

---

# หน่วยที่ 5

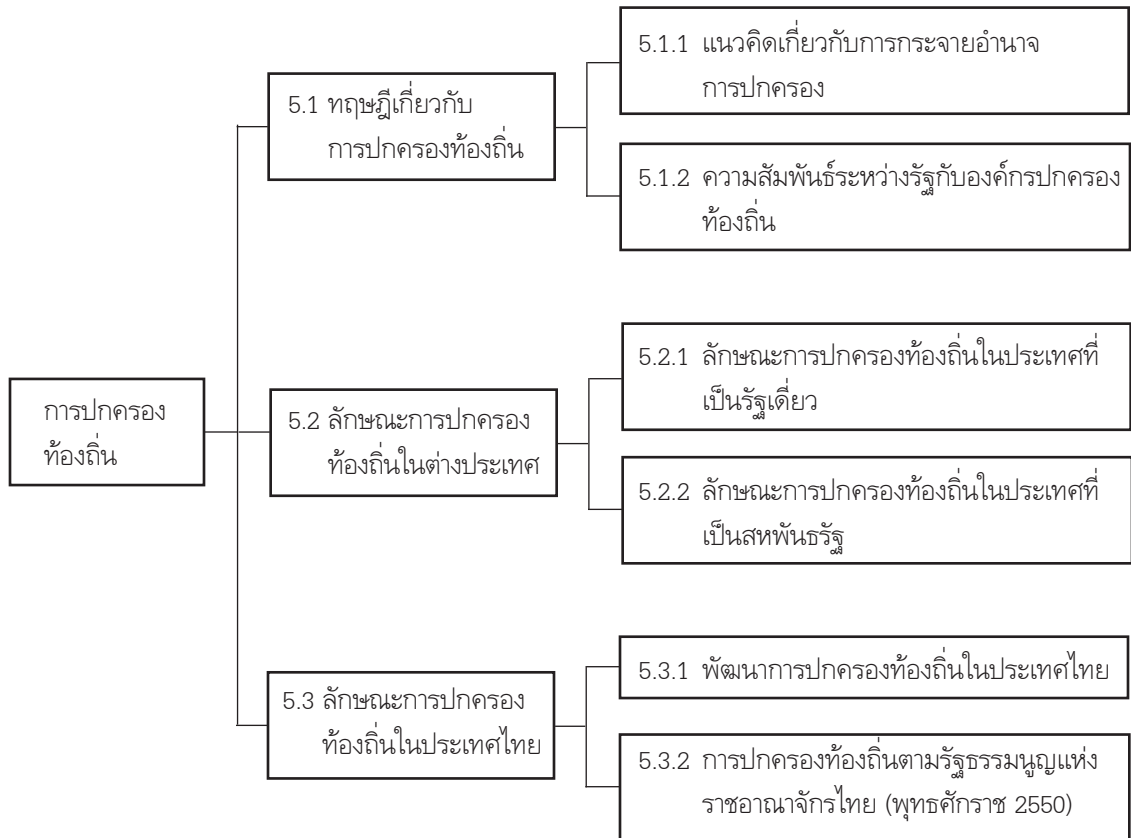
## การปกครองท้องถิ่น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรรัตน์ ประจนปัจจนิก



ชื่อ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรรัตน์ ประจนปัจจนิก
วุฒิ	น.บ., D.E.A. (Droit-public) มหาวิทยาลัย strasbourg III, ฝรั่งเศส
ตำแหน่ง	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
หน่วยที่เขียน	หน่วยที่ 5

## แผนผังแนวคิดหน่วยที่ 5



## หน่วยที่ 5

# การปกครองท้องถิ่น

### เค้าโครงเนื้อหา

- ตอนที่ 5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
  - 5.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง
  - 5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น
- ตอนที่ 5.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ
  - 5.2.1 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว
  - 5.2.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ
- ตอนที่ 5.3 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
  - 5.3.1 พัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย
  - 5.3.2 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

### แนวคิด

1. ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางออกไปสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนในการจัดบริหารสาธารณะ รวมทั้งแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางด้วย อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดที่มีเอกราชอธิปไตยเป็นของตนเอง แม้จะมีความเป็นอิสระในระดับใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังถือเป็นองค์กรปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยโดยของรัฐและย่อมมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองอื่น
2. รูปแบบของรัฐเป็นโครงสร้างภายนอก (External Structure) ที่มีความสำคัญต่อระบบทางปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศ
3. ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจบริหารเข้าสู่ส่วนกลางมาโดยตลอด จนกระทั่งประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งกระแสโลกาภิวัตน์ ส่งผลให้มีการกระจายอำนาจบริหารออกจากส่วนกลาง ทั้งมีแนวคิดเรื่องอื่นๆ ด้วย เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจการบริหาร ทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งมีผลก่อให้เกิดการปรับตัวของของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

## วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 5 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายและวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้
2. อธิบายและวิเคราะห์ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศได้
3. อธิบายและวิเคราะห์ลักษณะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้

## กิจกรรม

1. กิจกรรมการเรียนรู้
  - 1) ศึกษาแผนผังแนวคิดหน่วยที่ 5
  - 2) อ่านแนวการศึกษาประจำหน่วยที่ 5
  - 3) ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 5
  - 4) ศึกษาเนื้อหาสาระจาก
    - 4.1) แนวการศึกษาหน่วยที่ 5
    - 4.2) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
  - 5) ปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละเรื่อง
  - 6) ตรวจสอบคำตอบของแต่ละกิจกรรมจากแนวตอบ
  - 7) ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 5
2. งานที่กำหนดให้ทำ
  - 1) ทำแบบฝึกหัดทุกข้อที่กำหนดให้ทำ
  - 2) อ่านเอกสารเพิ่มเติมจากบรรณานุกรม

## แหล่งวิทยาการ

สื่อการศึกษา

- 1) แนวการศึกษาหน่วยที่ 5
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)
- 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น

- 4) สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2549) กฎหมายท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- 5) นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552) การปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: วิทยุชน
- 6) นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544) การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา
- 7) ชาญชัย แสงศักดิ์ (2542) คำอธิบายกฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ วิทยุชน
- 8) ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
- 9) ปรัชญา เวสารัชช์ (2543) การปกครองท้องถิ่นอังกฤษ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรุงเทพฯ โรงพิมพ์อักษร

## การประเมินผล

1. ประเมินผลจากการสัมมนาเสริมและงานที่กำหนดให้ทำในแผนกิจกรรม
2. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

---

# แบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน

**วัตถุประสงค์** เพื่อประเมินความรู้เดิมของนักศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง “การปกครองท้องถิ่น”  
**คำแนะนำ** อ่านคำถามต่อไปนี้ แล้วเขียนคำตอบลงในช่องว่างที่กำหนดให้ นักศึกษามีเวลาทำแบบประเมินตนเองชุดนี้ 30 นาที

1. จงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

---

---

---

---

---

2. ประเทศฝรั่งเศสจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไร จงอธิบาย

---

---

---

---

---

---

3. ประเทศไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไร จงอธิบาย

---

---

---

---

---

---

## ตอนที่ 5.1

# ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โปรดอ่านแผนการสอนประจำตอนที่ 5.1 แล้วจึงศึกษาสาระสังเขป พร้อมปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละเรื่อง

### หัวเรื่อง

เรื่องที่ 5.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

เรื่องที่ 5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### แนวคิด

1. รัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมต่างก็มีการกระจายอำนาจการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการในขอบเขตตนเอง แต่ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 5.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้
2. อธิบายและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

## บทนำ

องค์กรฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลนั้น เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจบริหารแทนประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองทั้งในด้านการใช้บังคับกฎหมายหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศทั้งนโยบายภายในประเทศและนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ รวมทั้งดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

บนพื้นฐานความแตกต่างในด้านประวัติศาสตร์ พื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรม วัตถุประสงค์ของรัฐอาจมีหลักในการจัดระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองที่แตกต่างกันออกไป เพื่อให้เหมาะสมกับรัฐนั้นๆ รวมทั้งตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปการจัดระเบียบขององค์กรฝ่ายปกครองมีรูปแบบที่สำคัญ 2 แบบคือ

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)
2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

**1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)** เป็นการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง การรวมอำนาจการปกครองยังอาจจำแนกได้เป็น 2 แบบคือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)

**1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง** อำนาจในการปกครองทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับ บางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค รูปแบบการปกครองเช่นนี้ ย่อมเป็นไปได้ ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีกิจกรรมที่จะต้องทำและตัดสินใจมากมายหลากหลาย ซึ่งส่วนกลางไม่สามารถที่จะตัดสินใจได้ทุกเรื่อง

**1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง** เป็นการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่อง บางระดับให้ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลางส่งไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง

**2. การปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง** เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระพอสมควร และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น ในการกระจายอำนาจ ยังสามารถพิจารณาได้ 2 กรณีคือ

- 2.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือเขตแดน
- 2.2 การกระจายอำนาจทางบริการ หรือกิจการ



## เรื่องที่ 5.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

### สาระสังเขป

โดยทั่วไปในทางทฤษฎีมีการแบ่งรูปของรัฐโดยอาศัยการพิจารณาจากโครงสร้างภายในแห่งอำนาจรัฐโดยแบ่งรัฐออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

**1. รัฐเดี่ยว (Unitary state)** เป็นรัฐที่มีการรวมอำนาจอธิปไตยทั้งในทางอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการไว้ที่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้นคือว่ามีความสำคัญ และมักจะมีการแบ่งอำนาจออกไปให้ส่วนต่างๆ น้อยมาก หรือมีอาจเป็นไปได้เลย หากจะพอมืออยู่บ้างก็ถือเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) เช่น การได้แต่ละเขตการปกครองมีสภาพนิติบัญญัติของตนเอง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเป็นอย่างยิ่งและมีการปฏิบัติในประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น ประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว อาจมีการแบ่งอำนาจซึ่งเดิมรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลางออกไปในหลายระดับ เช่น มีการแบ่งอำนาจบริหารออกไปให้ผู้แทนของรัฐปฏิบัตินอกเขตเมืองหลวงซึ่งเรียกระบบนี้ว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินงานบริหาร ตัดสินใจทางการเมืองการปกครองมีความเป็นอิสระทางการเมืองคล่อง และจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน เป็นต้น

**2. รัฐรวม (Federal state)** มีการรวมรัฐตั้งแต่ 2 รัฐ ขึ้นไปมารวมภายใต้รัฐบาลเดียวกัน แต่การใช้อำนาจภายในแยกกัน แต่ละรัฐมอบอำนาจการใช้อำนาจภายนอกให้รัฐบาลกลาง รัฐที่มารวมกันยังมีอำนาจภายในส่วนที่สำคัญๆ อยู่ รัฐที่มารวมกันเรียกว่ามลรัฐ ส่วนรัฐที่เกิดจากการรวมตัวกันของมลรัฐเรียกว่า สหรัฐหรือสหพันธรัฐ การปกครองท้องถิ่นถือเป็นกิจกรรมของรัฐในระดับมลรัฐมากกว่าจะเป็นกิจกรรมหลักของรัฐบาลกลาง

ในการปกครองประเทศส่วนใหญ่มีการมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง โดยมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง และมีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาการส่วนกลาง แต่มีความสัมพันธ์โดยอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น

### ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปโดยมีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางในพื้นที่รับผิดชอบ

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์กรของราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น



## เรื่องที่ 5.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### สาระสังเขป

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินการในขอบเขตตนเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กับรัฐโดยรัฐมีอำนาจควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่โดยสามารถกำกับดูแล (tutelle) ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งลักษณะของอำนาจในการกำกับดูแลนั้นเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย โดยถือเป็นอำนาจในการควบคุมอย่างหนึ่งโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า การกำกับดูแลจึงมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ การกำกับดูแลนั้นกระทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น การกำกับดูแลนั้นอาจเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์การ ซึ่งได้แก่การถอดถอน การยุบสภาท้องถิ่น หรือเป็นการกำกับดูแลการกระทำเป็นการสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (annulations) การให้ความเห็นชอบ (approbation) และการกระทำการแทน (substitution)

อย่างไรก็ตามการควบคุมท้องถิ่นโดยส่วนกลางนั้นมิใช่มีเพียงระบบกำกับดูแลเท่านั้น แต่ยังมีระบบควบคุมอื่นอีกซึ่งได้แก่ การที่รัฐออกกฎหมาย และกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง เป็นระบบที่ใช้มากในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่น อังกฤษ หรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้วมีผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็จะเป็นผู้ฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อศาลยุติธรรม

อีกระบบหนึ่งเป็นระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครองเป็นระบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส หลังปี 1982 โดยเป็นระบบที่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะระบบราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ) จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณี que ที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไม่มีอำนาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำดังกล่าวด้วยตนเอง แต่ต้องส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

*(โปรดอ่านเนื้อหาสาระโดยละเอียดในหนังสือ คำอธิบายกฎหมายปกครองโดยชาญชัย แสวงศักดิ์ กฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่น โดยนันทวัฒน์ บรมานันท์)*

#### กิจกรรม 5.1.2

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำได้ในกรณีใดบ้าง



## ตอนที่ 5.2

# ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

โปรดอ่านแผนการสอนประจำตอนที่ 5.2 แล้วจึงศึกษาสาระสังเขป พร้อมปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละเรื่อง

### หัวเรื่อง

เรื่องที่ 5.2.1 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว

เรื่องที่ 5.2.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ

### แนวคิด

1. ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมักจะมีลักษณะเอกภาพ อย่างไรก็ตามรูปแบบการกระจายอำนาจให้รัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวอาจมีภูมิภาค เช่น ฝรั่งเศส หรือไม่มีภูมิภาค เช่น ในอังกฤษก็ได้
2. ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ จะมีลักษณะร่วมกันหลายประการ เช่น มีการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจะผันแปรไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีความหลากหลายไม่มีความเป็นเอกภาพ

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 5.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวได้
2. อธิบายและวิเคราะห์รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐได้

## บทนำ

การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศจะมีความหลากหลาย ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

**1. รูปของรัฐ** รัฐที่รัฐรวมหรือสหพันธรัฐ และรัฐเดี่ยวมีผลทางการปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นมาก

1) **ประเทศสหพันธรัฐ** เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี หรือสหรัฐอเมริกา จะมีการจัดการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ และระดับท้องถิ่น ในประเทศสหพันธรัฐจึงมีการกระจายอำนาจ 2 ประเภท คือ การกระจายอำนาจทางการเมืองให้มลรัฐกับการกระจายอำนาจทางการเมืองปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจะมีการกระจายอำนาจทางการเมืองเพียงอย่างเดียว

2) **ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐมีการปกครองเป็น 3 ระดับ** ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีราชการภูมิภาคอีกเพราะจะทำให้การปกครองมีสายการบริหารที่ยาวและซ้ำซ้อน ส่วนประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวอาจจะมีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ก็ได้

3) **รัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ** มักจะบัญญัติประเภทอำนาจหน้าที่ภายใต้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้มีการซ้ำซ้อนกับการปกครองระดับมลรัฐ และสหพันธรัฐ ขณะที่รัฐธรรมนูญของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมักจะบัญญัติหลักการสำคัญๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

**2. ราชการส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่น** ประเทศที่มีราชการส่วนภูมิภาคกับประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค จะมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันคือ

1) ประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีอำนาจมาก ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำบริการสาธารณะที่ราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำด้วย

2) ในประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค รัฐหรือมลรัฐจึงเป็นผู้นำที่ควบคุมหรือกำกับดูแลท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่ประเทศที่มีราชการส่วนภูมิภาค การควบคุมและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางเรื่องจะเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ เช่น การยุบสภาท้องถิ่น ในขณะที่การกำกับดูแลการกระทำหรือตัวบุคคลจะเป็นอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค โดยคำนึงถึงลักษณะความสำคัญของการกำกับดูแลเป็นสิ่งสำคัญ

3) ประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคมักจะใช้หลักการ “ควบคุม” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหลักการ “กำกับดูแล” การควบคุมมักจะเป็นการที่รัฐตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม หากท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามผู้เสียหายก็จะฟ้องร้องต่อศาลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ประเทศที่มีภูมิภาคจะใช้การกำกับดูแลโดยรัฐผ่านทางราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเสียก่อน ก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล

4) มีข้อสังเกตว่าประเทศที่มีราชการส่วนภูมิภาคมักเป็นประเทศในยุโรปที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ทำให้ข้อพิพาทเรื่องการปกครองท้องถิ่นไปชี้ขาดกันในศาลปกครอง ในขณะที่ประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคจะใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law

**3. ชั้นของการปกครองท้องถิ่นกับปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้** ไม่ว่ารูปของรัฐจะเป็นสหพันธรัฐ หรือรัฐเดี่ยว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศนั้นๆ อาจมีเพียงชั้นเดียว สองชั้น หรือสามชั้นก็ได้ ในการที่ชั้นเดียวซึ่งหมายถึง มีท้องถิ่นเพียงประเภทเดียวรับผิดชอบในพื้นที่นั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะไม่มีปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ รายได้ที่จะซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่ในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่ทับซ้อนไม่ว่าจะเป็นกรณี 2 ชั้น หรือ 3 ชั้น จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และรายได้ ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

## เรื่องที่ 5.2.1 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว

### สาระสังเขป

ในประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) การปกครองท้องถิ่นบางประเทศอาจจะมีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ก็ได้ ประเทศที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น เนื่องจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในอดีตของทั้ง 2 ประเทศ บางประเทศอาจมีราชการส่วนภูมิภาค เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย เป็นต้น

### 1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีระบบการบริหารราชการเป็นสองระดับ (two levels) ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ขององค์การปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นกับกระทรวงต่างๆ โดยตรง การบริหารปกครองของอังกฤษนั้น อำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุด และมีการใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารผ่านรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (the Cabinet and Whitehall)

**1.1 การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ** ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษมีการเปลี่ยนแปลงมาบ้างหลายครั้ง ก่อนการปฏิรูปใหม่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจะใช้โครงสร้างแบบสองชั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบนคือ สภาเขต (County Councils) และโครงสร้างชั้นล่างคือ สภาแขวง (District Councils) ซึ่งรูปแบบนี้ใช้ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท (ยกเว้นแต่การปกครองท้องถิ่น ในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียวภายหลังการยุบส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นบนใน ค.ศ.1986)

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1992 (Local Government Act, 1992) การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะผสมผสาน โดยมีลักษณะของแต่ละพื้นที่คือ

**หนึ่ง** ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร (Metropolitan District Councils) ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 36 แห่ง

**สอง** ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shire Areas) จะมีลักษณะผสมผสาน กล่าวคือ ในพื้นที่บางส่วนของประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างจะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียว โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Unitary Authority ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งพึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างแบบเดิมต่อไปคือ เป็นระบบสองชั้น

**สาม** ในเขตมหานครลอนดอน (London Area) การจัดโครงสร้างจะเป็นแบบสองชั้น โครงสร้างชั้นล่างมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่ง รวมกับสหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่ง ในขณะที่โครงสร้างชั้นบนจะมีสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA) ซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด

#### (1) ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น

(1.1) การปกครองท้องถิ่นในเขตนอกมหานคร ส่วนที่เป็นโครงสร้างสองชั้น ได้แก่ สภาเขต (County Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นบน (upper tier) ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 34 หน่วย และในแต่ละเขต (County) จะประกอบด้วยสภาแขวง (District Councils) ซึ่งถือเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (lower tier) ในปัจจุบันโครงสร้างส่วนนี้มีทั้งสิ้น 238 หน่วย

หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างชั้นล่างจะมีความใกล้ชิดกับประชาชน ทำหน้าที่ให้บริการในกิจการขนาดเล็กและจำกัดพื้นที่เฉพาะชุมชนของตน และยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนและสะท้อนความต้องการของชุมชนอีกด้วย ส่วนโครงสร้างชั้นบนจะทำหน้าที่จัดการและให้บริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยทรัพยากรและศักยภาพค่อนข้างสูง และครอบคลุมพื้นที่ให้บริการหลากหลายชุมชน

(1.2) การปกครองท้องถิ่นในเขตมหานครลอนดอน ในเขตมหานครลอนดอนใช้ระบบการโครงสร้างแบบสองชั้น โครงสร้างชั้นล่างมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) จำนวน 32 แห่ง และสหการนครลอนดอน (the Corporation of the City of London) รวมทั้งสิ้น 33 แห่ง ขณะที่โครงสร้างชั้นบนจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority – GLA) อีก 1 แห่ง นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) ที่ปฏิบัติการกิจเฉพาะด้านอีก 4 หน่วยงาน ซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทำงานครอบคลุมพื้นที่มหานครลอนดอนทั้งหมด โดยจะทำงานภายใต้การดูแลและกำหนดเงินงบประมาณจากนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ส่วนการบริหารจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการจากตัวแทนหลายๆ ฝ่าย รวมถึงตัวแทนจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในมหานครลอนดอนหน่วยงานเหล่านี้ประกอบด้วย



- Metropolitan Police Authority (MPA) เป็นหน่วยตำรวจที่ดูแลพื้นที่ในมหานครลอนดอนทั้งหมด ยกเว้นเฉพาะในเขตนครลอนดอน

- London Fire and Emergency Planning Authority (LFEPA) เป็นหน่วยดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย

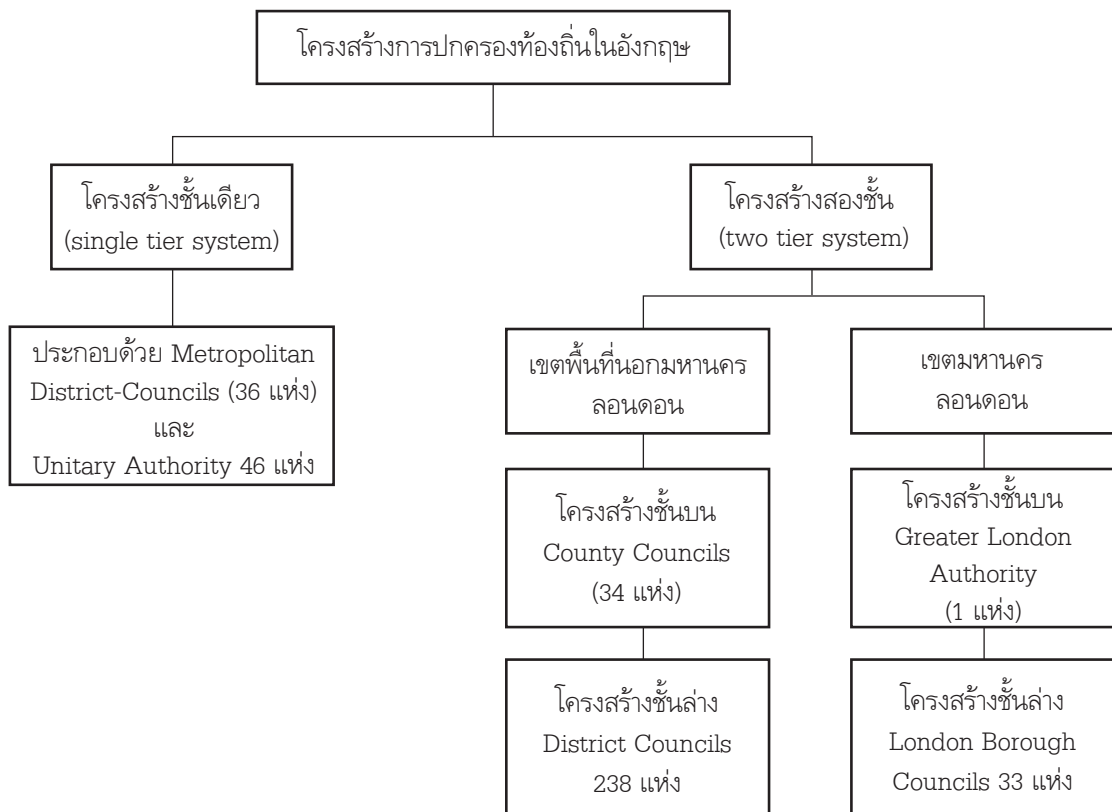
- Transport for London (TfL) จะดูแลระบบการคมนาคมและขนส่งในลอนดอนเกือบทุกด้าน

- London Development Agency (LDA) ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมการลงทุน

(2) ส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียว ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างชั้นเดียวมี 2 รูปแบบคือ

(2.1) สภามหานคร (Metropolitan District Councils) หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีอยู่ทั้งหมด 36 แห่ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ในเขตที่มีความเจริญ และมีความหนาแน่นของประชากรสูง

(2.2) สภาเอกรูป (Unitary Authority) หน่วยการปกครองรูปแบบนี้มีทั้งสิ้น 46 หน่วย



**1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมจะไม่มี การแยกกันทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา แต่ยึดจารีตทางปกครองที่ว่า สภานั้นมีความสำคัญสูงสุดและมีความสามารถในทุกทาง (Omnipotent) ดังนั้นสภาท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ ทั้งสองไปพร้อมๆ กัน ต่อมาเมื่อมีการผ่านพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 เพื่อปรับโครงสร้าง ภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหารโดยนำ โครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาปรับใช้ ขณะเดียวกันฝ่ายสภาได้มีการจัดตั้งองค์กรของ สภาในรูปแบบใหม่ๆ เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำให้ปัจจุบันสามารถแยก โครงสร้างภายในออกเป็น 2 ส่วน คือฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา

(1) **ฝ่ายบริหาร** ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 (Local Government Act, 2000) ได้กำหนดรูปแบบที่ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ คือ

1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมคณะเทศมนตรี (A directly elected mayor with a cabinet) ในโครงสร้างแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงของประชาชน โดยทำงานร่วมกับคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้จะแบ่งงานกันทำตามความถนัด นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้นำ การเมือง ชุมชน เสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยังพนักงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติผ่านทาง คณะเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังอาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้จัดการสภา” (Chief Executive) และ “หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น” (Chief Officers) เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการ และเลขาธิการฝ่ายบริหารในการให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร ดูแลกิจการงานประจำวัน ประสาน นโยบายของฝ่ายบริหารไปสู่พนักงานท้องถิ่น และคอยประสานงานกับฝ่ายสภา

ภายใต้การบริหารแบบนี้เรียกว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (The Strong Mayor Form) เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นทั้งผู้นำทางการเมืองและการบริหาร เพื่อตอบสนองต่อประชาชนภายใน ท้องถิ่น

2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม (A cabinet with a leader) ในรูปแบบนี้สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำหน้าที่ บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรีโดยคณะเทศมนตรีนี้จะถูกคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาซึ่งอาจคัดเลือกโดย สภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ (ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด) เราเรียกโครงสร้าง ทางบริหารแบบนี้ว่า “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (the Weak Mayor Form)

3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางการบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A directly elected mayor and council manager) การบริหารแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรง ทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายกว้างๆ ดังนั้นบทบาทของนายกเทศมนตรี จะเป็นไปในรูปของการใช้อิทธิพลให้การชี้แนะ และแสดงภาวะผู้นำของท้องถิ่นมากกว่าการตัดสินใจในกิจการ การบริหารของท้องถิ่น ขณะทำงานบริหารจริงๆ จะถูกมอบหมายให้กับ “ผู้จัดการสภา” (Council Manager หรือ Chief Executive) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) โครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเป็นรูปแบบคณะกรรมการถือเป็นการบริหารงานโดยสภาท้องถิ่นผ่านทางคณะกรรมการซึ่งเป็นสมาชิกสภา รูปแบบการบริหารนี้ถือเป็น “ช้อยกเว้น” สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็กคือ มีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน

(2) ฝ่ายสภา แม้จะได้มีการจัดตั้งฝ่ายบริหาร เพื่อทำงานแยกออกจากสภาแต่โดยหลักการแล้วก็ยังถือว่า สภาท้องถิ่น (the full council) เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจโดยเฉพาะเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ต่างๆ ของท้องถิ่น

นอกจากนี้ในการทำงานของสภายังมีการจัดตั้งองค์กรในรูปของคณะกรรมการ (committees) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาใหญ่ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการจัดตั้งใน 3 รูปแบบคือ

- 1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees)
- 2) คณะกรรมการติดตาม และตรวจสอบ (Serutiny Committees)
- 3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees)

**1.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่** การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอังกฤษเป็นไปตามหลักที่เรียกว่า “Ultra vires” ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้เมื่อได้รับการรับรองจากกฎหมาย อำนาจที่มีได้กำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำจะละเว้นไม่ได้ ดำเนินการไม่ได้ และการจัดทำภารกิจต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กระทำการไม่ตรงกับข้อกำหนดหรือดำเนินการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐบาลมีอำนาจที่จะดึงเอาอำนาจนั้นกลับคืนได้ โดยอาจเข้ามาจัดทำเอง หรือยกให้หน่วยงานปกครองอื่นดำเนินการแทน

อย่างไรก็ดีภารกิจบางอย่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจได้กล่าวคือ เป็นภารกิจที่กฎหมายกำหนดว่าท้องถิ่นสามารถเข้ามาจัดทำเพิ่มเติมจากรัฐบาลกลางได้ โดยท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะกำหนดขอบเขตและวิธีดำเนินการอย่างไร

นอกจากนี้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ยังได้ระบุถึงหน้าที่ใหม่ๆ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ก็ตามที่เป็นส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนของตนทั้งทางเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่น ทั้งหน่วยงานของรัฐบาล บริษัทเอกชน องค์กรอาสาสมัคร หรือแม้แต่ตัวบุคคลโดยเฉพาะการทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “หุ้นส่วนพันธมิตร” (partnership model)

**1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น** สถานภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้นมิได้มีการรับรองสถานะโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นในหลายๆ ประเทศ หากแต่ถือเป็น “ผลผลิตของรัฐสภา” (creature of parliament) ดังนั้น การจัดตั้งการยุบเลิก และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะกระทำได้ ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจึงมีความเป็นอิสระบางส่วน (partial autonomy) เนื่องจาก

หลักประกันด้านสิทธิ และเสรีภาพมิได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายแม่บทของประเทศ และอำนาจหน้าที่ก็ถูกจำกัดโดยกฎหมาย มิได้มีอำนาจกระทำการโดยอิสระตามหลักความสามารถทั่วไป

ระบบการปกครองของอังกฤษไม่มีระบบการกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาค แต่รัฐบาลยังมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกำหนดรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นจำนวน ขนาด ประเภท ข้อจำกัด อำนาจหน้าที่ รวมทั้งความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเงื่อนไขเช่นนี้ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงวางอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารเป็นส่วนใหญ่ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน (Working relationship) ผ่านการแสดงบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกิจการที่ตนเกี่ยวข้องสภาพของความสัมพันธ์จึงมีความสลับซับซ้อน ไม่แน่นอนและมีพลวัตสูง การประเมินถึงรูปแบบของความสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดลักษณะความสัมพันธ์มีอยู่หลากหลาย และผันแปรไปตามช่วงเวลา เช่น แนวนโยบายของพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ข้อกำหนดและกระบวนการทางการเมือง ความหลากหลายในจารีตปฏิบัติของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

## 2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

**2.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน** ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสแบ่งเป็น 3 ระดับคือ

### 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีฐานะเป็นประมุขสูงสุด และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศจะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

(2) นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ

(3) รัฐมนตรี เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลาง ได้มีการแบ่งอำนาจ (deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแล และบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) เป็นราชการส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ประการดังนี้

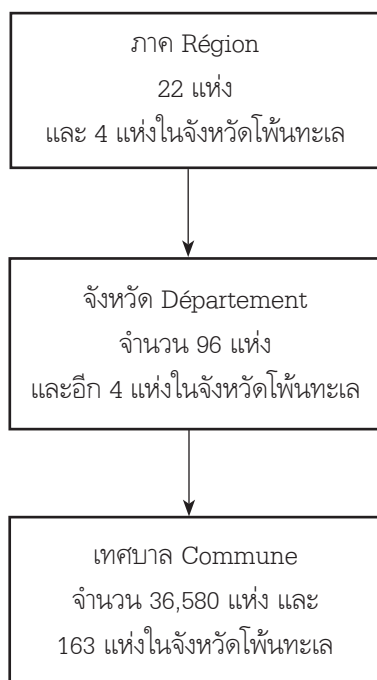
ประการแรก เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (représentant de l'Etat) นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นจังหวัดเมืองหลวงของภาค (Région) ก็ยังมีหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้นๆ ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l'Etat-dans le département) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่างๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร ครู พนักงานการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ)

(2) หน่วยงานของกระทรวงประจำภูมิภาค อย่างไรก็ตามไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนหากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็น

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันโครงสร้างระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างแบบสามชั้น ประกอบด้วยภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) นอกจากนี้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งประกอบด้วย เขตนครปารีส และเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ประกอบด้วยเกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (Dom) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

### โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส



## 2.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) **เทศบาล (commune)** เป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด และมีอยู่ทั้งสิ้น 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) เทศบาลมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน รวมทั้งมีความหลากหลายเราอาจจัดแบ่งเทศบาลได้เป็น 2 ลักษณะคือ

(1) **เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง** (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน) เทศบาลประเภทนี้มีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านในชนบท ด้วยข้อจำกัดของขนาดและทรัพยากร เทศบาลเหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางการเมืองที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังอาศัยความร่วมมือระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริหารสาธารณะต่างๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

(2) **เทศบาลขนาดใหญ่** เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร จึงมีความสามารถจัดทำบริหารสาธารณะได้หลากหลาย

2) **จังหวัด (Département)** เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ทับซ้อนอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการทำงานของหน่วยการท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริหารสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมทั้งมีบทบาทในฐานะผู้ประสานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรความร่วมมือเพื่อให้บริการต่างๆ

3) **ภาค (Région)** ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 โดยมีสภาภาค (Conseil Région) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (Président du conseil région) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ปัจจุบันภาคมีทั้งสิ้น 22 แห่ง และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุนและจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัด และเทศบาล ซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

4) **การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบด้วยปารีส Lyon และ Marseille มีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(1) **นครปารีส (Ville-de-Paris)** เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ ตั้งอยู่ในภาคที่เรียกว่า Ile-de-France ในปัจจุบันการบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อมๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล และจังหวัด นอกจากนี้ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกใน ค.ศ.1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน

(1.1) **เทศบาลนครปารีส** โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภานครปารีส (le conseil de Paris) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยกันเอง

(1.2) จังหวัดปารีส พื้นที่นครปารีสเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กัน แล้วกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจเขตการบริหารในระดับจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีส และนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (president du conseil général) ในเวลาเดียวกัน

(1.3) เขต d'arrondissement พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขต หรืออำเภอจำนวน 20 เขต ตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตมีสภาเขต (Conseil d'arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (le maire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทแรกได้แก่สมาชิกสภาของปารีส ซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองคือ สมาชิกสภาเขต ที่มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ ส่วนนายกเทศมนตรีจะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

(2) เมืองใหญ่ Lyon และ Marseille เดิมการบริหารในเขตเมือง Lyon และ Marseille เป็นการบริหารในรูปของเทศบาล เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่เนื่องจากปัญหาจำนวนประชากร และสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเขตเมืองใหญ่ ตามกฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองใหญ่โดยได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเมือง และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต ย่อยๆ โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่างๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกันกับการบริหารนครปารีส

**2.3 การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารอย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหาร และการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันมาก โดยจะเห็นได้จากการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร และประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่นทั้งมีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่างๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อย และตอบสนองความต้องการของชุมชน

1) **เทศบาล** ทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วยสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านบริหาร

(1) **สภาเทศบาล** จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี จำนวนสมาชิกสภาจะผันแปรไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่ง สภาเทศบาลอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนพัฒนา การพิจารณางบประมาณและการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra-municipal committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

(2) นายกเทศมนตรี (maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีบทบาท 2 ด้าน คือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกัน (agented l'Etat) นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาล การเพิกถอนกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (dècret en Conseil des ministres)

2) **จังหวัด (département)** การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาจังหวัด (conseil général) ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารคือประธานสภาจังหวัด (Président-du conseil général) นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการจังหวัด” ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของทั้ง 2 ฝ่าย

(1) **สภาจังหวัด** ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้นดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ทุกๆ 3 ปี สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

(2) **ประธานสภาจังหวัด** มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ประธานสภาจังหวัดนั้นดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา

### 3) **ภาค (Région)** ประกอบด้วย

(1) **สภาภาค (Conseil régional)** ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณา และดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ และกำหนดแบบพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค และต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ภายในภาค

นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคม การสาธารณสุขวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัด และเทศบาล นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดยังมีหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (Sénateur)

(2) **คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique etsocial)** คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ ตัวแทนของวิสาหกิจ และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี

คณะกรรมการนี้มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความคิดเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

(3) **ประธานสภาภาค (Président du conseil régional)** มีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาคมีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภา และมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี



4) *ภารกิจอำนาจหน้าที่* องค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสดำเนินกิจการต่างๆ ไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ใช้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำ จัดการบริหารสาธารณะใดๆ ก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนทราบเท่าที่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความสามารถริเริ่มจัดทำบริหารสาธารณะได้โดยอิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนี้จะไม่สืบบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค

5) *ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น* ในอดีตระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของภาครัฐในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี 1982 ซึ่งประเด็นที่สำคัญหนึ่งก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางเหนือการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบ (approbation) ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากต้องการทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในทางควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกยกเลิกไป ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ “ภายหลัง” การกระทำ โดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปอยู่ในที่ศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน แต่การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวัง เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส ซึ่งนอกจากมีความสัมพันธ์ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีระบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพล เนื่องจากฝรั่งเศสมีระบบที่เรียกว่า “การควบตำแหน่ง” (cumul des mandats) โดยยอมให้หนัการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่ง ได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาลหรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ ระบบดังกล่าวสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้หนัการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงไม่มี ดังนั้นการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง จึงมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ลักษณะคือ

### 1. การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

(1) *การควบคุมสภาท้องถิ่น* มีแนวคิดมาจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาลสามารถแทรกแซงการดำเนินการตามสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ โดยการใช้อำนาจในการ “ยุบสภาท้องถิ่น” โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาท้องถิ่นทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

(2) *การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น* เป็นการควบคุมคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยหลักการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง ในกรณีหากเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสามารถทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งโดยศาลปกครอง

(3) *การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะควบคุมโดยสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐด้วย นอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ด้วย

2. *การควบคุมเหนือการกระทำ* เป็นลักษณะการตรวจสอบภายหลังจากที่ท้องถิ่นได้ตัดสินใจไปแล้ว โดยหลังจากนี้ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ ก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่ถูกต้อง ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

3. *ส่วนการควบคุมทางการคลัง* ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งการควบคุมเป็นไปในลักษณะควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นด้วย

(โปรดอ่านเนื้อหาสาระโดยละเอียดในการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส โดยนันทวัฒน์ บรมานันท์ กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ โดย ปรัชญา เวสารัชช)

#### กิจกรรม 5.2.1

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร



## เรื่องที่ 5.2.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็น สหพันธรัฐ

### สาระสังเขป

การปกครองท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐมีลักษณะพิเศษร่วมกับหลายประการ ได้แก่ ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐมีการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งลักษณะของการปกครองท้องถิ่นของประเทศเหล่านี้จะผันแปรไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีลักษณะความหลากหลาย และโดยหลักความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในประเทศที่เป็นสหพันธรัฐนั้น หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น นอกจากนี้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นประเทศเหล่านี้จะใช้ระบบควบคุมไม่ใช้ระบบกำกับดูแล กล่าวคือ รัฐจะออกกฎหมายให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม ในกรณี queท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนได้รับความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็จะฟ้องศาลให้ศาลทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของท้องถิ่น

เนื่องจากประเทศที่เป็นสหพันธรัฐมีมากมายในที่นี้จึงขอยกตัวอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย Common Law มาพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศสมาพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย Civil Law

### 1. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany)

ประกอบด้วยมลรัฐ (Lander) 16 แห่ง การปกครองของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ การปกครองระดับสหพันธรัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 การปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund) เป็นการปกครองระดับชาติ ซึ่งประกอบด้วย

1) *ประมุขของประเทศ* คือ ประธานาธิบดี ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งทูตของสหพันธ์ และรับทูตต่างประเทศแต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้าราชการสหพันธ์และข้าราชการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกรัฐมนตรี (Chancellor) ต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี และสภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat)

3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ

1.2 *การปกครองระดับมลรัฐ (Lander)* แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ สภา และฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการเลือกตั้งที่แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ

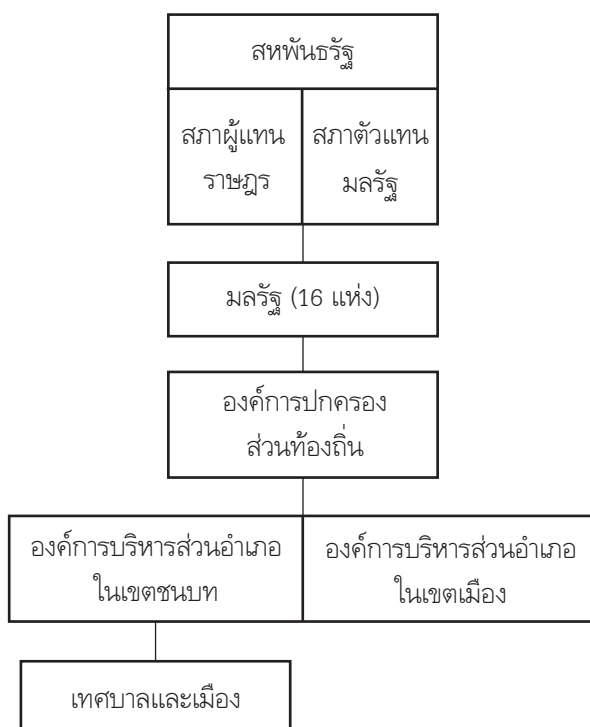
ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้นๆ ด้วย

นอกจากนี้ในบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัด (Regierungsbezirke) ต่างๆ ซึ่งระดับนี้จัดตั้งเฉพาะในมลรัฐที่มีอาณาเขตและจำนวนประชากรมากพอสมควร ในส่วนของมลรัฐที่มีอาณาเขตไม่กว้างนักมักจะมีเพียงรัฐบาลมลรัฐและกระทรวงต่างๆ เพื่อการบริหารเท่านั้น

**1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น** เป็นการปกครองแบบสองชั้น (Two-tier system) คือ องค์การบริหารส่วนอำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตชนบท (Landkreis หรือ Connty) และองค์การบริหารส่วนอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis หรือ Countyborough) และชั้นที่สองคือ เทศบาล (Gemeinden)

การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีลักษณะที่หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะภายในที่แตกต่างหลากหลายทั้งขนาด วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา อำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นเหตุผลมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายของแต่ละมลรัฐนั่นเอง

### โครงสร้างการปกครองในประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนี



## รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1. โครงสร้างภายนอก ประกอบด้วย

(1) **องค์การบริหารส่วนอำเภอ** ซึ่งแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

(1.1) องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตชนบท มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ และต้องใช้ทรัพยากรมากกว่าที่เทศบาลจะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตามในส่วนของอำนาจในเขตชนบท จะมีหน่วยการปกครองระดับรองลงมาคือ เทศบาล

(1.2) องค์การบริหารส่วนอำเภอในเขตเมือง หมายถึง เขตเมืองใหญ่รับผิดชอบในภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นหน่วยปกครองที่มีอิสระในการจัดการบริหาร หรือการปกครองของตนเอง โดยไม่ต้องปฏิบัติภายในกรอบของอำเภอในเขตชนบท และยังมีสถานะและความรับผิดชอบที่เท่ากับอำเภอในเขตชนบทอีกด้วย ทั้งนี้ในระดับนี้ให้มีการปกครองรูปแบบเทศบาลอยู่ภายใต้รองลงมา

(2) **เทศบาล (Gemeinden) และเมือง (town/stadt)** มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบภารกิจในพื้นที่ของตนเอง ภารกิจหน้าที่หลักของเทศบาลมี 3 ประการ คือ

(2.1) จัดทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลสหพันธ์และมลรัฐ เช่น จัดทำโครงการที่เกี่ยวกับเยาวชน การสาธารณสุข และการสวัสดิการสังคม เป็นต้น

(2.2) ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินภารกิจในพื้นที่

(2.3) การจัดบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น การกำจัดขยะ การไฟฟ้า การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น

อำนาจของเทศบาลในเยอรมนีมีแนวโน้มลดลงไปเรื่อยๆ ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

### 2. โครงสร้างภายใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร

(1) **สภาเทศบาล** สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

(2) **ฝ่ายบริหาร** รูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรฝ่ายบริหารมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างของสภาเทศบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจมีตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี (Mayor) หรือเรียกชื่ออื่นก็ได้

โดยทั่วไปนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นทั้งประธานสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน

3. **อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดสรรหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐจะกำหนด ซึ่งทำให้ภารกิจอำนาจหน้าที่บางอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีทำหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่หน้าที่เหล่านั้นมิใช่ต้องทำตลอดทุกเรื่อง แต่เปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปตามความเชื่อของสังคมและแบบแผนทางเศรษฐกิจ หน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ

(1) **หน้าที่เลือกดำเนินการ** เป็นหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการได้ตามความสมัครใจ เช่น การสร้างโรงแรมหรู พิพิธภัณฑ์ สนามกีฬา เป็นต้น รัฐบาลมลรัฐไม่อาจแทรกแซงได้

(2) **หน้าที่ที่ต้องดำเนินการ** เป็นหน้าที่ที่มีกฎหมายสหพันธ์หรือกฎหมายมลรัฐกำหนดให้ทำที่สำคัญ เช่น การจัดหาไฟฟ้า แก๊ส จัดให้มีการบริการบำบัดน้ำเสีย และกำจัดสิ่งปฏิกูล การวางผังเมือง การขนส่งสาธารณะ การก่อสร้าง และบำรุงรักษาโรงเรียน กิจการป้องกัน และเผชิญอัคคีภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับมอบหมายจากสหพันธ์ และมลรัฐตามกฎหมายให้ดำเนินการกิจการของหน่วยปกครองระดับสูงโดยเฉพาะในเรื่องงานทะเบียนราษฎรต่างๆ โดยมลรัฐจะควบคุมและส่งเสริมการดำเนินการส่วนนี้ผ่านการกำกับ แนะนำหรืออาศัยผู้เชี่ยวชาญสนับสนุนในกิจการต่างๆ ดังต่อไปนี้

- ความมั่นคงทั่วไป
- สัญชาติ การลงทะเบียน หนังสือเดินทาง
- กิจการพาณิชย์
- การก่อสร้าง
- การดูแลสุขภาพ งานสัตวแพทย์

ฯลฯ

**4. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากประเทศเยอรมนีเป็นสหพันธ์รัฐ ดังนั้นความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างระดับของรัฐบาลแยกเป็น 3 ส่วน คือ ระดับสหพันธ์รัฐ ระดับมลรัฐ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลสหพันธ์มีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อมเท่านั้น แต่มีความสัมพันธ์ทางตรงต่อรัฐบาลมลรัฐ ในขณะที่เดียวกันมลรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงในแง่ความสัมพันธ์ สหพันธ์รัฐทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประกันการดำรงอยู่ของท้องถิ่น สหพันธ์รัฐมีอิทธิพลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยการตรากฎหมายสหพันธ์รัฐที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับมลรัฐ ทั้งนี้เฉพาะเมือง เทศบาล และอำเภอเป็นหน่วยย่อยตามรัฐธรรมนูญของมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบขององค์กร ความรับผิดชอบสิทธิหน้าที่ของเทศบาล โดยมลรัฐจะออกกฎหมายรองรับโดยเจตนาอย่างยิ่งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกระบวนการกำกับดูแลตามกฎหมายปกครองเยอรมนีมีมาตรการตามกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาจแบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ

(1) **มาตรการเกี่ยวกับข้อมูล** หน่วยราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) **มาตรการกำกับดูแลเชิงปราบปราม** ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ส่วนกลางสามารถใช้มาตรการกำกับดูแลเชิงปราบปรามเพื่อเป็นการยุติการกระทำที่ฝ่าฝืนได้ ซึ่งมาตรการที่จะใช้อาจเป็น

- การเพิกถอนการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย
- สั่งการหากมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการองค์กรของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลอาจให้กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด
- เข้าดำเนินการแทนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่าย หากมีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ องค์กรของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลอาจเข้าดำเนินการนั้นๆ แทนโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่าย
- แต่งตั้งผู้รักษาการ เพื่อให้เข้าทำหน้าที่บางประการ หรือทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการทั้งหลายที่กล่าวมา องค์กรของรัฐที่มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าจะเลือกใช้มาตรการใดหรือไม่เพียงใด

(3) มาตรการกำกับดูแลเชิงป้องกัน เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย เช่น การกำหนดให้มีการขออนุญาต หรือเปิดโอกาสให้ดำเนินการควบคุมได้อย่างทัน่วงที เช่น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งให้ส่วนกลางทราบ เป็นต้น

## 2. สหรัฐอเมริกา

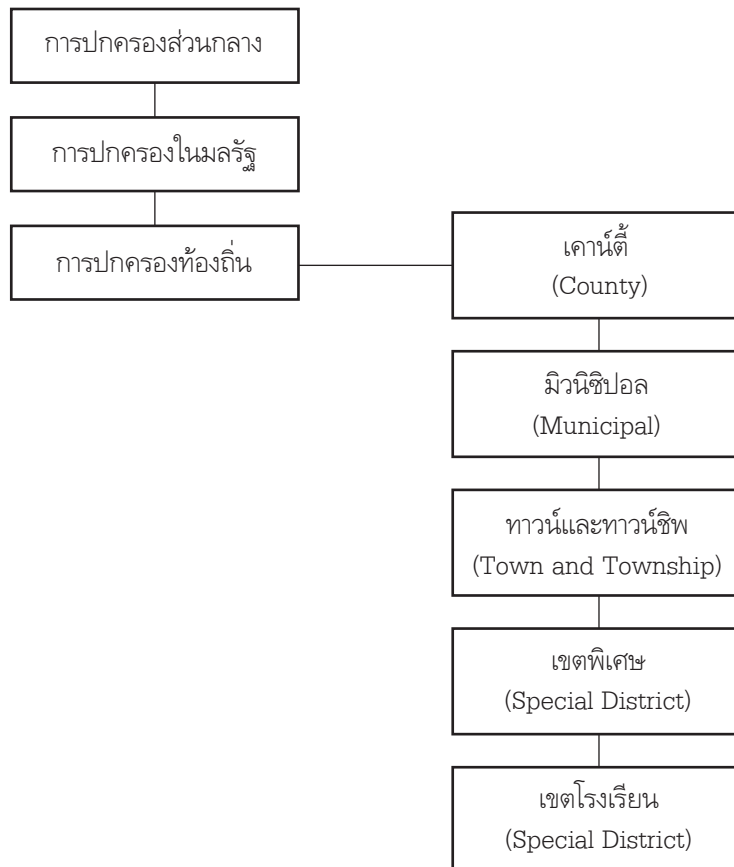
**2.1 ระบบการเมืองการปกครอง** สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federal state) ประกอบด้วยมลรัฐ 50 มลรัฐ แบ่งการปกครองเป็น 3 ส่วน (three-tier system) คือ การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองในมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การปกครองส่วนกลางมีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองทั่วทั้งประเทศ และมีรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภา (Congress) ซึ่งประกอบด้วยสภาสูง (House of Senate) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน และสภาล่าง (House of Representative) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจำนวนของสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในแต่ละมลรัฐ และสุดท้ายคือศาลสูง (Supreme Court) ทำหน้าที่ตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์จากศาลอุทธรณ์ หรือทำหน้าที่ต้องรับความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละรัฐบาล

การปกครองในระดับมลรัฐ ในแต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง การปกครองในมลรัฐก็จะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกันทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ ฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ตัดสินคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในมลรัฐ



ส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของมลรัฐ กฎหมายต่างๆ ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐ มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เราสามารถจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจเป็นตัวแบ่ง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไปหรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General-Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์และทาวน์ชิพ อีกประเภทเป็นหน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียวและเขตพิเศษต่างๆ ถ้าเป็นเขตพิเศษจัดให้มีน้ำก็จะมีหน้าที่จัดหาน้ำให้ประชาชนใช้เท่านั้น



**2.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายทั้งในส่วนของการจัดโครงสร้างภายนอกและการจัดโครงสร้างภายใน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **เคาน์ตี (County)** ทุกมลรัฐยกเว้นคอนเนคตัต และโรดไอแลนด์จะมีเคาน์ตี แต่ในหลุยเซียน่า เรียกว่า แพริช (Parishes) และในโอลาสก้า เรียกว่า เบอเรอ (borough) เคาน์ตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่ (General Purpose) เคาน์ตีมีความแตกต่างกันทั้งขนาดพื้นที่และจำนวนประชากร เคาน์ตีที่อยู่ในเขตเมือง เขตชานเมืองและเขตชนบทอาจมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านการรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิค วิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสภาวะแวดล้อม เป็นต้น เคาน์ตีต่างๆ จะมีการจัดองค์กรที่แตกต่างหลากหลาย และมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการเคาน์ตี (County Commissioner) คณะผู้บริหารเคาน์ตี (County Board) หรือตุลาการ (Judges) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้จะมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 3-5 คน นอกจากนั้นยังมีเจ้าหน้าที่ของเคาน์ตี เช่น เจ้าหน้าที่ปกครอง หนายความของเคาน์ตี ผู้ตรวจสอบบัญชี เป็นต้น ซึ่งก็มาจากการเลือกตั้ง แยกต่างหากจากสมาชิกสภาเคาน์ตี

2) **มิวนิซิพอล (Municipal)** Municipal หรือที่มักเรียกว่า ซิตี ซิตีต่างจากเคาน์ตีในแง่ของกำเนิดและภารกิจหน้าที่ ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นปฐมภูมิในสังคมส่วนใหญ่ ซิตีมีสถานะทางกฎหมายดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่ออกโดยมลรัฐ ซิตีเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมามีภาระหน้าที่หลายอย่าง (General Purpose) แต่ซิตีมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่า ซิตีเป็นนิติบุคคลสามารถถือครองทรัพย์สิน ขายทรัพย์สิน ยื่นฟ้องและถูกฟ้อง กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงิน หรือทำสัญญาหรือร่วมทำธุรกิจได้ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของซิตีจะถูกกำหนดไว้ในกฎบัตร (Charter) ซึ่งตราขึ้นโดยมลรัฐ กฎบัตรนี้มลรัฐจะตราขึ้นมาเพื่อใช้กับแต่ละซิตี กฎบัตรจะกำหนดว่าซิตีจะสามารถทำอะไรได้บ้าง หรือห้ามทำอะไรบ้าง

รูปแบบโครงสร้างของซิตีมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่อาจสรุปได้ว่ารูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในซิตีได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภา (Mayor-Council) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager) และรูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน (Representative town meeting) ซึ่งเกินกว่าครึ่งของซิตีในอเมริกาใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี-สภา รองลงมาคือรูปแบบสภา-ผู้จัดการ

### 3) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

(1) ทาวน์ เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีซิตี และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมีหลายหน้าที่

(2) ทาวน์ชิพ มีภารกิจหน้าที่คล้ายๆ เคาน์ตี ซึ่งในเคาน์ตีหนึ่งๆ จะมีทาวน์ชิพประมาณ 10-20 แห่ง ทาวน์ชิพไม่ได้มีอยู่ทุกมลรัฐหรือไม่ได้มีอยู่ทุกพื้นที่ของมลรัฐ จะพบประมาณครึ่งหนึ่งของมลรัฐในอเมริกาทาวน์ชิพเป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีและทำหน้าที่หลายอย่างแทนเคาน์ตีในระดับรากหญ้า เช่น

การเลือกตั้ง การบำรุงรักษาถนน เก็บภาษี ดับเพลิง รักษาความสงบ ทาวน์ชิพให้มีกฎหมายรองรับอำนาจและความเป็นอิสระโครงสร้างของทาวน์ชิพใช้โครงสร้างแบบคณะกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก

4) เขตพิเศษ (Special District) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งหรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) และยังคงสร้างขึ้นมาทำงาน หรือบริการที่หน่วยการปกครองอื่นให้ทำหรือทำไม่ได้ เขตพิเศษเกือบทั้งหมดบริหารงานโดยคณะกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน นอกจากนั้นมาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี ซิตี หรือมลรัฐ เช่น เขตพิเศษป้องกันอัคคีภัย เขตพิเศษจัดหาหน้า เป็นต้น

5) เขตโรงเรียน (School District) เป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งที่มีหน้าที่เดียว เขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งมีจำนวน 5-7 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการมีหน้าที่ที่จัดทำนโยบายต่างๆ ของเขตโรงเรียน

เนื่องจากความหลากหลายในการออกกฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ ดังนั้นการจัดการศึกษาในอเมริกาจึงมีความแตกต่างและหลากหลาย

**1. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ก่อนอื่นคงต้องอธิบายอำนาจของส่วนกลาง และมลรัฐก่อนว่าอะไรบ้าง

สำหรับส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ผลิตธนบัตรและเหรียญ
- 2) ดำเนินนโยบายระหว่างประเทศ
- 3) ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ระหว่างประเทศและระหว่างมลรัฐ
- 4) จัดเตรียมกำลังทหารและกองทัพเรือ
- 5) ประกาศสงคราม
- 6) จัดตั้งศาลที่ต่ำกว่าให้เป็นศาลสูง
- 7) ออกกฎหมายที่จำเป็นเพื่อรองรับหน้าที่ที่กล่าวมา

ส่วนมลรัฐมีอำนาจดังนี้

- 1) จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น
- 2) ออกกฎหมายพาณิชย์ที่ใช้ในมลรัฐ
- 3) ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง
- 4) อนุมัติการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหพันธ์
- 5) ออกกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องสาธารณสุข ความปลอดภัยและศีลธรรม
- 6) ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์

อำนาจของส่วนกลางและมลรัฐจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจโดยรวมเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ ดังนั้น การกิจในการจัดบริหารสาธารณะส่วนใหญ่ที่ใกล้ชิดประชาชนให้อยู่ในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลากหลาย เช่น บริการด้านการป้องกันอัคคีภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการศึกษา การสาธารณสุข สวนสาธารณะ การควบคุมการจอดรถ การจัดการผังเมือง เป็นต้น

**2. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาจัดการปกครองออกเป็น 3 ระดับ และเมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองทั้ง 3 ระดับจะพบว่าไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดได้ อย่างไรก็ตามในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในระดับต่างๆ จะพบมีลักษณะและรูปแบบของความสัมพันธ์ดังนี้

(1) *การให้เงินอุดหนุน* ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่งเกิดจากการให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในโครงการต่างๆ แต่การปฏิบัติงานหรือการดำเนินการกิจต่างๆ เป็นหน้าที่ของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรเอกชนอื่นๆ ด้วย ความสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลกลางสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะของมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วย

(2) *การออกคำสั่ง (Mandate) และ Preemption* คำสั่งจากรัฐบาลกลางนั้นมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถเลี่ยงได้ เพราะส่วนกลางสามารถใช้กลไกทางศาลบีบให้ปฏิบัติตามได้

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างมลรัฐและท้องถิ่นนั้น มลรัฐสามารถบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามนโยบายที่มลรัฐต้องการ โดยผ่านการให้เงินอุดหนุนและคำสั่ง นอกจากนี้มลรัฐยังควบคุมท้องถิ่นได้หลายทาง เช่น การให้สถานะนิติบัญญัติของมลรัฐออกกฎหมาย ควบคุมอัตราภาษีของท้องถิ่น การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างท้องถิ่นและมลรัฐ ท้องถิ่นกับเอกชนหรือท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนี้ตุลาการยังทำหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีการควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ซึ่งเป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานของมลรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดูแลเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน เช่น หน่วยงานการศึกษาของมลรัฐจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่น กำหนดมาตรฐานครู มาตรฐานหนังสือหรือหลักสูตร เป็นต้น การควบคุมด้านการเงิน รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือทางการเงินแก่ท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่าเงินอุดหนุน ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การประชาสัมพันธ์ การสร้างถนนต่างๆ นอกจากนี้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางบางประเภทที่ให้แก่ท้องถิ่นจะต้องได้รับคำปรึกษาจากมลรัฐก่อน เช่น การสร้างสนามบิน และการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น การควบคุมโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดโครงสร้าง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายของท้องถิ่นต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐอีกด้วย

*(โปรดอ่านเนื้อหาสาระโดยละเอียดในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยสมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ โดย นิยม รัฐอมฤต พรชัย เทพปัญญา)*



## ตอนที่ 5.3

# ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

โปรดอ่านแผนการสอนประจำตอนที่ 5.3 แล้วจึงศึกษาสาระสังเขป พร้อมปฏิบัติกิจกรรมในแต่ละเรื่อง

### หัวเรื่อง

เรื่องที่ 5.3.1 พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

เรื่องที่ 5.3.2 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

### แนวคิด

1. พัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อย่างไรก็ตาม รูปแบบทางราชการส่วนท้องถิ่นของไทยที่พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ล้วนแต่เกิดขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น
2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้บัญญัติหลักการสำคัญหลายประการ เพื่อผลักดันให้การปกครองท้องถิ่นก้าวหน้ายิ่งขึ้นตามเจตนาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 5.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายและวิเคราะห์พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยได้
2. อธิบายและวิเคราะห์ผลกระทบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ต่อการปกครองท้องถิ่นไทยได้

## เรื่องที่ 5.3.1 พัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย

### สาระสังเขป

#### 1. การปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. 2475

ประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับระบบการปกครองมาตามลำดับในสมัยก่อนกรุงสุโขทัยมีหลักฐานอ้างอิงจากพงศาวดารว่า การปกครองของไทยแต่มีลักษณะการรวมกลุ่มเป็นหมู่เหล่าหรือชุมชนมีหัวหน้าเป็นผู้ปกครองดูแลให้ความคุ้มครองกันภัยอันตรายแก่ผู้ใต้ปกครอง ต่อมาในสมัยน่านเจ้าได้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางมีผู้ปกครองบังคับบัญชาตามลำดับ ส่วนการปกครองในภูมิภาคมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองเอก โท ตรี จัตวา แต่ละเมืองแบ่งเป็นแขวง แต่ละแขวงแบ่งเป็นแคว้น และแต่ละแคว้นแบ่งเป็นหมู่บ้าน โดยแต่ละหน่วยการปกครองจะมีหัวหน้าปกครองลดหลั่นกันไป

ต่อมาในสมัยกรุงสุโขทัยมีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นชั้นๆ ได้แก่ ราชธานี หัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองประเทศราช

ส่วนในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการจัดการปกครองใกล้เคียงกับสมัยกรุงสุโขทัย มีเมืองราชธานี เมืองลูกหลวง เมืองชั้นนอก ซึ่งแบ่งเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี จัตวา และเมืองประเทศราช มีผู้ปกครองเมืองต่างๆ ตามแบบสุโขทัย เว้นแต่การปกครองเมืองราชธานีได้มีการจัดการปกครองแบบจตุสดมภ์ ต่อมาในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ มีการปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองโดยขยายราชธานีออกไป ยกเลิกเมืองลูกหลวงทั้งสิ้นตั้งให้เป็นหัวเมืองจัตวาทั้งหมด รวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางให้มากที่สุด โดยพระมหากษัตริย์ทรงอำนาจการปกครองราชธานีด้วยพระองค์เอง และมีเสนาบดีเป็นผู้ร่วมปกครองบริหารราชธานี ส่วนหัวเมืองชั้นในหรือเมืองจัตวามีการจัดแบ่งเขตการปกครองเป็นแขวง ในแขวงแบ่งเป็นตำบล ตำบลแบ่งเป็นหมู่บ้าน พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้ง “ผู้รั้ง” เป็นผู้ปกครองดูแลเมือง ผู้รั้งดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี และผู้รั้งแต่งตั้งหมื่นแขวง เป็นผู้ปกครองแขวง กำหนดเป็นผู้ปกครองตำบล และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน สำหรับหัวเมืองชั้นนอกได้มีการจัดแบ่งเขตปกครองเป็นเมืองชั้นเอก โท ตรี จัตวา ตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยแต่ละเมืองแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวง ตำบล และหมู่เช่นเดียวกับหัวเมืองชั้นใน

ในสมัยกรุงธนบุรีการจัดระเบียบการปกครองเป็นเช่นแบบในสมัยอยุธยา รวมตลอดจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยพระองค์ทรงจัดระเบียบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาคให้ทรงยกเลิกการปกครองแบบ “ผู้รั้ง” มาเป็นการจัดระเบียบการปกครองแบบเทศาภิบาล มีข้าหลวงเทศาภิบาลหรือสมุหเทศาภิบาล ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่างๆ ในหัวเมือง ซึ่งในแต่ละหัวเมืองยังคงมีการแบ่งเขตการปกครอง

เป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน กำหนดเป็นผู้ปกครองตำบล และกรมการอำเภอ เป็นผู้ปกครองอำเภอ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายปกครองท้องที่ฉบับแรกของไทยที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องที่อย่างชัดเจน และยังคงยึดถือเป็นหลักในการปกครองท้องที่ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้น ภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอ่งอ่าง และได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ออกใช้บังคับ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจำกัดขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสำหรับประชาชน โดยทั่วไป ควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยกย้ายสิ่งโสโครก และสิ่งก่อสร้างความรำคาญแก่ประชาชน ต่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลมีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 ขึ้น มีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนน จุดโคม่ไฟ รักษาความสะอาด และกิจการอื่น อันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลที่ ตำบลท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น จึงทรงพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลออกไปให้แพร่หลาย ยังท้องถิ่นอื่นๆ โดยทรงโปรดให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น กำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลที่จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเมือง และที่มีความเจริญ รองลงมาเรียกว่า สุขาภิบาลตำบล

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุง สถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก ขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตก การจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล ตะวันตกถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผล มากนักต่อมาจึงได้เลิกไป

## 2. การปกครองท้องถิ่นไทยหลัง พ.ศ. 2475

จนกระทั่ง พ.ศ. 2475 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแนวความคิดการกระจายอำนาจการปกครอง ไปสู่ประชาชนตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็มีความสำคัญมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศโดยมีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการจัดตั้งองค์กรปกครองอย่างแท้จริง ส่วนท้องถิ่นเป็นครั้งแรก ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมาจากนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 จนกระทั่งในปี 2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2486 ต่อมา มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงทุกวันนี้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ต่อมา



ในสมัยรัชกาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการทบทวนและนำการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 กลับมาใช้ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกครั้ง โดยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุขาภิบาลอีกครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมเป็นเทศบาลตำบล เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ คือ การที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ที่กำหนดให้สุขาภิบาลมีองค์การเดียวคือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นนั้นขัดต่อมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ดังนั้นนับแต่ พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาประเทศไทยจึงไม่มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลอีกต่อไป

ปัจจุบันเทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่ โครงสร้างแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

**1) สภาเทศบาล** เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล

**2) คณะเทศมนตรี** ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน มาจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล และเทศมนตรีอื่นๆ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม จนถึง พ.ศ. 2542)

ต่อมาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้กำหนดโครงสร้างเทศบาลให้มีองค์ประกอบดังนี้

(1) สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี คือให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรี 1 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นอกจากนี้ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีนั้นประชาชนในเขตเทศบาลต้องออกเสียงแสดงประชามติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีด้วย

(2) ส่วนเทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลตำบลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเสียงประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้ระบุว่าวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป เทศบาลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างตามรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือถ้าจะคงโครงสร้างตามรูปแบบคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการแสดงประชามติ

ส่วนรูปแบบการปกครองประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2477 โดยปรากฏมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ซึ่งสภาจังหวัดนี้เป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับ

งบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมกรจังหวัด จากนั้นในปี พ.ศ. 2498 จึงมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้ตลอดมาจนมีการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

การจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

**(1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรและมีวาระคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้เป็นไปตามเกณฑ์จำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง

นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสำคัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งให้ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในงานของสภาจังหวัด

**(2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** มาจากการเลือกของสภาจังหวัดโดยสภาจังหวัดเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด นอกจากนั้นฝ่ายบริหารยังประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อื่นๆ ซึ่งได้แก่ข้าราชการส่วนจังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนี้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีแนวคิดจากการที่การปกครองท้องถิ่นตำบล หมู่บ้านที่ยังให้มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอจะยกระดับขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลหรือสุขาภิบาล เพื่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย กระทั่งรวมมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ได้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. 2499 ขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการจัดรูปแบบการบริหารงานในตำบลใหม่ โดยมีการปรับสภาตำบลเปลี่ยนเป็นรูปแบบบริหารในรูปแบบคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล

ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิมเปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” มีคณะกรรมการสภาตำบลที่มีกำหนดเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากกรรมการของราษฎรหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการ

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นใช้บังคับ และยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

มีโครงสร้างแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารคือ คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล

1) *สภาองค์การบริหารส่วนตำบล* ประกอบด้วยสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

2) *คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล* ประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้งในส่วนของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ปัจจุบันมีอยู่ 2 แบบคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแตกต่างจากการองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

การจัดการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครนั้น แต่เดิมจัดตั้งเป็นเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมเทศบาลกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบทั้งในราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่งด้วย

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ปรับปรุงการจัดการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” จัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคกึ่งท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และยกเลิกเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปลี่ยนฐานะของกรุงเทพมหานครให้เป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างเดียว กรุงเทพฯ ให้มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซ้อนอยู่เช่น จังหวัดอื่นๆ ต่อไป และกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ใน พ.ศ. 2528 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จนปัจจุบัน

โครงสร้างภายในกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน และมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

นอกจากการบริหารระดับบนแล้ว กรุงเทพมหานครยังแบ่งการปกครองออกเป็นเขตย่อยอีก 50 เขต แต่ละเขตจะมีฐานะคล้ายการปกครองระดับอำเภอ และในแต่ละเขตจะจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยสำนักงานเขต และสภาเขต

(2.1) สภาเขต เป็นองค์กรที่ประชุมของเขตประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2.2) สำนักงานเขต เป็นหน่วยรับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนในกรุงเทพมหานครในด้านงานบริการ

ส่วนเมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยยกเลิกสุขาภิบาลนาเกลือจัดตั้งเมืองพัทยานั้น และตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นที่มีผู้บริหารเป็นผู้จัดการนครตามระบบ Council Manager Plan ต่อมาได้มีการปรับปรุงโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โครงสร้างภายในแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นอกจากนี้ยังมีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดประชุม และงานอื่นตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

(2) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาได้ไม่เกิน 4 คน

*(โปรดอ่านเนื้อหาสาระโดยละเอียดในหนังสือกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยนันทวัฒน์ บรรณานันท์ การปกครองท้องถิ่นไทย โดยชูวงศ์ ฉายะบุตร)*



## เรื่องที่ 5.3.2 การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

### สาระสังเขป

ในการศึกษาเกี่ยวกับหัวเรื่องนี้จำเป็นต้องศึกษาย้อนไปถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ด้วย เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ใหม่สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทย และเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับก็ได้มีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หลายฉบับเพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยเฉพาะพระราชบัญญัติกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งมีการกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ต่อมาคณะรัฐประหารได้ประกาศยกเลิกการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) และได้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญและได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นโดยได้บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แล้วพบว่าโดยทั่วไปยังคงหลักการสำคัญไว้เช่นเดียวกัน แต่มีการเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มีสาระสำคัญดังนี้

**1. ความเป็นอิสระ** ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 281 โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องไม่กระทบกับรูปแบบของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 1 ว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

**2. ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน** คือ สภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

**3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง รวมทั้งมีอำนาจในการจัดการท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม การฝึกอบรมอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและการศึกษาของชาติโดยจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นดังกล่าว

และนอกจากนั้นรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติอีกด้วย

**4. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยกำหนดให้บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**5. บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีการกำหนดหลักประกันได้แก่ ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในเรื่องของการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

**6. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น** นอกจากการมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**7. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้องค์กรกำกับดูแลต้องกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ

(โปรดอ่านเนื้อหาสาระโดยละเอียดในหนังสือการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยนักทวิวัฒน์ บรมานันท์)





---

# แนวตอบกิจกรรมหน่วยที่ 5

## การปกครองท้องถิ่น

### ตอนที่ 5.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

#### แนวตอบกิจกรรม 5.1.1

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองคือ

- (1) มีการแยกหน่วยงานออกไปโดยมีลักษณะเป็นนิติบุคคล
- (2) มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มีอำนาจวินิจฉัยสั่ง

การ และมีงบประมาณของตนเอง

#### แนวตอบกิจกรรม 5.1.2

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ คือ เป็นการกำกับเหนือองค์กรและกำกับดูแลการกระทำ

### ตอนที่ 5.2 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

#### แนวตอบกิจกรรม 5.2.1

ประเทศฝรั่งเศสมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

#### แนวตอบกิจกรรม 5.2.2

ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผันแปรไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

## ตอนที่ 5.3 ลักษณะการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

### แนวตอบกิจกรรม 5.3.1

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนบุคคล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### แนวตอบกิจกรรม 5.3.2

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติรับรองการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญคือ

1. รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น
3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
4. รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดสรรภาษี และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. กำหนดหลักประกันให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. บัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น
7. การกำกับดูแลทำเท่าที่จำเป็นตามวิธีการ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

---

# แบบประเมินผลตนเองหลังเรียน

**วัตถุประสงค์** เพื่อประเมินความก้าวหน้าในการเรียนรู้ของนักศึกษาเกี่ยวกับเรื่อง “การปกครองท้องถิ่น”  
**คำแนะนำ** อ่านคำถามต่อไปนี้ แล้วเขียนคำตอบลงในช่องว่างที่กำหนดให้ นักศึกษามีเวลาทำแบบประเมินผลตนเองชุดนี้ 30 นาที

1. จงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

---

---

---

---

---

2. ประเทศฝรั่งเศสจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไร จงอธิบาย

---

---

---

---

---

---

3. ประเทศไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไร จงอธิบาย

---

---

---

---

---

---

---

# เฉลยแบบประเมินผลตนเองหน่วยที่ 5

## ก่อนเรียนและหลังเรียน

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ แต่ก็ยังมีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
2. ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ระดับ คือ ภาค จังหวัด และเทศบาล
3. ประเทศไทยมีการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 รูปแบบใหญ่ คือ
  - (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบธรรมดาประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา