

ทฤษฎี กรอบแนวความคิด และผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่างๆ นั้น อาศัยหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) หลักการรวมอำนาจในการปกครอง (centralization of power) 2) การแบ่งอำนาจในการปกครอง (deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization of power)¹ ซึ่งประเทศต่างๆ ย่อมจะใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจประกอบกันในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่า ทั้งหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจย่อมใช้ผสมกันได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ แต่การที่ประเทศใดจะใช้หลักการใดมากน้อยกว่ากันเท่าไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับประเทศนั้นๆ

ซึ่งในแต่ละหลักการดังกล่าวข้างต้น มีรายละเอียดข้อดี-ข้อเสีย ที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. การรวมอำนาจ

จะเห็นได้ว่าในทุกประเทศ การบริหารงานของรัฐบาลมักจะรวมอำนาจอยู่ที่เมืองหลวงหรือ ณ ที่ตั้งของสภานิติบัญญัติและแหล่งบัญชาการของประมุขฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ยังมีกำลังเจ้าหน้าที่และอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง หรือเมืองหลวงอีกด้วย ลักษณะเช่นนี้เป็นลักษณะของ "การรวมอำนาจ"

¹บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2519), หน้า 109-110.

การรวมอำนาจ (centralization) เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหาร โดยมอบอำนาจไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวงทบวงกรมเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ

การรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ส่วนกลาง ประกอบด้วยลักษณะสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ²

- 1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง
- 2) มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้แก่ส่วนกลาง
- 3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² โปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล, "ปัญหาเรื่องการ รวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครอง," เทศาภิบาล, 50 (มิถุนายน 2498), หน้า 1.

2. การแบ่งอำนาจ

การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (deconcentration) เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตตามภาคต่างๆของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงขึ้นกับส่วนกลางโดยตรง ฉะนั้น การแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจ ยังมีได้เป็นการกระจายอำนาจเลย

ลักษณะที่สำคัญของการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ก็คือ³

- 1) เป็นการแบ่งหรือมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค
- 2) เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิกาดังกล่าวนั้น ส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น ฉะนั้น จึงขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลาง

3. การกระจายอำนาจ

เนื่องจากการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกาดังกล่าวนั้น ก็ยังไม่อาจสนองความต้องการตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และถูกต้อง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาที่ต้องให้บริการต่าง ๆ กัน ยิ่งกว่านั้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ไม่อาจทราบความจำเป็น ความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ละเอียดถี่ถ้วนประจวบกับประชาชนในท้องถิ่นมีการศึกษาดี มีความรู้ในการปกครอง ตลอดจนมีความเจริญพอที่จะนํารายได้จากท้องถิ่นมาใช้จ่ายใช้สอย

³ ปรดศึกษาเพิ่มเติมจาก กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 4-5.

เพื่อจัดบริการให้แก่ตนเองได้ ประชาชนไม่ชอบที่จะถูกปกครองแต่ฝ่ายเดียว แต่ต้องการปกครองตนเองด้วย จึงเป็นเหตุให้รัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นทำการปกครองกันเอง

การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อจัดการบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาโดยตรงจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นการลดอำนาจของส่วนกลางไม่ใช่แบ่งอำนาจ

การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ความหมายคือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในลักษณะการกระจายอำนาจนั้น อาจจะเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งมาจากราษฎร หรือโดยการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางก็ได้ สาระสำคัญของการกระจายอำนาจนั้นอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลางก็เป็นอันใช้ได้⁴

⁴ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2497), หน้า 7-8.

ในการจัดระเบียบรูปแบบของการปกครองประเทศนั้น การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นหลักการอย่างหนึ่ง ซึ่งยึดถือเสรีภาพและประชาธิปไตยเป็นสำคัญ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองหรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะของการคลายอำนาจออกจากส่วนกลางมิให้รวมอยู่เพียงจุดเดียว⁵ และเมื่อมุ่งพิจารณาในด้านทางการเมืองและการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้น เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลางที่จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคและ/หรือท้องถิ่น มีโอกาสที่จะพิจารณาตัดสินใจเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้⁶ โดยหน่วยงานนั้นถูกจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจอิสระที่แน่นอน เพื่อจะปฏิบัติงานอย่างแท้จริงในการแสดงออกถึงการริเริ่มบริหารและตกลงใจ⁷ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลถึงเป้าหมายของหลักการปกครองท้องถิ่นที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่น จะได้มีสิทธิร่วมกันในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ตน

⁵ตามความหมาย "Away from the Centre" ใน Arthur W. Macmahon, Delegation and Autonomy (New Delhi : Asia Publishing House, 1961), p.15.

⁶จรูญ สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช 2512), หน้า 25.

⁷Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), pp. 176-7.

เฟสเลอร์ (Fesler) จากมหาวิทยาลัยเยลสหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามการกระจายอำนาจไว้ หมายถึง การโอนอำนาจในการตัดสินใจ (decision-making) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น⁸ ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลต้องกระจายอำนาจทั้งทางการเมือง และทางการบริหารให้กับท้องถิ่น อำนาจทางการเมืองหมายถึง ท้องถิ่นจะมีอำนาจกำหนดนโยบายในการปกครองตนเอง ส่วนอำนาจทางการบริหาร หมายถึง ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบาย ทั้งนี้รวมตลอดถึงอำนาจที่แก้ไขปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นด้วย

เฮนรี แมคคิค (Henry Maddick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ได้แบ่งขั้นตอนการพัฒนาการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ขั้นตอน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้⁹

1. ระยะต้น เป็นระยะเชื้อเชิญให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยเหตุที่ประชาชนยังไม่รู้รูประส่ำระสายกับกิจการสาธารณะ
2. ระยะกลาง เป็นการร่วมมือประสานงานแบบหุ้นส่วน (Partnership) โดยเป็นระยะกึ่งกลางที่การเมืองเจริญขึ้นบ้างพอสมควร และเป็นระยะที่รัฐบาลกลางเริ่มปล่อยมือให้สภาท้องถิ่น

⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครอง ท้องถิ่นของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 22.

⁹ ดารง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, อมร รักษาสัตย์ และ ขัตติยา กรรณสูต, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 122.

3. ระยะที่สาม เป็นระยะที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งระยะนี้ท้องถิ่นจะเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน หรือของสถาบันการปกครอง ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ที่จะตัดสินใจแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นเองซึ่งต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากขั้นตอนการพัฒนาการกระจายอำนาจ 3 ขั้นตอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลจะค่อยๆ ปลดอำนาจการปกครองไว้ให้กับท้องถิ่นเพื่อจัดการปกครองตนเองเป็นลำดับไป หากรัฐบาลมอบอำนาจทางการเมืองการบริหาร ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะรับดำเนินการแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมืองหรือการบริหารในท้องถิ่น จะต้องต้องมีขอบเขตจำกัดและมีการควบคุม มิฉะนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นอิสระหรือรัฐซ้อนรัฐ อันอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้ ซึ่งถ้ารัฐควบคุมมากท้องถิ่นก็มีอิสระน้อย ฉะนั้นท้องถิ่นจะมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ในเรื่องการกระจายอำนาจ ได้มีผู้ให้คำนิยามเพิ่มเติมไว้อีกดังนี้

Fesler กล่าวว่า แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดที่ทรงคุณค่าเกี่ยวข้องกับความเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไปแบบไม่รุนแรง¹⁰

Fantini และ Gittell กล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นการดำเนินการถ่ายเทการบริหารจากชาติไปสู่รัฐหรือเมือง หรือจากเมืองหลวงไปสู่เมืองย่อย หรือเป็นแนวความคิดที่มีเจตนาที่จะถ่ายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ชุมชนท้องถิ่น¹¹

ปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นในเรื่องการกระจายอำนาจในประเทศด้อยพัฒนานั้น เกิดจากการถกเถียงที่ปราศจากความหมายที่รัดกุม และความเข้าใจที่แท้จริงในเรื่องการกระจายอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลนั่นเอง¹²

¹⁰ James W. Fesler, "Approaches to the Understanding of Decentralization," Journal of Politics 27, no.3 (August 1965), p.536.

¹¹ Mario Fantini and Marilyn Gittell, Decentralization : Achieving Reform (New York : Praeger, 1973), p.12.

¹² Dennis A. Rondinelli, "Government Decentralization in Comparative Perspective : Theory and Practice in Developing Countries," International Review of Administration Sciences 47, no.2 (March 1981), p.136.

การกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการในรัฐ จากรัฐบาลกลาง หรือจากส่วนกลางไปสู่¹³

- (1) ส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นกับส่วนกลาง
- (2) ส่วนที่เป็นรองจากรัฐบาล
- (3) รัฐที่ปกครองตนเองรองจากรัฐบาลกลาง
- (4) พื้นที่ที่มีขอบเขตกว้าง หรือแคว้นที่มีอำนาจหน้าที่
- (5) ส่วนที่มีอำนาจบังคับบัญชา
- (6) การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (7) โครงสร้างต่างๆ ที่มีใช้รัฐบาลกลาง

การกระจายอำนาจยังหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจการบังคับบัญชา จากส่วนกลาง การปรับปรุงการทำงานภายในส่วนกลาง เพื่อปลดปล่อยความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางในเรื่องการพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ¹⁴

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ Ibid., P.137.

¹⁴ Dennis A. Rondinelli, John R. Nellis and G. Shabbir Cheema, Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Paper No. 581 (Washington, DC : World Bank, 1985), pp.9-10.

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ ยังเป็นที่ถกเถียงกัน ซึ่งเราอาจแบ่งชนิดของการกระจายอำนาจได้ 4 ลักษณะ คือ การแบ่งอำนาจการเป็นผู้แทน การให้อำนาจแก่ประชาชน และการให้อำนาจแก่องค์กรนอกเหนือจากรัฐบาล

การแบ่งอำนาจ

การแบ่งอำนาจ คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหาร หรือแบ่งความรับผิดชอบให้กับในระดับที่ต่ำกว่ารัฐบาลกลาง¹⁵ เป็นการเคลื่อนย้ายถ่ายโอนการบริหารจากศูนย์กลางไปสู่ที่ปรึกษาในท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่นอกเมืองหลวง และเจ้าหน้าที่นั้นอาจไม่ได้รับอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่¹⁶



¹⁵ Henry Maddick, Democracy, Decentralization, and Development (Bombay, India : Asia Publishing House, 1963), p.23; Philip Mawhood, "Decentralization : The Concept and the Practice," in Local Government in the Third World : The Experience of Tropical Africa, ed. Philip Mawhood (Chichester, England : John Wiley & Sons, 1983), p.1; Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization, p.10.

¹⁶ Rondinelli, International Review of Administration Science, p.137.

ซึ่งการกระจายอำนาจในส่วนนี้ มิใช่กระจายอำนาจในการบริหารทั้งหมด แต่ยังคงเหลือไว้ซึ่งอำนาจในการกำหนดนโยบาย¹⁷ ในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ในการถ่ายโอนอำนาจนั้น เป็นก้าวแรกที่สำคัญที่รัฐบาลจะต้องก้าวต่อไปจากการมอบอำนาจ และเป็นสิ่งที่จะกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาชาติ ซึ่งรัฐบาลจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง¹⁸ ในหลักการของการแบ่งอำนาจในส่วนของการบริหารนั้น หมายความว่า ในเรื่องของการกำหนดนโยบายและวางแผนในส่วนภูมิภาคนั้น เป็นเพียงการปฏิบัติงานประจำวันเพื่อสนองตอบต่อคำสั่งของส่วนกลางเท่านั้น¹⁹ ในการบริหารงานในส่วนภูมิภาคมีระบบการบริหารที่เป็นพื้นฐาน 2 ระบบด้วยกันคือ ระบบนายอำเภอและระบบหน้าที่การบริหาร²⁰

1. ระบบนายอำเภอ ในฝรั่งเศสรัฐบาลกลางได้แบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นส่วนๆ และใช้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองโดยอยู่ขึ้นกับรัฐบาลกลาง
2. ระบบหน้าที่ ในอังกฤษแบ่งออกเป็นพื้นที่ต่างๆ และมีตัวแทนของรัฐบาลคอยควบคุมพื้นที่ภายใต้การควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลอีกชั้นหนึ่ง

¹⁷ James W. Fesler, "Centralization and Decentralization," in International Encyclopedia of the Social Sciences, ed. David L. Sills, Vol.2 (New York : Macmillan and Free Press, 1968), p.373.

¹⁸ Rondinelli, International Review of Administration Science, p.137.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Fesler, International Encyclopedia of the Social Sciences, p.374.

ในการแบ่งอำนาจในรูปของการกระจายอำนาจในประเทศด้อยพัฒนานั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1970 เกือบทุกประเทศการแบ่งอำนาจยังต้องให้การช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลกลางแก่ท้องถิ่นอยู่ และยังคงอาศัยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับประชากรในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จในการปกครองในรูปแบบนี้²¹

การเป็นผู้แทน

การเป็นผู้แทน คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบาย และอำนาจในการจัดการเฉพาะเรื่องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับเทคนิค จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง²² ในประเทศด้อยพัฒนาการเป็นผู้แทนจะไม่ประสบผลสำเร็จในส่วนของเอกชน หรือรัฐบาลเพียงส่วนเดียว แต่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนและรัฐบาลด้วย²³

²¹Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience, p.11.

²²Rondinelli, International Review of Administration Science, p.138.

²³Martin J. Boodhoo, "The Organization and Management of Development Agencies: A Comparative Perspective," International Review of Administrative Sciences 42, no.3 (1976), p.36; Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization, p.18.

เหตุผลในการเป็นตัวแทน เนื่องจาก²⁴

- (1) เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- (2) เพื่อแบ่งแยกการบริการสาธารณะออกจากการป้องกัน หรือ การบริหารงานในระดับประเทศ
- (3) เพื่อให้การจัดการด้านสินค้าและบริการรวมกันในเชิงธุรกิจ
- (4) เพื่อให้มีการร่วมมือทางเศรษฐกิจในระหว่างประเทศ

การให้อำนาจแก่ประชาชน²⁶

รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนอย่างเป็นทางการ เพื่อปกครอง ในท้องถิ่นเพื่อ

1. ลดระดับขั้นตอนในการบริหารงานของรัฐบาล²⁷
2. ลดภาระของรัฐบาลในการจัดการ บริหารงานท้องถิ่น
3. แก้ปัญหาทางด้านจริยศาสตร์ ปัญหาด้านศาสนา และลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น

²⁴Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience, pp.19-20.

²⁵Frank P. Sherwood "Devolution as a Problem of Organization Strategy, "in Comparative Urban Research : The Administration and Politics of Cities, ed. Robert T. Daland (Beverly Hills, CA : Sage, 1969), p.68.

²⁶George F. Gant, Development Administration : Concepts, Goals, Methods (Madison, WI : University of Wisconsin Press, 1979), p.170; Rondinelli, "Government Decentralization," p.139.

²⁷Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience, pp.20-22.

การให้อำนาจแก่องค์กรนอกเหนือจากรัฐบาล

หมายความว่า การเปลี่ยนความรับผิดชอบของรัฐ จากรัฐบาลไปสู่ องค์กรที่ไม่เป็นทางการ หรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยสมัครใจ²⁸ ในการให้บริการ สาธารณะ การปกป้องประชาชน และการบริการอื่นๆ²⁹ เพื่อลดขนาดและขอบ เขตความรับผิดชอบของรัฐ³⁰ โดยในประเทศไทยด้อยพัฒนาส่วนใหญ่ องค์กรที่นอก เหนือจากรัฐบาลได้ถูกจัดตั้งขึ้น ด้วยเหตุผลและความสำคัญดังนี้³¹

1. แบ่งแยกระดับในการบริการสังคมแก่สมาชิก
2. ให้พลเมืองมีการมีส่วนร่วมในชุมชนในโครงการพัฒนาต่างๆ
3. ช่วยในการระดมความคิดจากท้องถิ่น

²⁸ Ibid., p.23.

²⁹ E. S. Savas, Privatizing the Public Sector : How to Shrink Government (Chatham, NJ : Chatham House, 1982), pp.1-6.

³⁰ Rondinelli, Nellis, and Cheema, Decentralization in Developing Countries : A Review of Recent Experience, p.23.

³¹ Milton J. Esman and Norman T. Uphoff, Local Organizations : Intermediaries in Rural Development (Ithaca NY : Cornell University Press, 1984), pp.23-31.

การกระจายอำนาจปกครองนี้ อาจจำแนกย่อยได้เป็น 2 รูป คือ รูปที่มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยกับรูปที่มีลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตย การกระจายอำนาจปกครองรูปที่มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยนั้น อาจเป็นการปกครองในลักษณะที่ประชาชนในท้องถิ่นมาร่วมประชุมกำหนดนโยบายและตัดสินใจของท้องถิ่นโดยตรงแบบประชาธิปไตยโดยตรง (direct democracy) หรือประชาชนในท้องถิ่นเลือกตัวแทนขึ้น ทำหน้าที่ปกครองแทนตนแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม (indirect democracy) และอาจเป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่หรือตามกิจการก็ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การกระจายอำนาจปกครองรูปที่มีลักษณะ เป็นประชาธิปไตย โดยทั่วไปจะต้องมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมา จะต้องมีความสามารถทำได้เป็นอิสระไม่มากก็น้อย คือ สามารถทำกิจกรรมได้ตามดุลพินิจของตน แม้ไม่ทั้งหมดก็บางอย่าง
2. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารไม่มากก็น้อย มิฉะนั้นก็ไม่อาจถือว่ามี การปกครองตนเอง³²
3. มืองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากส่วนกลาง กล่าวคือมีงบประมาณทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง³³

สำหรับการกระจายอำนาจปกครองที่มีลักษณะ ไม่เป็นประชาธิปไตย นั้น มีลักษณะแตกต่างจากการกระจายอำนาจปกครองแบบแรก ตรงที่ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นบุคคล หรือคณะบุคคลที่มีได้ เป็นตัวแทนหรือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น และไม่รับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นเหมือนอย่างกรณีแรก³⁴ วิธีการปกครองในลักษณะดังกล่าวนี้จะพบมากในสังคมโบราณ เช่น ประเทศไทยสมัยกรุงเก่าตอนต้น ประเทศอังกฤษก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในคริสต์วรรษที่ 19 เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³² หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 52.

³³ วิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 5.

³⁴ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha Press, 1967), p.6.

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจตามลักษณะสำคัญดังกล่าวนี้ มีข้อดีหลายประการด้วยกัน คือ³⁵

1. ทำให้สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น และตรงกับความปรารถนาของราษฎรในท้องถิ่นมากขึ้น
2. การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือก ต้องสนใจในการทำงานบำรุงท้องถิ่น และได้มีความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการปกครองดีขึ้น และทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นด้วย
3. จะเป็นการสร้างกำแพงขวางกั้นระบบเผด็จการ โดยรัฐบาลกลาง เพราะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นปกครองกันเอง
4. เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีโอกาสทดลองและนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ โดยไม่ต้องบังคับให้ท้องถิ่นอื่นต้องปฏิบัติตามด้วย ยิ่งกว่านี้การกระจายอำนาจปกครองยังเปิดโอกาสให้มีการจัดองค์การ และวิธีการจัดการตามความต้องการ และปัญหาพิเศษของแต่ละท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องบังคับให้ท้องถิ่นต้องจัดองค์การ และวิธีการจัดการเหมือนอย่างที่ใช้กับท้องถิ่นที่มีความต้องการ และปัญหาพิเศษเช่นนั้น ย่อมไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ ใบนั่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ Ibid., pp. 7-8.

5. จะมีส่วนช่วยส่งเสริมให้การบริหารงานของรัฐบาลกลาง มีประสิทธิภาพ ประโยชน์ข้อนี้ได้มาจากการแยกปัญหาที่เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยตัดออกจากปัญหาหรือสิ่งที่เป็นเรื่องของชาติ โดยวิธีนี้รัฐบาลกลางจะเป็นอิสระจากความจำเป็นที่จะต้องอุทิศเวลาและแรงงานไปในปัญหา ซึ่งอาจแก้ไขโดยท้องถิ่นเองได้ดีกว่า

6. การกระจายอำนาจยังช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะปรากฏเสมอว่า แม้แต่หน่วยงานสาขาของรัฐบาลกลางในส่วนภูมิภาคก็ไม่อาจรู้ความต้องการและลักษณะพิเศษของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และโดยเหตุนี้ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีอย่างที่การปกครองท้องถิ่นจะสนองตอบให้ได้ เพราะเจ้าหน้าที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นเอง

7. การกระจายอำนาจปกครองมีส่วนช่วยส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะว่าในระดับท้องถิ่นนี้ ทำหน้าที่จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสติดต่อโดยตรงกับผู้ปกครอง และแสดงความคิดเห็นต่อปัญหาที่มีลักษณะ เฉพาะเจาะจง และเป็นเรื่องที่กระทบต่อตัวเขาเองภายในหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดประชาชนจะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพว่าการปกครองที่ดำเนินการโดยรัฐบาลระดับชาติ โดยวิธีการอย่างนี้ประชาชนจะได้มีโอกาสเรียนรู้การเมืองอย่างกว้างขวาง และในบรรดาประชาชนผู้มีความปรารถนาจะเสนอตัวมาเป็นผู้บริหารการเมืองก็ได้มีโอกาสฝึกฝน และมีพื้นฐานทางการเมืองขั้นต้นจากการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงให้ความรู้เกี่ยวกับศิลปะในการปกครองได้อย่างเต็มที่ และใกล้เคียงกว่าวิธีการปกครองแบบอื่น โดยเหตุนี้การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการปกครองที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย

การกระจายอำนาจปกครองมีข้อเสีย คือ

1. ทำให้อำนาจของรัฐบาล หรือส่วนกลางลดน้อยลง ซึ่งจะมีผลทำให้ความมั่นคงและเอกภาพของประเทศลดน้อยลงด้วย
2. ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดการปกครองแยกจากกันเป็นท้องถิ่นๆ ไป
3. ทำให้การปกครองมุ่งเฉพาะประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งจะมีผล

ทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประเทศชาติถูกมองข้าม

4. ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมีความคิดเห็นในทางการเมืองแตกต่างจากรัฐบาล ก็จะมีผลทำให้เกิดความแตกร้างขึ้นภายในประเทศ

5. เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น อาจใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เช่น การเล่นพรรคเล่นพวก การกระจายอำนาจปกครองก็จะกลายเป็นช่องทางสำหรับบุคคลจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวไป

6. ถ้าประชาชนเลือกตั้งเอาผู้ที่ไม่มีความรู้ และความสามารถมาดำเนินงาน ก็จะทำให้การงานเสื่อมเสีย³⁶

แม้ว่าการกระจายอำนาจจะมีข้อเสียอยู่มาก แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วจำนวนมากก็พอใจจะให้มีการปกครองโดยวิธีนี้เป็นหลัก บางประเทศมีแต่การปกครองแบบกระจายอำนาจไม่มีการแบ่งอำนาจปกครอง ประเภทที่เราเรียกว่าการปกครองส่วนภูมิภาคเลย ก็โดยมีเหตุผลที่ว่า เขาเชื่อมั่นในความสามารถของประชาชนของเขา และเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย เพราะโดยวิธีจัดการปกครองแบบนี้เท่านั้นที่ระบอบประชาธิปไตยจะเจริญออกงามไปได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า 97.

ข้อแตกต่างระหว่างการแบ่งอำนาจปกครองและการกระจายอำนาจปกครอง

โดยที่การแบ่งอำนาจปกครองตามพื้นที่ และการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ต่างก็เป็นการปกครองพื้นที่ ซึ่งเป็นอาณาเขตส่วนหนึ่งของประเทศเช่นเดียวกัน จึงเป็นประเด็นน่าพิจารณาว่า การปกครองทั้ง 2 วิธีดังกล่าวนี้ มีความแตกต่างกันในด้านสาระสำคัญประการใดบ้าง เกี่ยวกับประเด็นนี้ถ้าพิจารณาในด้านที่เกี่ยวกับองค์การ เจ้าหน้าที่และอำนาจหน้าที่จะพบข้อแตกต่างดังนี้ คือ

1. องค์การ การแบ่งอำนาจปกครองหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นในเขตการปกครองใดก็ตามยังเป็นหน่วยงานสาขา (field office) ของรัฐบาลกลาง แต่สำหรับการกระจายอำนาจปกครององค์การมีฐานะเป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐบาลกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐบาล
2. เจ้าหน้าที่ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นตามหลักการแบ่งอำนาจเป็นตัวแทนของรัฐบาล รัฐบาลมีอำนาจสั่งบรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอน ควบคุมบังคับบัญชา แต่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงและผู้กำหนดนโยบายเป็นคนที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง
3. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นตามหลักการแบ่งอำนาจนั้น รัฐบาลกลางมอบไปเฉพาะอำนาจบริหารเท่านั้น ส่วนอำนาจในการกำหนดนโยบายการปกครองยังคงอยู่ที่รัฐบาลกลาง ซึ่งส่วนภูมิภาคต้องบริหารงานตามนโยบายนั้น เป็นเรื่องการมอบอำนาจระหว่างหัวหน้าบริหารส่วนกลางกับหัวหน้าบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งคล้ายกับเรื่องตัวการกับตัวแทน การมอบอำนาจเช่นนี้เป็นเรื่อง delegation of power ไม่ใช่ decentralization ส่วนอำนาจหน้าที่ ซึ่งหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นตามหลักกระจายอำนาจได้รับนั้น เป็นการแบ่งแยกออกมาเป็นอิสระทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายและอำนาจบริหาร สามารถจะกำหนดนโยบายการปกครอง

ท้องถิ่นของตนเองได้ เช่น ประกาศใช้เทศบัญญัติ หรือข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

แต่ถ้าจะพิจารณาให้รวดเร็วกว่านี้ ก็อาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองตามวิธีแบ่งอำนาจเป็นการปกครองโดยตัวแทนของส่วนกลางซึ่งมิใช่ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น (non-representative) ส่วนการปกครองตามวิธีกระจายอำนาจเป็นการปกครองโดยตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น (representative)³⁷



ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ Samuel Humes and Eileen M. Martin, The Structure of Local Government throughout the World (The Hague : Martinus Nijhoff, 1961), p.5.

การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งมอบอำนาจในการตัดสินใจไปให้แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การบริการต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการแสดงออกถึงลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ที่จะ เป็น เครื่องชี้และกำหนดรูปแบบและความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการใดๆ ตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น โดยมีส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจว่ามีมากน้อยเพียงไร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยอย่างหนึ่งของการปกครองในระดับชาติ เพื่อให้การบริการของรัฐตกถึงมือประชาชนในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการ และความเป็นจริงของท้องถิ่น โดยอาจสร้างความรู้สึกว่าตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ระดับ (degree) หรือขนาดของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบที่มีอิสระ (autonomy) มากน้อยเพียงไรนั้น ก็ย่อมจะขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจของส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น ซึ่งเกิดได้ 2 วิธีด้วยกัน คือ

1) เกิดจากการที่รัฐบาลหยิบยื่นให้เอง (state local government) โดยใช้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้ามาร่วมการบริหารงานของท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยทางรัฐบาลกลางจะเข้าช่วยเหลือเกือบทั้งหมดที่สุด

2) เกิดจากการที่ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเอง (local self go

vernment) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งคณะกรรมการหัวหน้าผู้บริหารสภาท้องถิ่นขึ้นมาปกครองกันเอง โดยใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นเอง ฝั่งส่วนกลางน้อยที่สุด³⁸

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะได้อำนาจการปกครองมาโดยวิธีใดก็ตาม ก็นับได้ว่าเกิดจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองอยู่นั่นเอง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนี้ ต้องมีความเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจ ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการหรืออุดมคติแต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อที่ควรพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรจะมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตแค่ไหน เพียงไรจึงจะเหมาะสมและเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นเองและประเทศชาติในส่วนรวมการพิจารณาปัญหานี้ เราต้องไม่ลืมว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง มิใช่การปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non-sovereign community) เหมือนเช่นการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐเพราะฉะนั้นจะต้องไม่เข้าใจสับสนว่า อำนาจอิสระของท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เพราะในรัฐหนึ่งๆ จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียว และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งการใช้ออกเป็น 3 อำนาจ คือ การบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁸พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในประเทศพัฒนาและประเทศ ด้อยพัฒนา" คำบรรยายของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัดสำเนา), 2517, หน้า 2.

ถ้าเราเข้าใจว่า อำนาจอิสระของท้องถิ่นเป็นอำนาจอธิปไตย มีลักษณะ เป็นเช่นเดียวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐแล้ว จะเกิดปัญหาในข้อที่ว่า ทำให้ท้องถิ่นเกิดมีสภาพเป็นรัฐเล็ก รัฐน้อย ภายในรัฐใหญ่ คือ ประเทศ และ รัฐใหญ่จะไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชารัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นได้ เพราะต่างฝ่ายต่างก็มีอำนาจอธิปไตยด้วยกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ดังนั้น การพิจารณา เรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น สาระสำคัญจึงอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่าง อำนาจอิสระของท้องถิ่นกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องยากในการที่จะ กำหนดกฎเกณฑ์ให้แน่ชัด ลักษณะ เช่นนี้เช่นเดียวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง สิทธิเสรีภาพของประชาชน กับอำนาจอธิปไตยของรัฐ

อย่างไรก็ดี เราก็พอจะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ไปในการกำหนดองศา ความอิสระของท้องถิ่นได้บ้าง โดยพิจารณาถึงคุณภาพของประชาชน และ สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญทาง เศรษฐกิจสูง ประชาชนมีความพร้อมทางการเมือง ท้องถิ่นนั้นก็ควรได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความอิสระมากกว่าท้องถิ่นที่มีสภาพความเจริญต่ำกว่า และประชาชนมี คุณภาพต่ำกว่า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจ ให้มีความเป็นอิสระในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องควบคุมตรวจสอบตามความเหมาะสม

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นของสังคม ประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้น เป้าหมายสุดท้ายของการ ปกครองก็คือให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนรับผิดชอบในกิจการบ้านเมือง นอก จากนี้ การที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจปกครองฝ่ายเดียว ย่อมยากที่จะจัดทำ บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลออกไปอย่างทั่วถึง การ กระจายอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองนั้น ก็เท่ากับเป็นการแบ่ง เบาภาระของรัฐบาลกลางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หากท้องถิ่นได้รับ อำนาจอิสระอย่างเหมาะสม ประกอบทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีความสามารถพอที่จะ รับผิดชอบอันเป็นหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ท้องถิ่นก็ย่อมดำเนินการต่างๆ ได้ดีกว่า ส่วนกลางก็ได้ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถทำกิจการสนองความต้องการให้ตรง เป้าหมายและมีลักษณะที่ประหยัด กว่า การกระจายอำนาจนี้ถ้ากระทำกันอย่างดีแล้ว ก็จะเป็นมาตรการหนึ่ง

มาตรการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาประเทศดำเนินไปด้วยดี ทั้งใน ส่วนรวมของประเทศและท้องถิ่นพร้อมๆกันไป

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า การจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะ เฉพาะตัวของท้องถิ่นกล่าวคือ ความแตกต่างทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม หรือประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือระดับของการพัฒนาและปัจจัยอื่นๆ

เมื่อความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งย่อมจะแตกต่างกันไป ก็จำเป็นต้องแสวงหาวิธีการที่จะนำเอาบริการของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ในลักษณะที่ตรงตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดตั้งหน่วยงาน หรือองค์การขึ้นในแต่ละท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับอัตภาพของท้องถิ่น ย่อมจะสามารถแก้ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้^{๓๙}

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๓๙}ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2514), หน้า 1.

สำหรับการกระจายอำนาจนั้น จัดได้ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัณอันหนึ่ง ในการที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในแต่ละท้องถิ่นได้เอง และท้องถิ่นก็มีอิสระบางประการในการปกครองตนเองตามที่รัฐได้มอบอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นรูปการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีองค์ครที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระพอสมควร แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐบาลกลางด้วยวิธีการอันเหมาะสม ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ

การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกถึงเสรีภาพและความเสมอภาคในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาให้มีส่วนกลางคุมอำนาจไว้แต่เพียงส่วนเดียว และทำให้หน่วยการปกครองระดับรองช่วยให้การบริหารของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็น การแสดงถึงลัทธิในการปกครองตนเอง⁴⁰ จึงเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีลักษณะ เป็นหน่วยย่อยและมีปฏิสัมพันธ์ต่อการปกครองในระดับชาติ ซึ่งเป็นระบบใหญ่ ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าหน่วยการปกครองใดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็โดยที่อาศัยหลักเกณฑ์ซึ่งพอที่จะสรุปได้ 4 ประการด้วยกัน คือ 1) เป็นองค์การนิติบุคคล มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง 2) มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง 3) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการพอสมควร และ 4) มีอิสระด้านการคลังบ้าง⁴¹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : น้าอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

⁴¹ โบรดศึกษารายละเอียดได้จาก ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 145-6.

สำหรับลักษณะและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีการแบ่งลักษณะและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นออกเป็นแบบต่างๆ ดังเช่น ตามทัศนะของAlderfer ได้จำแนกรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 4 แบบคือ⁴²

(1) แบบของประเทศฝรั่งเศส ที่มีลักษณะในการรวมอำนาจมาก ยึดถือระเบียบแบบแผนและคำสั่งตามโครงสร้างของสายการบังคับบัญชา มีการใช้ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) แบบของประเทศอังกฤษ ที่ยึดถือการกระจายอำนาจมากกว่าการแบ่งอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมาก โดยมีการใช้ระบบคณะกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครอง

(3) แบบของสหภาพโซเวียต ที่ใช้พรรคคอมมิวนิสต์ควบคุมภายใต้อุดมการประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ มีสายลำดับการบังคับบัญชาและส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขอบเขตอย่างกว้างขวางไปยังสภาท้องถิ่น

(4) แบบของประเทศที่ยึดถือระเพณีของสังคมที่สลับซับซ้อน แต่ก็มีแนวโน้มในการสร้างความเป็นประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีเสรีภาพต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴²Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), pp. 7-16.

ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁴³ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการจัดระเบียบการปกครองของไทยกับหน่วยการปกครองของประเทศต่างๆ แล้ว รูปแบบการปกครองของไทยคล้ายกันกับรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมาก ไทยได้นำแบบอย่างการปกครองที่มีสายการบังคับบัญชาของฝรั่งเศสมาใช้⁴⁴ และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการจัดการปกครองเป็นรูปพิเศษต่างออกไป) ได้จัดเป็น⁴⁵

- 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) เทศบาล
- 3) สุขาภิบาล
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบล*

ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁴³ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89 (29 กันยายน 2515), หน้า 53-110.

⁴⁴ Humes and Martin, The Structure of Local Government, p.206.

⁴⁵ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ข้อ 65.

*ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกยกเลิกโดย "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 89 (13 ธันวาคม 2515), หน้า 122-132.

อย่างไรก็ตามในหลักการของการกระจายอำนาจนั้น ยังมีกิจกรรมของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) เข้ามาประกอบด้วย โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ความหมายของคำว่า "การเข้ามีส่วนร่วม" (participation) ในพจนานุกรมนั้น หมายถึง "หลักการที่บุคคลจะได้รับผลประโยชน์โดยการตัดสินใจ ซึ่งกระทำโดยสถาบันทางการเมืองและสังคม และจะต้องร่วมในการตัดสินใจนั้นด้วย"⁴⁶

กิจกรรมโดยสมัครใจของแต่ละบุคคลในกิจการทางการเมือง รวมทั้งการลงคะแนนเสียงการเป็นสมาชิก และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง เช่น ความเคลื่อนไหว พรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่สถาบันทางการเมือง กิจกรรมที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอภิปรายทางการเมือง หรือร่วมฟังเหตุการณ์ทางการเมือง การชักชวนทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ หรือสมาชิกของกิจการทางการเมืองนั้น⁴⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁶ Alan Bullock and Oliver Stallybrass (eds.), The Harper Dictionary of Modern Thought (New York : Harper and Row Publisher, 1977), p.458.

⁴⁷ Geoffrey K. Roberts, A Dictionary of Political Analysis (Great Britain : Longman, 1971), p.145.

Myron Weiner ได้รวบรวมความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่นักรัฐศาสตร์ต่างๆ ได้ให้ไว้ 10 ความหมายด้วยกัน คือ⁴⁸

1. การกระทำที่สนับสนุนหรือเรียกร้องต่อคณะผู้ปกครอง
2. ความพยายามที่จะให้เกิดผลสำเร็จ ในการใช้อิทธิพลต่อการปฏิบัติการของรัฐบาล หรือในการเลือกผู้นำในคณะรัฐบาล
3. การกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับการยอมรับว่าชอบธรรม
4. การกระทำที่มีตัวแทน (representation)
5. ความหมายที่หมายถึงจะเข้าไปเกี่ยวข้อง เพราะรู้สึกว่าการเข้าไปเกี่ยวข้องไม่ทำให้เกิดผลอะไรขึ้นมา
6. ความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือเป็นพวกที่กระตือรือร้น (activists) ที่จะทำ
7. การกระทำที่ "ต่อเนื่องอย่างคงเส้นคงวา" (persistence continue) ซึ่งอาจจะเป็นการจัดการอย่างเป็นสถาบัน (institutionalised) หรือกระทำการในลักษณะที่ปะทุขึ้นทันทีทันใด เช่น ก่อการจลาจล
8. การกระทำที่มุ่งต่อการเลือกผู้นำทางการเมือง มุ่งที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ หรือเป็นความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำต่างๆ ของหน่วยราชการ (bureaucratic actions)
9. การกระทำที่เป็นกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติเท่านั้น
10. การกระทำที่เป็น "การกระทำทางการเมือง" (a political act)

⁴⁸Myron Weiner, Crises and Sequences in Political Development (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1977), pp.161-163.

จากความหมายทั้ง 10 นี้ Myron Weiner ได้นำมาสรุปว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำโดยสมัครใจใดๆ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นผลสำเร็จหรือไม่ มีการจัดองค์การหรือไม่ เกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่อง และใช้วิธีที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม โดยมุ่งที่จะไปมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ การบริหารนโยบายสาธารณะ และการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

ฮันดิงตัน และ โจน เอ็ม เนลสัน⁴⁹ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประกาศที่กำลังพัฒนาไว้น่าสนใจว่า เป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มีความหมาย เพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดย ฮันดิงตัน ได้เน้นว่าการมีส่วนร่วมนั้นหมายถึง

1. เฉพาะการกระทำไม่รวมถึงทัศนคติ
2. เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่ นักการเมืองอาชีพ (professional politician) เช่น ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง
3. กิจกรรมทางการเมืองของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นประชาชนธรรมดา นั้น จะมีลักษณะเป็นช่วงๆ ไม่ต่อเนื่อง (intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา (part time) และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่นๆ
4. เป็นการกระทำเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้มีความชอบธรรมในการตัดสินใจแบ่งสรรคุณค่าที่มีอยู่จำกัดในสังคม ไม่รวมการกระทำที่มีจุดมุ่งหมาย เพื่อกดดันหรือมีอิทธิพลต่อกลุ่มอื่นๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล และไม่ว่ากิจกรรมหรือการกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ ก็ถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง

⁴⁹ Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, No Easy Choice (Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1967), p.47.

5. การมีส่วนร่วมทางการเมือง อาจเป็นไปได้ด้วยความสำนึกของตนเอง หรือถูกชักจูงระดมพลังให้เข้าร่วมก็ได้

Herbert McClosky ให้ความเห็นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังนี้ "การกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนในการคัดเลือกผู้ปกครอง และการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายพูดคุยในประเด็นทางการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การให้ความสนับสนุนผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองในด้านการเงิน การติดต่อกับผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังรวมถึงการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ช่วยเขียนสุนทรพจน์ในการหาเสียง ช่วยในการรณรงค์หาเสียง และสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง⁵⁰"

Lester W. Milbrath and M. L. Goel อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง จากความหมายนี้ มิลแบรท จึงเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองกินความรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมาทางการเมือง⁵¹

⁵⁰Herbert McClosky, "Political Participation," International Encyclopedia of the Social Sciences Volume 12 (1968), pp.252-253.

⁵¹Lester W. Milbrath and M. L. Goel, Political Participation : How and Why People Get Involved in Politics (Chicago : Rand McNally, 1977), p.2.

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยวมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ประเทศที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุดและสามารถนำมาเป็นแบบอย่างได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

เริ่มตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญสมัยเมจิประมาณปี ค.ศ. 1868 และมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมาจนกระทั่งปี ค.ศ. 1947 ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่และใช้มาจนปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในสมัยเมจินั้น เน้นหนักในรูปการรวมอำนาจอยู่กับส่วนกลางประชาชนทั่วไปจะเป็นผู้คอยรับคำสั่งและปฏิบัติตามส่วนกลางมากกว่าจะบริหารงานด้วยตนเอง การกระทำใต้อันนี้เน้นว่ากระทำเพื่อองค์สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ เพราะขณะนั้นมีการปกครองตามระบอบศักดินา โครงสร้างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในสมัยเมจิแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ^{๕๒}

1. "Shi" เป็นการปกครองแบบนคร (City)
2. "Machi" เป็นการปกครองแบบเมือง (Town)
3. "Mura" เป็นการปกครองแบบหมู่บ้าน (Village)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๒}พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย" คำบรรยายของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัดสำเนา), 2517, หน้า 1.

ในปี ค.ศ. 1888 ได้เพิ่มรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกหนึ่งรูปหนึ่งคือการปกครองแบบจังหวัด (Prefecture) จึงรวมเป็น 4 รูปด้วยกัน ต่อมาปี ค.ศ. 1890 ได้เพิ่มการปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งคือแบบ County ตามภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า "Gun" และได้ถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. 1920 ปัจจุบันไม่เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น แต่ยังคงใช้อยู่บ้างในรูปเขตอำนาจศาล และการส่งไปรษณีย์

การปกครองท้องถิ่นสมัย เมจิ นั้นแม้ว่าท้องถิ่นจะมีสภาเทศบาลซึ่งสมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนก็ตาม บราคว่าก็ยังมีควมรับผิดชอบน้อย เพราะแนวความคิดริเริ่มและอำนาจต่างๆ ยังมาจากส่วนกลางอยู่

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ตามโครงสร้างการจัดองค์การของรัฐบาลแล้ว มีฐานะเป็นกระทรวงหนึ่งในบรรดาหลายกระทรวง มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งได้มีกฎหมายระบุไว้กฎหมายหลักที่ได้ให้อำนาจและหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น⁵³ ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 หมวด 8 ว่าด้วยการปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น มาตรา 92 ถึงมาตรา 95 ซึ่งสรุปความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องออกมาในรูปที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองโดยมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงาน และมีฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐบาลไม่มีอำนาจจะออกกฎหมายพิเศษใดๆ เพื่อใช้บังคับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะราย ถ้าไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

⁵³ เขียน ชีระวิทย์, ระบบการปกครองญี่ปุ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2513), หน้า 114.

2. กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)⁵⁴ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ไว้โดยละเอียดทั้งรูปการปกครองฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสรุปได้ในส่วนใหญ่ว่า ดังนี้

2.1 ฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานในท้องถิ่นเอง หัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดนี้บริหารงานตามกฎหมายได้ 2 ลักษณะ คือ ประการแรกเป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง บริหารงานตามกฎหมายของรัฐบาลกลางที่บัญญัติไว้บังคับบัญชาหน่วย การปกครองท้องถิ่น ประการที่ 2 เป็นหัวหน้าผู้บริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะสามารถบริหารงาน ตามกฎหมายที่สภานิติบัญญัติของท้องถิ่นได้ออกเอง

2.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาของการปกครองท้องถิ่นรูปต่างๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี โดยระบุให้มีการประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง ด้านอำนาจหน้าที่แล้ว สมาชิกสภาของท้องถิ่นมีอำนาจตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะมีการลงมติไม่ไว้วางใจและเป็นผลให้ทั้งสองฝ่าย คือทั้งนิติบัญญัติและบริหารต้องหมดสภาพไปด้วยกัน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินว่าฝ่ายใดถูก ซึ่งจะออกมาในรูปการเลือกตั้งเข้ามาใหม่ นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิจารณางบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารเสนอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเทศบัญญัติต่างๆ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁴พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น", หน้า 3.

ตามกฎหมาย Local Autonomy Law ได้ระบุว่า การปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น 4 รูป คือ

1. แบบจังหวัด (Prefecture)
2. แบบนคร (City)
3. แบบเมือง (town)
4. แบบหมู่บ้าน (Village)

1. การปกครองรูปจังหวัด (Prefecture) แบ่งออกเป็น 4 ประเภทคือ

1.1 "To" เป็นรูปการปกครองแบบนครหลวง (Metropolitan) ซึ่งมีอยู่แห่งเดียว คือ โตเกียว เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งพิเศษออกไป มีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนในนครหลวงมีส่วนในการปกครองแต่รัฐบาลกลางควบคุมการดำเนินการทั้งหมด

1.2 "Fu" เป็นรูปการปกครองแบบจังหวัดชุมชน (Urban Pre-fecture) มีอยู่ 2 แห่งด้วยกัน คือ เกียวโตและโอซากา ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรม

1.3 "Do" เป็นรูปการปกครองแบบภาค มีอยู่แห่งเดียวคือ Hokkaido ซึ่งเป็นเกาะใหญ่

1.4 "Ken" เป็นรูปการปกครองแบบจังหวัด (Rural Prefecture) แบ่งเป็น 42 จังหวัดด้วยกัน

ทั้งหมดรวมทั้งสิ้น 46 จังหวัด การปกครองรูป "Do", "Fu", "Ken" คล้ายกันแต่รูป "To" มีลักษณะแตกต่างออกไป

ในการปกครองท้องถิ่นรูปจังหวัดนี้ ฝ่ายบริหารได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมี 2 ฐานะ คือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงของท้องถิ่นนั้นๆ โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถจัดตั้งแผนกบริหารจังหวัดขึ้นได้เอง โดยใช้กฎหมาย Local Autonomy Law ซึ่งได้กำหนดอำนาจไว้ สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติสมาชิกสภาของจังหวัดได้รับเลือกตั้ง

จากประชาชนเช่นกัน ทำให้เกิดดุลยภาพอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร มีการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร และมีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ในสภานิติบัญญัติของท้องถิ่นยังมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีก 8 คณะ ซึ่งมาจากสมาชิกสภา โดยแบ่งงานออกไปในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติต่างๆ ในเรื่องต่างๆ ไป สวัสดิการสังคม, การค้า, การอุตสาหกรรมเกษตร, ป่าไม้, วัฒนธรรม, การศึกษา จำนวนคณะกรรมการนี้มีไม่เท่ากันทุกจังหวัดแล้วแต่ความจำเป็น

2. การปกครองแบบเทศบาลนคร (City) เขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปการปกครองแบบนี้ต้องมีไม่ต่ำกว่า 30,000 หลังคาเรือน⁵⁵ ประชากรมีอาชีพในด้านการค้าอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ โดยมากมักอยู่ใจกลางเมือง มีสถาบันการศึกษาและองค์การอื่นๆ ของตนเอง หน้าที่ของเทศบาลนครออกมาในรูปจัดการด้านสาธารณสุข, สร้างถนนหนทาง, การสาธารณสุข, การชลประทาน มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร รับเลือกตั้งจากประชาชน และมีสภาเทศบาล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นกัน อยู่ในตำแหน่ง 4 ปี

3. การปกครองแบบเทศบาลเมือง (Town) เขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปการปกครองแบบเมือง จะต้องมีความเจริญแต่น้อยกว่ารูปการปกครองแบบนคร โครงร่างการปกครองคล้ายๆ กัน โดยมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล เช่นเดียวกันแต่การบริหารงานสับสนน้อยกว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁵Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, p.113.

4. การปกครองแบบเทศบาลตำบล (Village) เขตพื้นที่ที่จัดเป็นเทศบาลตำบล ได้แก่พื้นที่ในเขตจังหวัดที่มีความเจริญพอสมควร และสามารถปกครองตนเองได้ เป็นรูปการปกครองแบบเทศบาลที่เล็กที่สุด ประชากรมีประมาณ 1,000 ถึง 5,000 คน การจัดองค์การมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเช่นเดียวกับรูปเทศบาลอื่นๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว 4 รูป คือ จังหวัด, เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีความสัมพันธ์กันก็คือ แต่ละเขตจังหวัดพื้นที่ใดมีความเจริญยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล โดยดูจากความสามารถในการเลี้ยงตนเอง จำนวนประชากร อาชีพของประชากรโดยเฉลี่ย โดยเริ่มจากเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ตามลำดับความเจริญ สำหรับเขตที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาดที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้นั้น ก็ให้จังหวัดเป็นผู้ดูแล และให้การบริการต่อไป จนกว่าจะมีความเจริญถึงขั้นที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้

รายได้ของท้องถิ่นของประเทศไทยสัมพันธ์กับรายจ่าย ท้องถิ่นใดมีรายได้สุทธิสูงเป็นเครื่องแสดงออกให้เห็นว่าท้องถิ่นนั้นมีความเจริญสูง ถ้าท้องถิ่นใดมีรายได้ต่ำไม่พอกับค่าใช้จ่าย ซึ่งต้องขอเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลอยู่เป็นประจำจำนวนมากๆ แล้ว จะแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นนั้นยังไม่สามารถจะเลี้ยงตัวเองได้เต็มที่ ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานก็จะลดลงเพราะรัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมดูแลอยู่เสมอ สำหรับท้องถิ่นของประเทศไทยในเรื่องรายได้ รัฐบาลได้มอบอำนาจในการเก็บภาษีของท้องถิ่นน้อยมาก จึงทำให้รายได้จากภาษีน้อย เงินรายได้ส่วนใหญ่มาจากการปันผลและเงินอุดหนุนโดยเทศบาลจะได้รับปันผลตามจำนวนร้อยละ (ของประชากร) และเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือเฉพาะกิจการซึ่งมีเงื่อนไขผูกพันเมื่องานขั้นนั้นสำเร็จลง ต้องทำบัญชี-จ่าย แสดงต่อรัฐบาลเพื่อตรวจสอบด้วย ในด้านการหารายได้ของเทศบาลหรือกิจการเทศบาลจะต้องกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งรายได้นั้น เทศบาลของประเทศไทยได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหลายประการ เป็นต้นว่าให้เทศบาลเป็นเจ้าของสนามม้าเอง ให้เป็นผู้ดำเนินการออกสลากกินแบ่งเอง ซึ่งทั้งสองประเภทนี้หารายได้ให้แก่เทศบาลมากพอสมควร

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นรูปการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นให้มีการปกครองตนเอง โดยมีอิสระในการดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ประชาชนของแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองโดยมีสิทธิเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด เลือกนายกเทศมนตรี เลือกสภาของรูปการปกครองท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งต่างไปจากเดิมที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมากนอกจากนั้นเทศบาลยังมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งจะบริหารงานได้อย่างอิสระ แต่ถ้าเป็นเงินอุดหนุนบางประเภทที่ได้รับจากรัฐบาลแล้ว จะมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ความมุ่งหมาย ในด้านการเงินนี้ท้องถิ่นไม่มีอิสระนัก เพราะรายได้ส่วนใหญ่มักได้จากเงินช่วยเหลือของรัฐบาล ทำให้ความเป็นอิสระในด้านการดำเนินงานลดน้อยลงไป

สภาพการณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

1. สภาพทั่วไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 1, 2 และ 3 ได้มีบทบัญญัติที่สำคัญในการกำหนดการเมืองแห่งรัฐไว้ดังนี้คือ

1. ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้
2. ประเทศไทยปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย โดยมีองค์พระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข
3. อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

ในการปกครองประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกคณะรัฐมนตรีขึ้นมาทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองในระบบรัฐสภา

ในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้จัดระเบียบการบริหาร

ราชการ แบ่งออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อสภา

ส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ และมีข้าราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาปฏิบัติงาน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการเหล่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาล ซึ่งรับมอบอำนาจจากส่วนกลางมาปฏิบัติในจังหวัดนั้น

ส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจปกครอง การบริหารบางส่วน ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน รวมทั้งพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนด แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันได้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ทั่วประเทศ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล รวมทั้งท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการบริหารเป็นของตนเองแตกต่างกัน ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าผู้บริหารของเทศบาล นายกเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าผู้บริหารของเมืองพัทยา หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็เป็นหัวหน้าผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสถานภาพเช่นเดียวกัน

2. นโยบายการกระจายอำนาจ

รัฐบาลชุดปัจจุบันของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21-22 ตุลาคม 2535 โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

"ข้อ 1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม การวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล เป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ 4.15 จัดสรรงบประมาณสนับสนุนภูมิภาคและท้องถิ่น และการกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณไปสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างจริงจัง รวมทั้งสนับสนุนให้รายได้ที่จัดเก็บในท้องถิ่นใด ตกเป็นของท้องถิ่นในอัตราที่เหมาะสม"

3. การดำเนินการของรัฐบาล

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้มีคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยมี ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ด้านการปกครองท้องถิ่น รวม 27 ท่าน (ลาออก 1 ท่าน คือ นายอัยฉ่างค์ ปาณิกบุตร) ให้มีอำนาจและหน้าที่ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงาน ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น และเมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ให้รายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

คณะกรรมการฯ ได้กำหนดนิยามของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเห็นร่วมกัน คือ

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล และทวงวงการเมือง

2. มีสภาและผู้บริการระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลัก การที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขต ของกฎหมายแม่บท เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะ เป็นหน่วยงานระดับของรัฐ

เพื่อให้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นของรัฐบาล มีความเป็นรูปธรรมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น คณะกรรมการฯ จึงกำหนดนโยบาย การปรับปรุงไว้ 6 ประการ คือ

1. ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลโดยเร็ว
2. ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารของท้องถิ่นมีความพร้อมด้านการคลัง
3. ปรับปรุงกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด
4. พัฒนาหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปเทศบาลทั่วประเทศ
5. พัฒนาเทศบาลให้เป็นศูนย์กลางพัฒนาด้านสร้างงาน การพัฒนา เศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิต
6. จัดงบประมาณสนับสนุนท้องถิ่น กระจายอำนาจการบริหารงบประมาณ และปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นให้เกิดความเป็นธรรม

เพื่อให้นโยบายการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่นสามารถ บรรลุผล คณะกรรมการฯ ได้กำหนดหลักการสำคัญในการปรับปรุงไว้ 6 ด้านคือ

1. ด้านโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปรับปรุงให้ผู้ บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นในรูปแบบรัฐ สภาให้สอดคล้องกับการปกครองประเทศ
2. ด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น พัฒนาขีดความสามารถจัดการ และการบริหารของท้องถิ่น ตลอดจนการกำหนดหน้าที่และให้อำนาจแก่ท้องถิ่น

อย่างชัดเจนและเพียงพอ

3. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนสร้างความเข้าใจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบและรับรู้สิทธิหน้าที่และภารกิจอันพึงมีของตน

4. ด้านการให้บริการประชาชน ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการจัดบริหารสาธารณะ เพื่อแบ่งเบาภาระท้องถิ่น (privatization)

5. ด้านการคลังท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม และการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บ โดยใช้แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

6. ด้านความสัมพันธ์กับรัฐบาล ควรเป็นไปในลักษณะการส่งเสริมและสนับสนุนด้านเงินอุดหนุน วิชาการ การพัฒนาบุคลากร และกำกับดูแลเพียงเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและส่วนรวม

4. ผลการดำเนินงานที่สำคัญของคณะกรรมการฯ ที่ผ่านมา

4.1 จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ในส่วนของสภาตำบล

- ก. ให้สภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- ข. ให้สภาตำบลมีโครงสร้างเป็นรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วย กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี
- ค. ให้สภาตำบล มีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาตำบล
- ง. ให้สภาตำบลมีเลขาธิการหนึ่งคน โดยนายอำเภอแต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติงานในตำบล หรือจากบุคคลอื่นในตำบลตามมติของสภาตำบล

(2) ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

- ก. ให้สภาตำบล ยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ทั้งนี้

โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ข. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างแบ่งเป็น สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้สมาชิกสภาเลือกประธานและรองประธาน 1 คน โดยมีให้เลือกจากกำนัน

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสองคน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งสี่คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก

ค. ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีเลขานุการหนึ่งคน เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ง. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคน เลือกจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล สภาผู้แทนราษฎรมีมติ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎร

4.1 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา มีสาระสำคัญ คือ

ก. กำหนดให้สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน โดยการเลือกตั้งจากราษฎร

ข. กำหนดให้คณะผู้บริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาแต่งตั้ง
ให้นายกเมืองพัทยาเลือกรองนายกฯ 4 คน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้รองนายกออกจากตำแหน่งได้โดยความเห็นชอบของนายกเมืองพัทยา

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสภา กับคณะผู้บริหารมีลักษณะ
ทำนองเดียวกับสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการแล้ว และได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่าง

4.3 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสาระสำคัญคือ

ก. กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวนตั้งแต่ 18-24-30-36 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกเป็นไปตามเกณฑ์ราษฎรในเขตจังหวัด ในแต่ละอำเภอจะมีสมาชิกฯ เป็นตัวแทนทุกอำเภอ

ข. กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกฯ เลือกสมาชิก 2 คนเสนอขอความเห็นชอบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งเป็นรองนายกฯ

ค. กำหนดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ดำรงตำแหน่ง หรือช่วยปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วเสร็จ

ง. กำหนดโครงสร้างขององค์การฯ แบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ (1) นายกองค์การฯ เป็นฝ่ายบริการ มีรองนายกฯ 2 คน เป็นผู้ช่วย และ (2) สภาองค์การฯ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิก ซึ่งเป็นตัวแทนราษฎรในเขตอำเภอทั้งหมด

5. สรุปสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

5.1 โครงสร้าง

ก. องค์ประกอบขององค์การ

ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา

ข. ที่มาของฝ่ายบริหาร

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลือกสมาชิกคนหนึ่ง เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลือกสมาชิก จำนวน 2 คน เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยขอความเห็นชอบต่อสภาฯ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ง. ที่มาของฝ่ายสภา

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

5.2 อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. ประสานการปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่น

ข. ประสานการจัดทำแผนพัฒนาของสภาตำบล

ค. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบล

และหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ง. ทาหรือจัดให้มีกิจการที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่ได้จัดทำหรือไม่อาจจัดทำได้

5.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มและธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายได้จากการพาณิชย์และอื่นๆ

สำหรับการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะจัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ รวมทั้งแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งเป็นการแย่งงบประมาณระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด

5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น

องค์กร

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลการปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ

ข. ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเพิกถอนมติที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการอุทธรณ์ และวินิจฉัยสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไว้ด้วย

ค. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่คำสั่งยุบสภาต้องแสดงผล

บุคคล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจสั่งให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัดได้

โครงสร้างของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง^{๕๖}

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

จังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบดังนี้

1. สมาชิกสภาจังหวัด
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด

^{๕๖}ถวิล ไพรสณฑ์, เอกสารเผยแพร่ประชาชน, 2536, (อัสสาเนา).

สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทุก 4 ปี การเลือกตั้งใช้ระบบ 1 เขตเลือกตั้งต่อ สจ. 1 คน โดยอำเภอหนึ่งๆ อย่างน้อยต้องมี สจ. 1 คน และกำหนดเกณฑ์เฉลี่ยประชากรต่อการเลือกตั้ง สจ. 1 คน

สภาจังหวัดมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติ ควบคุมการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัด ถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัดได้ รวมทั้งอำนาจอื่นๆ ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งจังหวัด เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดได้แก่ งานบริการประชาชนในด้านต่างๆ งานส่งเสริมอาชีพ งานผังเมือง งานอนามัย งานดูแลทรัพยากรธรรมชาติและงานกำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นในจังหวัด รวมทั้งงานอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านทหาร ต่างประเทศ เงินตรา เศรษฐกิจหลัก งานสาธารณูปโภคที่สำคัญงานที่เกี่ยวกับคดีต่างๆ

องค์กรบริหาร

จะมีองค์กรบริหาร 2 ระดับ ได้แก่ สำนักงานจังหวัด และสำนักงานอำเภอ สำนักงานจังหวัดแบ่งส่วนงานตามความจำเป็น เช่น คลัง โยธา เป็นต้น สำหรับที่อำเภอก็แบ่งงานตามความจำเป็นเช่นเดียวกัน โดยผู้อนุมัติการแบ่งส่วนงานก็คือ กจ. เหมือนกับที่ กพ., กอ., ก.ตร. หรือ ก. อื่นๆ เป็นผู้อนุมัติการกำหนดส่วนบริหารและอัตราตำแหน่ง ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การถูกควบคุม

ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันถูกควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมโดยสายงาน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะถูกควบคุมโดย

รัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย โดยการสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติได้ตามกฎหมาย และยังมีอำนาจถอดถอนได้ง่าย

สภาจังหวัด โดยการอนุมัติข้อบัญญัติอื่นๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ การตั้งกระทู้ถาม การลงมติให้ออกจากตำแหน่ง

ประชาชน โดยการลงมติถอดถอนได้ และยังคงควบคุมโดยการติดตาม การปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

พรรคการเมือง โดยการควบคุมให้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ ประชาชน มิฉะนั้นจะนำความเสื่อมเสียมาสู่พรรค ซึ่งเป็นของประชาชนอยู่แล้ว ด้วย

สถานภาพของข้าราชการพลเรือนในจังหวัด

1. ตำแหน่งข้าราชการสูงสุดของจังหวัดเรียกว่า "ปลัด" โดยระบุชื่อจังหวัดนั้น เช่น ปลัดอุบลราชธานี ท่านองเดียวกับปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการระดับ 11 (ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดระดับ 10) นอกจากนั้น ก็มีตำแหน่งอื่นๆ อีกตามปริมาณของแต่ละจังหวัด

2. มีฐานะเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด

3. มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) เป็นองค์การบริหารบุคคลสูงสุดเป็นผู้ดูแล ท่านองเดียวกับ ก.พ., ก.ตร., ก.ท., ก.อ., ก.ต. ฯลฯ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน

4. สามารถโอนย้ายกับข้าราชการประเภทอื่นๆ ได้

5. ข้าราชการพลเรือนที่ถูกโอนตามร่างกฎหมายนี้คือ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง

6. ส่วนข้าราชการอื่นๆ ขึ้นกับอยู่กับส่วนราชการเจ้าสังกัด โดยไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือสายงานของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นปัจจุบัน

7. เนื่องจาก การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำพร้อมกันทุกจังหวัด แต่ค่อยเป็นค่อยไป เช่นเดียวกับการยกฐานะเป็นเทศบาล แต่ทั้งนี้ทุกจังหวัดจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 12 ปี ฉะนั้นข้าราชการทั้ง 2 กรมที่ถูกโอน ถ้าไม่ต้องการอยู่เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดก็สามารถไปอยู่ที่อื่นได้

การดำเนินการเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นๆ ในส่วนภูมิภาค

การบริหารของหน่วยงานอื่น เช่น สรรพากร ป่าไม้ สาธารณสุข ศึกษา หรืออื่นใด ก็ขึ้นกับกรมเจ้าสังกัด ไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะ เป็นการลดขั้นตอนลงได้มาก ประกอบกับปัจจุบัน บางกรม เช่นกรมสรรพากร ก็มีสรรพากรเขตดูแล 4-5 จังหวัด ป่าไม้เขต พัฒนาชุมชนเขต ก็มีอยู่แล้ว กรม เจ้าสังกัดก็ใช้หน่วยงานนี้แทนส่วนกลางได้ แขวางการทางปัจจุบันไม่ได้ขึ้นกับผู้ว่า ราชการจังหวัด

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกไม่มีราชการส่วนภูมิภาค คือมีแต่ กระทรวง ทบวง กรม กับท้องถิ่นประเภทต่างๆ งานของส่วนกลางที่ต้องทำในท้องถิ่นใน แต่ละสาขาวิชาชีพ ก็จะมีสำนักงานของกระทรวง กรมนั้นๆ ไปตั้งอยู่ โดยให้ดูแลหลายๆ เมือง อย่างกรณีประเทศอังกฤษซึ่งมีแต่กระทรวงกับเทศบาล โดยไม่มี ส่วนภูมิภาค ก็ได้ใช้วิธีจัดตั้งหน่วยงานส่วนกลางตามสายงานขึ้น เช่น สรรพากรเขต เขตของตำรวจ เขตของงานอื่นๆ เป็นต้น

การประสานงานที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

การประสานงานที่เป็นนโยบายของรัฐบาลนั้น อาจทำได้หลายทาง เช่น

1. รัฐบาลอาจสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้ง เป็นผู้ประสานงานในบางเรื่อง ก็สามารถทำได้และจะประสานงานได้ดีกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประชาชน
2. ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงาน เช่น ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการก่อสร้างถนน ก็ให้แขวงการทางเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ก็สามารถทำได้
3. อาจให้มีตำแหน่งผู้ตรวจการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำทุกจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงานก็ได้ โดยในขั้นต้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบันทำหน้าที่นี้

รายได้ของจังหวัด

โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเองส่วนหนึ่ง นอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล มิฉะนั้น แล้วการกระจาย

อำนาจจะไม่มีประโยชน์อย่างไร

พรรคพลังธรรมได้เสนอกฎหมายให้รัฐบาลขยายฐานภาษีให้ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น หักภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรเก็บได้ให้ท้องถิ่น 30 เปอร์เซ็นต์ แทนการเก็บเพิ่มจากประชาชนประมาณ 5-6 เปอร์เซ็นต์ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนที่ดินซึ่งท้องถิ่นไม่เคยได้รับมาก่อนก็ให้หัก 30 เปอร์เซ็นต์ด้วย นอกจากนี้ก็ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยถือหลักว่าจังหวัดมีรายได้มากก็ให้เงินน้อย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบ พ.ร.บ.กรุงเทพมหานคร ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด และร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (โดยนายถวิล ไพรสมณ์)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>1. โครงสร้าง</p> <p>กทม. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น</p> <p>1.1 ผู้ว่าฯ มาจากเลือกตั้งโดยตรงและลับ</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p> <p>1.2 สภา กทม. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบแบ่งเขตเบอร์เดียว ประชากร 100,000 คน/เขต</p> <p>1.3 บุคลากร มีข้าราชการ กทม. เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีปลัด กทม.</p>	<p>อบจ. เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น</p> <p>1.1 นายกองค้การฯ มาจากการให้ความเห็นชอบของสภาจังหวัด</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p> <p>1.2 สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยมีเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ประชากรตามสัดส่วน (ตาม พ.ร.บ.ปี 2498)</p> <p>1.3 บุคลากร มีข้าราชการส่วนจังหวัดไม่ มีข้าราชการส่วนภูมิภาค ดำรงตำแหน่งใดๆ ในองค์</p>	<p>จังหวัดมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น</p> <p>1.1 ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ ผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานปกครองหรือ ตร. ตาม พ.วิอาญา มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ</p> <p>วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี</p> <p>1.2 เหมือน พ.ร.บ. กทม.</p> <p>1.3 บุคลากร มีข้าราชการสังกัด สป. ปค. และข้าราชการส่วนจังหวัดเดิมโอนไปเป็น</p>

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีคณะข้าราชการ กทม.(กก.)มี รมว.มท.เป็นประธาน</p>	<p>การส่วนจังหวัด (กจ.) มี รมว.มท.เป็นประธาน</p>	<p>ข้าราชการของจังหวัด โดยมีปลัดเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการจังหวัด นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายบัญญัติให้เป็น อำนาจหน้าที่ของนาย อำเภอและให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผช.ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สาร วัตรกำนัน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457</p> <p>ให้มีคณะกรรมการ ข้าราชการจังหวัด (กจ.) มี รมว.มท.เป็นประธาน และมีอนุกรรมการ (อ.กจ.) 3 คณะ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.อ.กจ.สามัญ 2.อ.กจ.สำนัก 3.อ.กจ.ข้าราชการครู
<p>1.4 การแบ่งส่วนราชการ แบ่งเป็น 6 ส่วน คือ</p>	<p>1.4 การแบ่งส่วนราชการ ในร่าง พ.ร.บ.ไม่ได้ระบุไว้</p>	<p>1.4 การแบ่งส่วนราชการ แบ่งเป็น 6 ส่วน เช่นเดียวกับ พ.ร.บ.กทม.</p>

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>1.สำนักงานเลขานุการ กทม.</p> <p>2.สำนักงานเลขานุการผู้ว่า กทม.</p> <p>3.สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ กทม.</p> <p>4.สำนักปลัด กทม.</p> <p>5.สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น</p> <p>6.สำนักงานเขต</p> <p>2.อำนาจหน้าที่ กทม. มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขต กทม. ในเรื่องต่างๆ 27 ข้อ</p>	<p>อบจ. มีอำนาจหน้าที่ ดำเนิน กิจการในเขต อบจ. 5 ข้อ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ประสานการปฏิบัติงาน ระหว่างท้องถิ่น 2. ประสานการจัดทำแผน พัฒนาของสภาตำบล 3. คุ้มครองและดูแลและ บำรุงรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4. แบ่งสรรเงินซึ่งตาม 	<p>จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขต จังหวัด 27 ข้อ เช่นเดียวกับ กทม.</p>

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>3. ความสัมพันธ์</p> <p>3.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง กทม. กับรัฐบาล</p> <p>กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ส่งข้าราชการมาประจำ กทม. ได้</p>	<p>กฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น</p> <p>5. จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้จัดทำหรือไม่อาจจัดทำได้หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่ราษฎรและท้องถิ่น</p> <p>3.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง อบจ. กับรัฐบาล</p> <p>จะเป็นความสัมพันธ์ในฐานะภูมิภาคกับท้องถิ่นมุ่งเน้นในเรื่องการควบคุมและกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> - แต่งตั้งนายก อบจ. ตามมติของสภาฯ - เรียกประชุมสภา อบจ. ครั้งแรกและ เรียกประชุม 	<p>3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับรัฐบาล</p> <p>เช่นเดียวกับ กทม.</p>

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>3.2 ความสัมพันธ์ กทม.กับ รมว.มท.</p> <p>รมว.มท.มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ กทม.โดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่า กทม.ชี้แจง แสดงความคิดเห็น</p>	<p>กรณีประธานสภาไม่เรียกประชุมสภาตามกฎหมาย</p> <p>-ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบจ.</p> <p>-อาจยับยั้งการปฏิบัติงานของนายก อบจ. หรือรองนายก อบจ.ไว้ก่อนแล้วรายงานรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย</p> <p>-อาจเพิกถอนมติของสภา อบจ.</p> <p>-อาจเสนอให้รัฐมนตรียุบสภา อบจ.</p> <p>-ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสภา อบจ.</p> <p>3.2 ความสัมพันธ์ระหว่าง อบจ.กับ รมว.มท.</p> <p>-เป็นผู้รักษาการ พ.ร.บ.นี้</p> <p>-เป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา อบจ. และระเบียบอื่นๆ</p> <p>-สั่งให้นายกฯ พ้นจากตำแหน่งกรณีทำความเสีย</p>	<p>3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดกับ รมว.มท.เช่นเดียวกับ กทม.</p>

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>เกี่ยวกับการปฏิบัติ ระเบียบของ กทม. ใน กรณีเห็นว่าขัดต่อ กฎหมาย มติ ครม. หรืออาจทำให้เสีย ประโยชน์ของ กทม. รวม มท. อาจยับยั้งได้</p>	<p>หายให้แก่ อบจ. -อนุมัติให้ อบจ. ทำกิจการ นอกเขต -อนุมัติให้ อบจ. ตั้งบริษัท จำกัดหรือเปลี่ยนแปลงหุ้น -อายุสภา อบจ. -วินิจฉัยคำสั่งเพิกถอนมติ สภา อบจ. ของ ผวจ. -พิจารณาวินิจฉัยกรณีที่ ผวจ. ที่ผ่านความเห็นชอบ ของสภา อบจ. -วินิจฉัยคำสั่งของ ผวจ. ที่สั่งระงับการปฏิบัติงาน ของนายก อบจ. หรือ รองนายก อบจ.</p>	
<p>4. การคลังและรายได้</p> <p>-กทม. รายได้จากภาษี บำรุงท้องที่ ภาษีโรง เรือน ภาษีที่ดิน อา กรฆ่าสัตว์ และผล ประโยชน์อื่นๆ อัน เนื่องในการฆ่าสัตว์ ในเขต กทม. ภาษีค่า ธรรมเนียมรถ หรือ</p>	<p>อบจ. อาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ภาษีอากรตามแต่จะมี กฎหมายกำหนดไว้ 2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบ อนุญาตและค่าปรับตาม ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ 3. รายได้จากทรัพย์สิน 	<p>-จังหวัดมีรายได้เช่น เดียวกับ กทม. แต่มีเพิ่ม เต็ม 2 ข้อดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้ในส่วนภาษีมูล ค่าเพิ่มแก้ไขให้กรม สรรพากรให้จังหวัด ร้อยละ 30 ของภาษี มูลค่าเพิ่มที่เก็บได้ใน

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ร.บ.กทม.	ร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการจังหวัด
<p>รถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ใน กทม.</p> <p>-รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้ กทม. โดยตรง</p> <p>-การใช้จ่ายงบประมาณให้ตราเป็นข้อบัญญัติ กทม.</p>	<p>ของ อบจ.</p> <p>4. รายได้จากสาธารณูปโภค</p> <p>5. รายได้จากการพาณิชย์ของ อบจ.</p> <p>6. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมี</p> <p>7. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ โดยได้รับความเห็นชอบจากรมว.</p> <p>8. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล</p> <p>9. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้</p> <p>10. รายได้อื่นที่กฎหมายบัญญัติให้</p> <p>-การตั้งงบประมาณเป็นเช่นเดิม ตาม พ.ร.บ. 2498</p> <p>-การใช้จ่ายงบประมาณให้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด</p>	<p>จังหวัด</p> <p>2. รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพิ่มเติม ให้กรมที่ดินจัดสรรให้จังหวัดร้อยละ 30 ของเงินค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ในจังหวัดนั้น</p> <p>-รัฐบาลตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนให้จังหวัดโดยตรง</p> <p>-การใช้จ่ายงบประมาณให้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด</p>

ที่มา : ถวิล ไพรสมถ์, เอกสารเผยแพร่ประชาชน, 2536, (สำเนา).

สรุป

ในหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีหลักการสำคัญ 3 ประการ 1) หลักการรวมอำนาจ อำนาจในการบริหารมักจะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง หรือในเมืองหลวงเป็นหลัก 2) การแบ่งอำนาจ ส่วนกลางจะมอบอำนาจในบางส่วนให้แก่ส่วนภูมิภาคโดยเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิกานั้น ยังคงขึ้นตรงกับส่วนกลางอยู่ 3) การกระจายอำนาจ รัฐจะมอบอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของตนเอง ปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง ซึ่งขั้นตอนของการพัฒนาการกระจายอำนาจจะเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่เชื่อเชิญให้ประชาชนที่ยังไม่สนใจในกิจการสาธารณะ เข้ามามีส่วนร่วมระยะที่มีการร่วมมือประสานงานแบบหุ้นส่วน ระหว่างรัฐบาลกลางและสภาท้องถิ่น และระยะสุดท้ายคือระยะที่สถาบันการปกครองในท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่ หรือทั้งหมด ที่สามารถจะตัดสินใจปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้เอง การกระจายอำนาจนี้มีทั้งลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยคือ ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมาร่วมประชุมกำหนดนโยบายในท้องถิ่นโดยตรง หรือเลือกตั้งตัวแทนขึ้นปกครองท้องถิ่นโดยอ้อม และลักษณะที่ไม่เป็นประชาธิปไตยคือ ผู้ปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นตัวแทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปกครองมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นมากขึ้น แต่จะทำให้อำนาจของรัฐบาลลดน้อยลง และถ้าหากมุ่ง เฉพาะผลประโยชน์ของท้องถิ่นมากเกินไป ผลประโยชน์ของประเทศชาติอาจจะถูกมองข้ามได้ หากประชาชนเลือกเอาผู้ที่ไม่มีความรู้ ความสามารถมาปกครองท้องถิ่นก็อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นองค์การนิติบุคคลมีทรัพย์สิน และงบประมาณของตนเอง มีการเลือกตั้งให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการและมีอิสระด้านการคลังบ้าง

ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีลักษณะ เป็นรัฐเดี่ยว มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขคล้ายคลึงกับประเทศไทยนั้น จะแบ่งเป็น 4 รูป คือ รูปจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ปกครอง รูปเทศบาล นคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จะมีนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาลปกครอง ส่วนในด้านการเงินท้องถิ่นส่วนใหญ่มักยังต้องได้เงินช่วยเหลือจากรัฐบาล

อยู่

ส่วนในประเทศไทยนั้น สภาพการณ์ของการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้าง รวมทั้งการคลังและงบประมาณของการบริหารการปกครองท้องถิ่น ให้มีความคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล, ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา, ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ยังมีกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจากประชาชนโดยตรง ซึ่งก็ยังมีทั้งพวกที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย โดยมีความเห็นว่าควรปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ข้อเสนอในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น นายถวิล ไพรสมน์ และคณะ ได้จัดทำโครงสร้างของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งให้เห็นถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารการถูกควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด สถานภาพของข้าราชการพลเรือนในจังหวัด การดำเนินการเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นๆ ในส่วนภูมิภาค การประสานงานที่เป็นนโยบายของรัฐบาล และรายได้ของจังหวัด อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองขนาดใหญ่ จะมีผลกระทบเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง และหากเกิดความผิดพลาดขึ้นแล้ว จะทำให้เกิดสภาพการณ์ที่ยากต่อการแก้ไข เพราะฉะนั้น การศึกษาพิจารณาแนวคิดเหล่านี้ให้ละเอียดรอบคอบกว้างขวางในทุกแง่มุม และทำให้เกิดความคิดเห็นและความเข้าใจที่สอดคล้องตรงกัน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง .

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย