



# รัฐสภาสาร

## เรื่องในเล่ม

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับ  
การกระจายอำนาจการปกครอง 1

ประทาน คงฤทธิศึกษากร

การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 11

อลงกต วรกี

ปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่า :  
กรณีของญี่ปุ่น 83

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์



# รัฐสภาสาร

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอ  
ข่าวสารวิชาการ ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441070-2441071

## สำนักงานหนังสือพิมพ์รัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนอุ่งทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323-2441324

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร  
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 กำหนดออก  
เดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน  
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของ กองบรรณาธิการแต่อย่างใด

\*\*\*\*\*



LI RT



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 42 ฉบับที่ 6 เดือน มิถุนายน 2537

ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

การปกครองท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้คนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปโดยสมบูรณ์ได้นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือประชาชนในแต่ละชุมชนจะต้องให้ความสนใจ และตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในองค์การการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นด้วย ซึ่งขณะนี้การกระจายอำนาจการปกครองกำลังเป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจ และมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่ายอย่างกว้างขวาง

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงขอเสนอบทความเรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับการกระจายอำนาจการปกครอง, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจขององค์การการปกครองท้องถิ่นไทย และปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่า : กรณีของญี่ปุ่น สำหรับท่านที่สนใจได้ศึกษาหาความรู้ต่อไป



**การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับการ  
กระจายอำนาจการปกครอง**

**รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร  
กรรมการปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
กรรมการวิจัยและพัฒนาของรัฐสภา**





Legislative Institutional Repository of Thailand

คำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้มีการอภิปรายกันมาก ได้มีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ บ้างก็พูดถึงการเลือกตั้ง คือ การกระจายอำนาจ บ้างก็กล่าวว่าท่านของรัฐ หรือข้าราชการของรัฐไม่ควรบริหารหรือดำเนินการในบางเรื่อง ควรปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองจึงจะเป็นการกระจายอำนาจ หรือแม้แต่รัฐบาลกระจายอำนาจแล้วเช่นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีข้อเรียกร้องว่ารัฐหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ควรเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลแต่อย่างใด

จะอย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการปกครองก็เป็นวิธีการหนึ่งของรัฐหรือรัฐบาลจะใช้เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว สสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ และในประการสำคัญ คือ เน้นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วย

เมื่อเป็นเช่นนี้หากได้มีการทำความเข้าใจกันให้ถ่องแท้ก็อาจจะเป็นการลดปัญหาข้อขัดแย้งหรือความสับสนในความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจได้

**การกระจายอำนาจทางการปกครองนั้น อาจกระทำได้ ๒ ลักษณะด้วยกัน คือ**

๑. เป็นการมอบให้ข้าราชการของรัฐออกไปบริหารและดำเนินการแทนรัฐบาลในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งวิธีนี้เรียกว่า การแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration)
๒. เป็นการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองในเขตพื้นที่ที่กำหนด วิธีนี้เรียกว่าการให้อำนาจประชาชน (Devolution) ไปทำการปกครองตนเอง

ซึ่งกรณีทั้ง ๒ นี้ อธิบายได้ว่าจะกระจายอย่างไร กระจายมากน้อยเพียงใด และกระจายโดยวิธีใด เป็นอำนาจของรัฐ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ จะให้รัฐบาลกระจายหรือคลายอำนาจให้หมดคงจะไม่นิยมกระทำกันและจะเกิดรัฐซ้อนรัฐ รัฐบาลหรือประเทศก็จะมีเอกภาพหรือความมั่นคงในทางการเมืองการปกครอง



## การแบ่งอำนาจทางการปกครอง (Deconcentration)

วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองที่ใช้ในการปกครองประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะ ใช้กับเขตพื้นที่การปกครองของรัฐที่เป็นเขตพื้นที่ชนบท (Rural) ซึ่งถ้าเขตพื้นที่ชนบทยังเป็นเขตพื้นที่ที่มากด้วยคนที่อยู่ในสภาพของความยากจน ยังมิได้สนใจ หรือเข้าใจในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) สภาพเศรษฐกิจของชุมชนยังมิได้ก่อให้เกิดเป็นรายได้ของท้องถิ่น (Local revenue) อย่างเพียงพอที่จะบริหารปกครองตนเองได้ และในประการสำคัญ คือ สภาพชนบทที่อยู่ในสภาพความต้องการรัฐเป็นที่พึ่งหรือต้องพึ่งความช่วยเหลือดูแลจากรัฐแล้ว รัฐคงไม่สามารถที่จะปล่อยให้ทำการปกครองตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงใช้วิธีการให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปกครองดูแลแทนรัฐบาล

การแบ่งอำนาจทางการปกครองนี้จำเป็นมาก เพราะเกี่ยวข้องด้วยความรับผิดชอบทางรัฐบาลในการปกครองประเทศ ดังนั้นวิธีการหรือหลักการในการแบ่งอำนาจจึงประกอบด้วย

๑. เป็นการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของรัฐไปประจำทำงานในเขตพื้นที่ต่าง ๆ แทนรัฐบาลหรือแทนกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปบริหาร ณ เขตพื้นที่นั้น ๆ
๒. ข้าราชการที่ออกไปบริหารในเขตพื้นที่นั้น ๆ ได้รับอำนาจการใช้ดุลยพินิจ (discretionary power) เพื่อให้การบริหารเกิดผลดี มีอำนาจในการแก้ไขปัญหา เพื่อความสะดวกรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
๓. เป็นการบริหารภายใต้นโยบาย กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของรัฐบาล เพื่อสนองตอบต่อนโยบายและเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการบริหารประเทศ
๔. รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามโครงการและความต้องการของประชาชน

จากหลักการดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นระบบการบริหารราชการไทย ได้แก่ รูปแบบการปกครองจังหวัด อำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้นเอง



การแบ่งอำนาจทางการปกครองก็เป็นวิธีหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) และเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร (administration decentralization) ไปโดยให้ผู้แทนของรัฐบาล คือข้าราชการไปดำเนินการ

## การให้อำนาจประชาชนปกครองตนเอง (devolution)

การกระจายอำนาจทางการปกครองอีกวิธีหนึ่ง คือการให้อำนาจแก่ประชาชนไปทำการปกครองตนเองในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดที่กำหนด ซึ่งการกระจายอำนาจวิธีนี้เป็นการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหาร (Political and Administrative decentralization) และการกระจายอำนาจโดยวิธีนี้ จะทำกันในทุกประเทศ โดยเฉพาะเขตชุมชนเมือง (Urban) ไม่ว่าเมืองนั้นจะมีสภาพเป็นเมือง (City) หรือเมืองขนาดใหญ่ที่เรียกว่ามหานคร (Metropolis) ก็จะนิยมให้เขตเมืองเหล่านี้ปกครองตนเอง

เหตุผลที่ให้ชุมชนเมืองปกครองตนเองก็ด้วยเหตุผลที่ว่า เมืองจะมีลักษณะของประชากรหนาแน่น ผู้คนอพยพเคลื่อนย้ายถ่ายเทตลอดเวลา และผู้คนจะมีอาชีพ มีรายได้ เมืองเป็นศูนย์กลางของสถาบันและการเคลื่อนไหวทางการเมือง เมืองเป็นศูนย์กลางของการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมและแหล่งบันเทิงเริงรมย์ และเมืองนั้นผู้คนต้องการความสะดวกสบายในชีวิตความเป็นอยู่ ต้องการระบบสาธารณูปโภคที่ดีมีมาตรฐานและที่สำคัญคือเมืองจะมีความเจริญทางเศรษฐกิจ จึงพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ ด้วยรายได้ของชาวเมืองนำมาเป็นงบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการบริหารและการให้บริการต่าง ๆ ได้ จึงนิยมให้มีการปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้ในรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าเทศบาล (municipal government) ในทุกประเทศนั่นเอง

หลักการสำคัญของการให้อำนาจแก่ประชาชนปกครองตนเอง ที่เป็นระบบการปกครองท้องถิ่น (Local government) นั้นประกอบด้วย

๑. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้คนในท้องถิ่น (Local people) นั้นได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่าย



## ๖ รัฐสภาสาร

นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

๒. ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่น (Local council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตน์จำนงของคนในท้องถิ่น

๓. ต้องมีเขตพื้นที่ (territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้ให้โดยกฎหมาย และเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณหรือรายได้เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ

๔. ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพนิติบุคคล (Juridic person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง

๕. ต้องให้หน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (revenue) และมีอำนาจในการจัดท่างบประมาณ (budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

๖. ต้องไม่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครองบังคับบัญชาของหน่วยการปกครองทางราชการหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อความมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ในการควบคุมหรือการกำกับดูแลของรัฐ จะปลอดจากการควบคุมของรัฐมิได้

๗. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) ของท้องถิ่น และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัดหรือละเมิดบทบัญญัติหรือกฎหมายของรัฐมิได้

๘. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น และจะต้องได้รับการสนับสนุน (Support) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

จากเกณฑ์ที่กล่าวมาทั้ง ๘ ประการนี้จะเห็นว่าเป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ที่ทำให้เกิดระบบการปกครองท้องถิ่นที่ทุกประเทศกระทำกันและจะเห็นได้ในระบบเทศบาล (municipal government) นั้นเอง และสำหรับประเทศไทย การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองดังกล่าวก็ทำให้เกิดระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา



LIIRT

## รัฐสภาสาร 7

อย่างไรก็ดีตามที่ได้มีข้อเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจทางการปกครองไปสู่ระดับตำบลและหมู่บ้าน รัฐบาลก็ได้สนองตอบต่อความต้องการของพรรคการเมือง โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณาปรับปรุงระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้พิจารณาเสนอให้มีการยกฐานะสภาตำบลทุกแห่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลใดที่มีรายได้เกินกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และขณะนี้รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลนิติบุคคลและองค์การบริหารส่วนตำบล เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และขณะนี้ได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว และอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการชั้นแปรญัตติ

อย่างไรก็ดี สภาผู้แทนราษฎรได้ร่วมมือพิจารณาผ่านวาระที่ ๒ และที่ ๓ และผ่านวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทย ตามนโยบายการกระจายอำนาจทางการปกครองก็จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลอีกรูปแบบหนึ่ง

เมื่อก้าวถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วก็เป็นภารกิจจนถึงนโยบายในการกระจายอำนาจทางการปกครองได้ กล่าวคือ ในสมัย ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปี พ.ศ.๒๔๙๙ ซึ่งดำริและนโยบายของ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ก็ด้วยปรารถนาที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และนัยนี้รัฐบาลก็ได้ใช้นโยบายการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไปถึงระดับตำบล แต่สภาพแห่งความเป็นไปขององค์การบริหารส่วนตำบลปรากฏว่าไม่มีรายได้เพียงพอที่จะบริหารหรือปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ลุล่วงไปได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญ ก็คือประชาชนยังมิได้มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารองค์การส่วนตำบลได้อย่างแท้จริง และเมื่อเป็นดังนี้จึงได้มีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลไปในที่สุด

ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการปกครองจึงเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในขีดความสามารถขององค์กรที่จะเกิดขึ้นจากผลของการกระจายอำนาจว่าจะเกิดผลดี



LIART

## 8 รัฐสภา

มีประสิทธิภาพหรือไม่ในการบริหารการปกครองตนเอง มีใช้ว่าเกิดเป็นภาระหรือเกิดเป็นปัญหาต่อระบบการเมืองการปกครองของประเทศ โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และกลับเป็นผลเสียหายต่อความเจริญของชุมชน และอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติได้

การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองนั้น มีใช้ว่าจะกระทำในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะแล้วถือว่าการกระจายอำนาจได้ เช่นกรณีการที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ความจริงแล้ว การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีใช้ประเด็นปัญหาว่าเลือกตั้งได้หรือเลือกตั้งไม่ได้ เพราะถ้ากฎหมายบัญญัติให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นไปได้ ดังนั้นจึงอยู่ที่เหตุผล หรือความเหมาะสมที่จะนำมาเป็นประเด็นในการพิจารณา

ประเด็นสำคัญอยู่ที่ปัจจุบันนี้ มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองแล้วหรือยัง ตอบได้ว่ารัฐบาลหรือการปกครองประเทศใช้นโยบายในการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองอยู่แล้ว โดยทุกจังหวัดภายในจังหวัดจะมีระบบการปกครองท้องถิ่น คือมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และต่อไปในอนาคตก็จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล และโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ ก็กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสเข้ามาปกครองตนเอง มีรายได้เพื่อบริหารกิจการของตนเอง เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง

ส่วนจังหวัดที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น รัฐบาลก็ส่งหรือแต่งตั้งข้าราชการอันเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เข้าไปดูแล บริหารกิจการแทนรัฐบาล ข้าราชการเหล่านี้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด เกษตรจังหวัด สรรพากรจังหวัด จะต้องบริหารและรับผิดชอบต่อรัฐบาล และรัฐบาลก็คือตัวแทนของประชาชน ตามรูปแบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (Parliamentary government) คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี มาจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น รัฐบาลก็จะบริหารประเทศและอยู่ในการควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านในแต่ละจังหวัดท่านก็เป็นหูเป็นตาแทนประชาชนอยู่แล้ว



LI RT

แต่ในกรณีที่จะให้การบริหารกิจการของจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งบริหารหรือทำงานโดยข้าราชการซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความควบคุมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และจังหวัดเน้นการปกครองท้องถิ่นแล้วจะเกิดความสับสนและเกิดการซ้อนกันในด้านอำนาจหน้าที่และพื้นที่การปกครองท้องถิ่น ในเขตจังหวัดซึ่งมีเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และในอนาคตจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวแล้ว

นอกจากนั้น ถ้าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ก็จะเป็นตำแหน่งการเมือง เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับระบบพรรคการเมือง เป็นเรื่องของการเมือง อาจจะทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้งในทางการเมืองได้ระหว่างจังหวัดกับรัฐบาล และจะเป็นผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงหรือความเป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองของประเทศได้ และนอกจากนี้ การบริหารกิจการของจังหวัดก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ ทั้งในด้านเศรษฐกิจของประเทศ ทรัพยากร การศึกษา การสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง อันเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล จังหวัดในฐานะการปกครองและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คงจะไม่น่าจะได้รับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้ เพราะคงจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ข้าราชการอีกเป็นจำนวนมาก

เมื่อเป็นเช่นนี้ การปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการบริหารโดยรัฐและรัฐบาลส่งผู้แทนหรือข้าราชการไปประจำทำงานดูแลและรับผิดชอบแทนรัฐบาล ยังคงมีความจำเป็น แต่ในส่วนการที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตนเองในท้องถิ่น การกระจายอำนาจปกครองที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่น (Local government) ก็ได้ทำอยู่แล้ว หากแต่ต่อไปจะกระจายอย่างไรให้เกิดการสร้างสรรค์กระจายอำนาจไปสู่ประชาชน ด้วยประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างจริงจัง ด้วยคนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเป็นผู้บริหารอย่างแท้จริงและท้องถิ่นมีรายได้หรืองบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อสร้างความเจริญหรือสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นได้และนั่นคือการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองที่ต้องการ





Legislative Institutional Repository of Thailand

**การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ  
ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย**

**อลงกต วรกี**

**กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง**



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## ความนำ

การปกครองภายในประเทศส่วนใหญ่ อาศัยหลักสำคัญ ๒ ประการ คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) (K. Hamilton, 1962 : 1) ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ มักใช้หลักการปกครองทั้ง ๒ ประการควบคู่กันไป ทั้งนี้ เพราะการปกครองที่นำไปสู่การรวมอำนาจการปกครอง และการกระจายอำนาจการปกครองในแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน บางประเทศความเป็นรัฐเกิดจากชนหลายชาติมารวมกัน จึงต้องป้องกันการรุกรานจากชาติอื่นหรือต้องรักษาความมั่นคงภายในรัฐ นำสู่การคลี่คลายจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ ส่วนในกรณีตรงกันข้ามก็คือ การที่รัฐให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นความคลี่คลายจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ (Maud and Wood, 1975 : 10) เป็นการปกครองท้องถิ่น

บทความนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาว่า องค์การการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะพิจารณาอย่างไรว่ามีการกระจายอำนาจการปกครองหรือมีการรวมอำนาจการปกครองมากกว่ากัน ทั้งนี้เพื่ออรรถประโยชน์ทางวิชาการ และอรรถประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องในการนำมาใช้ในการวิพากษ์ การปรับปรุงองค์การการปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป

## การรวมอำนาจการปกครอง

หลังจากการรวมตัวหรือการก่อตั้งเป็นรัฐใหม่ ผู้ปกครองจำเป็นที่จะต้องรวมอำนาจการปกครองไว้ทั้งหมด ก่อให้เกิดเอกภาพขึ้นภายในรัฐ เพื่อให้ประเทศซึ่งเกิดใหม่ดำรงอยู่ได้ โดยไม่มีปัญหาภายใน และสามารถป้องกันตนเองจากการรุกรานของรัฐหรือประเทศอื่นได้อีกด้วย (๑๐ - ๑๒) โดยการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) คือ การจัดระเบียบการปกครองโดยรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งอาจกระทำโดยการรวมอำนาจ การดำเนินการ และอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลกลาง (Hill, 1974 : 24) ประยูร ได้แยก



## 14 รัฐสภา

ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจการปกครองไว้ดังต่อไปนี้ (ประยูร, ๒๕๓๓ : ๑๘๖ - ๑๘๗)

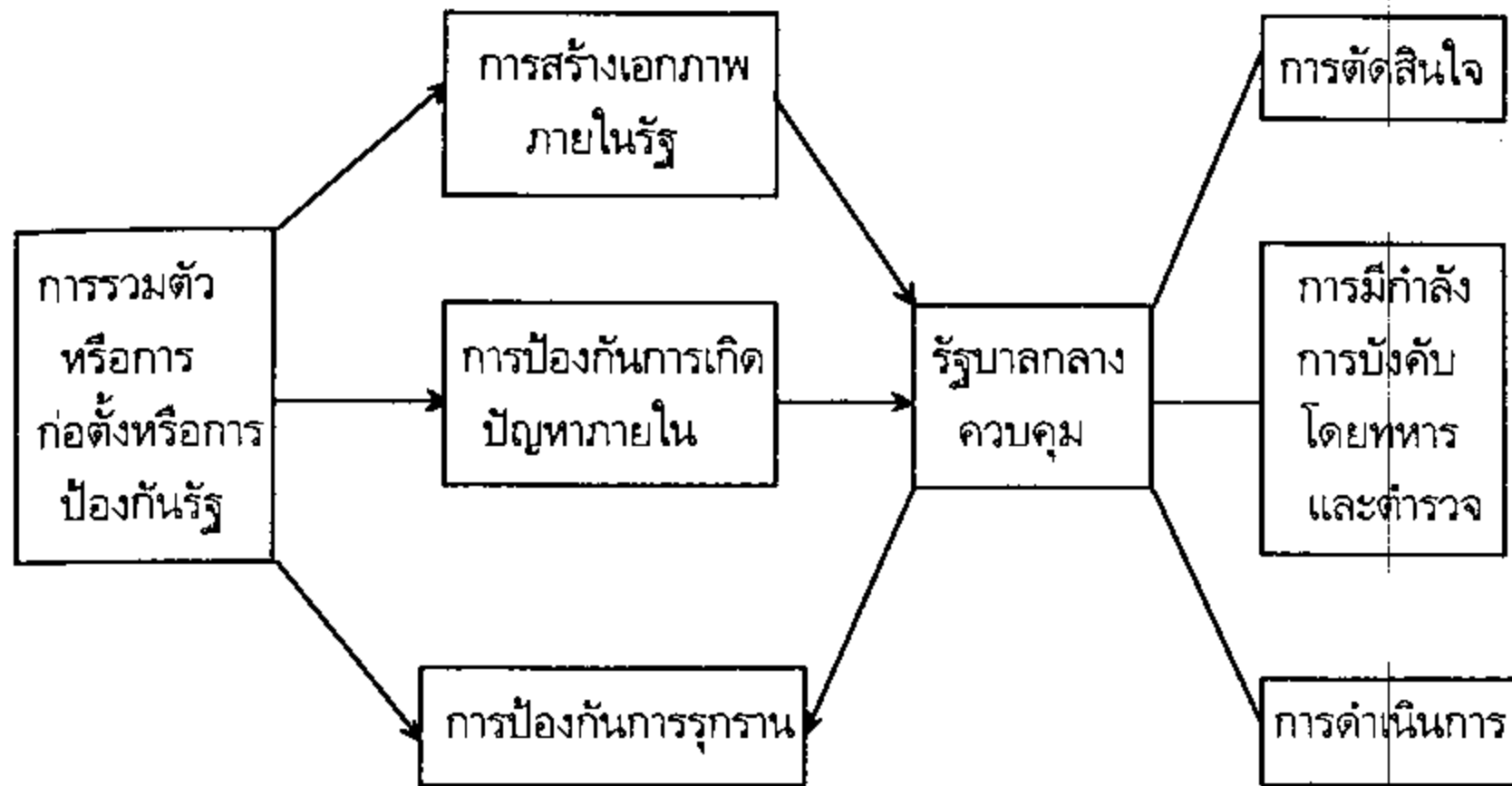
๑. มีการรวมกำลังการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพื่อรัฐบาลกลางจะได้ใช้กำลังเหล่านั้นบังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันที่

๒. มีการรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่รัฐบาลกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ให้มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

๓. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของตน ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาเพราะมีวินัยบังคับ

จากแนวความคิดดังกล่าว สามารถสรุปเป็นแผนภูมิแสดงการรวมอำนาจการปกครองได้ดังนี้

## แผนภูมิที่ ๑ แสดงการรวมอำนาจการปกครอง



แหล่งที่มา : สรุปรจาก Maud and Wood, 1975 : 10. Hill, 1974 : 24 และ ประยูร 2533 : 186-187.

จากแผนภูมิดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าเมื่อต้องการทราบว่าการปกครองและการบริหารมีลักษณะการรวมอำนาจการปกครอง อาจสะท้อนให้เห็นได้จากการขาดเอกภาพชนชาติและเชื้อชาติภายในรัฐ (Maud and Wood, 1975 : 10) การรุกรานจากชาติอื่น (อ้างแล้ว) การสร้างเอกภาพภายในรัฐเพื่อให้ปราศจากปัญหาภายใน (อ้างแล้ว) การควบคุมการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลกลาง (Hill, 1974 : 24) การควบคุมการดำเนินการไว้ที่รัฐบาลกลาง (๒๔) การควบคุมกำลังทหารไว้ที่รัฐบาลกลาง (ประยูร, ๒๕๓๓ : ๑๘๖-๑๘๗) การควบคุมกำลังตำรวจไว้ที่รัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว)

อย่างไรก็ตาม การรวมอำนาจการปกครองนั้น หากนำมาใช้อย่างเคร่งครัดเรียกว่า การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) ซึ่งกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้ง



LIIRT

หลายอยู่ที่รัฐบาลกลางโดยไม่มีกรมมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไปให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งออกไปประจำ (H. Hamilton, 1962 : 23) ปัจจุบันการนำรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมาใช้เพียงหลักการเดียว ย่อมเป็นไปได้ เพราะไม่สอดคล้องกับสังคมของรัฐสมัยใหม่ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น หลักการรวมอำนาจการปกครองจึงอ่อนตัวลง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมของรัฐเป็นรูปแบบของการรวมอำนาจการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) คือ การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในท้องถิ่น โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ได้กำหนดการจัดระเบียบการปกครองโดยอาศัยหลักการรวมอำนาจ และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration) โดยกำหนดให้รัฐบาลกลางจัดระเบียบเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และ กำหนดให้ผู้มีอำนาจสูงสุดเพื่อควบคุมรัฐบาลกลางในระดับต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เช่น สำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี บรรดากระทรวงต่าง ๆ ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกระทรวงสำหรับในภูมิภาคได้แบ่งส่วนราชการเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่เข้าไปทำงานในภูมิภาค

อย่างไรก็ตาม การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไม่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่อย่างทั่วถึง และอย่างสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จึงได้มีการนำเอาหลักการจัดระเบียบการปกครองอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งสามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ โดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบได้ดีว่าท้องถิ่นของตนต้องการอะไรบ้าง และท้องถิ่นของตนมีปัญหาอะไรที่ต้องแก้ไขบ้าง โดยรัฐบาลกลางเข้ามาทำหน้าที่ดูแลการดำเนินการด้วย เพราะการจัดระเบียบการปกครองแบบการกระจายอำนาจการปกครองนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการปกครองแต่ท้องถิ่นก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางหรือประเทศ (Maud and Wood, 1975 : 28)



## การกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือการจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือรัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบการบริการสาธารณะบางอย่าง แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงานในท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น มิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นหรือองค์กรนั่นเอง (Benfield, 1961 : 25-26) โดยรัฐบาลกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น แต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ได้แยกลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ ๓ ประการ ดังนี้ (ประยูร, 2533 : 196)

๑. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ซึ่งองค์กรนิติบุคคลนี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอิสระในการบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย
๒. มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ถ้าหากว่าไม่มีการเลือกตั้งก็นับว่าไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
๓. มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรือไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

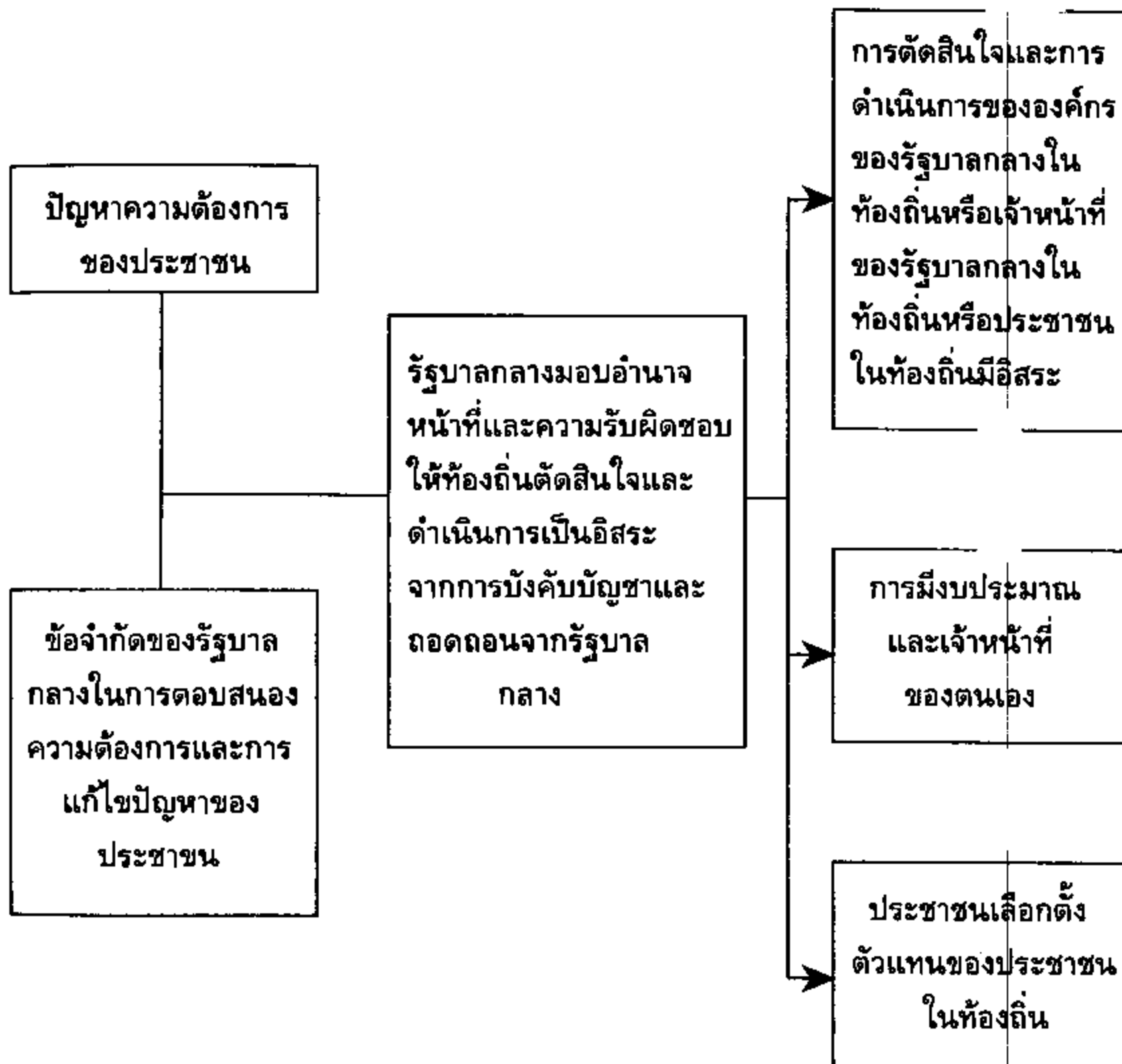
จากองค์ประกอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยจัดตั้งขึ้นโดยมีระเบียบกฎหมายรับรองขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น การดำเนินกิจการต่าง ๆ จึงถูกกำหนดไว้ตามระเบียบกฎหมาย และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยบรรลุผล จึงกำหนดให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยทุกประเภทเป็นนิติบุคคล เพื่อที่จะให้มีอิสระมากขึ้นทั้งในการบริหารบุคคลและการคลัง การตัดสินใจดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการปกครองรูปองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังคงเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมีการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ของรัฐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๓๔ ได้กำหนดรับรองให้มีองค์กรการปก



ครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติการควบคุมจากรัฐหรือรัฐบาลกลางที่มีต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเป็นอิสระขององค์กร เพราะความเป็นอิสระเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยไม่มีอิสระในการวินิจฉัยและการตัดสินใจดำเนินกิจการในพื้นที่แล้ว องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยก็ยังไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริงและหากระเบียบกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นว่าจะไม่ถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้โดยง่าย และสามารถตัดสินใจดำเนินกิจการในท้องถิ่นได้เอง การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง มีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่ตัวแทนจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจตัดสินใจเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การเลือกตั้งจึงเป็นการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกันความเป็นอิสระขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยได้วิธีการหนึ่ง

นอกจากนั้น แม้ว่าผู้บริหารองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยบางองค์กร จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หากมีหลักการอื่นที่สามารถประกันได้ว่า การตัดสินใจดำเนินการและการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทย จะไม่ถูกแทรกแซงโดยรัฐบาลกลางภายในระเบียบกฎหมาย ผู้บริหารองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยจึงมีอิสระในการดำเนินการเช่นกัน อีสระ (๒๕๓๓ : ๑-๒) มีความเห็นว่า องค์กรซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเสมอไป โดยองค์กรซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางอาจเป็นอิสระได้ ถ้ารัฐบาลกลางไม่มีอำนาจถอดถอนองค์กรกลางปกครองท้องถิ่นนั้นได้โดยเสรี และไม่มีอำนาจออกคำสั่งแก่องค์กรนั้นได้ ดังนั้นหากผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการแต่งตั้งไม่ถูกแทรกแซงโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้โดยง่ายจากรัฐบาลกลางก็จะเป็นการประกันความเป็นอิสระขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยได้เช่นกัน

## แผนภูมิที่ ๒ แสดงการกระจายอำนาจการปกครอง



แหล่งที่มา : Benfield, 1961 : 25-26, ประยูร 2533:196 และอิสระ, 2533 : 1-2.

จากแผนภูมิดังกล่าวเมื่อต้องการทราบว่าการปกครองและการบริหารมีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง สะท้อนให้เห็นจากปัญหาและความต้องการของประชาชนมากและหลากหลาย (Maud and Wood, 1975 : 10) ข้อกำหนดของรัฐบาลกลางในการแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชน (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางมอบอำนาจ



## 20 รัฐสภาสาร

หน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนของรัฐบาลกลาง (Benfield, 1961 : 25-26) และ (ประยูร 2533 : 16) รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนจากรัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนจากรัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว) องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีบุคลากรและงบประมาณของตนเอง (ประยูร, 2533 : 196) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาปกครองตนเอง (อ้างแล้ว)

การกำหนดให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลน่าจะทำให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระ เพราะองค์การการปกครองท้องถิ่นไทยมีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย โดยองค์การการปกครองท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบมีเจ้าหน้าที่ กิจการทรัพย์สิน และสามารถจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินได้ แต่การแทรกแซงการเข้าและการออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารขององค์การการปกครองท้องถิ่นไทยและความเป็นนิติบุคคลขององค์การการปกครองท้องถิ่นไทย แสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจการปกครองและการรวมอำนาจการปกครองขององค์การการปกครองท้องถิ่นไทย ในขณะที่เดียวกันองค์การการปกครองท้องถิ่นไทยแม้ได้รับการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐอยู่นั่นเอง การกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมียูเพื่อประโยชน์ของรัฐ ความเป็นอิสระของการกระจายอำนาจการปกครองกับการกำกับดูแลเป็นหลักการของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ถ้าหากมีการเน้นถึงความเป็นอิสระขององค์การการปกครองท้องถิ่นไทย รัฐบาลกลางน่าจะใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างจำกัด (อ้างแล้ว) ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลกลางใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างกว้างขวางแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองก็จะลดน้อยลงไปตามลำดับ (Maud and Wood, 1975 : 82) ดังนั้นการผสมผสานระหว่างอำนาจอิสระขององค์การการปกครองท้องถิ่นกับอำนาจการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง จึงมักมีการศึกษาพิจารณาควบคู่กันไปและเป็นปัญหาสำคัญ สำหรับการศึกษาวิจัย โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับการปกครองท้องถิ่นสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้ (พรชัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ : 54 - 57)

1. รัฐบาลกลางอาจเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการขององค์การการปกครองท้องถิ่น



LIIRT

โดยให้การแต่งตั้งและการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนด

2. รัฐบาลกลางอาจเข้าแทรกแซงการบรรจุแต่งตั้งเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการควบคุมระเบียบเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งและการให้ออกจากตำแหน่งของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรได้รับอนุญาตจากองค์การปกครองท้องถิ่น และการสั่งหรือการบรรจุแต่งตั้งผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดซื้อ การกู้ยืมเงิน การใช้จ่ายเงินกู้ยืม และการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินช่วยเหลือให้เป็นไปในแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

3. รัฐบาลกลางอาจควบคุมทางอ้อม ได้แก่ การประชาสัมพันธ์ การแนะนำและการชี้แจง

จากแนวความคิดดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองอาจมีระดับของการกระจายอำนาจการปกครองนับตั้งแต่ การกระจายอำนาจการปกครองน้อย คือ ส่วนท้องถิ่นมีการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด การกระจายอำนาจการปกครองปานกลาง คือ รัฐบาลกลางแทรกแซงการตัดสินใจและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นโดยการปกครองท้องถิ่นให้การอนุญาตและให้การยินยอมและการกระจายอำนาจการปกครองมาก คือ การปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง



ตารางที่ 1 : แสดงระดับการกระจายอำนาจการปกครอง

ระดับการกระจายอำนาจการปกครอง	ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางและการปกครองท้องถิ่น
สูง	องค์กรการปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการได้ด้วยตนเอง
กลาง	รัฐบาลแทรกแซงการตัดสินใจและดำเนินการขององค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรการปกครองท้องถิ่นอนุญาตและให้การยินยอม
ต่ำ	องค์กรการปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและดำเนินการตามแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

แหล่งที่มา : Maud and Wood, 1975 : 82.

## การปกครองตนเองและการกำกับดูแลการปกครอง

### 1. การปกครองตนเอง

แนวความคิดของการปกครองตนเองเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองการปกครองที่มีค่านิยมสั้น ๆ แต่มีความลึกซึ้งไว้ว่า คือ “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” (Humes and M.Martin, 1983 : 216) ตามแนวความคิดนี้รัฐบาลต้องมาจากประชาชนถือว่าเป็นรัฐบาลตามแนวคิดของการปกครองตนเองทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า ในแต่ละระดับจะมีอำนาจในการปกครองเท่ากัน เพราะองค์ประกอบพื้นฐานของประเทศกับการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจจะพิจารณาเปรียบเทียบดังตารางต่อไปนี้ (Wit, 1952 : 118 - 119)



ตารางที่ 2 : แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบพื้นฐานของประเทศกับองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศ	การปกครองท้องถิ่น
๑. มีพลเมืองของตนเองจำนวนมาก	๑. มีประชากรในท้องถิ่นของตนเอง
๒. มีอำนาจอธิปไตย	๒. มีอำนาจอิสระบางประการ
๓. มีอาณาเขตที่แน่นอน	๓. มีอาณาเขตตามที่กำหนด
๔. มีรัฐบาล	๔. มีรัฐบาลของท้องถิ่น

แหล่งที่มา : Wit, 1952 : 118 - 119.

การปกครองตนเองเน้นถึงสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายและความชอบธรรมของประชาชน แต่การมีสิทธิและเสรีภาพมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นเรื่องของรายละเอียดที่กำหนดโดยกฎหมายของแต่ละประเทศ ปัจจัยสำคัญในการทำให้การปกครองตนเองบรรลุผลนั้นประชาชนต้องมีความเข้าใจกติกา (Rule of Games) ที่จำเป็นเสียก่อน มิฉะนั้นแล้วการปกครองตนเองก็จะไม่สามารถประสบความสำเร็จ กติกาพื้นฐานที่สำคัญ คือ (Wit, 1952 : 121 - 122)

1.1 การยอมรับความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (Rule of Law) กฎหมายเป็นหลักสำคัญในการปกครอง ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า โดยยึดหลักความเสมอภาคและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะต้องเคารพกฎหมายและคำนึงถึงกฎหมายอยู่เสมอ

1.2 การใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น (Self - Minded) ความคิดเห็นของแต่ละบุคคลเป็นสิทธิที่สำคัญที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจบังคับมิให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเสรีไม่ได้

1.3 การเลือกตั้งและการแข่งขันโดยเสรี (Free Election and Competition) การได้มาซึ่งตัวแทนของประชาชนอย่างถูกต้องตามความหมายของการปกครองตนเองเกี่ยวข้องกับสิทธิในการเลือกตั้งและเสรีภาพในการเลือกใครก็ได้ที่เสนอตัวเข้ามาแข่งขันเพื่อ



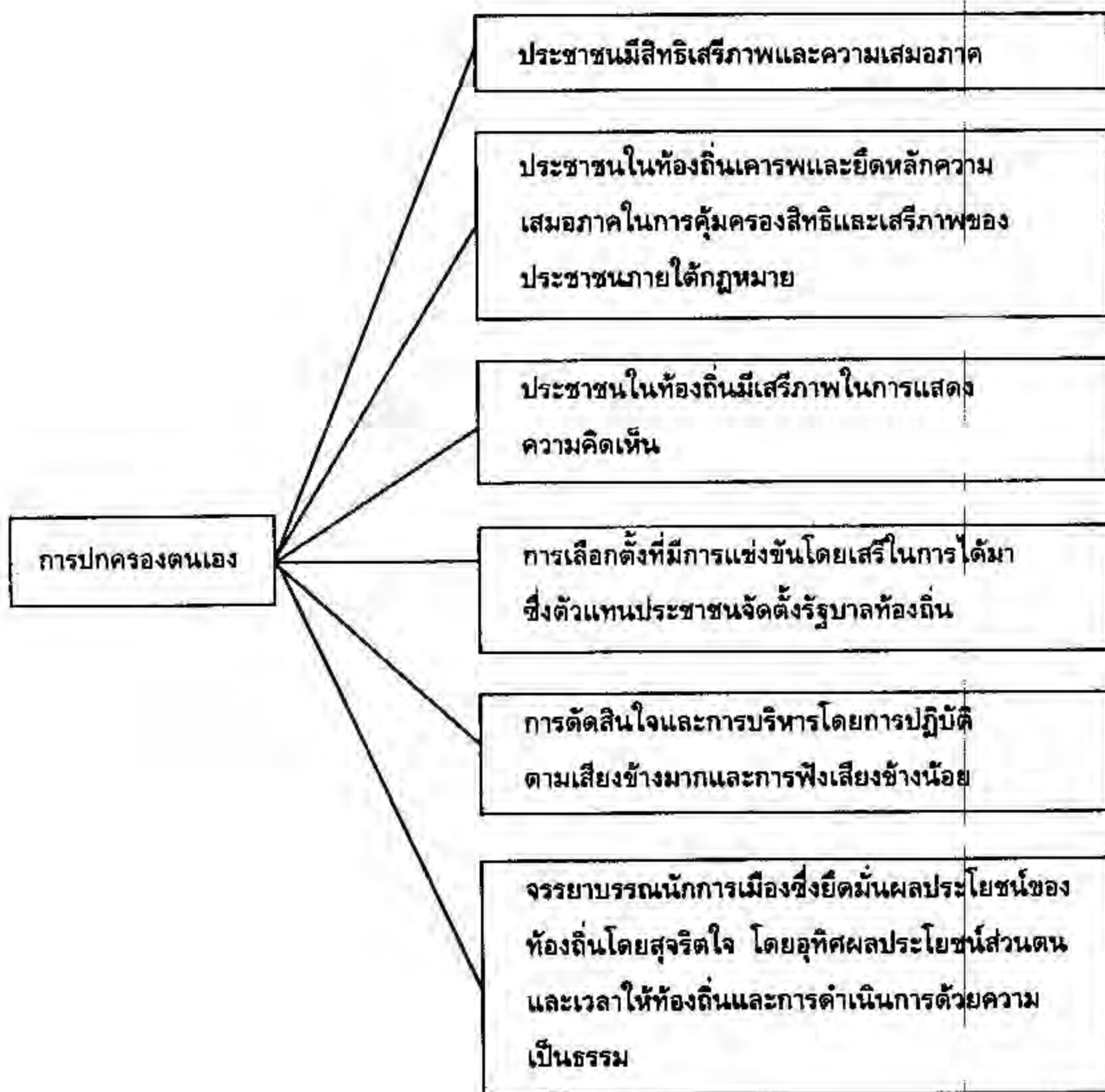
## 24 รัฐสภาสาร

รับการเลือกตั้งโดยเสรี การจัดให้มีการเลือกตั้งหรือการให้สิทธิการเลือกตั้งตามกฎหมายและกติกากบนพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพในหลักการรัฐบาลของประชาชนและรัฐบาลโดยประชาชน

1.4 การตัดสินใจโดยเสียงข้างมากและการรับฟังเสียงข้างน้อย (Majority Rule and Minority Right) เพราะรัฐเป็นสังคมมนุษย์ และมนุษย์ย่อมมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันโดยธรรมชาติอยู่แล้ว

นอกจากแนวคิดพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นแล้ว แนวคิดของการปกครองตนเองยังสัมพันธ์กับจรรยาบรรณของนักการเมืองที่จะเสนอตัวเข้ามาทำหน้าที่ปกครองและบริหาร และที่สำคัญที่สุดก็คือ การยึดมั่นในหลักประโยชน์ของท้องถิ่นโดยบริสุทธิ์ใจการอุทิศเวลาและผลประโยชน์ส่วนตนให้กับท้องถิ่น การดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหาต่าง ๆ จะต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรมแก่สังคมอีกด้วย (Rienow, 1952 : 23)

แผนภูมิที่ ๓ : แสดงองค์ประกอบการปกครองตนเอง



แหล่งที่มา : สรุปรจาก wit, 1952 : 121-122 และ Rienow, 1952 : 23.



จากแผนภูมิดังกล่าวเมื่อต้องการทราบว่าการปกครองและการบริหารมีลักษณะการปกครองตนเอง อาจสะท้อนให้เห็นได้จากประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค (Wit, 1952 : 121 - 122) ประชาชนในท้องถิ่นเคารพและยึดหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้กฎหมาย (อ้างแล้ว) ประชาชนในท้องถิ่นมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (อ้างแล้ว) การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันโดยเสรีในการได้มาซึ่งตัวแทนประชาชนเพื่อจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น (อ้างแล้ว) การตัดสินใจและการบริหารโดยการปฏิบัติตามเสียงข้างมากและการรับฟังเสียงข้างน้อย (อ้างแล้ว) และจรรยาบรรณนักการเมืองซึ่งยึดมั่นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยสุจริตใจโดยอุทิศผลประโยชน์ส่วนตนและเวลาให้ท้องถิ่น และการดำเนินการด้วยความเป็นธรรม (Rienow, 1952 : 23)

## 2. การกำกับดูแลทางการปกครอง

การกำกับดูแลทางการปกครองมาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า "Pouvoir de Tutelle" โดย ปรีดี กล่าวไว้ว่า การดูแลควบคุมการปกครอง คือ "การบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางอย่างและดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมายและบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจ สั่งให้เพิกถอนกิจการที่การปกครองท้องถิ่นกระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย" (ปรีดี, 2526 : 229 - 230) ซึ่งการควบคุมดูแลทางการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐบาลกลางใช้ควบคุมการปกครองท้องถิ่นโดยควบคุมการกระทำบุคคลหรือองค์การโดยการยับยั้งหรือการให้กระทำ หรือการแต่งตั้ง การโยกย้าย หรือการถอดถอนบุคคล และการยุบสภาหรือการถอนสภาพองค์การ (ทวี, 2482 : 147) บนพื้นฐานของการใช้อำนาจการปกครองระหว่างองค์กรกำกับควบคุม และองค์การภายใต้การควบคุมดูแลต้องมีเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดรูปแบบ (โกคิน, 2528 : 20) และองค์การควบคุมไม่มีอำนาจการเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจการปกครองเหล่านั้น เมื่อเห็นสมควร (พรชัย, 2531 : 45) ซึ่งชาญชัย (2533 : 4 - 8) กล่าวว่า แนวความคิดการกำกับดูแลทางการปกครองมีหลักเกณฑ์บางประการ ดังนี้

### 2.1 การกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากรัฐบาลกลาง

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง องค์การการปกครองท้องถิ่นที่ได้



รับการกระจายอำนาจจะมีอิสระในการบริหารงานสาธารณะบางอย่างด้วยตนเองแต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางก็ยังคงมีอำนาจกำกับดูแลอยู่ด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า ภายในรัฐจะต้องมีความเป็นเอกภาพด้วย แม้ว่าจะมีความหลากหลายของท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม ความเป็นเอกภาพในรัฐและการปกป้องผลประโยชน์โดยรวมของรัฐยังมีความสำคัญอยู่เช่นกัน (อ้างแล้ว) บางประเทศได้เห็นความสำคัญของหลักการนี้ จึงบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 บัญญัติว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอย่างไรก็เป็นไปตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

หลักการกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากรัฐบาลกลางนี้ ความหมายของคำว่า "รัฐบาลกลาง" โดยทั่วไปนี้หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบการปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2534 แต่โดยที่ภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางมีมากจึงมีการมอบหรือการแบ่งอำนาจไปให้ผู้แทนในท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จึงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองด้วย ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะมีการกำกับดูแลทางการปกครองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้กำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นยึดถือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรการปกครองท้องถิ่นมากกว่ากัน จึงเป็นประเด็นที่น่ามีการศึกษาวิจัยอย่างกว้างขวางต่อไป

## 2.2 การกำกับดูแลทางการปกครองเหนือการกระทำและเหนือบุคคล

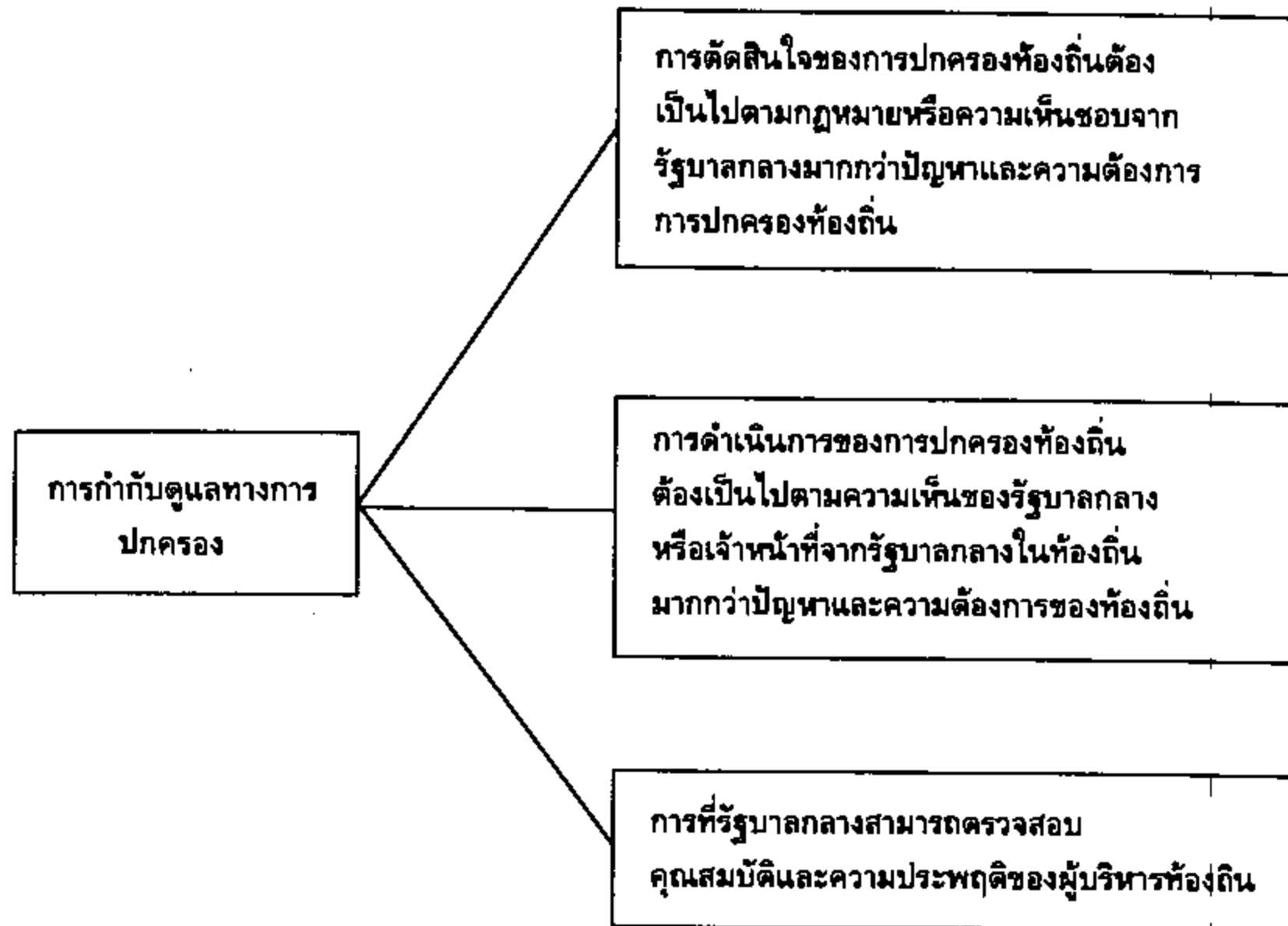
ทั้งนี้ การกำกับดูแลทางการปกครองเหนือการกระทำนั้น ถึงแม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้รัฐบาลกลางกำกับดูแลให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย และข้อบังคับที่กำหนดไว้ แต่วิธีการกำกับดูแลทางการปกครองซึ่งดำเนินการก็คือการที่รัฐบาลกลางให้ความเห็นชอบการดำเนินงานขององค์กรการปกครองท้องถิ่น



สำหรับการกำกับดูแลทางการปกครองเหนือบุคคล หมายถึง รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลาง สามารถตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลทางการปกครองเหนือบุคคลนี้จึงเป็นวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา แต่การกำกับดูแลทางการปกครองเหนือบุคคลนั้นมีเหตุผลและความจำเป็น เพราะว่องถ่วงการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครองต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ข้าราชการในองค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติ เพื่อสร้างความเชื่อถือแก่บุคคลในองค์การปกครองท้องถิ่นมีความรับผิดชอบเพื่อสร้างการยอมรับและความร่วมมือทำให้การดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง หากเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรการปกครองท้องถิ่น หรือแก่ส่วนราชการหรือการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยความมีสวัสดิภาพของประชาชน

จากแนวความคิดดังกล่าว สามารถกำหนดเป็นแผนภูมิประกอบการศึกษาวิจัย  
ได้ ดังนี้

แผนภูมิที่ 4 : แสดงหลักการกำกับดูแลทางการปกครอง



แหล่งที่มา : สรุปจาก พรชัย , 2533 : 4-8.

จากแนวความคิดดังกล่าวเมื่อต้องการทราบว่าการปกครองและการบริหารมีลักษณะการกำกับดูแลทางการปกครองอาจสะท้อนให้เห็นได้จากการตัดสินใจของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางมากกว่าปัญหาและความต้องการของประชาชน (พรชัย, 2533 : 4 - 8) การดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐบาลกลางหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นมากกว่าปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น (อ้างแล้ว) และการที่รัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบ



คุณสมบัติและความประพฤติของผู้บริหารท้องถิ่น (อ้างแล้ว)

อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าสนใจก็คือ การจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท คือ การควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล ดังนั้น เพื่อความเข้าใจจึงขอเสนอการกำกับดูแลบนพื้นฐานการกระจายอำนาจการปกครองและการควบคุมบังคับบัญชาบนพื้นฐานการรวมอำนาจ ดังต่อไปนี้ (Regourd, 1989 : 80 - 82)

2.1 การควบคุมบังคับบัญชานั้นเป็นพื้นฐานการรวมอำนาจการปกครอง ฉะนั้น ในองค์กรหนึ่ง ๆ ผู้มีอำนาจสูงสุดจะบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาภายในองค์กรของตนตามลำดับชั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ระดับสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ระดับต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาภายในองค์กร (นิติบุคคล) เดียวกัน ส่วนการกำกับดูแลนั้นเป็นแบบกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร (นิติบุคคล) คือ องค์กรกำกับดูแล (รัฐบาลกลาง) และองค์กรภายใต้การกำกับดูแล (องค์กรการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยนั้นจะถูกบังคับบัญชาโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและการกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยโดยตรง อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยโดยตรง มักเป็นการกำกับดูแลทางระเบียบกฎหมายและข้อบังคับมากกว่า

2.2 การควบคุมบังคับบัญชาที่ไม่มีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การควบคุมบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ จึงเห็นว่าการกระทำและเหนือบุคคลอย่างสิ้นเชิง ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้นนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลกลางมีอำนาจกำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็นทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นนายกรัฐมนตรีสามารถยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบาย หรือขัดต่อมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดไว้ จึงเป็นอำนาจการบังคับบัญชาสูง

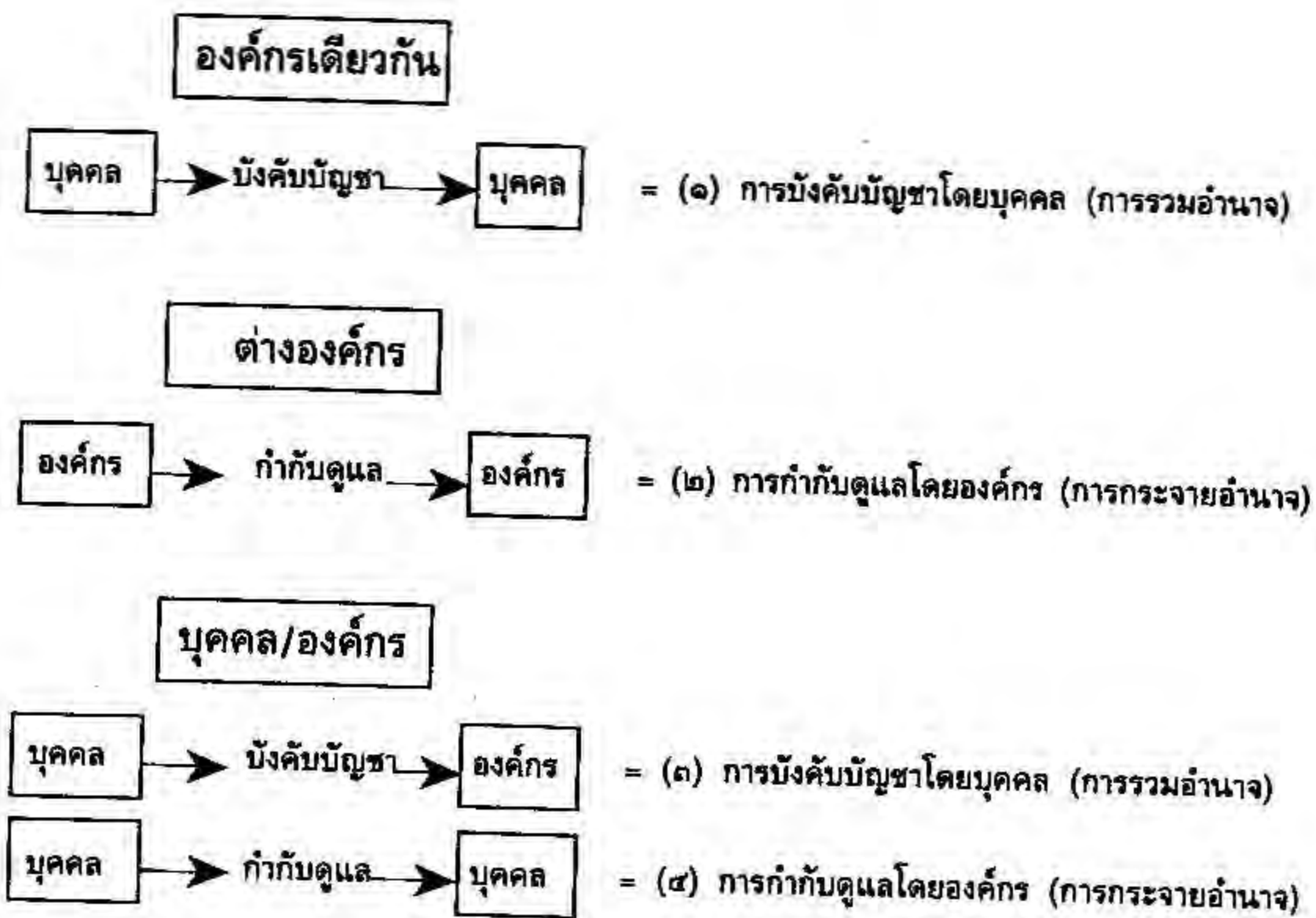


สุดต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ตามกฎหมายนั่นเอง ส่วนการกำกับดูแลถึงแม้ว่าจะอยู่  
เหนือการกระทำและเหนือองค์กรเช่นเดียวกับการบังคับบัญชา แต่มีเงื่อนไขคือจะใช้ได้ก็ต่อ  
เมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ (โกคิน. 2533 : 18)

2.3 การควบคุมบังคับบัญชาซึ่งอาจใช้เพื่อสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ  
การอย่างใดอย่างหนึ่ง (le pouvoir d' instruction) ได้แก่ การอนุมัติการสั่งระงับ หรือ  
การแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ซึ่งการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผน  
และกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ดีพอ ไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงตามนโยบาย  
รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน ส่วนองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางให้ปฏิบัติ  
และแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ (le pouvoir de feformation) ขององค์กรที่ได้รับ  
รับการกระจายอำนาจหรือออกคำสั่งให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจปฏิบัติ ถ้าไม่มี  
กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ (โกคิน. 2533 : 19 - 20)

ดังนั้น แนวความคิดการกำกับดูแลและการบังคับบัญชาดังกล่าว สามารถกำหนด  
แผนภูมิประกอบการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5 แสดงความแตกต่างการกำกับดูแลและการบังคับบัญชา



แหล่งที่มา : สรุปรจาก พรชัย, 2533 : 4-8 Regourd, 1989 : 80-82.  
 วินัย, 2535 และ โภคิน, 2533 : 19-20.

กล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรการปกครองท้องถิ่น อันเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีอิสระและมีความสามารถเริ่มใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตและตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ กระทรวงมหาดไทยคงมีอำนาจเพียงสอดส่องดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นให้กระทำการภายในขอบอำนาจของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ทั้งนี้



ไม่ว่าการกำกับดูแลนั้นจะมีขึ้นก่อนกระทำการหรือเมื่อการกระทำได้เกิดขึ้นแล้วโดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำเหล่านี้ สามารถจำแนกรูปแบบได้ ดังต่อไปนี้ (Requard, 1989 : 80 - 82)

### 2.1 การให้ความเห็นชอบ (*le pouvoir d. approbation*) และการอนุญาตหรืออนุมัติ (*li pouvoir d' autorisation*)

หลักการให้ความเห็นชอบเบื้องต้นและการอนุญาตหรืออนุมัติเป็นมาตรการกำกับดูแลที่มีธรรมชาติในทางกฎหมายที่เหมือนกัน กล่าวคือมีลักษณะที่เรียกว่า “เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ” กล่าวคือ นิติกรรมขององค์กรจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติ หรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางเสียก่อนแล้วแต่กรณี นิติกรรมจึงจะมีผลใช้บังคับได้

หลักการให้ความเห็นชอบนี้เป็นกรณีที่ต้องมีการปกครองท้องถิ่นกระทำนิติกรรมหนึ่งแล้วต้องมาขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย การให้ความเห็นชอบนี้อาจเป็นได้ทั้งการให้ความเห็นชอบโดยชัดแจ้ง เช่น การกัวยืมเงินบางประเภทหรือการจัดเก็บภาษีบางอย่างนอกเหนือจากที่กำหนดไว้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย หรือการให้ความเห็นชอบนี้อาจเป็นการให้ความเห็นชอบโดยปริยายก็ได้แตกต่างจากทางปฏิบัติเดิมซึ่งถือว่าไม่เป็นการยอมรับหลักการให้ความเห็นชอบ

ส่วนอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติ (*le pouvoir d' autorisation*) เป็นหลักการทำนองเดียวกัน กล่าวคือ องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปได้ แต่อำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติมีข้อสังเกตว่า การอนุญาตหรืออนุมัตินั้นจะต้องกระทำโดยชัดเจนเท่านั้น ไม่สามารถถือว่าการหนึ่งเป็นการอนุญาตโดยปริยายได้เช่นเดียวกับการให้ความเห็นชอบ ดังนั้น ถ้าไม่มีการอนุญาตหรืออนุมัติแล้ว นิติกรรมขององค์กรการปกครองท้องถิ่นก็ไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นเลย

องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยได้นำหลักการขอความเห็นชอบและการ



LIIRT

## 34 รัฐสภาสาร

อนุมัติหรืออนุญาตมาใช้ในหลายกรณี และในปัจจุบันก็ยังคงใช้หลักการนี้อยู่ ตัวอย่างเช่น การตราข้อบัญญัติ และข้อบังคับในท้องถิ่น จะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาหากเห็นชอบจึงลงชื่ออนุมัติหรือบางกรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ เช่น การกู้เงินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

### 2.2 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง (*le pouvoir d' annulation*) และการสั่งยกเลิก (*le pouvoir d' abrogation*)

การสั่งเพิกถอนหรือการสั่งระงับยับยั้งมักเป็นนิติกรรมที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว และให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน กระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจระงับยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรการปกครองท้องถิ่นไว้ก่อนก็ได้ การเพิกถอนการกระทำนี้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่ง หรือการวินิจฉัยสั่งการขององค์กรการปกครองท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือในบางกรณีเห็นว่าไม่เหมาะสม

สำหรับการสั่งยกเลิกหรือบอกกล่าวการกระทำนั้นเป็นกรณีที่เดิมคำสั่งหรือมีนิติกรรมนั้น องค์กรการปกครองท้องถิ่นสามารถกระทำได้ โดยขณะที่กระทำนิติกรรมนั้น เหตุที่ออกถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป เหตุดังกล่าวไม่เหมาะสมและเป็นเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การบอกเลิกหรือบอกกล่าวนิติกรรมดังกล่าว จึงมีผลบังคับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งบอกเลิกนั้น เนื่องจากการกระทำที่ได้กระทำมาในตอนต้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผลจึงมีเพียงในอนาคตเท่านั้นที่ไม่อาจกระทำได้ ดังนั้นการยกเลิกหรือการบอกกล่าวนิติกรรมจึงทำให้นิติกรรมดังกล่าวสิ้นผลไปนับแต่วันที่มิคำสั่งบอกเลิก

### 2.3 การดำเนินการแทน (*le pouvoir d' Sbstitution de l' action*)

ในกรณีที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และกระทรวงมหาดไทยได้เตือนให้ดำเนินการดังกล่าวแล้วแต่องค์กรการปกครองท้องถิ่นก็ยังเพิกเฉยอยู่ กระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจที่จะดำเนินการใน



LIART

เรื่องนั้นแทนองค์การปกครองท้องถิ่นได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจดำเนินการแทน ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิเสธไม่ยอมดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายได้ กำหนดไว้หรือผู้บริหารท้องถิ่นปฏิเสธไม่ยอมลงมติอนุมัติค่าใช้จ่ายที่จำเป็นจากงบประมาณ ของจังหวัดรัฐบาลกลางอาจออกพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้แทนองค์การปกครองท้องถิ่นได้ (อ้างแล้ว) ทั้งนี้ การดำเนินการแทนองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น เห็นว่า สามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ (ทวิ, 2528 : 25)

2.3.1 ท้องถิ่นกระทำการแต่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายจนก่อให้เกิด ความเสียหายต่าง ๆ ผู้กำกับดูแล ก็อาจบอกกล่าวการกระทำนั้นได้ และกระทำการแทนองค์ การปกครองท้องถิ่นเสียเอง

2.3.2 ท้องถิ่นไม่กระทำการตามที่มีหน้าที่ต้องกระทำซึ่งอาจเกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมจากการละเลยขององค์การปกครองท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลจึงเข้ามาดำเนินการดังกล่าวเสียเอง ซึ่งโดยปกติจะเตือนให้องค์การปกครองท้องถิ่นทราบชั้นหนึ่งก่อน

สำหรับการกำกับดูแลโดยการดำเนินการแทนนี้ โภคินมีความเห็นว่าค่อนข้างขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและไม่ควรจะให้กระทำได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่สมควรจริง ๆ แต่กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยนั้นไม่ได้วางหลักเกณฑ์ เช่นนี้ไว้ คงต้องดูกฎหมายเป็นฉบับ ๆ ไปว่า ให้อำนาจองค์การกำกับดูแลเข้าไปทำแทนได้หรือไม่ ถ้าหากได้ให้อำนาจไว้ก็ไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าหากไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวแล้วก็มีปัญหา ว่าการที่กฎหมายบังคับให้องค์การภายใต้การกำกับดูแลกระทำการบางอย่าง องค์การกำกับดูแล จะเข้าไปดำเนินการแทนได้หรือไม่ (โภคิน, 2531 : 26 - 27)

นอกจากนี้องค์การหรือบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยหลักทั่วไปแล้ว จะเป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการประกันความอิสระ ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นอาจแยกพิจารณาได้ว่า ตัวบุคคลในที่นี้ คือบุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบ ทางการเมืองขององค์การ โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่องค์การ ปกครองท้องถิ่น ส่วนองค์การนั้นจะเป็นรูปคณะบุคคล คือ สภาท้องถิ่น สำหรับรูปแบบการ กำกับดูแลเหนือองค์การหรือบุคคลเหล่านั้น มีดังต่อไปนี้ (พรชัย , 2530 : 56, 58 - 59)



## 2.1 การยุบสภาท้องถิ่น

เป็นวิธีการที่ใช้เมื่อปรากฏว่าสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ เพราะมีเจตนาใช้อำนาจทางที่ผิด หรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากการแตกแยกเป็นกลุ่มต่าง ๆ จนไม่มีกลุ่มใดมีเสียงข้างมาก ซึ่งทำให้ไม่อาจบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลสภาท้องถิ่น มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งใหม่ได้ ซึ่งการยุบสภาท้องถิ่นนี้ นับว่าเป็นเรื่องสำคัญและร้ายแรง เนื่องจากสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถึงแม้จะกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นในบางเรื่องแต่อำนาจดังกล่าว จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นอาจระบุเหตุใด ๆ ก็ได้เพียงแต่ต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นดังกล่าวด้วย

## 2.2 การสั่งพักราชการ

## 2.3 การถอดถอนจากตำแหน่ง

โดยปกติในหลักการทั่วไปแล้ว ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งก็ย่อมมีอำนาจถอดถอนให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมาจากหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งบุคคลหรือสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง แต่อย่างไรก็ตามการถอดถอนให้สมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งนั้นกระทรวงมหาดไทยต้องเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุที่ระเบียบกฎหมายและข้อบังคับกำหนด จะอาศัยเหตุอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้

## 2.4 การส่งเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน

สำหรับวิธีการนี้จะกระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล เช่นเดียวกับวิธีการดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ



เข้าไปกระทำการแทนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรการปกครองท้องถิ่น ถ้าปรากฏว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น ไม่สามารถจัดอำนวยความสะดวกที่จำเป็นแก่การช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance Institutions) การส่งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเข้าไปดำเนินการแทนนี้ ถ้าหากพิจารณาในแง่ของการกระทำล้วน ๆ ก็จะได้ว่าอยู่ในรูปแบบของการปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งเป็นการกำกับดูแลการกระทำรูปแบบหนึ่ง แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่ขององค์กรที่เจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการแทนก็น่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรการปกครองท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน (อ้างแล้ว)

นอกจากอำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรการปกครองท้องถิ่นและเหนือองค์กรการปกครองท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรการปกครองท้องถิ่นโดยตรงด้วย ได้แก่ การถอนสภาพสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลอย่างมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะการถอนสภาพสภาท้องถิ่นที่มีผลทำให้หมดสภาพขององค์กรการกระจายอำนาจเพื่อการปกครองตนเอง เพราะรัฐบาลกลางได้เข้ามาบริหารงานทั้งหมด

อนึ่ง สำหรับวิธีการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการกำกับดูแลเหนือการกระทำและเหนือบุคคลนั้น มีหลักการโดยทั่วไปว่า การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เป็นการสมานรูป (ทวิ, 2528 : 151 - 152) กล่าวคือ การใช้อำนาจกำกับดูแลแต่ละท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดและระยะทาง ความใกล้ชิดไกลจากรัฐบาลกลาง สำหรับประเทศไทยโดยหลักการทั่วไปจะไม่แบ่งแยกวิธีการกำกับดูแล แต่ก็มีบางกรณีซึ่งมีหลักการนี้ด้วย เช่น การเสนออนุมัติข้อบัญญัติ และข้อบังคับบางกรณีของบางองค์กรการปกครองท้องถิ่นจะต้องเสนอผ่านนายอำเภอ แต่บางกรณีก็จะต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับและความสำคัญขององค์กรการปกครองท้องถิ่น แต่ละประเภท

จากแนวความคิดดังกล่าว สามารถกำหนดแผนภูมิจำแนกการกำกับดูแลทางการปกครอง ประกอบการศึกษาได้ดังนี้



แผนภูมิที่ 6 แสดงองค์ประกอบการกำกับดูแลทางการปกครอง



แหล่งที่มา : สรุปจาก Regourd, 1989 : 80-85.



จากแนวความคิดดังกล่าวเมื่อต้องการทราบว่าการปกครองและการบริหารมีลักษณะการกำกับดูแลทางการปกครอง อาจสะท้อนให้เห็นได้จากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่องค์กรการปกครองท้องถิ่น (Re gourd 1989 : 80 - 82) รัฐบาลกลางมีอำนาจกำกับดูแลระเบียบกฎหมายและข้อบังคับองค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางให้ความเห็นชอบนิติกรรมขององค์กรการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเดิม, 82 : 83) รัฐบาลกลางอนุญาตและอนุมัตินิติกรรมขององค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นหลังทำนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางยกเลิกหรือบอกล้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นหลังทำนิติกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ต่อมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางดำเนินการแทนองค์กรการปกครองท้องถิ่น หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องกระทำ (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางยุบเลิกองค์กรการปกครองท้องถิ่น หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือมีเจตนาใช้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในทางที่ผิดหรือมีการแตกแยกในองค์กรการปกครองท้องถิ่น(อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่องค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางถอดถอนเจ้าหน้าที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นจากตำแหน่ง (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าองค์กรการปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ (อ้างแล้ว) รัฐบาลกลางถอนสภาพองค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว)

## สรุปวิเคราะห์

จากการทบทวนแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการรวมอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครอง การปกครองตนเอง และการกำกับดูแลทางการปกครอง สามารถจำแนกองค์ประกอบที่เป็นดัชนีการรวมอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครอง การปกครองตนเอง การกำกับดูแลการปกครอง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

### 1. การรวมอำนาจการปกครอง

#### 1.1 การขาดเอกภาพชนชาติและเชื้อชาติภายในรัฐ (Maud and Wood, 1975



: 10)

- 1.2 การรุกรานจากชาติอื่น (อ้างแล้ว)
- 1.3 การสร้างเอกภาพภายในรัฐเพื่อให้ปราศจากปัญหาภายใน (อ้างแล้ว)
- 1.4 การควบคุมการตัดสินใจไว้ที่รัฐบาลกลาง (Hill, 1974 : 24)
- 1.5 การควบคุมการดำเนินการไว้ที่รัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว)
- 1.6 การควบคุมกำลังทหารไว้ที่รัฐบาลกลาง (ประยูร, 2533 : 186 - 187)
- 1.7 การควบคุมกำลังตำรวจไว้ที่รัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว)

## 2. การกระจายอำนาจการปกครอง

- 2.1 ปัญหาและความต้องการของประชาชนมากและหลากหลาย (Maud and Wood, 1975 : 10)
- 2.2 ข้อจำกัดของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน (อ้างแล้ว)
- 2.3 รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนของรัฐบาลกลาง (Benfield, 1961 : 25 - 26, 28 - 29 และประยูร, 2533 : 196)
- 2.4 รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนจากรัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว)
- 2.5 รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการโดยเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาและการถอดถอนจากรัฐบาลกลาง (อ้างแล้ว)
- 2.6 องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีบุคลากรและงบประมาณของตนเอง (อ้างแล้ว)
- 2.7 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาปกครองตนเอง (อ้างแล้ว)

## 3. การปกครองตนเอง

- 3.1 ประชาชนมีเสรีภาพและความเสมอภาค (Wit, 1952 : 121 - 122)



- 3.2 ประชาชนในท้องถิ่นเคารพและยึดหลักความเสมอภาคในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้กฎหมาย (อ้างแล้ว)
- 3.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (อ้างแล้ว)
- 3.4 การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันโดยเสรีในการได้มาซึ่งตัวแทนประชาชนเพื่อจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น (อ้างแล้ว)
- 3.5 การตัดสินใจและการบริหารโดยการปฏิบัติตามเสียงข้างมากและการรับฟังเสียงข้างน้อย (อ้างแล้ว)
- 3.6 จรรยาบรรณนักการเมืองซึ่งยึดมั่นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยสุจริตโดยอุทิศผลประโยชน์ส่วนตนและเวลาให้ท้องถิ่น และการดำเนินการด้วยความเป็นธรรม (Rienow, 1952 : 23)

#### 4. การกำกับดูแลทางการปกครอง

- 4.1 การตัดสินใจของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางมากกว่าปัญหาและความต้องการของประชาชน (พรชัย, 2533 : 4 - 8)
- 4.2 การดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเห็นชอบของรัฐบาลกลางหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นมากกว่าปัญหาและความต้องการในท้องถิ่น (อ้างแล้ว)
- 4.3 การที่รัฐบาลกลางสามารถตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่น (อ้างแล้ว)
- 4.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มาปฏิบัติงานในท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่องค์กรการปกครองท้องถิ่น (Regourd, 1989 : 80 - 82)
- 4.5 รัฐบาลกลางอนุญาตและอนุมัตินิติกรรมองค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว)
- 4.6 รัฐบาลกลางเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นหลังทำนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ้างแล้ว)
- 4.7 รัฐบาลกลางยกเลิก หรือบอกล้างองค์กรการปกครองท้องถิ่นหลังทำนิติกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย (อ้างแล้ว)



4.8 รัฐบาลกลางดำเนินการแทนองค์การปกครองท้องถิ่น หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ต้องกระทำ (อ้างแล้ว)

4.9 รัฐบาลกลางยุบเลิกองค์การปกครองท้องถิ่น หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือมีเจตนาใช้อำนาจและความรับผิดชอบในทางที่ผิดหรือมีการแตกแยกในองค์การปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว)

4.10 รัฐบาลกลางสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว)

4.11 รัฐบาลกลางถอดถอนเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่นจากตำแหน่ง (อ้างแล้ว)

4.12 รัฐบาลกลางสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ (อ้างแล้ว)

4.13 รัฐบาลกลางถอนสภาพองค์การปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว)

## ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การบริหารประเทศในลักษณะที่นำการบริหารงานทุกอย่างของรัฐมารวมไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียวเรียกกันว่า "การรวมอำนาจ" (Centralization) นั้น (Riggs, 1967 : 123) ยังได้รวมความเจริญไว้ในส่วนกลางด้วย ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนบทหรือท้องถิ่นกับเมืองหรือส่วนกลาง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วประชาชนในชนบทหรือท้องถิ่นมักพยายามดิ้นรนเข้ามาหาความเจริญ คือ ส่วนกลางหรือเมืองโดยเฉพาะประชาชนผู้มีภูมิลำเนาห่างไกลและแร้นแค้นมักทิ้งถิ่นฐานจากชนบทหรือท้องถิ่นเข้ามาสู่เมืองหรือส่วนกลาง ซึ่งมีความเจริญมากกว่า (Hill, 1974 : 28)

ดังนั้นหากประเทศได้ไม่พยายามกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารไปสู่ท้องถิ่นหรือประเทศที่ประสบความล้มเหลวในการกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ทำให้เกิดผลกระทบต่อความล้มเหลวในการพัฒนาชนบทได้ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ เอ.บี.เลวิส ที่ว่า "ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการพัฒนาประเทศให้บรรลุผลสำเร็จ สิ่งที่ต้องดำเนินการก็คือการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยให้ท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญมีการปกครองตนเอง" (A.B



Lewis, 1958 : 54 - 55) ทั้งนี้ องค์การทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถลดภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ปัญหา และการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง (55 - 56) เพราะโดยหลักการเบื้องต้นรัฐบาลย่อมเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจทางการเมืองการปกครองและอำนาจทางการบริหารอยู่ที่ส่วนกลาง (centralization) ดังนั้น การที่รัฐบาลจะลดภาระการดำเนินงานในท้องถิ่นและมุ่งหมายให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินงานบนพื้นฐานการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางต้องให้การยอมรับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (อนันต์, 2526 : 6 - 7)

1. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยได้รับเลือกตั้งเข้ามารับผิดชอบการบริหารงานในองค์การการปกครองท้องถิ่นภายใต้ความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน การที่ผู้บริหารงานองค์การการปกครองท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) และให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) และการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาลocal ในท้องถิ่นของตน ดังนั้น การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำที่สุดเป็นสิ่งสำคัญเพื่อสร้างรากฐานให้ท้องถิ่น

2. การปกครองท้องถิ่นนอกจากเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่กว้างขวางและเพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตของบ้านเมืองแล้ว ในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด เพราะบทบาทในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความเข้าใจปัญหาได้ดีกว่า ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด โดยเฉพาะกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น ดังนั้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาดำเนินการในเรื่องสำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ในระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลกลางมีมากขึ้น



#### 44 รัฐศาสตร์

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นบริหารงานเสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

4. การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งสร้างและพัฒนาผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่เรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การปกครอง และการบริหาร ในท้องถิ่นย่อมมีพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับประเทศต่อไป

5. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง เพราะการปกครองท้องถิ่น ยึดหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาชนบทที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญ คือการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มและการช่วยตนเองของประชาชนในท้องถิ่น การร่วมมือโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเองจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมากกว่าการพัฒนาชนบทโดยรัฐบาลกลาง

แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์โดยเฉพาะขอบเขตการกระจายอำนาจ และความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นต่อการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก ต่อความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นกับความจำเป็นกับความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองด้วย (วิภา, 2523 : 3)

ดังนั้น ความสำคัญขององค์การการปกครองท้องถิ่น จึงอยู่ที่รัฐบาลกลางจะให้ความสำคัญต่อพื้นที่ที่มีความเจริญมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ การบรรลุผลต่อความเจริญของพื้นที่นั้นรัฐบาลกลางต้องให้องค์การการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้จะต้องพัฒนาความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

## ความหมาย

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น นักวิชาการทั้งหลายต่างก็ให้ความหมายแตกต่างกันออกไปตามความรู้ความเข้าใจ อย่างเช่น Encyclopedia Britannica ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ อำนาจ หน้าที่ (authority) ที่จะกำหนด (determine) การบริหารกิจการ (execute) ภายในเขตพื้นที่ที่กำหนด และขนาดพื้นที่ ซึ่งอยู่ภายในประเทศและมีขนาดเล็กกว่าประเทศ (Encyclopedia Britannica, Volume 14 : 178) ซึ่งแตกต่างกับ แฮริส และเลวี (M.Harris and S.Levey, 1975 : 199) ซึ่งให้ความหมายว่า "การปกครองท้องถิ่น คือการบริหารงานทางการเมือง (political administration) ของหน่วยย่อย (sub divisions) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณะหลายอย่างหลายประเภท อย่างกว้างขวางภายในเขตพื้นที่และประชากรที่กำหนด (200) นอกจากนี้ แฮริสและเลวี ยังได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ มีความแตกต่างกันเป็น 2 ประเภท (200 - 203) คือ ประเภทที่มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (representative bodies) ซึ่งผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น และมีอิสระในการตัดสินใจหรือการดำเนินการตามนโยบาย กับอีกประเภทซึ่งผู้ปกครองมิได้มีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (non representative bodies) แต่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง หรือถ้ามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ผู้ปกครองนั้นก็ไม่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เมื่อประมวลความหมายของแฮริสและเลวี กับ Encyclopedia Britannica แล้วจะพบว่า ไม่แตกต่างกันนักกับดาร์ก ( 2515 : 113) J. Clarke (1956 : 1) V. Holloway (1951 : 398) พิซิต (2531 : 18) และ Wit (1958 : 5) ซึ่งสามารถสรุปเป็นความหมายของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นมีลักษณะแตกต่างกันตามความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยองค์การการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
2. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ



3. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไปมีลักษณะจำลองจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหาร และ องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

4. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น

หากพิจารณาความหมายของการปกครองท้องถิ่นแล้ว พบว่า องค์การการปกครองท้องถิ่นไทยทุกประเภท นับตั้งแต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากการมีองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ หมายถึง สภาท้องถิ่น ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือ องค์ประกอบตามความหมายของการปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองท้องถิ่นบางประเภทที่ยังไม่ชัดเจน ก็คือ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยึดถือความเจริญจำนวนประชากร และขนาดพื้นที่ ในที่นี้หมายความว่าทุกจังหวัดต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด แสดงว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รัฐเป็นผู้จัดตั้งให้ประชาชนมากกว่าประชาชนในท้องถิ่นเอง นอกจากนี้แล้วรัฐบาลกลางยังได้แต่งตั้งผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ปลัดจังหวัด) หัวหน้าส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอ และเลขาธิการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย แสดงว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบตามความหมายที่กำหนดไว้

## หลักการปกครองท้องถิ่น

หลักการปกครองท้องถิ่นจำแนกออกได้เป็น 2 ระบบที่สำคัญ (นิพนธ์, 2519 : 8 - 10) คือ ระบบ Anglo Saxon ซึ่งมีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นอันยาวนานของอังกฤษตั้งแต่สมัย Saxon และ Norman โดยมีการปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่สมัยกลางเป็นต้นมา จนกระทั่งเป็นหลักการเบื้องต้นของการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นระบบ Anglo Saxon เป็นแบบอย่างการปก



ครองท้องถิ่นที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม และมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกรูปแบบการปกครองตนเอง หลักการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ค่อนข้างจะยุ่งเหยิงเพราะไม่มีแบบที่แน่นอน (ชูศักดิ์, 2528 : 6) เนื่องจากอังกฤษยึดถือจารีตประเพณีเป็นหลักในการดำเนินการต่อท้องถิ่นประเทศต่าง ๆ ที่ใช้การปกครองท้องถิ่นระบบนี้ส่วนใหญ่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาก่อน เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อินเดีย และปากีสถาน เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นอีกระบบหนึ่ง คือ ระบบ Continent เป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางเป็นองค์กรที่มีอำนาจเต็มที่ในการปกครองประเทศ องค์กรการปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมายอำนาจบางอย่างจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลาง เพื่อบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นภายในขอบเขตแห่งอำนาจการปกครองท้องถิ่น ซึ่งยึดถือความเป็นเอกภาพ (Uniformity) ของประเทศเป็นสำคัญ ระบบนี้มีต้นแบบมาจากประเทศฝรั่งเศส ต่อมาแพร่หลายในทวีปยุโรป เช่น เยอรมนี อิตาลี สเปน เบลเยียม และประเทศต่าง ๆ ที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศเหล่านี้และประเทศไทย (ชูศักดิ์, 2528 : 8) การปกครองท้องถิ่นระบบ Continent มีอำนาจอย่างไรขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐบาลกลางและระดับการรวมอำนาจของรัฐบาลกลาง (นิพนธ์, 2519 : 11) แต่ประเทศต่าง ๆ ก็พยายามที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของตนให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เปลี่ยนไป ดังนี้ (ชูศักดิ์, 2528 : 23)

1. การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจะต้องสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น
2. ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาท้องถิ่น (Council) ที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจในการตัดสินใจและการวินิจฉัยมากขึ้น
3. การปกครองท้องถิ่นต้องมีฝ่ายบริหารซึ่งผู้บริหารควรเป็นผู้บริหารอาชีพที่ได้รับการศึกษาอบรมฝึกฝนมาอย่างดีมากขึ้น



## โครงสร้างและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศใดมักสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับระบบการเมือง การปกครองของประเทศนั้น ๆ เป็นหลัก หรืออาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นของประเทศใดก็จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับโครงสร้างและการดำเนินการของรัฐบาลกลางของประเทศนั้น ๆ จึงกล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างและการดำเนินการ (R.M. Jackson, 1965 : 20) ทั้งนี้ โครงสร้างและการดำเนินการมีความสัมพันธ์กันจนอาจกล่าวได้ว่าเมื่ออธิบายโครงสร้างก็ต้องอธิบายการดำเนินการด้วย หรือในบางกรณีอาจจะรวมกันว่าโครงสร้างการดำเนินการ ความสัมพันธ์ของโครงสร้างและการดำเนินการมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกัน สะท้อนถึงโครงสร้างและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญคือฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทั้ง 2 ฝ่าย ทั้งนี้ โครงสร้างย่อมมีความสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการแตกต่างกันออกไป (23 - 28) ดังนี้

### 1. การจัดโครงสร้างและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเป็นระดับตามหลักการปกครองประเทศ

การจัดโครงสร้างและการดำเนินการทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น เป็นระดับตามหลักการปกครองประเทศนี้ ถือเป็นหลักสากลที่ทุกประเทศจัดแบ่งการปกครองภายในเป็นระดับซึ่งเรียกว่าจากระดับใหญ่ลงไปหาระดับเล็ก หรือจัดให้มีหน่วยการปกครองย่อยลงไปตามลำดับ กล่าวคือ ประเทศก็อาจจะจัดแบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดโครงสร้างการปกครองเช่นนี้ถือได้ว่า เป็นการจัดแบ่งออกไปตามระดับ โดยมีหน่วยการปกครองใหญ่ และหน่วยการปกครองย่อย

จะเห็นว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยทุกประเภทเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่จัดตั้งขึ้น กล่าวคือ เมื่อกล่าวถึงโครงสร้างการปกครองของประเทศแล้วก็จะทำให้เห็นว่า องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นองค์กรหรือหน่วยการปกครองหนึ่งที่อยู่ในโครงสร้างการปกครองประเทศ ในลักษณะการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นบางประเภท



จะมีระดับของการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่แยกออกจากองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยไม่มีขนาดที่แตกต่างกันไปตามระดับ มีผลทำให้การจัดโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นบางประเภท เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นระดับไม่แตกต่างกันไปด้วย

## 2. การจัดโครงสร้างและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นตามสภาพของชุมชนหรือเขตพื้นที่

สภาพชุมชนในทุกประเภทจัดแบ่งได้เป็นชุมชนหรือเขตพื้นที่ต่าง คือ ชุมชนชนบทหรือเขตชนบท (rural area) ชุมชนเมืองหรือเขตเมือง (urban area) ซึ่งในชุมชนเมืองนี้ โดยทั่วไปจะมีลักษณะที่เป็นชุมชนเมืองขนาดเล็กและชุมชนเมืองขนาดใหญ่ไปจนกระทั่งถึงมหานคร (Metropolis) ดังนั้น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นก็ต้องสอดคล้องกับสภาพชุมชนนั้นด้วย (ประทาน, 2529 : 266) การจัดโครงสร้างการปกครองก็จัดเป็นกิ่งการปกครองตนเองจนถึงการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ เช่น ระบบหมู่บ้าน (Village) เคาน์ตี (Country) เมือง (Town, Town Ship, City) และมหานคร (Metropolis) ซึ่งจัดเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองของสหรัฐอเมริกา (ประทาน, 2529 : 267 - 271)

สำหรับประเทศไทยการจัดโครงสร้างและการดำเนินการทางการปกครอง ถือว่าจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองย่อยรองจากประเทศและมีหน่วยการปกครองย่อยลงไปตามลำดับ คือ อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เขตการปกครองเหล่านี้จัดอยู่ในความรับผิดชอบของการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าเป็นเขตชุมชนชนบทแต่ถ้าพื้นที่ใดในเขตจังหวัดมีความเจริญ รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยก็จะจัดให้มีการปกครองตนเองหรือการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สุขาภิบาล และถ้าเป็นเขตชุมชนเมืองที่ใหญ่ขึ้น และมีความเจริญมากขึ้นก็จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เทศบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงเขตเมืองหรือชุมชนเมือง ก็จะเข้าใจได้ว่า เขตหรือชุมชนนั้นต้องมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลและสุขาภิบาล แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตเมืองหรือชุมชนชนบท ดังนั้นโครงสร้างและการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด น่าจะต้องสอดคล้องกับสภาพของชุมชนชนบทโดยมีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาชนบทซึ่งแตกต่างจากโครงสร้างเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งสอดคล้องกับสภาพของชุมชนเมืองโดยมีความมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาเมือง



### 3. การจัดโครงสร้างและการดำเนินการทางการปกครองท้องถิ่นตามลักษณะการปกครองโดยประชาชนหรือข้าราชการ

การจัดโครงสร้างและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ รัฐบาลกลางมีนโยบายให้การปกครองท้องถิ่นเป็นของประชาชนหรือผู้แทนของประชาชนเพื่อการปกครองตนเอง (Representative Local Government) หรือการปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นของประชาชนเพื่อการปกครองตนเองหรือไม่มีผู้แทนประชาชนเพื่อดำเนินการด้านการปกครอง (Non-representative Local Government) เมื่อพิจารณาองค์การการปกครองท้องถิ่นบางประเภท พบว่ามีลักษณะผสมหรือกึ่งการปกครองตนเอง ซึ่งมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปบริหารงานร่วมกับผู้แทนที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางจึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลที่ประธานมาจากการแต่งตั้ง คือ นายอำเภอ เป็นลักษณะกึ่งการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนและข้าราชการ

### 4. การจัดโครงสร้างและการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ

การจัดโครงสร้างและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นระบบนี้เป็นการพิจารณาความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และอำนาจฝ่ายบริหารขององค์การการปกครองท้องถิ่นโดยพิจารณาถึงการรวมอำนาจ หรือการแบ่งแยกอำนาจ ถ้ารวมอำนาจโครงสร้างการดำเนินการปกครองท้องถิ่นจะมีเอกภาพร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เช่น เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพัทยา และกรรมการสุขาภิบาล แล้วสภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา และกรรมการสุขาภิบาลก็สามารถจัดตั้งฝ่ายบริหารได้ และฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา และกรรมการสุขาภิบาล

ส่วนการแบ่งแยกอำนาจจะแยกกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากฝ่ายบริหารขององค์การการปกครองท้องถิ่นบางประเภท โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลที่ประธานมาจากการแต่งตั้งคือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ จะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแตกต่างกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน



ดังนั้น การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครอง สภาพชุมชน นโยบายหรือความต้องการของรัฐบาลกลางหรือประชาชนในท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาองค์การการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วพบว่าการจัดโครงสร้างองค์การการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ จึงทำให้โครงสร้างองค์การการปกครองท้องถิ่นบางประเภทมีลักษณะแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสากล เพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) คือ มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลเดียว ทำการปกครองประเทศ เมื่อมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การการปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการรวมอำนาจเข้าสู่รัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางไม่จำเป็นต้องกำกับดูแลโดยใกล้ชิด โดยให้ตัวแทนซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง คือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด ดำเนินการกำกับดูแลองค์การการปกครองท้องถิ่นแทนรัฐบาลกลาง โดยอ้างเหตุแห่งเอกภาพการปกครองและการบริหาร (Unity of Administration) แต่การจัดโครงสร้างการดำเนินการขององค์การการปกครองท้องถิ่นยังมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

อย่างไรก็ตาม องค์การการปกครองท้องถิ่นก็ควรมีอำนาจในการดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง และองค์การการปกครองท้องถิ่นควรมีอิสระในการจัดโครงสร้างขององค์การการปกครองท้องถิ่นเองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์การการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นของประชาชน เพื่อประชาชนและโดยประชาชน

## อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า การจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) และเป็นผลของการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) (D.White, 1961 : 102) โดยรัฐบาลกลาง ดังนั้น ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นการประสานให้ชุมชนต่าง ๆ ในประเทศมีความมั่นคงแห่งชาติ (national security) และมีความกินดีอยู่ดี (well being) แต่อำนาจ



หน้าที่และความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลางจะมอบให้กับการปกครองท้องถิ่นเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้โดยบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย (Maddick, 1966 : 107) เพื่อเป็นหลักการที่เคร่งครัดของการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง (R.M.Jackson, 1965 : 39)

เมื่อรัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นต้องมีหลักการที่ไม่ให้เกิดปัญหาความยุ่งยาก องค์กรการปกครองท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารที่ดี หรือหลักการทำงานที่ดีด้วย ซึ่งมีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา ดังนี้ (D. White, 1961 : 103 - 107)

**1. การมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่น ควรพิจารณากำลังเงินและกำลังงบประมาณ (budget)**

ความสำคัญในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยประสบปัญหาการขาดแคลนงบประมาณไม่เพียงพอในการที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นที่กว้างขวางมากมายเกินไปก็อาจเป็นภาระแก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นได้

**2. การมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่น ควรพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถ (capacity) ของเครื่องมือเครื่องใช้**

หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบกว้างขวางเกินไปก็อาจจะประสบกับปัญหาทำให้การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่ากำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งอาจเป็นผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชนได้ (อ้างแล้ว)

**3. การมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นควรมอบเรื่องที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง**

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรการปกครองท้องถิ่นนั้นควรเป็นกิจการที่สอดคล้องกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจัง และถ้ากิจการนั้นมากกว่า



อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือกิจการที่รัฐบาลกลางต้องการความเป็นเอกภาพและความมั่นคง ก็ไม่ควรมอบหมายให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนกรณีการศึกษาหรือการรักษาพยาบาลของกรุงเทพมหานครหรือเทศบาลต่าง ๆ รัฐบาลกลางต้องมีภาระในการจ่ายเงินอุดหนุน (grant in aids) ให้แต่ละเทศบาลและกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้การศึกษา และการรักษาพยาบาลมักไม่ได้มาตรฐานหรือมักดำเนินการไปไม่ได้ดีเท่ากับรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่ควรมอบอำนาจหน้าที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่น ดำเนินการโดยไม่มีมาตรฐาน ไม่มีความสอดคล้องกับภารกิจขององค์กรการปกครองท้องถิ่น (อ้างแล้ว) ซึ่งหลายประเทศได้พิจารณาแก้ไขปัญหาการทำงาน เพื่อให้้องค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการเป็นภาระแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง หรือเพื่อมิให้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลกลาง ซึ่งในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการเฉพาะหน้าขึ้น เรียกว่า Special district (C. Cunnings, Jr. and Wise, 1971 : 659) ซึ่งนับเป็นผลดีต่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับภาระหน้าที่ขององค์กรการปกครองท้องถิ่นส่วนประเทศอังกฤษ ได้ให้สัมปทานการบริการสาธารณะ กล่าวคือ ให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนได้เช่นเดียวกับกิจการเดินรถประจำทาง เป็นต้น

ถ้าองค์กรการปกครองท้องถิ่นมอบกิจการบางอย่างให้ภาคเอกชนดำเนินงานในรูปของสัมปทานก็อาจจะได้รับผลดีขึ้น และถ้ารัฐบาลไม่มอบกิจการบางอย่างให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีมาตรฐานอย่างเสมอภาคอย่างไรก็ตามการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและเจตนารมณ์ของรัฐบาล กล่าวคือ องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้าง หรือไม่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอะไรบ้าง อย่างไรก็ดี หน้าที่ของรัฐบาลกลางต่อองค์กรการปกครองท้องถิ่นนั้น หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจและความรับผิดชอบเพียงพอ รัฐบาลกลางก็อาจจัดตั้งองค์กรการปกครองพิเศษ เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะหน้าขึ้น เพื่อควบคุมมาตรฐานหรือบริการต่าง ๆ ให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน (Middick, 1966 : 109 - 110) ซึ่งกล่าวโดยสรุปนโยบายของรัฐบาลเป็นปัญหาที่มีผลต่อการควบคุมดูแลหรือการอนุญาตให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการมากขึ้นที่ละขั้นที่ละตอนต่อการปกครองตนเอง (system of gradual responsibility for local authorities)



และการแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

เมื่อเป็นดังนี้ การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น จึงมีลักษณะดังนี้ (Wit, 1953 : 14 - 16)

1. บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป

การบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไปมีความมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หรือเป็นแบบแผนเดียวกัน (uniformity) แก่การบัญญัติอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่เลือกกระทำได้

อย่างไรก็ตามการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไปได้ถือปฏิบัติ ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายหรือธรรมนูญของมลรัฐ จะบัญญัติแนวทางอันเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการที่ธรรมนูญของมลรัฐต่าง ๆ ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการที่จะเลือกเอาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของตนได้ตาม home rule charters ซึ่งเป็นการบัญญัติแนวทางกว้าง ๆ เอาไว้

2. บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงในแต่ละองค์การปกครองท้องถิ่น

การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น อาจกระทำได้ในลักษณะที่รัฐบาลกลางจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกฎหมายนั้น ๆ เช่น เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร ความแตกต่างของแต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ละจังหวัดก็น่าจะมีความเฉพาะเจาะจงในแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเช่นกัน

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์การปกครองท้องถิ่น

ดำเนินการเป็นกรณี ๆ



การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่องค์กรการปกครองท้องถิ่น เป็นกรณี ๆ เป็นการให้อำนาจการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอำนาจของรัฐบาลกลางของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งเจ้าสังกัดอาจมีคำสั่งให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เช่น ประเทศอังกฤษได้ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในการออกคำสั่งให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติงาน โดยการอนุมัติหรือการกำหนดเงื่อนไขหรือการให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรการปกครองท้องถิ่น ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะสั่งการใด ๆ ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติได้นอกจากเจ้าหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งนับว่าเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการกำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่จะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เพราะงานในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรการปกครองท้องถิ่นควรผูกพันกับชีวิตจิตใจของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องพิจารณาถึงการให้บริการ หรือการที่ประชาชนในท้องถิ่นได้ประโยชน์ (interest) และมีความรู้สึกรักษาและหวงแหนร่วมกัน โดยเฉพาะการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น นอกเหนือจากการบริการประชาชน ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุดของการดำเนินการปกครองท้องถิ่น (Central Office of Information, 1986 : 18 - 19) แต่การดำเนินการบางอย่างต้องอาศัยกำลังและความสามารถ (capabilities) เป็นพิเศษ เช่น การปราบปรามโจรผู้ร้าย การป้องกันอาชญากรรม และการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ (security) ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางไปดำเนินการ

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรการปกครองท้องถิ่น สามารถอนุมานได้จากการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ และในบางประเทศในทวีปยุโรป ซึ่งมีหลักการดังนี้ (Wit, 1958 : 59 - 62)

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience or communal service)

งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึงการอนุรักษ์ลักษณะและสภาพทางธรรมชาติของท้องถิ่น การจัดตั้งพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น การอนุรักษ์โบราณสถาน



ของท้องถิ่น การรักษาภาวะธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ของท้องถิ่น การจัดทำสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดทำสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย การแก้ปัญหามลพิษหรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งหลายอันจะเกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นควรเข้าไปดำเนินการและเสริมสร้างจิตสำนึกแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดความผูกพันและการหวงแหนในชีวิตประจำวันมากที่สุด

## 2. งานที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัย (protective service)

งานที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยนี้ อาจพิจารณาได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในบางประเทศซึ่งไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค (deconcentration) เช่น ในประเทศอังกฤษ ตำรวจท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศไทย ตำรวจในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ถือว่าการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม การรักษาความมั่นคงปลอดภัยนี้เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในท้องถิ่น การมีหน่วยรักษาความปลอดภัยและหน่วยดับเพลิง เป็นสิ่งจำเป็นในการบริการในเรื่องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยอันเป็นหน้าที่ที่องค์กรการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการ แต่ปรากฏว่าการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ดังกล่าวนั้น องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยกลับไม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต่อภารกิจนี้เลย

อย่างไรก็ดี ปัญหาถกเถียงกันว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยควรมีตำรวจท้องถิ่นที่ดำเนินการรักษาความมั่นคงปลอดภัยหรือไม่นั้น ประเทศที่ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น องค์กรการปกครองท้องถิ่นต้องมีตำรวจท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการ และการจัดตั้งตำรวจท้องถิ่น ตำรวจมลรัฐ และตำรวจ Country ซึ่งในสหรัฐอเมริกา เป็นการจัดขึ้นในแต่ละชุมชน แต่ตำรวจในแต่ละชุมชนจะมีการร่วมมือกันเป็นระบบ Combine Police district หากปัญหาอาชญากรรมนั้นเกิดขึ้นระหว่างชุมชนดังนั้น ตำรวจไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางในการป้องกันและการปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งตำรวจองค์กรการปกครองท้องถิ่น ก็ควรมีการจัดตั้งขึ้นได้ เพื่อการรักษาความปลอดภัย การกำกับดูแลและการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือผู้ละเมิดข้อบัญญัติและข้อบังคับขององค์กรการปกครองท้องถิ่น เช่น การรักษาความสะอาด เป็นต้น



### 3. งานที่เกี่ยวกับการบริการสวัสดิการสังคม (Social welfare services)

งานที่เกี่ยวกับการบริการสวัสดิการสังคมนี้ มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก โดยองค์การปกครองท้องถิ่น ควรร่วมมือกับรัฐบาลกลางเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา และคนพิการ การจัดกิจกรรมบันเทิง เช่น การจัดแสดงดนตรีและวัฒนธรรม และการจัดห้องสมุด เป็นต้น เพราะงานที่เกี่ยวกับการบริการสวัสดิการสังคมนั้น ถือได้ว่าเป็นการบริการขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นถึงได้รับบริการดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกทำให้ประชาชนเล็งเห็นความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่น เมื่อประชาชนเล็งเห็นความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

### 4. งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (The Trading or Commercial Services)

งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นนั้นนับว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการแล้ว ถือได้ว่าเป็นการบริการแก่ประชาชน ถ้าหากปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลที่ดีเท่าที่ควร และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสถานขนานูบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดให้มีตลาด การจัดการเดินรถ เป็นต้น การดำเนินงานในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นการบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นการดำเนินการโดยเรียกค่าบริการจากประชาชนได้เพื่อเป็นรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่น แต่มีข้อสังเกตว่าการพาณิชย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่ควรดำเนินการนั้นไม่ควรอาศัยต้นทุนหรือการลงทุนที่สูงหรือเทคนิคในการจัดการเฉพาะเจาะจงมากเกินไป ซึ่งถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่น ดำเนินการแล้วก็อาจประสบกับการขาดทุนได้

อนึ่ง การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องระมัดระวังอยู่บ้าง โดยเฉพาะการดำเนินการไม่ควรมุ่งผลกำไรจนเกินไป เพราะการพาณิชย์



ขององค์กรการปกครองท้องถิ่นควรเป็นการสงเคราะห์ประชาชนด้วย ดังนั้น การพาณิชย์ขององค์กรการปกครองท้องถิ่น จึงควรเป็นการบริการประชาชน โดยคำนึงถึงความเป็นระเบียบและมาตรฐานในการให้บริการ โดยมีผลประโยชน์ตอบแทนการบริการประชาชนบ้าง โดยมีได้มุ่งหวังผลกำไรจนเป็นการบริหารธุรกิจ

#### 5. งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน (local and community development)

การพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนถือว่าเป็นภารกิจสำคัญที่รัฐบาลกลางจะต้องมอบหมายให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชน เช่น การจัดระบบผังเมือง การจัดระเบียบของชุมชน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการส่งเสริมการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพ มีรายได้ มีการทำมาหากินบนพื้นฐานการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (infra structure) และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรการปกครองท้องถิ่นต้องตระหนักในการพัฒนาเมืองและการพัฒนาชุมชนด้วย

### การปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่น

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถสรุปลักษณะสำคัญการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ (ประยูร, 2533 : 189 - 193)

1. มีองค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การออกกฎข้อบังคับ และการควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ
2. มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์กรหรือคณะผู้ปกครองบริหารซึ่งจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนต่อการเลือกผู้ปกครองบริหารท้องถิ่นของตนเอง
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสาย



การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

4. มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้และการจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. มีการควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ ระดับการควบคุมดูแลจากรัฐบาลกลางจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม เพราะการมีอิสระในการดำเนินงานขององค์กรการปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปรัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลบางอย่างอยู่

## การควบคุมการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการควบคุมการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจจะมีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศได้ กล่าวคือ บางประเทศควบคุมการปกครองท้องถิ่นมาก บางประเทศควบคุมการปกครองท้องถิ่นน้อย ทั้งนี้ อาจมีประเด็นที่พิจารณาถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีผลแตกต่างกันไปได้ ดังนี้ คือ (C. Cummings Jr. and wise, 1971 : 71 - 73)

### 1. ลักษณะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state)

รัฐเดี่ยวทั้งหลาย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และไทย เป็นต้น มีการปกครองท้องถิ่นที่มีการควบคุมหรือความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางอยู่เป็นอันมาก การควบคุมของรัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทย จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่น เสมือนหนึ่งเป็นองค์กรอยู่ในปกครองบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แม้แต่ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวก็เช่นเดียวกัน นโยบายในการควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะที่มีความใกล้ชิดผูกพันมากที่สุด โดยกระทรวง ทบวง กรมจากส่วนกลาง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นไปใน



ลักษณะของการควบคุมอย่างเคร่งครัด เนื่องจากระบบการปกครองของประเทศเป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งมีความใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่งซึ่งต้องการเอกภาพการปกครองและการบริหาร (unity of administration) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความมั่นคงแห่งชาติ (national security) ซึ่งมีลักษณะเหล่านี้เป็นการตรงข้ามกับลักษณะของรัฐที่มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ (federal states) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

## 2. ลักษณะของรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ (federal states)

ลักษณะของรัฐที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกานั้นดูเหมือนจะเป็นโดยสภาพของรัฐ ดังนั้น การกระจายอำนาจการปกครองจึงมีอยู่ในเบื้องต้นของระบบการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลกลาง โดยแต่ละมลรัฐ (states) ที่ จะควบคุมองค์การการปกครองท้องถิ่นแทน การควบคุมเป็นการให้ความช่วยเหลือเป็นส่วนใหญ่ และองค์การการปกครองท้องถิ่นมักจะมีอิสระและไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือนโยบายหลักอันเป็นส่วนรวมของรัฐบาลกลาง (federal government) และเมื่อเป็นดังนี้สัมพันธภาพของการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของมลรัฐไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจึงอาจจะผิดแผกแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐได้

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐจึงเป็นไปตามสิทธิของแต่ละมลรัฐ ตามรัฐธรรมนูญ (charter) ที่ให้อำนาจไว้ และองค์การการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐต่าง ๆ สามารถจัดตั้งได้โดยรัฐธรรมนูญ (charter) ของมลรัฐ เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลาง ยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในกรณีพิเศษที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของตนเองได้ เรียกว่า Home rule charters ซึ่งความหมายของ Home rule charters ก็คือ รัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิแก่ประชาชนในมลรัฐต่าง ๆ เลือกเอารูปแบบและวิธีการปกครองท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นเพื่อการปกครองตนเองไม่ว่าจะเป็นเทศบาล หรือ Municipality โดยการเลือกตั้งคณะกรรมการตามแต่จะเห็นสมควร เพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างการกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการนี้เรียกว่า Charter Commission หรือ Board of Free holders เมื่อ กำหนดรูปแบบแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวก็จะเสนอความเห็นต่อประชาชนท้องถิ่นนั้นเพื่อ ให้ความเห็นชอบ เมื่อประชาชนให้การรับรองแล้วก็เป็นอันว่าเกิดเป็นรัฐธรรมนูญ (Charter)



การปกครองท้องถิ่นใหม่ (Wit, 1958 : 14)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะเป็นไปตามลักษณะของการปกครองประเทศในรูปของรัฐ กล่าวโดยสรุปก็คือ รัฐเดี่ยว (unitary states) ความสัมพันธ์ในการควบคุมระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นมีมาก แต่ถ้าเป็นสหพันธรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นก็น้อย เพราะการปกครองประเทศกำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่องค์การปกครองท้องถิ่นไว้แล้ว (16)

นอกจากลักษณะของรัฐอันเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างกันไป สิ่งสำคัญอยู่อีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อย หรือกำหนดได้ องค์การปกครองท้องถิ่น มีความสัมพันธ์อย่างไรกับรัฐบาลกลาง (18) เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเช่นกัน เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไทยโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา กำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือนายอำเภอ และความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นโดยในแบบพิธีการ (formal) หรือนอกแบบพิธีการ (informal) ก็ตามทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ในสายการปกครองบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยมากกว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลกลาง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นระบบการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (R.M. Jackson, 1965 : 233) กล่าวคือ รัฐบาลกลางยังต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปกครองท้องถิ่น และต่อประชาชนอีกด้วย เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลกลาง เพราะรัฐบาลกลางได้มอบภาระมาให้แล้วในรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครอง และเป็นไปในหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) คือ



## 62 รัฐสภาสาร

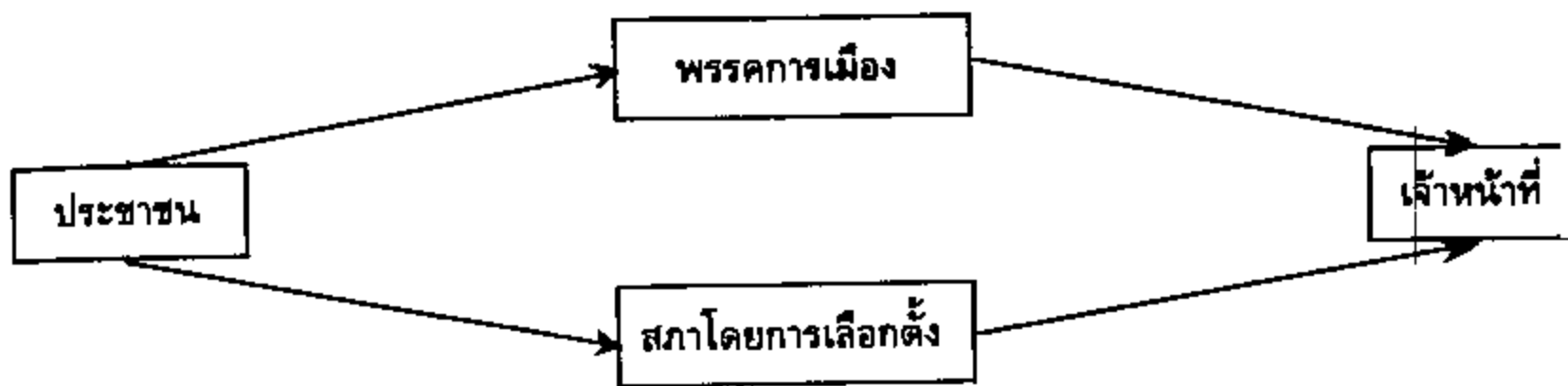
รัฐบาลยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอยู่เสมอ (D. White 1961 : 102) แต่ถ้าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บริการแก่ท้องถิ่นหรือสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้ เป็นต้นว่าการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ การขาดงบประมาณใช้จ่ายในการดำเนินงาน และการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ รัฐบาลกลางก็ถือเป็นภาระที่จะต้องเข้าระดับระดมให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ นับตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา จนกระทั่งไปถึงการยุบเลิกองค์กรการปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางก็ยังต้องกำกับดูแลองค์กรการปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา และโดยนัยนี้จึงถือว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์กัน และในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ความสัมพันธ์ดังกล่าวก็อาจเป็นไปในรูปที่รัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นมีต่อกันในลักษณะการให้ความช่วยเหลือ การให้คำแนะนำมากกว่าการควบคุมและการกำกับดูแล (F. Adrain, 1980 : 90 - 104) เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญหรือความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นหรือความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน รัฐบาลกลางจะต้องรับผิดชอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นในรูปของการควบคุมก็ยังคงมีความจำเป็น หากแต่การควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่ควรเป็นการควบคุมที่ให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลกลาง

การควบคุมของการปกครองท้องถิ่น อาจเลือกได้สามแบบอย่างด้วยกันตามความเห็นของ อนันต์ (2517 : 7 - 8) ดังนี้

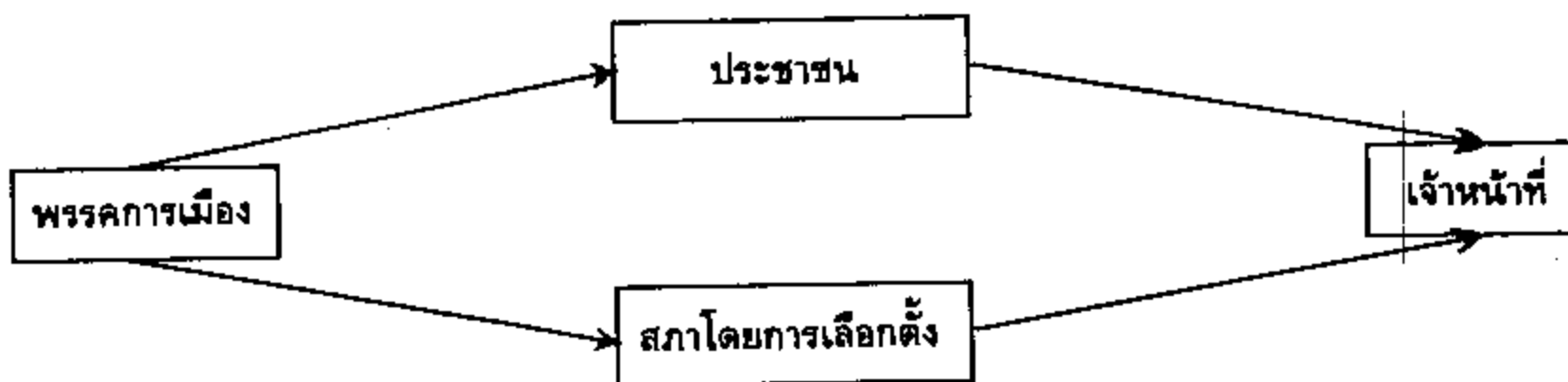


แผนภูมิที่ 7 แสดงการควบคุมของการปกครองท้องถิ่น

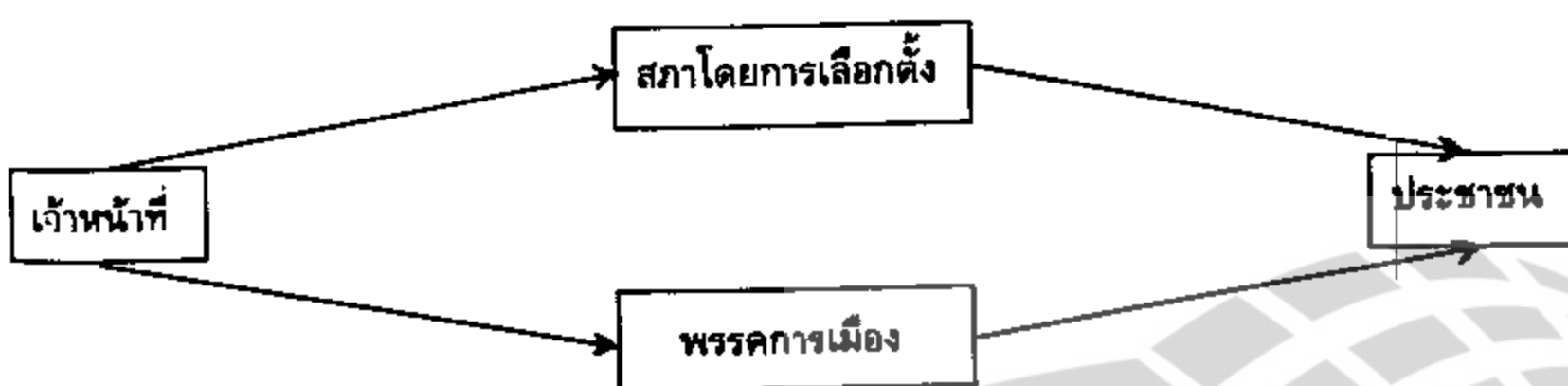
1. การควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย



๒. การควบคุมตามแนวทางของพรรคการเมือง



๓. การควบคุมตามแนวทางของระบบราชการ



แหล่งที่มา : สรุปจาก อนันต์, ๒๕๑๗ : ๗-๘.



LIART

จากรูปแบบดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการควบคุมที่รัฐบาลกลางใช้อยู่ในปัจจุบันก็คือ รูปแบบที่ 3 ซึ่งเป็นการปกครองของระบบราชการและโดยข้าราชการที่ทำให้องค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยไม่สามารถปกครองตนเองได้เลย รูปแบบที่ 2 นั้นเป็นแบบอย่างการปกครองโดยพรรคการเมือง ซึ่งเหมาะสมกับท้องถิ่นที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถเลือกผู้รับสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเองได้ พรรคการเมืองต่าง ๆ จะทำหน้าที่เลือกเฟ้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเสนอต่อประชาชน ส่วนรูปแบบที่ 1 เป็นแบบอย่างการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเต็มที่ ประชาชนในท้องถิ่นต้องควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยการเลือกผู้แทนของตนจากบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เข้ามากำหนดนโยบายเป้าหมายในการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นับว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนในท้องถิ่น กล้าทำสิ่งต่าง ๆ เพื่อตนเอง ดังนั้น การควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทย จึงควรเป็นไปตามรูปแบบที่ 1 มากที่สุด

เมื่อพิจารณาดูจากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ต่อกันดังกล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ก็มีวิธีการควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นในลักษณะกว้าง ๆ ซึ่งคล้ายคลึงกัน พอที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการได้ ดังนี้ (R. Rienow, 1952 : 199 - 202)

#### 1. การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (legislative control)

การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายนี้ ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เรียกว่า การควบคุมโดยรัฐสภา (Parliamentary control) ทั้งนี้ ย่อมมีความหมายเช่นเดียวกัน การควบคุมโดยกระบวนการนิติบัญญัติโดยองค์กรการปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นหรือได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยการบัญญัติกฎหมาย ให้มีรูปแบบโครงสร้างการดำเนินการอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ และการยุบเลิกองค์กรการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเรียกได้ว่าเป็นการควบคุมการปกครองท้องถิ่นโดยการบัญญัติกฎหมาย

การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายอาจจะเรียกว่า Legislative Control หรือ Parliamentary Control โดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายริเริ่ม (Initiative) เสนอกฎหมาย โดยปกติแล้วก็จะต้องได้รับการพิจารณาจากสภา ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาล



เสนอกฎหมาย โดยปกติแล้วก็จะต้องได้รับการพิจารณาจากสภา ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลกลางประสงค์จะจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางก็จะเสนอร่างระเบียบกฎหมาย เช่น ร่างระเบียบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในแต่ละจังหวัด และเมื่อสภาเห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นกรณีไป ตามการจัดตั้งจังหวัดของแต่ละจังหวัดเป็นกรณี และไม่เพียงแต่เท่านั้น การดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นยังถูกควบคุมโดยกฎหมาย เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดเก็บรายได้และจัดเก็บภาษี ก็หาได้ทำไปโดยพลการไม่ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะจัดเก็บรายได้ และจัดเก็บภาษีอย่างไร ก็คงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ด้วย

การควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายนี้จะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกา การจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นไปตามกฎหมายกล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายหรือธรรมนูญ คือ "Charters" (Wit, 1958 : 21 - 23) แต่เดิมมาการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้รับจัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมาย เช่น Special Charters ซึ่งเป็นธรรมนูญกำหนดการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น ต่อมาได้มีการแก้ไข Special Charters เป็น General Charters คือ ระบุการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นให้เป็นระบบเดียวกันในมลรัฐต่าง ๆ แต่เป็นเพียงการกำหนดหลักการกว้าง ๆ องค์การปกครองท้องถิ่นจะเป็นกิจการปกครองตนเอง (quasi municipal corporations) หรือจะเป็นการปกครองตนเองอย่างแท้จริง (municipal corporations) รูปการปกครอง county หรือรูปการปกครอง city หรือรูปการปกครอง municipality ต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่องค์การปกครองท้องถิ่นมลรัฐต่าง ๆ กำหนดเอง

อย่างไรก็ดีลักษณะของ General Charters ดังกล่าวก็มีปัญหาอยู่มาก คือ ความมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีโอกาสเลือกรูปแบบการปกครองตนเองได้ ทำให้เกิดความหลากหลายจนขาดมาตรฐาน จึงได้มีการใช้ธรรมนูญใหม่เรียกว่า Classification โดยจำแนกชนิดและประเภทของการปกครองท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และชั้นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จะได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขผลอันเป็นที่ไม่พึงพอใจใน Special Charters และ General



Charters (Wit, 1958 : 22) ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น การใช้ Classification นี้ จึงเป็นการจำแนกชั้นอันแสดงถึงความแตกต่างขององค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีระดับชั้นตามความเจริญของแต่ละจังหวัด คล้ายคลึงกับเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร เช่นกัน

## 2. การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรม (judicial control)

การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมนี้สะท้อนให้เห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นนี้ ไม่ควรมีอิสระจนถึงกับไม่สามารถควบคุมโดยกฎหมาย หรือกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นกำหนดให้เป็นนิติบุคคล โดยนัยนี้องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ควรละเมิดสิทธิของเอกชนหรือองค์กรนิติบุคคลอื่นใด และสามารถถูกฟ้องร้องและถูกพิพากษาเพื่อความเป็นธรรมและในทำนองเดียวกัน ถ้าหากเอกชนหรือองค์กรนิติบุคคลอื่นใดละเมิดหรือทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นเสียหายองค์กรหรือองค์กรนิติบุคคลก็ชอบที่จะถูกฟ้องร้องได้เช่นเดียวกัน ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าการควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมหรือศาลนั้นเป็นหลักประกันมิให้เกิดการละเมิด หรือการก้าวล่วงสิทธิซึ่งกันและกันนั่นเอง

ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส มีความเคร่งครัดมากถึงกับมีการจัดตั้งศาลปกครอง หรือ Conseil d'Etat เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นในกรณีเจ้าพนักงานหรือองค์การปกครองท้องถิ่นละเมิดเอกชน หรือละเมิดองค์กรนิติบุคคลอื่น ๆ ก็ตาม ก็อาจจะถูกฟ้องร้องและปัญหาต่าง ๆ นำมาซึ่งข้อพิพาทขัดแย้งระหว่างเอกชนองค์กรนิติบุคคลกับองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดปัญหาไป นับว่าเป็นหลักประกันถึงบทบาทศาลปกครองต่อกระบวนการยุติธรรม ที่เป็นหลักประกันในความยุติธรรมและความมีประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น (the conseil d'etat the competent court). (Wit, 1958 : 77) ส่วนประเทศอังกฤษก็ถือว่าระบบควบคุมการปกครองท้องถิ่นโดยศาลนั้นมีความสำคัญมาก เพราะการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับองค์การปกครองท้องถิ่น และหากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่นละเมิดหรือทำให้ประชาชนหรือเอกชนหรือองค์กรนิติบุคคลเสียหายในลักษณะที่เป็นการกระทำที่เกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไว้ (ultra vires) ก็อาจจะถูกฟ้องร้องได้ และถูก



ร้องเรียนต่อรัฐบาลกลาง (J.H. Warren, 1963 : 56) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถสอบสวนการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยกระบวนการยุติธรรมได้

### 3. การควบคุมการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น (administrative control)

การควบคุมการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นนี้ มีความสำคัญมาก เพราะการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพได้หรือไม่ หรือมีผลเสียหายต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางย่อมอยู่ในภาวะของความรับผิดชอบที่จะต้องเข้าไปตรวจตราแนะนำและควบคุมให้เกิดผลดีต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นอยู่เสมอ การควบคุมดังกล่าวนี้การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสถือว่ามีความสำคัญมาก เรียกการควบคุมการบริหารงานเช่นนี้ว่า "La tutelle administrative" หรือ "Tutelage" ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบที่รัฐบาลกลางต้องควบคุมดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น และการควบคุมดูแลนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำงานโดยไม่มีประสิทธิภาพนั่นเอง (สะอาด, 2527 : 170)

อย่างไรก็ดีการควบคุมการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่น (Administrative control) นี้ อาจพิจารณาได้จากหลักการต่าง ๆ ดังนี้ คือ (อ้างแล้ว : 172 - 174)

#### 3.1 การควบคุมทางการคลัง (financial control)

การควบคุมทางการคลังนี้เป็นไปตามลักษณะของการคลังทั่ว ๆ ไป กล่าวคือนับตั้งแต่การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การบัญชี การจัดซื้อพัสดุและการจัดจ้าง และการตรวจสอบบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องได้รับการควบคุมจากรัฐบาลกลาง

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การควบคุมทางการคลังต่อองค์การปกครองท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่การจัดหารายได้จนถึงการตรวจสอบบัญชี กระทรวงมหาดไทยได้ตราเป็นกฎหมายไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีที่มาของรายได้ก็ประเภทสัดส่วนเท่าใด โดยเฉพาะรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ค่า



ธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เงินอุดหนุน พันธบัตรและเงินกู้ ทรัพย์สิน และตลอดจนรายได้จากผู้บริจาคหรืออุทิศให้เหล่านี้กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเป็นกฎหมายอย่างชัดเจนและรายได้ที่จัดเก็บในอัตราที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจโดยกฎหมายเช่นเดียวกันเมื่อมีรายได้แล้วการกำหนดรายจ่ายก็ต้องจัดทำในรูปของงบประมาณ (budget) และเมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีงบประมาณในการดำเนินงานเพียงพอ รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยจะเข้าช่วยเหลือในรูปของการให้เงินอุดหนุน (grant in aids) เพราะเงินอุดหนุนเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลกลางต้องให้ความช่วยเหลือแก่องค์การปกครองท้องถิ่น (R.M. Jackson, 1965 : 257) และเมื่อให้เงินอุดหนุนก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุมการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น และในที่สุดการใช้จ่ายเงินขององค์การปกครองท้องถิ่นในกิจการต่าง ๆ ก็เป็นไปตามระเบียบที่รัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะการตรวจสอบบัญชี (audit) เพราะการตรวจสอบบัญชีจะทำให้ทราบว่าองค์การปกครองท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเงินไปตามหลักการและระเบียบการบริหารที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้หรือไม่

### 3.2 การควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล (control over local governmental personnel)

การควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่สุดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลกลางใช้ระบบการบริหารงานบุคคล (personnel administration) อย่างไร ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกันกับรัฐบาลกลาง ซึ่งกล่าวโดยทั่วไปแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะประกอบด้วยบุคคล 2 ประเภท คือ (Wit, 1958 : 78 - 79)

3.2.1 ข้าราชการการเมือง ที่เป็นสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายและวิถีทางการเมือง

3.2.2 ข้าราชการประจำ ได้แก่ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำ อย่างไรก็ตาม การควบคุมระบบการบริหารบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นในบางประเทศถือว่าไม่ควรควบคุมข้าราชการฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติ



และฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพราะบุคคลเหล่านี้ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะถูกควบคุมโดยระบบพรรค และรัฐสภา และประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลเหล่านี้ก็มีกฎหมายกำหนดถึงหลักเกณฑ์ คุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งไว้แล้วแต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส (Wit, 1958 : 80) และประเทศไทย กฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางโดยกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมคุณสมบัติของบุคคลที่มาจากเลือกตั้งไว้อย่างกว้างขวาง เช่น การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดพ้นจากหน้าที่ได้ ในเมื่อมีกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดขาดการประชุม โดยปราศจากเหตุอันสมควรก็ดี หรือกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดประพฤติตนอันเป็นที่เสื่อมเสีย หรือจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแต่สิ่งที่น่าสนใจก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือสภาจังหวัด เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เลขาธิการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการจังหวัด และ หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ/กิ่งอำเภอ พ้นจากท้องถิ่นได้ สะท้อนให้เห็นว่าการควบคุมระบบการบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทยแต่เพียงฝ่ายเดียว

สำหรับการควบคุมตัวบุคคล โดยทั่วไปจะเป็นไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติ การกำหนดมาตรฐานความรู้ และการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนเป็นสำคัญซึ่งในเรื่องนี้การควบคุมของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับบุคคล มีความมุ่งหมายให้การที่บรรจุแต่งตั้งบุคคลให้เป็นไปด้วยดี เพื่อให้การบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพนั่นเองแต่บุคคลควรเป็นประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแก่ประชาชน

## สรุปวิเคราะห์

เมื่อศึกษาแนวความคิดและหลักการปกครองท้องถิ่นอาจกล่าวได้ว่าปัญหาของการรวมอำนาจการปกครองก็คือการรวมความเจริญไว้ที่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างระหว่างเมืองและชนบท (Hill, 1974 : 28) การกระจายอำนาจการปกครองและอำนาจการบริหารเป็นการปกครองตนเองจะเป็นจุดเริ่มต้นสู่ความสำเร็จในชนบท (A.B. Lewis, 1958 : 55)



## 70 รัฐสภาสาร

โดยองค์การปกครองต้องสามารถลดภาระของรัฐบาลกลาง และต้องมีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไปอย่างทั่วถึง (55 - 56) ซึ่งรัฐบาลกลางต้องยอมรับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้ (อนันต์, 2526 : 6 - 7)

1. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้ามาบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่นผู้บริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการฟังเสียงประชาชน การมีอำนาจถอดถอนจากตำแหน่งในองค์การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน และการรับรู้ปัญหาเพื่อช่วยแก้ปัญหาและการตอบสนองความต้องการโดยประชาชนในท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีเพิ่มมากขึ้นและหลากหลายมากขึ้น ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นควรดำเนินการเอง เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
3. การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการเรียนรู้และการพัฒนาประสบการณ์และความสามารถทางการเมือง การปกครอง
4. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นริเริ่มและช่วยตนเองซึ่งสอดคล้องกับหลักการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง และการพัฒนาระบบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จได้ขึ้นกับความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นต่อการปกครองตนเอง (ลิขิต, 2523 : 3)

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นอาจสรุปได้ว่าปัจจัยที่ชี้ให้เห็นว่าการบริหารการปกครองใดเป็นการปกครองท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จาก

1. องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามระเบียบกฎหมาย
2. องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างและการดำเนินการแตกต่างกันตามความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น ความเจริญ จำนวนประชากร และขนาดพื้นที่
3. องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ



LI RT

4. องค์การปกครองท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้บริหารซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเลือกหรือเป็นตัวแทนเพื่อปฏิบัติงานในองค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นจะมีการกระจายอำนาจมาน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง จะมีการมอบอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นมาน้อยเพียงใด (นิพนธ์, 2519 : 11) แต่อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่าในอนาคตระบบการปกครองและระบบการบริหาร จะมีการพัฒนาและการบูรณาการสู่การปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น (ชูศักดิ์, 2528: 23) ดังนั้น การจัดโครงสร้างการดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่เป็นอิสระ ประสิทธิภาพและความสามารถในการแก้ไขปัญหา และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งก็คือ การจัดโครงสร้างการดำเนินการขององค์การการบริหารส่วนจังหวัดไม่สอดคล้องกับหลักการจัดโครงสร้างและการดำเนินการตามแนวความคิดของ R.M. Jackson (1965 : 20 - 28) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดโครงสร้างและการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่ขัดกับหลักระดับหรือขนาดการปกครอง หลักสภาพชุมชนหรือเขตพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีการพัฒนาหรือความเจริญ ยิ่งไปกว่านั้นการจัดโครงสร้างและการดำเนินการขององค์การปกครองท้องถิ่นไทยยังมีการผสมผสานระหว่างหลักการรวมอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจการปกครองกับหลักการปกครองโดยประชาชนและโดยข้าราชการ ทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะที่สับสนว่าองค์การปกครองท้องถิ่นไทย เป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบมากน้อยเพียงใดในเชิงประจักษ์

นอกจากนี้การดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต้องสอดคล้องกับรัฐบาลกลาง ซึ่งมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความสามารถทางด้านการเงิน บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ นโยบายของรัฐบาลกลาง ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (R.M. Jackson 1965 : 39, D. White, 1961 : 103 - 107 C. Cummings Jr. and wise, 1971 : 59 และ Maddick, 1966 : 109 - 110) ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กร



การปกครองท้องถิ่น อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป และเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่รัฐบาลกลางในการกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องและเหมาะสมกับประชาชนในท้องถิ่นด้วย โดยองค์การปกครองท้องถิ่นควรดำเนินการ ดังนี้ (Wit, 1958 : 59 - 62)

1. การอนุรักษ์ลักษณะและสภาพทางธรรมชาติ การป้องกันและการแก้ปัญหามลพิษในท้องถิ่น การจัดสร้างสวนสาธารณะ และการจัดทำแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ
2. การอนุรักษ์ประวัติศาสตร์ การส่งเสริมศิลปหัตถกรรม
3. การรักษาความมั่นคงปลอดภัย เช่น หน่วยรักษาความปลอดภัยและหน่วยดับเพลิง และหน่วยตำรวจ
4. การบริการสวัสดิการ เช่น การประชาสัมพันธ์ การสาธารณสุข การศึกษา และการบันเทิง
5. การพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานชานูบาลหรือโรงรับจำนำ การจัดให้มีตลาด การจัดการเดินรถ
6. การพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน เช่น การจัดระบบผังเมือง การจัดระเบียบชุมชน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การส่งเสริมและการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

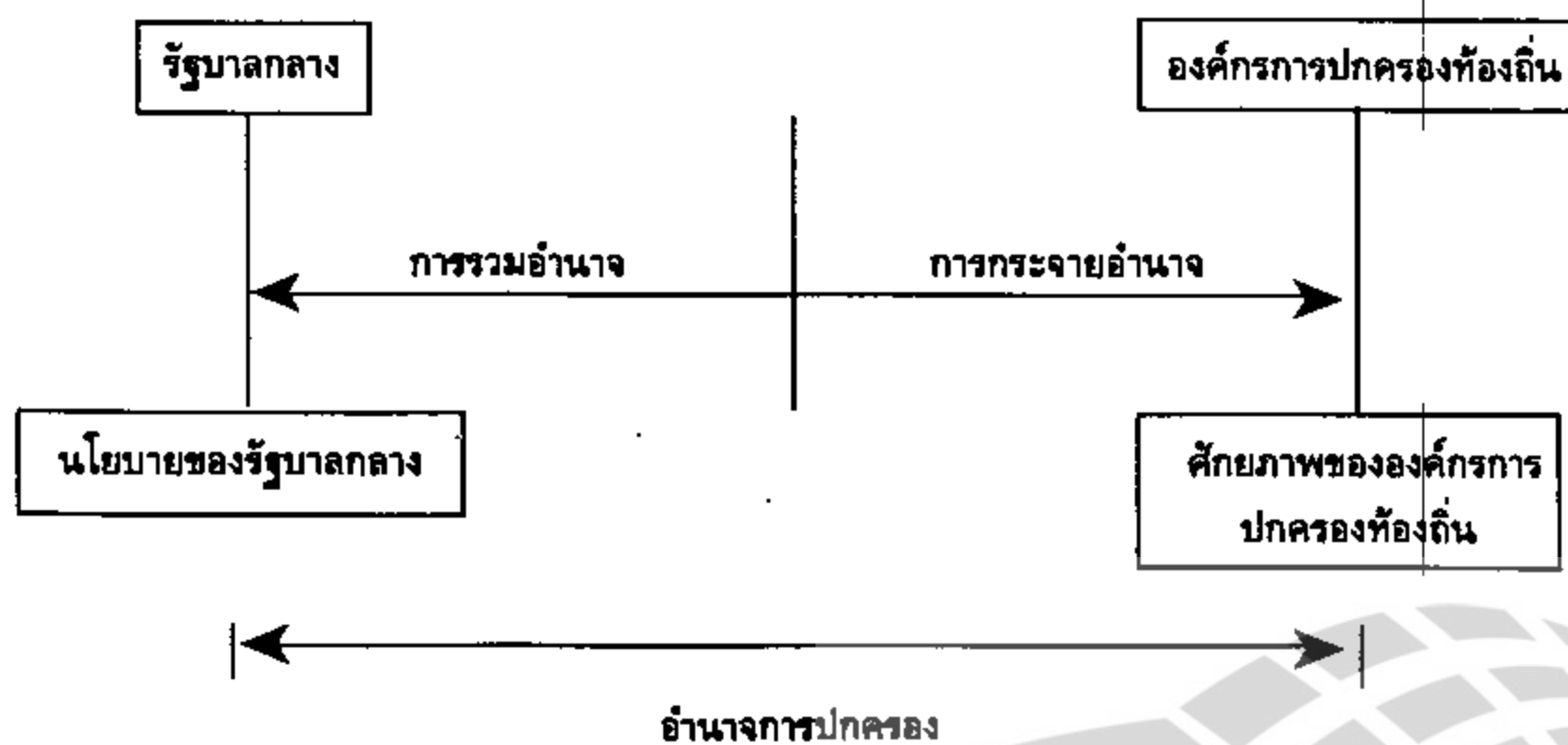
เมื่อศึกษาโครงสร้างและการดำเนินการ และอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังต้องมีการศึกษาลักษณะการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งผลการศึกษาลักษณะการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่นว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับการกระจายอำนาจการปกครอง การปกครองตนเอง และการรวมอำนาจการกำกับดูแลควบคุมทางการปกครองหรือไม่ จากองค์ประกอบที่เป็นดัชนีที่แสดงลักษณะการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการมีองค์กรนิติบุคคล การมีการเลือกตั้งสมาชิกองค์กร การมีอิสระในการปกครองตนเอง การมีงบประมาณของตนเองและการมีการควบคุมดูแลโดยรัฐบาลกลาง (ประยูร, 2533 : 189 - 193) ซึ่งองค์ประกอบที่เป็นดัชนีดังกล่าวมีลักษณะไม่แตกต่างกันเท่าใดนักแต่จากการทบทวนแนวความคิดดังกล่าว สะท้อนให้



เห็นว่าถ้าต้องการพิสูจน์ว่าการปกครองท้องถิ่นมีการปกครองตนเองหรือไม่นั้น องค์ประกอบที่เป็นดัชนีการกระจายอำนาจทางการปกครองตนเอง ต้องมีมากกว่าองค์ประกอบที่เป็นดัชนีการรวมอำนาจ การกำกับดูแลควบคุมทางการปกครอง

สิ่งที่พึงระมัดระวังอย่างยิ่งในการศึกษาองค์ประกอบที่เป็นดัชนีการรวมอำนาจการกำกับดูแลควบคุมทางการปกครองอาจสะท้อนให้เห็นได้จากการควบคุมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจำแนกให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองตนเองและการกำกับดูแลควบคุมทางการปกครองมีลักษณะสอดคล้องสัมพันธ์กัน (R.M. Jackson, 1965 : 233) โดยมีรัฐบาลกลางอยู่ด้านหนึ่งและองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่อีกด้านหนึ่ง อำนาจการปกครองจะอยู่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์การปกครองท้องถิ่นใดมากกว่ากัน ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพ (capacity) ขององค์การปกครองท้องถิ่นและนโยบายของรัฐบาลกลาง ดังแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 8 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการรวมอำนาจการปกครองและการกระจายอำนาจการปกครอง



แหล่งที่มา : สรุปรจาก R.M. Jackson, 1965 : 233.

## 74 รัฐสภาสาร

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มีได้มุ่งหมายศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรการปกครองท้องถิ่น แต่ต้องการชี้ให้เห็นว่าหากต้องการพิจารณาว่าองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะการรวมอำนาจการกำกับดูแลการปกครองหรือมีลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง และองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยมีโครงสร้างและการดำเนินการที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร หรือองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยมีโครงสร้างและการดำเนินการที่เหมาะสมและสนองต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร หากองค์กรการปกครองท้องถิ่นไทยไม่มีภารกิจการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นองค์ประกอบซึ่งเป็นดัชนีสะท้อนถึงการควบคุมทางการปกครองท้องถิ่นอาจพิจารณาได้จากการควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นไปโดยระบบราชการมากกว่าประชาชนและพรรคการเมืองในท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐบาลกลางจะควบคุมองค์กรการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (การควบคุมโดยรัฐสภาบัญญัติกฎหมาย) การควบคุมโดยกระบวนการยุติธรรมหรือศาลหรือศาลปกครอง การควบคุมการบริหารงานขององค์กรการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางการคลังและการควบคุมระบบการบริหารงานบุคคล (R.Rienow, 1952 : 199 - 202) เป็นผลมาจากศักยภาพขององค์กรการปกครองท้องถิ่น และนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งสำคัญ แต่การควบคุมควรมีหลักการที่สามารถประสานสัมพันธ์กับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบและการถ่วงดุลย์ (C. Check and Balance) และการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อประชาชนในท้องถิ่น



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กิตติ ประทุมแก้ว. ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา. เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529

ชาญชัย แสวงศักดิ์. "อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามแนวความคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส." เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดย สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

ชัยยศ ศิริรัตน์วร. ความรู้ความเข้าใจและหน้าที่ของกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิจังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

ดำรง ลัทธพิพัฒน์. "การพัฒนากองเมืองท้องถิ่น" ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ). ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515.

ทวี ตะเวทีกุล. กฎหมายปกครอง พ.ศ.2483. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2529.



LI RT

## 76 รัฐสภาสาร

- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. “สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผล  
กระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล.” สถาบันบัณฑิตพัฒน-  
บริหารศาสตร์, 2529.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2525.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. เอกสารประกอบความรู้ทางวิชาการ การประชุมใหญ่สันนิบาต  
เทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 21 พ.ศ.2523. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์  
ส่วนท้องถิ่น, 2523.
- ประวิทย์ กาญจนโอภาส. การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาจังหวัด. กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2533.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผน  
พัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล. คณะอนุกรรมการวางแผน  
การกระจายอำนาจการพัฒนาบริหารสู่ท้องถิ่น, 2524.
- ปรีชญา เวสารัชช์. เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมศาสตร์, 2529.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : โรง  
พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- พรชัย เทพปัญญา. การสำรวจและประเมินเจตคติความรู้และการปฏิบัติของข้าราชการฝ่าย  
ปกครองต่อการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามคำแหง, 2533.



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

พรชัย เทพปัญญา ฯลฯ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (Comparative Local Government) ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

พรชัย รัศมีแพทย์. "การปกครองตนเองของนครหลวง : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนกลาง." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

พิชิต ลักษณะสมพงศ์. แบบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาดไทย, 2531.

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล. การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย กรณีศึกษาสภาพลุ่มวง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

โกศล พลกุล. "หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ." เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง เล่ม 2, จัดโดย สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ วันที่ 23 - 24 กรกฎาคม 2528.

ลิขิต ชีรวะดิน. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

สมพร ไกรฤทธิ. บทบาทบางประการของประชาชนในจังหวัดนครปฐมต่อกระบวนการทางการเมือง. คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524.

สะอาด ปายะนันท์. การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อ.ส.การพิมพ์, 2527.

อนันต์ อนันตกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.



## 78 รัฐสภาสาร

- นิพนธ์ บุญญภัทโร. "การปรับปรุงโครงสร้างและกลไกในทางบริหารการปกครองท้องถิ่นของ  
ประเทศในยุโรปตะวันตก." **นิตยสารท้องถิ่น** ปีที่ 16, ฉบับที่ 12 (ธันวาคม 2519).
- ทิตยา สุวรรณชญ. "สังคมไทยมีโครงสร้างหลวมจริงหรือ" **พัฒนบริหารศาสตร์**, 4 (ตุลาคม  
2516).
- ธงชัย สันติวงษ์. **องค์การและการบริหาร**. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช  
จำกัด, 2510.
- ธวัช วิชัยดิษฐ์. **แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย**. กรุงเทพมหานคร : โรง  
พิมพ์บรรณกิจ, 2521.
- วรเดช จันทรศร และอุทัย เลาทวีเชียร. **การจัดโครงสร้างและรูปงานขององค์การวิชาชีพใน  
ประเทศไทย กรณีศึกษาทนายความ**. รายงานการวิจัยคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.
- สุชาติ สุนทรศรี. **การทุจริตในวงราชการแห่งประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์วิทยาลัยกองทัพบก,  
2530.

## ภาษาอังกฤษ

- Adrian Charles F. **State and Local Government**. New York : McGraw. Hill,  
1972.
- Albow, Martin. **Bureaucracy**. New York : Praego Publishers, 1957.
- Brain C. Smith, **Field Administration**. London : Routledge and Regan Paul,  
1976.
- Likert, Rensis. **The Human Organization**. New York : McGraw-Hill, 1967.



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

- Mcfarland, Dalton E. **Management : Principle and Praetice.** New York : Mcmillan Publishing Co ; Inc, 1974.
- Benfield, Edward C. **Urban Government.** New York : The Free Press, 1961.
- Central Office of Information. **Local Government in Britain.** London : Her Majesty's Stationery Office, 1966.
- Cummings, Milton C. Jr. and David Wise. **Democracy Under Pressure : An Introduction to the American Political System.** New York : Marcourt Brace Javanovich, Inc., 1971.
- Hamilton, Randy H. **A Handbook on Comparative Municipal Government.** Bangkok : Thammasat University Press, 1962.
- Harris, William H. and Judith S. Levey (ed.). **The New Columbia Encyclopedia.** New York : Columbia University Press, 1975.
- Henry Maddick. **Democracy Decentralization and Development.** Bombay : Asia Publishing House, 1966.
- Hill, Dilys M. **Democratic Theory and Local Government.** London : George Allen & Unwin Ltd., 1974.
- Humes: Samual and Eileen M. Martin. **The Structure of Local Government throught the World.** The Hague : Martinus Niyhoff, 1983.
- Jackson, R.M., **The Machinery of Local Government.** New York : St. Martin's Press, 1965.



John J. Clarke. **Outline of Local Government of the United Kingdom.** London : Sir Issac Pitman & Son, Ltd., 1957.

Leonard D. White. **Introduction to the Study of Public Administration.** New York : The MacMillam Company, 1961.

Riggs, Fred W. **Administration in Developing Countries : The Theory of Prismatic Society.** Boston : Houghton Mifflin Company, 1964.

Selznick, Gerald R. **Commitment and the Control of Organizational Behavior.** 2 nd ed. pp. 202 - 207 Edited by Barry M. Staw. n.p. : Scott Foresman and Company, 1984.

Toffler, Alvin. "The Coming Ad-hocracy in Franklin Tugwell (ed) **Search for Alternatives : Public Policy and The Study of the Future.** Massachusett : Winthrow Publisher Inc, 1973.

Tosi, Henry L. and Carroll, Stephen J. **Management : Contingencies Structure and Process.** Chicargo : St. Clair Press, 1976.

William A. Robson, "Local Government," **Encyclopeadia of Social Sciences,** Vol.x. The Macmillan Co.,N.Y., 1953.

Woodward, John. **Industrial Organization : Thory and Practice.** New York : Oxford University Press, 1973.

Lewis, A.B. **Philippine Journal of Public Administration,** 1958.

Redcliffe, Lord - Maud and Bruce Wood. **English Local Government Reformed.**



LI RT

London : Oxford University, 1975.

Rienow, R. **Introduction to Government.** New York : Knoff, 1952.

Riggs, Fred W. **Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity.**  
Honolulu : East - West Center Press, 1967.

Robert P.B.Winn. **The New Encyclopaedia Britannica P. 14,** 1987.

Warren, J.H. **The English Local Government System.** London : George Allen  
& Union, 1963.

Wit, Daniel. **A Comparative Survey of Local Government and Administration**  
Bangkok : Institute of Public Administration Thammasat University  
1958.

Wit, Daniel. **Comparative Political Institution.** New York : Henry Holt and  
Company, 1952.

William V. Holloway. **State and Local Government in the United State.** New  
York : McGraw Hill Book Company, Inc., 1951.

### ระเบียบกฎหมาย คำสั่ง และข้อบังคับ

กฎคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด ฉบับที่ 1 พ.ศ.2510 ข้อ 2

ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ.2498 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2500 และฉบับที่  
3 พ.ศ.2534



LI RT

82 รัฐสภาสาร

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498



Legislative Institutional Repository of Thailand

**ปัญหาการกระจายอำนาจ  
และการเลือกตั้งผู้ว่า : กรณีของญี่ปุ่น**

**ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์**

**คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**



Legislative Institutional Repository of Thailand



Legislative Institutional Repository of Thailand

## คำนำ

เป็นที่น่ายินดีว่าการถกเถียงเรื่องการกระจายอำนาจถึงขั้นให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้พัฒนาระดับการถกเถียงออกไปครอบคลุมถึงการดูประสบการณ์ของประเทศอื่น แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าจิตใจแห่งการมองไปข้างหน้ายังมีอยู่ไม่เพียงพอ เมื่อกล่าวถึงประสบการณ์การกระจายอำนาจของประเทศอื่น เมื่อปราศจากจิตใจเช่นนี้แล้ว การกล่าวอ้างอิงกรณีประเทศอื่น เช่น ญี่ปุ่น จึงมีลักษณะที่ไม่ได้มุ่งเพื่อเรียนรู้หาทางเอามาพัฒนาส่วนของเราให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

ญี่ปุ่นถูกกล่าวถึงในการถกเถียงบ่อยครั้ง รวมถึงการโต้เถียงเกี่ยวกับข้อวิตก ๕ ประการต่อไปนี้เป็นคือ ๑) อาจกระทบความเป็นรัฐเดี่ยว ๒) อาจเกิดการแบ่งแยกดินแดน ๓) งานของส่วนกลางอาจไม่มีใครดูแล ๔) อาจเป็นการ "ตั้งฟ้าลงต่ำ" และ ๕) อาจก่อให้เกิดความแตกแยกในบ้านเมือง

เพื่อให้เกิดความเข้าใจประสบการณ์ของญี่ปุ่นจะได้อภิปรายถึงข้อวิตก ๕ ประการข้างต้นจากกรณีการกระจายอำนาจถึงขั้นที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าของญี่ปุ่น ในลำดับแรก เราควรจะทำ ความชัดเจนกับข้อเท็จจริง ๗ ประการต่อไปนี้เสียก่อน

## ข้อเท็จจริงบางประการ

๑) นับแต่หลังสงครามเป็นต้นมา ญี่ปุ่นมีระบบการเมืองที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ โดยนาระบบเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่นโดยตรงตามแบบของสหรัฐอเมริกาใช้ เสริมเติมระบบประชาธิปไตยรัฐสภาแบบของอังกฤษที่หัวหน้าบริหารรัฐบาลกลางคือ นายกรัฐมนตรี มาจากการเลือกตั้งของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า นี่คือนิยาม "หัวมังกุท้ายมังกร" โดยรูปแบบในระดับชาติ เป็นแบบอังกฤษขณะที่รูปแบบในระดับท้องถิ่นเป็นแบบของสหรัฐอเมริกา การผสมผสานเช่นนี้ก่อให้เกิดพลวัต



แห่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเลือกตั้งหัวหน้าบริหารในทุกระดับโดยไม่มีข้อยกเว้น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี นคร-เมือง-หมู่บ้าน ไม่ใช่ของแปลกเลยที่หัวหน้าบริหารของ ๔ ระดับนี้จะมาจากต่างพรรคการเมืองกัน และก็ไม่ใช่ของแปลกเช่นกันที่หัวหน้าบริหารระดับชาติ คือ นายกรัฐมนตรี จะมาจากอีกพรรคหนึ่ง

๒) หัวหน้าบริหารแต่ละระดับมีความเป็นอิสระของตนค่อนข้างสูง เพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือน ๆ กัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเหนือหัวหน้าบริหารระดับต่ำกว่าทั้งสาม ในกรณีที่นครบางแห่งมีขนาดใหญ่มาก ประชากรเกิน ๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป จะมีฐานะเป็น "มหานคร" นายกเทศมนตรีของ "มหานคร" เหล่านี้จะมีความเป็นอิสระจากผู้ว่าราชการจังหวัดมากเป็นพิเศษ คือมากกว่านายกเทศมนตรีของนครทั่วไป ในปัจจุบัน "มหานคร" ขนาดใหญ่เหล่านี้มีอยู่ ๑๐ แห่งทั่วประเทศญี่ปุ่น

เพื่อให้เห็นการแจกแจงระบบการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นเป็นรูปธรรม โปรดพิจารณาข้อมูลเบื้องต้นผู้มาจากการเลือกตั้งท้องถิ่นต่อไปนี้\*

- ผู้ว่าราชการจังหวัด ๔๗ จังหวัด
  - นายกเทศมนตรีมหานคร ๑๐ แห่ง
  - นายกเทศมนตรีนคร ๖๓๖ แห่ง
  - นายกเทศมนตรีเมืองและหมู่บ้าน ๒,๖๐๕ แห่ง
- รวมทั้งหมด ๓,๓๐๒ หน่วยปกครองท้องถิ่น

๓) แนวความคิดที่ใช้กล่าวถึงกันในเรื่องของการกระจายอำนาจในญี่ปุ่นก็คือ "ความเป็นอิสระของท้องถิ่น" (Local Autonomy) จุดสำคัญคือ หลักการดังกล่าวนี้ ได้รับการบรรจุลงในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ (พ.ศ.๒๔๘๙) อย่างชัดเจน โดยมีหมวดอยู่หมวดหนึ่ง รวมทั้งหมด ๔ มาตรา (มาตรา ๙๒-๙๕) กระทรวงมหาดไทยเดิมถูกเรียกชื่อ

\*ที่มา : Jichisho (Ministry of Home Affairs), ed., *Chiho Zaisei Hakusho* (annual) : 1982 อ้างใน *Kodansha Encyclopedia of Japan*, 1983, Vol. 5, p. 67.



ใหม่ว่า Jichisho แปลว่า “กระทรวงปกครองตนเอง” แต่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “กระทรวงกิจการภายใน” (Ministry of Home Affairs) กระทรวงนี้ได้ถูกปฏิรูปลัดอำนาจลงอย่างมาก พร้อมไปกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

๔) คำว่า “ท้องถิ่น” ในแนวความคิดเรื่อง “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” ก็คือ การบริหารนอกจากส่วนกลาง ไม่มีการแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่น อย่างที่นิยมกล่าวถึงบ่อย ๆ ในประเทศไทยปัจจุบัน

แต่ในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่สองมีการแบ่งแยกเป็นส่วนภูมิภาค-ส่วนท้องถิ่น เกือบจะใกล้เคียงกับสภาพที่เป็นอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน นั่นคือ ๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย ๒) มีการเลือกตั้งสภานครเมือง-หมู่บ้าน ๓) นายกเทศมนตรีนครจะได้รับเลือกตั้งโดยสภาเสนอชื่อผู้เหมาะสม ๓ คน รัฐมนตรีมหาดไทยจะคัดเลือกเหลือ ๑ คน แล้วจักรพรรดิจะทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง ๔) หัวหน้าบริหารเมืองและหมู่บ้านนั้น สภาจะเป็นผู้เสนอชื่อ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้อนุมัติ

ระบบดังกล่าวนี้เริ่มใช้ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ๒ ฉบับในปี ค.ศ.๑๘๘๘ (พ.ศ.๒๓๓๑) ซึ่งตรงกับกลางสมัยรัชกาลที่ ๕ ของไทย

๕) เป็นความจริงว่า ระบบการกระจายอำนาจของญี่ปุ่นในสมัยหลังสงคราม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก คือ คณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายใต้ นายพลแมคอาร์เธอร์ ได้ดำเนินการปฏิรูปให้ญี่ปุ่น แต่เราก็อาจกล่าวได้เช่นกันว่า เนื่องจากว่าญี่ปุ่นได้สะสมประสบการณ์การกระจายอำนาจมาเป็นเวลานานอย่างต่อเนื่องกัน ช่วยให้งานปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จโดยราบรื่น นอกจากนี้ แม้คณะยึดครองสหรัฐจะไม่ได้มาปฏิรูปให้ระบบกระจายอำนาจแบบเดิมก็ไม่น่าจะยังคงอยู่ต่อไปได้ จะเป็นการดูถูกคนญี่ปุ่นมากเกินไป ถ้าจะกล่าวว่า ญี่ปุ่นเลือกตั้งผู้ว่าได้ก็เพราะสหรัฐอเมริกามาปฏิรูปให้

๖) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ไม่จำเป็นว่าจังหวัดนั้นจะต้องมีเงื่อนไขบางประการ เช่น ระดับการขยายตัวเมือง หรือว่าจำนวนของนครหรือเมืองต้องมีมาก ๆ เพื่อว่าจะมีเศรษฐกิจภาคที่ไม่ใช่เกษตรกรรม หรือมีรายได้ภาษีมาก ๆ เป็นไปได้ที่เดียวที่จะมีการ



เลือกตั้งผู้ว่า แม้ว่าจังหวัดนั้นจะมีแต่หมู่บ้าน สิ่งที่เป็นประเด็นสำคัญ ก็คือ ถ้าชุมชนหนาแน่นเป็นมหานคร นคร หรือ เมือง ประชาชนในเขตนั้นมีสิทธิ์ที่จะเลือกผู้ปกครองอีกคนหนึ่ง คู่ขนานไปกับการมีผู้ว่าราชการจังหวัด รวมเป็น ๒ คน หรือ ๒ ระดับ ทั้งนี้ก็เป็นไปตามหลัก “ความเป็นอิสระ” ของท้องถิ่นให้เต็มที่ที่สุด เมื่อญี่ปุ่นมีการเลือกตั้งผู้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.๑๙๔๖ (พ.ศ.๒๔๘๙) นั้น สภาพบ้านเมืองหาได้มีลักษณะตามเงื่อนไขข้างต้น แต่อย่างใดไม่

๓) ในประการสุดท้าย ควรจะเข้าใจด้วยว่า หมู่บ้าน-เมือง-นครนั้นเป็นอิสระจากกันในทางภูมิศาสตร์และทางการปกครอง แตกต่างจากกรณีของไทยที่ในทางภูมิศาสตร์แล้ว หมู่บ้านขึ้นกับตำบล ตำบลขึ้นกับอำเภอ และอำเภอขึ้นกับจังหวัด อันเป็นการจัดระบบที่สอดคล้องกับหลัก “รวมศูนย์อำนาจ” เป็นอย่างดีนั่นเอง แต่ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีเพียง ๒ ระดับ คือ ระดับจังหวัด กับระดับรองลงมา ซึ่งอาจเป็นมหานคร-นคร-เมือง-หมู่บ้านอย่างใดอย่างหนึ่ง ในแง่นี้กรุงเทพมหานครของไทยจึงมีการกระจายอำนาจแค่ครั้งเดียว คือ ในระดับผู้ว่าเท่านั้น

## ข้อวิตก ๕ ประการ

**ประการแรก** เรื่องอาจกระทบความเป็นรัฐเดี่ยว กรณีของญี่ปุ่นนั้นก็ป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับไทย ระบบกระจายอำนาจหรือ “หลักความเป็นอิสระ” ของท้องถิ่นที่ใช้มานับแต่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.๑๙๔๖ (พ.ศ.๒๔๘๙) ประกาศใช้ ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยวของญี่ปุ่นเลยแม้แต่น้อย หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐที่เคย “เดี่ยว” อย่างไรก็ยังคง “เดี่ยว” อยู่ อย่างนั้น ไม่ได้มีจังหวัดใดจาก ๔๗ จังหวัดกลายเป็นสิ่งที่เรียกกันว่า “รัฐอิสระ” แม้จะมีข้อเท็จจริงที่น่าตกตะลึง เช่น ในทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดเกือบ ๗ สมัย นายนินาควา ได้รับการสนับสนุนจาก “พรรคฝ่ายก้าวหน้า” ซึ่งรวมถึงพรรคสังคมนิยมและพรรคคอมมิวนิสต์ และผู้ว่าราชการจังหวัดโอซาก้า นายคุโรดะ ได้รับการสนับสนุนจากพรรคคอมมิวนิสต์ ในปัจจุบันพรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นพรรคแนวอนุรักษนิยม ได้ช่วยชิงอำนาจกลับคืนมา แต่ในอนาคตอาจจะเปลี่ยนแปลงอีกก็เป็นได้ ซึ่งก็จะไม่ทำให้ญี่ปุ่นกลายเป็น “สหรัฐ” หรือเกิดรัฐอิสระขึ้นมา รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งอาจจะดำเนินนโยบายต่างจาก



รัฐบาลกลาง แต่ประชาชน ๔๗ จังหวัดยังเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ถ้าหัวใจของการกระจายอำนาจไม่ใช่อะไรอื่นนอกจาก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ก็อาจกล่าวได้ว่า ด้วยระบบการกระจายอำนาจนี้เอง ประชาชนญี่ปุ่นมีความรู้สึกผูกพันแน่นแฟ้นกับท้องถิ่นและประเทศชาติของตนยิ่งกว่าเดิม ความจริงแล้ว ในการสร้างชาติของญี่ปุ่นในสมัยเมจิซึ่งไล่เลี่ยกับสมัยรัชกาลที่ ๕ ของเรา ผู้นำของเขาจับจุดที่สำคัญยิ่งได้อย่างไม่ผิดพลาด นั่นคือ กลยุทธ์การสร้างชาติ เสริมสร้างอำนาจให้แก่ชาติ และการสร้างความภักดีต่อชาติ ที่ได้ผลที่สุดก็คือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ด้วยปรัชญาเช่นนี้ ญี่ปุ่นสมัยเมจิจึงเริ่มต้นกระบวนการประชาธิปไตยอย่างครบถ้วน ๕ ด้านคือ จัดการปกครองด้วยระบอบรัฐธรรมนูญ ให้มีสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเลือกตั้ง ให้มีพรรคการเมืองได้ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในระดับหนึ่ง

**ประการที่สอง** อาจเกิดการแบ่งแยกดินแดน กรณีของญี่ปุ่นต่างจากไทยตรงที่ว่า ญี่ปุ่นเป็นหมู่เกาะไม่มีปัญหาชนกลุ่มน้อย และปัญหาเชื้อชาติ ความวิตกว่าจะเกิดการแบ่งแยกดินแดนจึงแทบจะหมดไป แต่ญี่ปุ่นก็มีปัญหาซึ่งอาจจะรุนแรงไม่น้อยกว่าเรื่องเชื้อชาติ คือปัญหาอุดมการณ์ทางการเมืองแตกต่างกัน ดังเช่นในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดเกียวโต และโอซาก้าที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่มีปัญหาเรื่องแบ่งแยกดินแดนแต่อย่างใด ลักษณะเป็นหมู่เกาะก็มีข้อเสีย เช่น มีเกาะโอกินาวาอยู่ห่างไกลจากหมู่เกาะใหญ่ทั้งสี่เป็นพันไมล์ ล่อแหลมต่อการแบ่งแยกดินแดน แต่ญี่ปุ่นก็ได้พิสูจน์ว่า การให้สิทธิ์ปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น ช่วยดึงให้ประชาชนเข้าสู่หมู่บ้าน-เมือง-นคร และจังหวัด แล้วเข้าสู่ประเทศชาติโดยรวม ในที่สุด คนโอกินาวาได้ลดความรู้สึกแบ่งแยกดินแดนลงไปเรื่อย ๆ เมื่อมีการปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจ มักจะดำเนินไปโดยมี “สายเชื่อมต่อ” ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง เป็นต้นว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง กฎระเบียบการใช้จ่ายเงินและโครงการต่าง ๆ จากส่วนกลางรวมทั้งการส่งบุคลากร จากส่วนกลางมาประจำ ณ สำนักงานบริหารท้องถิ่น “สายเชื่อมต่อ” เหล่านี้ช่วยดึงให้ส่วนกลางและท้องถิ่นมีความผูกพันต่อกัน



**ประการที่สาม** เรื่องงานของส่วนกลางอาจไม่มีใครดูแล กรณีของญี่ปุ่นบอกแก่เราว่า ข้อวิตกนี้ไม่เป็นปัญหาเลย งานของส่วนกลางกลับเป็นที่ต้อนรับจากรัฐบาลท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางก็มีเป้าหมายที่การทำอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ถ้าเกิดเป็นโครงการที่ขัดประโยชน์ของท้องถิ่น ก็ชอบที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่พิทักษ์รักษาประโยชน์ของประชาชนที่เลือกตนมา ซึ่งก็เป็นหลักอันเดียวกับบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โครงการจากส่วนกลางย่อมน่าประทับใจมาด้วย ท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ต้อนรับอยู่แล้ว และก็ยังมีความช่วยเหลือจากหน่วยราชการส่วนกลางทุกกระทรวงทบวงกรมมาประจำอยู่ ณ สำนักงานศาลากลางจังหวัด คอยประสานดูแลบริหารงานโครงการจากหน่วยราชการส่วนกลางของตนให้ลุล่วงไป แม้ว่าพวกเขาทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว ก็ยังทำหน้าที่ในฐานะคนจากส่วนกลางอยู่

วิธีที่ส่วนกลางจะ “วางกล้ำม” กับผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเมื่ออยู่หลายวิธี ไม่ใช่เรื่องน่าเป็นห่วงแต่อย่างใด สำหรับคนที่วิตกปัญหานี้ ตัวอย่างที่น่าสนใจก็คือ ในกรณีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัดของญี่ปุ่น (ในกรณีกรุงเทพมหานครนั้นเป็นระดับ ๑๐ แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการ กทม.) กระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่นตั้งเงื่อนไขว่า บุคคลที่ผู้ว่าฯ คิดจะแต่งตั้งนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบ (Consent) จากรัฐมนตรีศึกษาธิการเสียก่อน โดยอ้างว่าเพื่อจะได้ประสานงานกับกระทรวงได้ราบรื่น กระทรวงอ้างว่าอำนาจของตนไม่ใช่การให้อนุมัติ (Approval) เพียงแต่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น ซึ่งก็ได้วางกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ขึ้นมามากมายก่อนที่จะให้ความเห็นชอบต่อผู้ว่าฯ เสนอชื่อมา

**ประการที่สี่** เรื่องอาจเป็นการ “ดึงฟ้าลงต่ำ” กรณีของญี่ปุ่นนั้น การกระจายอำนาจจนถึงขั้นที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ได้มีผลต่อการ “ดึงฟ้าขึ้นสูง” หรือ “ดึงฟ้าลงต่ำ” แต่อย่างใด สถาบันจักรพรรดิอยู่นอกเหนือการเมือง จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการจัดระบบแบ่งอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะแบ่งกันด้วยสูตรแบบใด คงจะไม่มีชาวญี่ปุ่นคนใด แม้จะเป็นคน “นักกษัตริย์นิยม” เพียงใดที่จะมองว่าระบบการกระจายอำนาจที่ใช้มาเป็นเวลานานสองชั่วอายุคน ได้ “ดึงฟ้าลงต่ำ”

ในทางตรงกันข้าม ชาวญี่ปุ่นเกือบทุกคนถ้าจะไม่ใช่ทุกคน มองว่า สถาบัน



จักรพรรดิมีความมั่นคง ปราศจากกลุ่มหรือบุคคลคิดล้มล้าง เมื่อระบบประชาธิปไตยรัฐสภาสามารถพัฒนาไปได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดำเนินไปตามเสียงเรียกร้องของประชาชน ถ้าจะมีปัญหาการต่อต้านสถาบัน สาเหตุก็จะมาจากด้านอื่น มิใช่การให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ที่แน่นอน ก็คือ ไม่ได้เกิดปัญหาเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งประธานาธิบดีแต่อย่างใด

สิ่งหนึ่งซึ่งชาวญี่ปุ่นภาคภูมิใจก็คือ ราชวงศ์จักรพรรดิของตนมีเพียงราชวงศ์เดียว ผิดกับในกรณีของประเทศอื่น ๆ ตลอดมาในประวัติศาสตร์อันยาวนานไม่เคยปรากฏมี “ขุนศึก” ผู้คุมกำลังทหารคนใดเข้ามาแย่งราชบัลลังก์ไปได้ในช่วงที่จักรพรรดิองค์หนึ่งสวรรคต เคล็ดลับแห่งความต่อเนื่องที่น่าทึ่งนี้ก็คือ “ทรงอยู่เหนือการเมือง” ดังนั้น แม่โชกุนตระกูลมินาโมโตะ ตระกูลอาซึคางะ และตระกูลโตกุกาวา รวม ๓ ตระกูลจะครองอำนาจปกครองต่อเนื่องกันเป็นเวลารวมประมาณ ๗๐๐ ปี (ค.ศ.๑๑๘๕-๑๘๖๗) จักรพรรดิก็ไม่ถูกโค่นล้มโดย “ขุนศึก” ใหญ่ ๓ ตระกูลนี้เลย แม้ต่อมาเมื่อขึ้นสู่สมัยใหม่ สถาบันจะถูกอัญเชิญให้ทรงกลับมาเถลิงพระราชอำนาจมากขึ้นคล้ายกับในสมัยก่อนยุคโชกุน ๓ ตระกูล แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว ทรงอยู่ “เหนือการเมือง” อีกเช่นเดิม จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณะยึดครองสหรัฐไม่จับกุมพระองค์ในฐานะอาชญากรสงคราม

ภาระการสร้างสามัคคีในชาติ ที่เคยเป็นบทบาทสำคัญของสถาบันจักรพรรดิ ไม่ต้องพึ่งพาสถาบันอย่างหนักอีกต่อไป ในปัจจุบันบทบาทนี้ได้รับการแสดงโดยสถาบันและระบบค่านิยมอื่น ซึ่งรวมถึงสถาบันและระบบค่านิยมประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่

**ประการที่ห้า** เรื่องอาจจะก่อให้เกิดความแตกแยกในบ้านเมือง กรณีของญี่ปุ่นบอกแก่เราว่าการกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ โดยรวมถึงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อให้เกิดความแตกแยกจริง รัฐบาลท้องถิ่นในทศวรรษ ๑๙๖๐ และ ๑๙๗๐ หลายแห่งดำเนินนโยบายแตกต่างจากของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะรัฐบาลของจังหวัดใหญ่ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เช่น โตเกียว คานากาวา โอซาก้า เกียวโต ฟูกูโอกะ หรือของมหานครใหญ่ เช่น โยโกฮาม่า คาวาซากิ นาโงยา โคเบ ฯลฯ ขณะที่พรรคเสรีประชาธิปไตยคุมรัฐบาลกลาง



พรรคฝ่ายค้านสามารถคุมรัฐบาลท้องถิ่นของจังหวัดและมหานครขนาดใหญ่ได้หลายแห่ง ขณะที่รัฐบาลกลางให้สวัสดิการสังคมอย่างจำกัด ผู้ว่าราชการจังหวัดโตเกียว เกียวโต และ โอซาก้า กลับให้อย่างใจกว้าง กรณีของโตเกียวในสมัยผู้ว่าราชการจังหวัดมิโนเบะของยุคทศวรรษ ๑๙๗๐ เป็นตัวอย่างของปัญหา رایจ่ายมากกว่ารายรับอย่างต่อเนื่องกัน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางไม่ว่าจะในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองหรือในด้านนโยบาย ก็ไม่ถึงกับทำให้บ้านเมืองระส่ำระสาย ความแตกแยกในด้านอุดมการณ์และนโยบายการบริหาร ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ทำให้ประชาชนญี่ปุ่นแตกแยกกัน แม้ว่ารัฐบาลกลางกับท้องถิ่นจะแตกแยกกัน ก็ไม่ใช่การแตกแยกกันในเรื่องหลักการใหญ่ระดับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การที่หลักการใหญ่ของการจัดระบบการปกครองแห่งรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นลงตัวอย่างดีจนทุกฝ่ายยอมรับกติกาใหญ่ร่วมกัน สามารถจัดการความแตกแยกใด ๆ ที่จะเกิดตามมา รวมทั้งสามารถเป็นกรอบร้อยสานทุกคณะผู้ปกครองในทุกระดับ และประชาชนในทุกหน่วยปกครอง และทุกหมู่เหล่า ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ปัญหาขัดแย้งเชิงรัฐธรรมนูญนี้จึง เป็นปัญหาที่น่ากลัว

เราอาจสรุปได้ว่า จากกรณีของญี่ปุ่น ข้อวิตกกังวล ๕ ข้อ เกี่ยวกับผลเสียของการกระจายอำนาจถึงขั้นมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด อาจจะถูกตัดอยู่เพียงข้อเดียว คือ ข้อที่ห้า แต่ก็ยังเป็นผลเสียที่อยู่ในวิสัยควบคุมได้ ความแตกแยกในประเด็นหลักการใหญ่ เช่น ควรมีการกระจายอำนาจถึงขั้นเลือกตั้งผู้ว่าหรือไม่ต่างหาก ที่เป็นสิ่งน่าวิตกอย่างยิ่ง เพราะส่งผลให้สถาบันรัฐธรรมนูญขาดความยอมรับร่วมกันของทุกฝ่าย วิกฤติการณ์เช่นนี้นำไปสู่วิกฤติศรัทธาต่อ “ประชาธิปไตยรัฐสภา” ซึ่งรวมถึงศรัทธาต่อพรรครัฐบาลด้วย

## ปัญหาในยุคหลังการเลือกตั้งผู้ว่า

แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในวันพรุ่งนี้ เดือนหน้า หรือปีหน้า ก็ไม่ต้องสงสัยเลยว่าผู้ว่าที่มาจากการเลือกตั้ง จะต้องประสบปัญหาถูกควบคุมจากส่วนกลางอีกมากมาย กรณีของญี่ปุ่นปัจจุบันนั้น แม้จะมีการเลือกตั้งผู้ว่ามาแล้วประมาณครึ่งศตวรรษก็



ยังหนีไม่พ้นจาก “เงื้อมมือของรัฐบาลกลาง”

**ประการแรกคือ** การควบคุมด้านการคลัง กล่าวโดยเฉลี่ยทั่วไปแล้ว รัฐบาลท้องถิ่น ภูมิภาคแต่ละแห่งต้องพึ่งพาเงินสนับสนุนจากส่วนกลางประมาณร้อยละ ๗๐ ของยอดรายจ่าย ทั้งหมด กระทรวงมหาดไทยซึ่งกลายมาเป็น “กระทรวงกิจการภายใน” (Ministry of Home Affairs) เป็นกระทรวงที่รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องวิ่งเข้าไปทว (แม้จะไม่มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ว่าอีกต่อไป) เพื่อขอให้บรรจุงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่นของตน เสนอต่อไปยังกระทรวง การคลังที่ที่คุมหน่วยงานด้านงบประมาณอยู่ คำว่า “ความเป็นอิสระร้อยละ ๓๐” (Thirty Percent Autonomy) เป็นคำเรียกขานการกระจายอำนาจในภูมิภาคที่นิยมพูดถึงกันทั่วไป

**ประการที่สอง** คือ การควบคุมด้านกฎระเบียบ โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภค ท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องอาศัยงบประมาณจากหน่วยงานราชการส่วนกลางต่าง ๆ เป็นต้นว่า การ ทางหลวงแห่งภูมิภาค การเคหะแห่งชาติภูมิภาค กระทรวงคมนาคม กระทรวงก่อสร้าง ฯลฯ แนนอนหน่วยงานส่วนกลางเหล่านี้ได้ตั้งอำนาจเอาไว้ เช่น อำนาจอนุมัติการเบิกจ่ายเงิน การ ออกกฎระเบียบที่เข้มงวดต่าง ๆ รวมทั้งต้องให้เจ้าหน้าที่หน่วยราชการจากส่วนกลางนั้น ๆ ไปกำกับดูแลในทุกขั้นตอนของการบริหารโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ด้วย

ตัวอย่างอำนาจควบคุมจากส่วนกลางที่เป็นที่ฮือฮามากที่สุด คือ กรณีที่นายกรัฐมนตรีโฮโซกาว่า ในสมัยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แสดงความโกรธแค้นที่ตนในฐานะผู้ว่า ไม่มีอำนาจย้ายป้ายรถเมล์แม้เพียงป้ายเดียว โดยอำนาจเป็นของกระทรวงคมนาคม เมื่อได้ เป็นนายกรัฐมนตรี เขาได้ผลักดันให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ยิ่งขึ้น

รายงานของคณะที่ปรึกษาด้านการปฏิรูประบบราชการที่เขาแต่งตั้งขึ้น มีนายชูชุกิ เป็นประธาน ได้เสนอให้หาทางทำรัฐบาลให้เล็กลง (Small Government) นายโฮโซกาว่า กำลังพยายามผลักดันให้เกิดผลปฏิบัติจริงอยู่ในขณะนี้ ซึ่งก็เผชิญกับการต่อต้านจาก ข้าราชการส่วนกลางไม่แตกต่างจากกรณีข้าราชการมหาดไทยของเรา ต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดในขณะนี้

สำหรับข้าราชการแล้ว อำนาจอนุมัติ-อนุญาตเป็นเสมือนยาเสพติดที่จะขาดเสียมิได้



## 94 รัฐสภาสาร

ทั่วโลกเป็นเช่นนี้เหมือนกันทุกแห่ง ในคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการที่ไฮโซกว่าแต่งตั้ง จึงไม่มีตัวแทนข้าราชการร่วมอยู่ ยกเว้นในฐานะเป็นกองงานเลขานุการ

**ประการที่สาม** คือ การควบคุมด้านบุคลากร บุคลากรจากส่วนกลางที่ส่งมาประจำ อยู่ ณ สำนักงานศาลากลางจังหวัด ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุม ได้น้อยมาก ที่จะมีอำนาจควบคุมได้เด็ดขาดก็คือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในบังคับบัญชาของตน ยิ่งข้าราชการที่ส่งมาจากกระทรวงที่มีอำนาจใหญ่ เช่น กระทรวงการคลัง และกระทรวง การค้าระหว่างประเทศและอุตสาหกรรม ก็ยิ่งยากที่จะไปควบคุมได้ ทั้งนี้ไม่ต้องพูดถึงอำนาจ ในการให้คุณให้โทษในทางตรงกันข้ามผู้บริหารท้องถิ่นต้องรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับคนเหล่านี้ เพื่อต่อสายสัมพันธ์ไปถึงกระทรวงต้นสังกัด ขอความร่วมมือต่าง ๆ

การควบคุมการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้ กล่าวมาแล้ว เป็นกรณีที่ย่ำเตือนให้ตระหนักถึง “เงื้อมมือจากส่วนกลาง” ได้เป็นอย่างดี กระทรวงศึกษาธิการญี่ปุ่น ยังประสบความสำเร็จเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ค.ศ.๑๙๕๔ นี้เอง บีบบังคับให้เขตนาคาโนะ ในโตเกียว ยุติระบบการได้มาซึ่งกรรมการใน “คณะกรรมการการศึกษา” (Board of Education) ของเขต แบบประชาธิปไตยเข้มข้นที่ใช้มาเป็นเวลานานถึง ๑๓ ปี นั่นคือ ให้ประชาชนในเขตลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง แทนที่จะใช้วิธีที่ปฏิบัติกันในทุก เขตหรือนครอื่น ๆ ทั่วประเทศ คือแต่งตั้งโดยรัฐบาลท้องถิ่น (ดูรายละเอียดใน Japan Times ฉบับวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ.๑๙๕๔ หน้า ๓)

## มองปัญหาการกระจายอำนาจของไทย

จากทรรศนะมุมมองของญี่ปุ่นปัญหาการกระจายอำนาจและการเลือกตั้งผู้ว่าของไทย สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้เรียกร้องที่ไม่ประสบความสำเร็จในเรื่องเดียวกันของญี่ปุ่นในสมัยก่อน สงคราม ปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดปัญหาใหญ่อีกสามประการ คือ ปัญหาการควบคุม ทหารโดยฝ่ายพลเรือน ปัญหาสมาชิกสภาสูงมาจากการแต่งตั้ง และปัญหาภาครัฐมีขนาดใหญ่โต

ทั้งสี่ปัญหาข้างต้นรวมเป็นชุดปัญหาเดียวกัน ที่อาจเรียกได้ว่า ความอ่อนแอของ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

ฝ่ายสังคมนิยมเทียบกับฝ่ายรัฐ การณ์ของไทยปัจจุบันและญี่ปุ่นในสมัยก่อนสงครามไม่แตกต่างกันคือพลังฝ่ายสังคมนิยมอันเหมายความว่าการเรียกร้องที่สมบูรณจะต้องเป็นการเรียกร้องใน ๔ เรื่องพร้อมกันไป คือทหารต้องอยู่ภายใต้พลเรือน สภาสูงต้องมาจากการเลือกตั้ง ภาครัฐต้องมีขนาดเล็ก (Small Government) และผู้ว่าต้องมาจากการเลือกตั้ง นัยสำคัญมีอยู่ว่า ถ้าได้มาเพียงประการเดียว คือการเลือกตั้งผู้ว่า ก็จะไม่มีความหมายอะไร การบรรจุหลักการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะใช้คำว่า "ปกครองตนเอง" หรือ "ความเป็นอิสระของท้องถิ่น" ลงในรัฐธรรมนูญ จะต้องเผชิญกับการต่อต้านจากสภาสูงที่สมาชิกมาจากเหล่าข้าราชการ การที่มีพรรคการเมืองหนึ่ง เรียกร้องเพียงเรื่องเดียวจาก ๔ เรื่อง จึงมีความไม่สมบูรณในการชูประเด็นปัญหาอยู่ในตัว

ถูกต้องอย่างที่ฝ่ายต่อต้านการเลือกตั้งผู้ว่าได้วิเคราะห์ไว้ ผู้ว่าที่มาจากคณะเลือกตั้งภายใต้สภาพแวดล้อมแบบเดิม จะประสบปัญหาการทำงานจนกระทั่ง "ต่างฝ่ายต่างงง" เป็นไปได้ที่เดียวว่า เขาจะไม่สามารถทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชน แต่กลับกลายเป็นการทำหน้าที่แทนส่วนกลางไปตราบใดที่ทหารยังแทบจะแตะต้องไม่ได้ สภาสูงยังเป็นที่ชุมนุมของเหล่าข้าราชการ-อดีตข้าราชการ และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจกว่า ๖๐ แห่ง ยังมีแขนขาทอดไปสู่ทุกตารางนิ้วของประเทศ

ญี่ปุ่นมีสิ่งมหัศจรรย์ทางการเมืองประการหนึ่งคือ มีพรรคการเมืองหนึ่งซึ่งชนะการเลือกตั้งติดต่อกันมาเป็นเวลานานถึง ๓๔ ปี ก่อนจะกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านไปเมื่อกลางปี ค.ศ.๑๙๕๓ นี้เอง พรรคนี้สามารถขยายออกไปใหญ่โตได้ด้วยสาเหตุประการหนึ่ง คือ เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วนำมาปรับเป็นนโยบายของพรรคทำให้พรรคกลายเป็น "พรรคมวลชน" มีฐานสนับสนุนเป็นกลุ่มอาชีพ และกลุ่มพรรคชนชั้นที่หลากหลายน่าอัศจรรย์ ในกรณีของไทยนั้นเป็นที่น่าเสียดายว่า เรายังไม่มี "พรรคมวลชน" เช่นนี้เลย พรรคที่มีที่นั่งมากที่สุด ในสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่ผ่านมาและในขณะนี้ ไม่ได้มีเพดานมองโลกที่กว้างและขาดทัศนการณ์ที่ยาวไกล

ผู้นำพรรคที่มีศักยภาพเป็นผู้นำของชาติ ย่อมจะไม่บอกปิดข้อเรียกร้องของประชาชนในขณะที่มีกระแสขึ้นสูง แทนที่จะบอกปฏิเสธท่านควรจะพูดว่า "ขอเวลาให้มีการ



อภิปรายข้อดีข้อเสียให้ชัดเจนสักกระยะหนึ่ง” แล้วจึงตัดสินใจด้วยดุลพินิจที่รอบคอบ แทนที่จะหลบประเด็น ท่านควรจะเผชิญหน้า เข้านั่งฟังการโต้เถียงเมื่อโอกาสอำนวย และที่สำคัญก็คือ แต่งตั้งบุคคลที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย มีบุรณภาพแห่งบุคลิก และอึดแล้วซึ่งบำเหน็จรางวัลเป็นกรรมการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะ คณะกรรมการก็จะได้รับฟังเหตุผลของฝ่ายต่าง ๆ แล้วจัดทำข้อสรุปอย่าง “รัฐบุรุษ” นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี ต่อไป นายกรัฐมนตรีแต่ละคนจะประสบความสำเร็จในการนำชาติเข้าสู่เส้นทางอนาคตมากน้อยเพียงไรนั้น ส่วนหนึ่งแล้วจะดูกันที่ความสามารถในการค้นหาตัวบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการจัดทำรายงานข้อเสนอแนะ และความสามารถในการอธิบายต่อพรรคร่วมรัฐบาลและต่อประชาชนถึงทางออกที่เหมาะสมที่สุด ให้ประเด็นปัญหานั้นยุติลงเพื่อจะได้เคลื่อนไปแก้ไขปัญหาคือต่อไปโดยไม่ชักช้า

การเพิ่มที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรจาก ๓๙ ขึ้นไป ของพรรคใหญ่ที่สุดขณะนี้ ความจริงแล้วก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากอะไรเลย ก็พรรคเสรีประชาธิปไตยของญี่ปุ่นเคยได้ครองที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรถึง ๓๐๐ ที่นั่ง เป็นพรรคเสียงข้างมากมานานถึง ๓๘ ปี



พิมพ์ที่ : บริษัท พชรกานต์พับลิเคชั่น จำกัด

๑๘๘/๑๒ ถนนเจริญสุขนิเวศน์ เขตบางกอกน้อย กทม.๑๐๓๐๐ โทร. ๕๑๒-๘๑๓๕ Fax. ๕๑๑-๐๑๑๒



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล นายมนตรี ตันทวิรัตน์ นายสรรเสริญ สืบสทการ

## บรรณาธิการ

นางสุภารัตน์ วะสากาศย์

## ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นายโสภณ ขจรศิลป์

## ผู้จัดการ

นางกาญจนา ธีรสุวรรณ

## ทรรักญิก

นายประวิษ ตั้งใจมั่น

## กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นางอัจฉรา อุทัยนง

นายจรุส พันธุ์เป็ร็อง

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นายสัมฤทธิ์ แก้วอาจ

นายบุญเรือง บุรภัคดี

นายวิระพันธ์ มุขสมบัติ

นายอัครเมศวร์ ทองเวลา

นายสานิตย์ โลหะขาละ

นายคัมภีร์ ดิษฐากรณ์

## ฝ่ายศิลปกรรม

นางจุรีพร รอดช่วง นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ ก้นเกษแก้ว นางสาวสายฝน จันโบลีก



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand