

## บทที่ 2

### ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมายต่างประเทศ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศต่างมีวิวัฒนาการและความเป็นมาที่แตกต่างกัน ในประเทศส่วนใหญ่ในโลกที่เห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐกับประชาชน สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐทำหน้าที่คอยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะ ให้ออกมาอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วและตรงความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ ลดภารกิจของรัฐลงไป โดยรัฐมีเวลาไปดำเนินการเรื่องความมั่นคง แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ ส่วนเรื่องการบริหารสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภคต่างๆ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย<sup>1</sup>

แต่เดิมการปกครองส่วนใหญ่มักมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่พลเมืองศูนย์กลางของประเทศ เพราะสมัยก่อนอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องตอบสนองต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบก็มีเพิ่มมากขึ้น ด้วยศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์กรเดียว ไม่อาจตอบสนองต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ความคิดในการกระจายอำนาจการบริหาร การปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ไกวิทย์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 41.

<sup>2</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2540). *การปกครองท้องถิ่นไทย 2540*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 4.

การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างระบบศูนย์รวมอำนาจขึ้นมา ในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็น เนื้อเกี่ยวกับการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวม ทั้งนี้ส่วนกลางที่เป็นรัฐบาลนั้น แม้จะลดลงในด้านการบริหารจัดการสังคม แต่ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ครบถ้วนในเรื่องการป้องกัน ประเทศและการต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงมีบทบาทสำคัญในการประสานงานและ อำนาจการเรื่องอื่นๆ ในระดับชาติ<sup>3</sup>

### 2.1.1 ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บ่อเกิดของกฎหมายสาขาต่างๆ รวมทั้งกฎหมายท้องถิ่น มาจากปัจจัยหลายอย่าง อันเป็นการ ช่วยสร้างหลักกฎหมายสาขาต่างๆ ทั้งจารีตประเพณี ศาสนา คำพิพากษาของศาล ความยุติธรรม กฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย<sup>4</sup> ที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติไว้ โดยหลักแล้ว รัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ โดยแท้ การรับรองเรื่องสิทธิ ในการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลในทางกฎหมาย คือ มีค่าบังคับทาง กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าลงมา และกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้ง กับเนื้อหาของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นดังที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ด้วย มิใช่แต่จะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียว เท่านั้น<sup>5</sup>

โดยเหตุนี้ จึงมีแนวความคิดที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น จะช่วยส่งเสริมประชาธิปไตย ท้องถิ่น (Local Democracy) ทั้งนี้ ประชาธิปไตยท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นรากฐานของประชาธิปไตย ของสังคมนั้น หากเปรียบประชาธิปไตยเสมือนบ้าน ประชาธิปไตยท้องถิ่นก็เป็นเสมือนเสาเข็มของบ้าน ที่หากว่า เสาเข็มนั้นมีความแข็งแรงมั่นคงก็เป็นหลักประกันได้ว่า บ้านหลังนั้นย่อมมีความมั่นคง แข็งแรงไปด้วยเช่นเดียวกันกับการที่สังคมประชาธิปไตยในระดับรากฐานหรือระดับท้องถิ่น มีความเข้มแข็ง ก็ย่อมแสดงถึงความมั่นคง การมีเสถียรภาพของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ในระดับชาติของสังคมนั้นด้วยเช่นกัน รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจึงได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วย

<sup>3</sup> สำนักงานปฏิรูป. (2545). *ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานปฏิรูป. หน้า 10.

<sup>4</sup> นัยนา เกิดวิชัย. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: คັນบุญ. หน้า 65.

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอ็ดจเปอร์เน็ท. หน้า 103.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ บ่อเกิดของกฎหมายสาขาต่างๆ รวมทั้งกฎหมายท้องถิ่น มาจากปัจจัยหลายอย่าง อันเป็นการช่วยสร้างหลักกฎหมายสาขาต่างๆ ทั้งจารีตประเพณี ศาสนา คำพิพากษาของศาล ความยุติธรรม รวมทั้งกฎหมายลายลักษณ์อักษร

#### 1) ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ก่อนที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะจัดให้มีการบริหารประเทศโดยแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะในเรื่องของการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสมัยกลาง ราวศตวรรษที่ 12 ประชาชนในฝรั่งเศสได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่เป็นชุมชนที่เรียกว่า Commune หรือเทศบาลในปัจจุบัน การรวมกลุ่มที่เรียกว่า Commune หรือเทศบาลนี้มีที่มาเริ่มต้นจากการจัดการปกครองภายในที่มีฐานะพิเศษ มีหัวหน้าฝ่ายบริหารจากท้องถิ่น คือ นายกเทศมนตรี (Maire) มาจากการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นหน่วยการปกครองที่มีระบบการกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานดั้งเดิม แต่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรไว้อย่างแน่ชัด ดังนั้น เทศบาลโดยทั่วไปจึงมีขนาดพื้นที่และชุมชนที่แตกต่างกัน<sup>7</sup> การรวมกลุ่มในลักษณะนี้ ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมขึ้น และต้องการที่จะปกครองตนเองอย่างอิสระ มีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าเทศบาล ซึ่งในขณะนั้น เรียกว่า Province ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น Département หรือจังหวัดในปัจจุบันการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างสุดขีดขึ้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างก็มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ สภา (Conseil) องค์กรบริหาร (Directoire) และผู้แทนกษัตริย์ นอกจากนี้ ในปีเดียวกันนี้เอง ยังมีการแบ่งแยกอย่างชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นมี 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของเทศบาลโดยแท้ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐบาลกลาง โดยรัฐมนตรีมอบให้เทศบาลดำเนินการแทน

ต่อมาในยุคของนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte, ค.ศ. 1769-1821)<sup>8</sup> ได้มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยกฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ. 1800 ได้บัญญัติให้การดำเนินงานของ Département เป็นไปโดยองค์กร

<sup>6</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2540). *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 31.

<sup>7</sup> อุษา ไบทยก. (2554). *วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ข้าวฟ่าง. หน้า 106.

<sup>8</sup> นโปเลียน โบนาปาร์ต หรือจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 เป็นนายพลในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ดำรงตำแหน่งกงสุลใหญ่ของฝรั่งเศส ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2342 (ค.ศ. 1799) และได้กลายเป็นจักรพรรดิของชาวฝรั่งเศสระหว่าง พ.ศ. 2347 (ค.ศ. 1804) ถึง พ.ศ. 2357 (ค.ศ. 1814) ภายใต้อาณาจักรนโปเลียนที่ 1 ผู้ได้มีชัยและปกครองดินแดนส่วนใหญ่ของทวีปยุโรป และได้แต่งตั้งให้แม่ทัพและพี่น้องของเขาขึ้นครองบัลลังก์ในราชอาณาจักรยุโรปหลายแห่งด้วยกัน.

ที่มาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) เป็นผู้รับผิดชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางถือกำเนิด โดยกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งคล้ายคลึงกับการถือกำเนิดของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งของไทย สมัยการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่วนในระดับ Commune ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี (Maire) และสมาชิกสภาเทศบาล (Conseillers)

เมื่อสิ้นยุคเผด็จการ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเริ่มคลี่คลาย โดยกฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1831 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดภายใต้เงื่อนไขว่า ต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เช่นเดียวกับจังหวัดที่กฎหมาย ค.ศ. 1833 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเช่นเดิม ซึ่งระบบนี้ดำรงมาถึง ค.ศ. 1982 จึงได้ให้เทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีด้วยตนเองอย่างในปัจจุบันนี้<sup>9</sup>

สมาชิกสภาท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยอิสระ โดยผู้บริหารท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้งด้วย ฉะนั้นโครงสร้างสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงประกอบด้วยองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้ง และสามารถบริหารงานท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แยกจากระบบการบริหารราชการส่วนกลาง สำหรับเรื่องการกระจายอำนาจได้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย (ทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวา) และได้เริ่มดำเนินการปฏิรูปอย่างจริงจัง ตั้งแต่ ค.ศ. 1982-1986 แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในภายหลังอีกหลายอย่าง

ต่อมาใน ค.ศ. 1986-1992 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 4 ประการ คือ

- (1) เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติการหลักของรัฐบาลกลางไปให้การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น
- (2) เพื่อปรับปรุงอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
- (3) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น
- (4) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>10</sup>

<sup>9</sup> สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2543). *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ (1991). หน้า 55.

<sup>10</sup> โกวิท พวงงาม. อ้างแล้ว. หน้า 143.

ท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 3 ชั้น ซึ่งซ้อนกัน โดยพื้นที่ ท้องถิ่นที่เล็กที่สุด เรียกว่า เทศบาลตำบล (Municipality หรือ Commune) ถือว่าอยู่ชั้นล่างสุดโดยมีท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่า ซ้อนขึ้นไปตามลำดับ ได้แก่ ท้องถิ่นขนาดกลาง เรียกว่า เทศบาลจังหวัด (département) และท้องถิ่นขนาดใหญ่ เรียกว่า เทศบาลภาค (région) ท้องถิ่นแต่ละชั้นมีอำนาจหน้าที่แยกกันชัดเจน

เหตุที่ท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 3 ชั้น ซ้อนกันดังกล่าว เพราะเทศบาลภาค มีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบพื้นที่ของหลายเทศบาลจังหวัด และเทศบาลจังหวัดมีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบพื้นที่ของหลายเทศบาลตำบล ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลตำบลจำนวนเกือบ 37,000 แห่ง มีเทศบาลจังหวัดจำนวน 100 แห่ง อยู่ในดินแดนพื้นใหญ่จำนวน 96 แห่ง อีก 4 แห่ง อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล มีเทศบาลภาคจำนวน 26 แห่ง อยู่ในดินแดนพื้นใหญ่ 22 แห่ง อีก 4 แห่ง อยู่ในดินแดนโพ้นทะเล ส่วนองค์กรผู้ทำหน้าที่แทนหรือในนามท้องถิ่น<sup>11</sup>

## 2) ความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

ก่อน ค.ศ. 1974 การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง กล่าวคือ อำนาจของรัฐบาลกลางจะแพร่กระจายไปยังจังหวัด (Prefectures) นคร (Cities) เมือง (Towns) และตำบล (Villages) แม้ว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Public Entities) จะมีสภา แต่ไม่ค่อยจะมีอำนาจมากนัก นโยบายต่างๆ จะกำหนดมาจากรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ถึงแม้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีขนาดพื้นที่และประชากรแตกต่างกันอย่างมาก แต่ในด้านองค์การและภาระหน้าที่แล้ว กฎหมายกำหนดให้มีภาพ ซึ่งปรากฏในสองลักษณะ

ลักษณะแรก คุณภาพและระดับบริการที่ให้แก่ประชาชนต้องคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ โดยต้องสอดคล้องกับแนวทางที่รัฐบาลกลางกำหนด

ลักษณะที่สอง เงื่อนไขสถานการณ์เฉพาะในพื้นที่ใดก็ตามต้องได้รับการแก้ไขโดยใช้แนวทางแก้ไขที่ใช้กันทั้งประเทศ ไม่ใช่ตั้งองค์การเฉพาะส่วนมาแก้ไข

ประเทศญี่ปุ่นไม่มีภูมิภาค และประกอบด้วยส่วนกลางและท้องถิ่น 2 ชั้น คือ ท้องถิ่นที่เป็นจังหวัด (Prefecture) ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างๆ เช่น To (1 แห่ง) Do (1 แห่ง) Fu (2 แห่ง) และ Ken (43 แห่ง) มีอำนาจรวมทั้งสิ้น 47 จังหวัด เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง แต่หลังจากการปฏิรูปครั้งที่สองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน<sup>12</sup> กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น จัดระดับชั้นการปกครองท้องถิ่นของ

<sup>11</sup> ญูจิโร วิทิตานนท์ และธีรวัฒน์ ปาระมี. (2549). *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 294.

<sup>12</sup> ปรัชญา เวสารัชช. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: แอล เอส เพรส. หน้า 11.

ประเทศญี่ปุ่นออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tier System) คือ ระดับบน (Upper Tier) ได้แก่ จังหวัด (Prefecture) ระดับล่าง (Lower Tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) จึงมีผลทำให้จังหวัดมีพื้นที่ในการดำเนินงาน ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงต่อจังหวัด<sup>13</sup> โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เมือง และนคร (Villages, Towns and Cities)

ตำบล หรือ มุระ ในภาษาญี่ปุ่น ส่วนใหญ่จะเป็นชนบทและเป็นสังคมการเกษตร ตำบลจะมีพื้นที่กว้างขวาง แต่ละตำบลจะประกอบด้วย หมู่บ้าน หรือบุงากุจำนวนหนึ่ง และแต่ละหมู่บ้านจะประกอบด้วย 20-40 หลังคาเรือน หรือประมาณ 6-8 หมู่บ้าน ซึ่งตามกฎหมายแล้ว หมู่บ้านมิได้รับการยอมรับให้มีฐานะตามกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น ตำบลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่ได้รับการรองรับฐานะตามกฎหมาย ตำบลหนึ่งๆ จะมีประชากรตั้งแต่ 1,000-5,000 คน

เมือง หรือ มาชิ ในภาษาญี่ปุ่นจะประกอบด้วย หมู่บ้านหลายๆ หมู่บ้าน เช่นเดียวกับตำบล ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เมืองจะตั้งอยู่บนแนวรางรถไฟหรือทางหลวงที่มีชุมชนหนาแน่น รวมทั้งชุมชนที่มีกิจการอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้าหนาแน่น ที่สามารถให้บริการแก่ตำบลที่แวดล้อมเมืองได้เป็นอย่างดี

สำหรับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองนั้นจะมีโครงสร้าง เหมือนๆ กับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล กล่าวคือ จะประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ประจำ และสภาเมือง ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทุกๆ 4 ปี

นคร แม้ว่านครจะมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวางกว่าเมืองและตำบลก็ตาม แต่นครจำนวนไม่น้อยที่ครอบคลุมพื้นที่ที่เป็นชนบทจำนวนมาก ดังนั้น หน้าที่ของนครจึงรวมถึง การบำรุงรักษาถนน การจัดการเกี่ยวกับสุขลักษณะหรือสุขาภิบาล การดำเนินการเกี่ยวกับการ สาธารณูปการ และการบำรุงรักษาระบบชลประทานเพื่อการเกษตรอีกด้วย

สำหรับหลักเกณฑ์ที่กำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นนครนั้น จะต้องมีการประชากรถึง 30,000 คน และร้อยละ 60 ของประชากรจะต้องทำงานอยู่ในเขตเมืองหรือชุมชน และร้อยละ 60 ของอาคาร สถานที่ที่จะต้องตั้งอยู่ในศูนย์กลางของเมืองหรือชุมชนนั้นๆ<sup>14</sup>

<sup>13</sup> บุนอริ ยีหะมะ. (2550). การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 56.

<sup>14</sup> สมาน รังสิโยกฤษฎ์. อ้างแล้ว. หน้า 77.

การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะมีโครงสร้างและฐานะตามกฎหมายคล้ายกับโครงสร้างและฐานะตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เมืองและนคร อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาททั้งการเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่บริหารงานของจังหวัดด้วยในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติงานและบริหารจัดการกิจการใดๆ ให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลกลางและตามที่กฎหมายระดับชาติ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ของตน<sup>15</sup>

### 2.1.2 สารสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวใจหลักของการปกครองท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ (Décentralisation) การมีอิสระ (Independent) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างขององค์กร (Structure of the organization) มีอำนาจหน้าที่ (Compétence) และมีการคลังเป็นของตนเอง หากขาดข้อหนึ่งข้อใดไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไร้ซึ่งเอกลักษณ์ โดยอาจไม่สามารถดำเนินการกิจจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้<sup>16</sup> การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองรูปแบบหนึ่งของรัฐ เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าอำนาจการปกครองจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน (Government of People) โดยประชาชน (By the People) และเพื่อประชาชน (For the People) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตอำนาจของตน<sup>17</sup>

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระ และมีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาของตนเองมากกว่า ดังนั้น จึงสามารถเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่า (ยกเว้นภัยอันตรายที่เกินความสามารถของท้องถิ่น) ท้องถิ่นสามารถเข้าใจการเปลี่ยนแปลงได้ถึงระดับสาเหตุ จึงสามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ดี เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมท้องถิ่น ปัญหาอาชญากรรมท้องถิ่น ปัญหาการเสื่อมถอยทางศีลธรรมจรรยา ปัญหาการคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคมจากภายนอก ปัญหาเหล่านี้ ถ้าสามารถทำให้ท้องถิ่นเข้าใจได้ ย่อมจะแก้ปัญหของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐบาลกลางเข้าไปแก้ไข

<sup>15</sup> โกวิชย์ ทวงงาม. อ้างแล้ว. หน้า 109.

<sup>16</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 105.

<sup>17</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. (2554). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 7). เอกสารประกอบการสอน. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช. หน้า 91.

โดยเหตุผลว่า การปกครองท้องถิ่นมีโอกาสสร้างความพึงพอใจให้คนในท้องถิ่นมากกว่า การปกครองโดยรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รวมทั้ง การปกครองท้องถิ่นเป็นการทำให้มีสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตัวเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมในระดับท้องถิ่น รวมทั้ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประเทศชาติเป็นส่วนรวมด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และไม่มีเหตุผลอันใดที่คนในท้องถิ่นจะไปดำเนินการหรือกระทำการที่เป็นการกระด้างกระเดื่องต่อชาติโดยรวม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง ย่อมมีความมั่นคงของชาติสูง เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร บริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ในทางตรงกันข้าม ประเทศที่มีปัญหาความมั่นคงภายในมักเป็นประเทศที่ปกครองโดยการรวมศูนย์อำนาจ เช่น สหภาพโซเวียตหรือรัสเซียในอดีต สาธารณรัฐประชาชนจีน ในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาความมั่นคงภายในสูง เพราะเป็นประเทศที่รวมศูนย์อำนาจปกครองโดยพรรคเดียวติดต่อกันมาเป็นเวลานาน

ความมั่นคงของชาติมิได้เกิดจากความเข้มแข็งของกองทัพ อำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลกลาง แต่ความมั่นคงของชาติขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น หากระบบการปกครองเปิด โอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพมาก ประชาชนก็จะเลือกวิธีการปกครองตามแบบนั้น และประเทศจะเกิดความมั่นคงในที่สุด<sup>18</sup> การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ช่วยทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง โดยการบริหารท้องถิ่นย่อมทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง มิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแล้วยังจะต้องฟังเสียงของประชาชนด้วยตามวิถีทางแห่งประชาธิปไตย อีกทั้งการปกครองท้องถิ่นเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และด้วยเหตุที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองที่สุด<sup>19</sup>

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางให้เบาบางลง โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการกิจกรรมหรือบริการสาธารณะบางประการแทนรัฐบาลกลาง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการจัดการปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของ

<sup>18</sup> อุดม ทุมโทษิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แชนท์ โฟร์ พรินติ้ง. หน้า 240.

<sup>19</sup> ชวงค์ ฉายะบุตร. อ้างแล้ว. หน้า 14.



การปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการบางประการได้ด้วย โดยมีส่วนการดำเนินการประกอบด้วยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยผ่านกลไกและกระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตรงตามความต้องการและมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะรัฐบาลอาจอยู่ไกลเกินไปที่จะจัดสนองความต้องการของประชาชนให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย (School of Democracy) ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทและส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งและกระบวนการมีส่วนร่วมอื่น ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเบื้องต้นในการสร้างผู้นำทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติต่อไป<sup>20</sup>

ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration Chart Of Local Self Government 1985) ได้รับรององค์กรและได้มาซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 2 อนุมาตรา 2<sup>21</sup> ซึ่งบัญญัติว่า สิทธิในการปกครองตนเองนี้จะนำมาปฏิบัติโดยบุคคลและองค์กรตัวแทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาโดยเสรีตามช่วงเวลาที่กำหนด โดยการลงคะแนนเสียงเท่าเทียมกันระหว่างเพศ ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงหรือได้รับการแต่งตั้งด้วยการมีส่วนร่วมขององค์กรที่ได้รับเลือกตั้ง<sup>22</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลควรประกอบด้วยลักษณะสำคัญ คือ มีรูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้ง เนื้อหาสาระและแก่นแท้ภายในหน่วยงานที่สอดคล้องกับลักษณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของหน่วยงาน หรือหน่วยงานเป็นของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Agency of Local People) เป็นหน่วยงานที่บริหารโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง และเป็นหน่วยงานที่บริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมในท้องถิ่น รวมตลอดถึงการมีฐานะเป็นนิติบุคคล การมีหน่วยงานที่แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (Administrative Section) และฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation Section) ที่ต่างมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (Popular Vote)<sup>23</sup>

<sup>20</sup> รัชชา คุณาทัณฑ์. (2554). *กฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ดันนุญ. หน้า 159.

<sup>21</sup> Concept of local self-government. Article 2.

2) This right shall be exercised by individuals and representative bodies freely elected on a periodical basis by equal, universal suffrage, and their chief executives shall be so elected or shall be appointed with the participation of the elected body.

<sup>22</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 109.

<sup>23</sup> วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2546). *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บี.เจ.เพลท โปรเซสเซอร์. หน้า 6.

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (Constitution française du 4 octobre 1958) มาตรา 72-285<sup>24</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากรายได้ซึ่งคนสามารถใช้จ่ายได้โดยอิสระตามได้เงื่อนไขที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากการจัดเก็บภาษีทุกประเภท โดยรัฐบัญญัติอาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติฐานภาษีและอัตราภาษีได้ตามข้อจำกัดที่รัฐบัญญัติกำหนดไว้

สำหรับแต่ละประเภทของท้องถิ่น รายรับจากการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนสำคัญและร่วมกันในเรื่องของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการใช้บังคับหลักเกณฑ์ดังกล่าว

การโอนอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการพร้อมกับการแบ่งปันรายได้อันเท่าเทียมกันซึ่งได้มอบหมายให้จัดการเรื่องรายได้ดังกล่าว การสร้างหรือการขยายอำนาจหน้าที่ซึ่งมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ตามที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติ

ให้มีรัฐบัญญัติบัญญัติกำหนดการจัดการรายได้เพื่อสนับสนุนความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>24</sup> Article 72-2. -Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

ลักษณะสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เป็นองค์การ (Organization) โดยต้องตระหนักชัดในนโยบายการจัดตั้งว่าเป็นองค์การที่มีผลมาจากการกระจายอำนาจ<sup>25</sup> การบริหารราชการท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งการบริหารเมืองหลวงไว้ด้วยนั้น เป็นลักษณะการบริหารที่กระจายอำนาจ (Decentralization) คือ รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการบริหาร โดยสงวนอำนาจที่สำคัญบางส่วนไว้ เช่น อำนาจเกี่ยวกับการรักษา และอำนาจเกี่ยวกับความยุติธรรม เป็นต้น ในเวลาเดียวกันมีอำนาจควบคุมดูแลหน่วยการบริหารท้องถิ่นและหน่วยการบริหาร ควบคุมดูแลดังกล่าวนี้ ไม่ได้ใช้ใช้อำนาจบังคับบัญชา สำหรับเหตุผลที่ควบคุมดูแลเพราะรัฐบาลส่วนกลางยังต้องใช้งบประมาณและความช่วยเหลือ บริหารท้องถิ่น และหน่วยงานบริหารเมืองหลวง อีกทั้งกิจการต่างๆ ที่หน่วยงานบริหารเมืองหลวงกระทำนั้นเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกันไม่มากนักน้อย และหากไม่ควบคุมดูแลพอสมควรอาจเกิดผลเสียได้ของท้องถิ่นที่มีความพร้อมหรือความสมบูรณ์ย่อมสมควรได้รับอำนาจ จากรัฐบาลในส่วนกลางสูงกว่าท้องถิ่นที่ขาดความพร้อม

โดยรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกามีการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นมากที่สุดขณะที่รัฐบาลในส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นในลำดับมากที่สุดในระดับถัดมา ส่วนรัฐบาลประเทศอังกฤษกระจายอำนาจน้อยกว่าประเทศญี่ปุ่น โดยการกระจายอำนาจของรัฐบาลอังกฤษอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นน้อยกว่าประเทศอังกฤษ ส่วนประเทศไทย รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลในท้องถิ่นหรือหน่วยการบริหารท้องถิ่นน้อยที่สุด<sup>26</sup>

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยปกติรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสม สถานการณ์ที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น รูปแบบที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่เป็นส่วนใหญ่มีอยู่ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) สภาและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหาร (Mayor-Council Form) แบบนี้มีใช้อยู่ ทั่วไป เช่น สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งประเทศไทย ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) คณะกรรมการหรือคณะกรรมการมาธิการ (Commission Form) มีพื้นฐานตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกออกจากกัน แต่จะใช้คนชุดเดียวทำงาน ทั้ง 2 อย่าง

<sup>25</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2524). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 40.

<sup>26</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. อ้างแล้ว. หน้า 94.

3) ผู้จัดการเมือง (City Manager Form) มักใช้ในชุมชนท้องถิ่นที่มีความเจริญมาก โดยการจ้างผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารแทนนักการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและนักการเมืองจะทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเท่านั้น<sup>27</sup>

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (Creature) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปจึงถอดแบบการปกครองของรัฐบาลกลางมาใช้ กล่าวคือ ถ้าประเทศใดนำเอาระบบนายกรัฐมนตรีนและสภามาใช้กับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นก็มักจะใช้รูปที่มีนายกเทศมนตรีและสภามาใช้ด้วย ในขณะที่ประเทศใดรัฐบาลกลางนำเอาระบบประธานาธิบดีและสภามาใช้ (Presidential System) มาใช้ รัฐบาลของท้องถิ่นก็จะเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอาจจะมีมากหรือน้อยก็ได้สุดแล้วแต่ว่าประเทศใดจะยึดระบบ Anglo-Saxon หรือระบบ The Continental เป็นแม่แบบ กล่าวคือ ถ้าประเทศใดนำเอาระบบ Anglo-Saxon ซึ่งประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบนี้มาใช้การปกครองท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุด ประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่คือ ประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษเอง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ สาธารณรัฐอินเดีย และสาธารณรัฐอิสลามปากีสถาน

ประเทศอีกกลุ่มหนึ่งที่ยึดถือแม่แบบการปกครองท้องถิ่นจากระบบ The Continental ซึ่งมีสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบนี้ ถือว่ารัฐบาลเป็นมีอำนาจในขั้นต้นในการปกครองประเทศ ท้องถิ่นเป็นผู้รับมอบอำนาจบางอย่างไปจัดบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นภายในแห่งอำนาจนั้น การปกครองท้องถิ่นของประเทศในกลุ่มนี้มักจะถือความเป็นเอกรูป (Uniformity) เป็นสำคัญ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบเดียวกันเป็นหลักทั่วประเทศ ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีสิทธิเสรีภาพในการเลือกรูปแบบ การปกครองท้องถิ่น ของตนเองระบบนี้ใช้กันแพร่หลายในประเทศภาคพื้นที่ยุโรป เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสเปน ราชอาณาจักรเบลเยียม บรรดาประเทศต่างๆ ที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ความสนใจที่ปฏิรูป (Reform) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตนให้ทันสมัยใหม่และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง การศึกษา เศรษฐกิจและสังคม<sup>28</sup> เพราะรูปแบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น โครงสร้างมีผลกระทบอย่างสูงต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นผลประโยชน์ต่างๆ จะถูกจัดสรร และเป็นกรอบที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตและความรุนแรงของความขัดแย้งทางการเมือง

<sup>27</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 111.

<sup>28</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. อ้างแล้ว. หน้า 15.

ของชุมชน เมื่อผลประโยชน์มีการปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบและโครงสร้างแบบหนึ่ง ก็จะเป็นการนำไปสู่ระบบอีกอย่างหนึ่ง หรือนำไปสู่ลักษณะความขัดแย้งอย่างหนึ่ง เป็นไปตามลักษณะโครงสร้างการจัดรูปแบบโครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในการสร้างรูปแบบพฤติกรรมท่าทีของอำนาจการใช้อำนาจ และสุดท้ายกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจและลงมือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>29</sup>

## 2.2 ทฤษฎีว่าด้วยการกำกับดูแล

ความสำคัญของเทศบาลในอีกประการหนึ่ง คือ การเป็นหน่วยเชื่อมประสานที่ดีระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐบาล เพราะลำพังรัฐบาลคงจะไม่สามารถเข้าถึงความต้องการของประชาชนได้ครบทุกคน หากแต่เทศบาลจะเข้ามาทำหน้าที่ในการรวบรวมความต้องการ รวบรวมความเดือดร้อน ตลอดจนผลประโยชน์ต่างๆ ของประชาชนในชุมชนเมืองให้เป็นกลุ่มก้อน หรือเป็นชั้นเป็นอันมากขึ้น และทำให้ข้อเรียกร้องเหล่านั้นมีน้ำหนักมากขึ้น เพื่อเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขต่อไป หากเป็นกรณีปัญหาเหล่านั้นเกินขีดความสามารถของเทศบาล<sup>30</sup> รัฐบาลจึงสามารถใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ในการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่รัฐดูแลบทบาทด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเครื่องมืออันดีในการถ่ายทอดนโยบายประชาสัมพันธขอความร่วมมือจากประชาชน ตลอดจนระดมทรัพยากรต่างๆ จากรัฐบาลสู่ประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถช่วยให้รัฐเข้าถึงประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังรู้จักประชาชนในพื้นที่ดีกว่ารัฐบาลอีกด้วย

รัฐบาลที่ดีจึงมุ่งเน้นส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างเต็มที่ โดยกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการใหม่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่กำกับใน

<sup>29</sup> โกวิท พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 27.

<sup>30</sup> มรุต วันทนากร. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 54.

แต่ละกิจกรรม ทั้งนี้ มาตรฐานกลางนั้นสามารถนำไปใช้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันได้ และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงาน<sup>31</sup>

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้หมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวจะนำไปสู่ความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ของท้องถิ่นแต่อย่างใด ท้องถิ่นยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐจะแบ่งแยกออกไปมิได้อันเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไป การที่ท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐภายใต้หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนั้น รัฐจะมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ ซึ่งหมายความว่าท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ได้อย่างอิสระ ตราบเท่าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดไว้ การกำกับดูแลของรัฐภายใต้หลักการปกครองตนเองนับเป็นบทบาทสำคัญของรัฐที่ต้องมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องยึดถือแต่ความสมดุลเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในการกำกับดูแลกับความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นก็เป็นสิ่งที่ต้องทำให้เกิดสมดุล ซึ่งก็เป็นเรื่องไม่ง่ายนักแม้แต่ในประเทศที่มีการพัฒนาในระบอบประชาธิปไตยมากแล้วก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ช่วงเวลาภายในประเทศเดียวกันก็ตาม อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลนับเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นดำรงอยู่ โดยการกำกับดูแลของรัฐต่อท้องถิ่นต้องกำกับดูแล ให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองและไม่ใช้แทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น เพราะไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการควบคุมกำกับ มิใช่การกำกับดูแล<sup>32</sup>

การบัญญัติรับรองเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะทำให้ผลให้นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ชัดเจน โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบอบรัฐเดี่ยวที่ต้องการเอกภาพในการปกครอง อันจะทำให้องค์กรส่วนกลางของรัฐไม่สามารถเข้าแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้ทุกเรื่อง มิฉะนั้น อาจจะขัดกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

<sup>31</sup> มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 583.

<sup>32</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). *การเมืองท้องถิ่น การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร. หน้า 128.

ในการปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration Chart of Local Self Government 1985) ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน มาตรา 7<sup>33</sup> ว่า

1) กระบวนการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จะกำกับดูแลเพื่อมิให้มีการดำเนินการที่ขัดแย้งต่อกฎหมาย

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางประเทศก็ได้บัญญัติรับรองหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติไว้ใน มาตรา 72<sup>34</sup> กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐคือ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในดินแดนโพ้นทะเล ตามมาตรา 74 โดยกรณีจำเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นใดอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยรัฐบัญญัติเพื่อแทนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนได้ทั้งหมดในกรณีที่คุณมีความเหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินงานในเรื่องนั้น

<sup>33</sup> Supervision of local authorities activities. Article 7

1) Procedures for the supervision of local authorities shall be instituted only by the constitution or by statute.

2) The supervision of local authorities shall normally aim only at ensuring compliance with the law.

<sup>34</sup> Article 72. -Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของตนได้อย่างอิสระโดยสภาพที่มาจาก การเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้

ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และยกเว้นในกรณีที่จะเป็น การกระทบต่อเงื่อนไขที่สำคัญในการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือต่อสิทธิที่รัฐธรรมนูญ ให้การรับรอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการรวมตัวกันขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมการใช้ อำนาจหน้าที่ของตนได้ในกรณีที่รัฐบัญญัติหรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดลองโดยมีวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่จำกัด แสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลของรัฐ ที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การบังคับการให้ มีการเคารพกฎหมายนั้น จะกำกับดูแลมากไปกว่านี้ไม่ได้ ส่งผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น เช่น การจัดการศึกษา การจัดระบบสาธารณสุข การจัดการ สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น<sup>35</sup>

การให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นการตอกย้ำว่าระบบรัฐรวม ศูนย์อำนาจประสบความสำเร็จล้มเหลวในการแก้ปัญหาความแตกต่าง หรือช่องว่างทางเศรษฐกิจสังคม ระหว่างจังหวัด<sup>36</sup> โดยการมีบัญญัติในหมวดว่าด้วยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่ประการใด เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากในทาง ปฏิบัติแล้วถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ของมลรัฐ ซึ่งศาสตราจารย์ Ernst Forsthoff ศาสตราจารย์ประจำแห่งมหาวิทยาลัยไฮเดนเบิร์ก กล่าวไว้ว่า การกำกับดูแล คือ อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ มากกว่าการตรวจสอบเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ ดังนั้น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ<sup>37</sup>

วัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล ก็เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้ไม่ได้ และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ

<sup>35</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 13.

<sup>36</sup> จรัส สุวรรณมาลา. (2555). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ศูนย์ ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. หน้า 13.

<sup>37</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 114.



ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ สำหรับอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั่นก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาค และระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี<sup>38</sup>

### 2.2.1 เนื้อหาของการกำกับดูแล

เนื้อหาของการกำกับดูแล หมายถึง ขอบเขตการกำกับดูแลของผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะพึงกระทำต่อผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หรือความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำ ความถูกต้องของคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ซึ่งความถูกต้องตามเนื้อหาที่ปรากฏตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติและระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย ตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้อยู่ใต้ การกำกับดูแลกระทำ หรือกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ซึ่งในที่นี้หมายถึงความถูกต้องแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นกระทำการ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 มาตรา 50<sup>39</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16<sup>40</sup> ส่วนความถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีขอบเขตกว้างกว่า และให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการซึ่ง หมายรวมถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครองด้วย เช่น เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาประโยชน์สาธารณะ หลักการรวมอำนาจบริหาร หลักการกระจายอำนาจ เป็นต้น<sup>41</sup> ยังคลุมไปถึงการตรวจสอบผลของการกระทำที่ถูกต้องหรือชอบ เนื่องจากผล

<sup>38</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 89.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑๓๙

๑๓๙

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑๓๙

๑๓๙

<sup>41</sup> สถาบันพระปกเกล้า. (2548). *การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 20.

ของการกระทำย่ำยีให้เห็นว่าได้บรรลุความมุ่งหมายแห่งวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นหรือไม่ เพียงใด อันจะหากผลที่เกิดขึ้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจากความบกพร่องของบทบัญญัตินั้น หรือความบกพร่องของตัวบุคคล บกพร่องในการใช้เทคนิคการบริหาร หรือความบกพร่องในการใช้สายอาชีพหรือวิชาชีพอย่างหนึ่งอย่างใด<sup>42</sup>

1) เนื้อหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื้อหาการกำกับดูแลในแต่ละประเทศจะถูกออกแบบมาใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับว่าประเทศไหนจะให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยไปกว่ากัน พิจารณาจากลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ต่อกัน มีการเคร่งครัดมากน้อยขนาดไหน การควบคุมกำกับเป็นเรื่องความเป็นนิติบุคคล 2 นิติบุคคล กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนหนึ่ง คือ รัฐ ในขณะที่อีกนิติบุคคลคือ องค์กรกระจายอำนาจ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายที่ได้รับอำนาจมหาชนไปจากรัฐ เพราะฉะนั้น ความสัมพันธ์นี้รัฐในฐานะที่มีอำนาจดั้งเดิมย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าองค์กรที่ได้รับอำนาจไปจากรัฐนี้เอง หากองค์กรที่ได้รับอำนาจไปจากรัฐมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กระจายอำนาจนั้นๆ ไม่ได้คุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ใช้อาจตามอำเภอใจ ไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย ใช้อำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ รัฐจึงสามารถเพิกถอนอำนาจขององค์กรกระจายอำนาจนั้นคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ<sup>43</sup>

การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่การควบคุมโดยการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจ และฝ่ายควบคุมไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจเหล่านั้นเมื่อเห็นสมควร ฝ่ายควบคุมทำได้แค่มิหน้าที่ให้คำแนะนำส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำหรือไม่กระทำตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น<sup>44</sup> การกำกับดูแลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครอง

<sup>42</sup> ธีรกร วิทิตานนท์ และธีระวัฒน์ ปาระมี. (2549). *คำอธิบายกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 313.

<sup>43</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *การควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 78.

<sup>44</sup> สถาบันพระปกเกล้า. *อ้างแล้ว*. หน้า 14.

ส่วนท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังได้มีการจัดตั้งศาลบัญชี (Cour des comptes) ระดับภาคหรือมณฑลขึ้นทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลบัญชีจะทำหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ การควบคุมงบประมาณ การควบคุมบัญชี และควบคุมการบริหารงาน

โดยอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีสถานะเป็นผู้บริหารจังหวัดที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจอะไรเหลืออยู่นอกจากเหนือจากอำนาจในการกำกับทางการปกครองด้วยวิธีการฟ้องศาลตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปและมีลักษณะเป็นนามธรรม และอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ในส่วนที่เป็นนามธรรมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต่างๆ ประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ส่วนอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม คือ ดูแลความสงบเรียบร้อยในจังหวัด มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐบาลกลางในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่น เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในจังหวัดนั้นๆ ยกเว้นองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย

ผู้ว่าราชการจังหวัดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด<sup>45</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน รักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุม กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างกันตรงที่ผู้ว่าราชการจังหวัดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวตามสภาพความจริงแล้ว เป็นอำนาจที่ไม่ตายตัวเสมอไป ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจนำไปใช้อย่างเต็มที่หรือลดน้อยลงได้ตามสถานการณ์ โดยทั่วไปอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลง อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศสหรัฐอเมริกา และผู้ว่าราชการในประเทศญี่ปุ่น

<sup>45</sup> โกวิทช์ พวงงาม. (2553). อ้างแล้ว. หน้า 142.

มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศไทยโน้นมีแนวโน้มจะลดลง<sup>46</sup>

## 2) การกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น

แม้การเมือง การบริหาร และการปกครองของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นระบบรัฐสภา เช่นเดียวกับ สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือและประเทศไทย ซึ่งโดยหลักการแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม แต่ประเทศญี่ปุ่นกลับมีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น หรือเทศบาลระดับต่างๆ (ชิ โซว ซอน) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรี ทางตรงซึ่งแตกต่างจากระดับชาติที่นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารแบบหลากหลายทำนองเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ประการหนึ่ง คือ หลังจากประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นฝ่ายชนะในสงครามโลก ได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำหนดรูปแบบการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่น<sup>47</sup>

ในส่วนของการกำกับดูแลในส่วนเนื้อหานั้น ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติงานและบริหารจัดการกิจการใด ให้เป็นไปตามความประสงค์ของรัฐบาลกลางและตามที่กฎหมายระดับชาติ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตพื้นที่ของตน ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับนคร เมือง และตำบลในทำนองเดียวกันกับที่รัฐบาลกลางมีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับจังหวัด ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะชี้นำและกำกับการบริหารของนคร เมือง และตำบล ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กฎหมายระดับชาติ โดยอาจมอบอำนาจบางอย่างที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวให้แก่นายกเทศมนตรีระดับต่างๆ หรือคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งโดยปกติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองและนครให้ได้ผลดี โดยจะจัดตั้งสำนักงานสาขาของจังหวัดในเขตพื้นที่นั้นๆ ด้วยก็ได้

หัวหน้าหน่วยงานสำคัญๆ และเจ้าหน้าที่ทุกคนของจังหวัด จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางเลย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

<sup>46</sup> รัฐสภา. (2548). “ผู้ว่าราชการจังหวัด: วิเคราะห์เปรียบเทียบ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย”. รัฐสภาสาร, 48 (8), หน้า 69.

<sup>47</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โอ.เอส. พรีนติ้ง เฮาส์. หน้า 200.

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (The Local Public Service Law) โดยตรง แม้จะมีการแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางบ้าง แต่ก็กันไปแบบไม่เป็นทางการ<sup>48</sup>

ในส่วนกลาง หน่วยงานสำคัญที่ดูแลการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น คือ กระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) มีบทบาทสำคัญกว้างขวางในกิจการภายในทั้งหลายของประเทศ กระทรวงกิจการภายในส่วนที่เกี่ยวกับท้องถิ่นประกอบด้วยสำนักบริหารท้องถิ่น (Local Administration Bureau) สำนักการคลังท้องถิ่น (Local Finance Bureau) และสำนักท้องถิ่น (Local Tax Bureau) โดยหลักแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกติต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เช่น กิจกรรมตุลาการ กิจกรรมเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญาและมาตรการลงโทษระดับชาติอื่นๆ กิจกรรมเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ เป็นต้น<sup>49</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้น คำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยถือว่าควรมีการควบคุมกำกับแต่พอสมควรและจำเป็นอย่างยิ่งนั้น บทบาทของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเน้นไปในทางการช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำในด้านต่างๆ มากกว่าการควบคุมอย่างเคร่งครัด การแทรกแซงของส่วนกลางนั้นจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้กำหนดไว้เป็นระบบ เช่น กฎหมายท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะปรากฏอยู่ในหมวดที่ว่าด้วยการควบคุมกำกับ หรือกำกับดูแลในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในรัฐธรรมนูญเองที่วางหลักเรื่องกำกับดูแลไว้ แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่นนี้จะมีเพียงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นเท่านั้น แม้ว่าโดยหลักการแล้ว การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นจะมีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามในบางครั้งบางกรณีก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า การบริหารท้องถิ่นของญี่ปุ่นซึ่งแบ่งเป็นจังหวัดและเทศบาล มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง กล่าวคือ ถึงแม้ว่ารัฐบาลในส่วนกลางได้ยกเลิกกระทรวงกิจการภายในเมื่อ ค.ศ. 1949 ก็ได้จัดตั้ง The Local Autonomy Agency ขึ้นมาแทน หน่วยงานนี้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ตัวอย่างทางตรง เช่น การเรียกเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไปประชุมที่กรุงโตเกียว การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ อันเนื่องมาจากการกระทำของท้องถิ่น<sup>50</sup>

### 2.2.2 มาตรการกำกับดูแล

การให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น พิจารณาได้จากระดับของการควบคุมทางด้านนโยบายของท้องถิ่นโดยส่วนกลาง โดยหากส่วนกลางมีอำนาจเข้าไปควบคุมแทรกแซงนโยบายการดำเนินงาน

<sup>48</sup> สมาน รังสิโยกฤษฎ์. อ่างแล้ว. หน้า 70.

<sup>49</sup> ปรัชญาเวสารัชช. อ่างแล้ว. หน้า 61.

<sup>50</sup> สถาบันพระปกเกล้า. อ่างแล้ว. หน้า 20.

ของท้องถิ่นได้มากก็ถือว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีน้อย แต่หากกฎหมายจำกัดอำนาจของส่วนกลางโดยเข้าไปควบคุมท้องถิ่นได้น้อยก็ถือว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมาก จากการศึกษาในกลุ่มประเทศทั้ง 5 กลุ่มพบว่า ในทุกประเทศมีการควบคุมน้อย (กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ให้ความสำคัญเป็นอิสระกับท้องถิ่นมาก) บางประเทศ (เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐเซอร์เบีย และประเทศญี่ปุ่น) จะใช้วิธีการประสานงานแทนการควบคุม ซึ่งแสดงได้ว่า ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นมากเป็นพิเศษ การเข้าไปควบคุมแทรกแซงนโยบายของท้องถิ่น การใช้อำนาจของส่วนกลางเข้าไปควบคุมแทรกแซงนโยบายของท้องถิ่นในรอบสามศตวรรษที่ผ่านมา พบว่าบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน ราชอาณาจักรเดนมาร์ก และประเทศญี่ปุ่น ประเทศนี้ในอดีตเคยปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยสถาบันกษัตริย์มีการควบคุมท้องถิ่นเอาไว้โดยสิ้นเชิง คือ ควบคุมทั้งด้านการเมืองและการบริหารท้องถิ่นเอาไว้ทั้งหมด แต่บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร มีประวัติการเข้าไปควบคุมเช่นกันแต่ไม่มากนักหากเปรียบเทียบกับประเทศข้างต้น<sup>51</sup>

หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปนี้ จึงต้องคำนึงถึงแนวคิดที่ว่าไม่มีการกำกับดูแลหรือควบคุมดูแล โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจและกำกับหรือควบคุมการดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจควบคุมองค์กรภายใต้กำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจ ทั้งนี้ เพราะการจัดตั้งองค์กรกระจายอำนาจขึ้นมานั้นก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรที่มีอิสระในการดำเนินการทางปกครอง

ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรภายใต้กำกับเท่านั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเท่านั้นไม่มีอำนาจควบคุมความเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล การควบคุมจึงต้องเป็นไปได้เท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ชุมชนท้องถิ่น

ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเหนือการกระทำขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล หากมีการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจเพียงการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบการกระทำหรือสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นเท่านั้น

คำสั่งในการกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>52</sup> ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครององค์กรภายใต้กำกับจากการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจกำกับดูแล องค์กรภายใต้กำกับจึงมีอำนาจฟ้องโต้แย้งคำสั่ง

<sup>51</sup> อุดม ทุมโชนิต. อ้างแล้ว. หน้า 250.

<sup>52</sup> คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ

ทางปกครองของผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์ตุลาการได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบ การใช้ อำนาจขององค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่<sup>53</sup>

การควบคุมกำกับโดยองค์การปกครองส่วนกลาง การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการ ควบคุมเอาไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพหรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำและ รักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็น การควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมกำกับไม่มีอำนาจ วินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจวินิจฉัย ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับมี 2 ลักษณะ คือ

1) การควบคุมการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระทำกิจการต่างๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การกระทำทางสัญญา และการปฏิบัติการกระทำ ที่สำคัญของเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการ บริหารส่วนภูมิภาค เช่น การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผล เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ ความเห็นชอบ มาตรการกำกับดูแลโดยการกระทำอีกประการหนึ่ง คือ การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หากผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเห็นว่าผู้อยู่ใต้กำกับดูแล มีวิธีการปฏิบัติอันอาจสร้างความเสียหาย ก็มีอำนาจในการเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้ ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย<sup>54</sup> สำหรับประเทศไทยในกรณี เทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 มาตรา 72<sup>55</sup>

---

หน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง.

<sup>53</sup> ณิชชา คุณาทัฬห์. (2554). อ่างแล้ว. หน้า 160.

<sup>54</sup> มรุต วันทนกร. อ่างแล้ว. หน้า 64.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 70 (ตอนที่ 14 ก), หน้า 222.

มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่ง เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไป ในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่ กรณี ได้ชี้แจงแนะนำคัดเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่ง เพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการ

2) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติงานนายกเทศมนตรี และการส่งเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน<sup>56</sup>

## 2.3 การถอนถอนออกจากตำแหน่ง

การกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในแง่ขององค์กรแล้วย่อมถือได้ว่าช่วยให้เกิดแหล่งสำหรับการแก้ไขปัญหาและบริการมากขึ้น ปัญหาใหญ่ๆ ที่เป็นปัญหาพื้นฐาน อาทิ ปัญหาเชื้อชาติ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาการส่งเสริมอาชีพ และรายได้ รวมทั้งปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนย่อมได้รับการแก้ไขได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท ซึ่งเป็นการเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน<sup>57</sup>

ผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงของประชาชนด้วยวิถีทางแห่งประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ<sup>58</sup> (Referendum) หรือให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน<sup>59</sup> (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน เพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง<sup>60</sup>

---

จังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่คำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

๑๓๑

๑๓๑

<sup>56</sup> ตระกูล มีชัย. (2538). *การกระจายอำนาจ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: พี. เพรส. หน้า 54.

<sup>57</sup> ทศพร ชูเพ็ญ. (2551). *ท้องถิ่นอภิวัดณ์* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. หน้า 41.

<sup>58</sup> ประชามติ หมายถึง กระบวนการในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วย การลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้นออกเป็นกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติ เพื่อบังคับใช้เป็นการทั่วไป.

<sup>59</sup> การถอดถอน เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ (1) ต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ โดยประชาชน (2) การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน.

<sup>60</sup> ชวงค์ ฉายะบุตร. อ้างแล้ว. หน้า 14.



### 2.3.1 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล

การควบคุมและตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ทำให้กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากการตรวจสอบฝ่ายบริหารของการเมืองหรือการปกครองระดับชาติ ในประเด็นนี้มีรายละเอียดที่แตกต่างกันในวิธีปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรัฐที่มีรูปแบบสหพันธรัฐ (Federation State) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น กับรัฐในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ นิวซีแลนด์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่าง คือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคง<sup>61</sup> ในกรณีของสหพันธรัฐนั้นมีหน่วยการปกครองที่เรียกว่า มลรัฐ (State) อยู่ระหว่างรัฐบาลกลางของสหพันธรัฐกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลกลางจะไม่เข้ามาควบคุมหรือดูแลการปกครองท้องถิ่นโดยตรง แต่จะปล่อยให้เป็นบทบาทของรัฐบาลมลรัฐเป็นผู้กำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ รัฐบาลสหพันธรัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในกิจการสาธารณะของท้องถิ่นต่อเมื่อมีผลกระทบโดยรวมในระดับชาติเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกันได้รับการเปลี่ยนแปลงมาตลอดทั้งนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางการเมือง โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองแนวซ้ายและแนวขวา นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งที่เกิดจากแนวความคิดของจาโคบีน (Jacobin) และจิริองแต็ง (Girondin)<sup>62</sup>

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกระทำองค์กร และการคลัง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากกระบวนการกระจายอำนาจใน ค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ถูกตัดออกไปโดยถูกโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (Tribunaux Administratifs)

<sup>61</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2542). *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 41.

<sup>62</sup> อุษา ไบ่หยก. (2553). *วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: พิมพ์ดี. หน้า 106.

และศาลตรวจเงินแผ่นดิน (Les Chambres Régionales des Comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแลภายหลัง (Posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หากเห็นการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอน การกระทำดังกล่าว<sup>63</sup> ต่างกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มลรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารชุมชนท้องถิ่นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (Legal Supervision) นอกจากนี้ ในบางภารกิจที่เป็น หน้าที่บังคับให้ท้องถิ่นต้องทำให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนด จะมีกฎหมายเฉพาะ (Special Supervision)

การควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายอำนาจสูงสุดในการปกครองท้องถิ่นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่การควบคุมมีจำกัดอยู่แต่เพียงดูแลให้ดำเนิน การปกครองไปตามบทกฎหมายเท่านั้น อนึ่ง กิจการของราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ในความควบคุมทางกฎหมายโดยศาลปกครอง ลักษณะควบคุมโดยศาลปกครองนั้นมีใช้อยู่ในประเทศโดยมากในยุโรป แต่รายละเอียดนั้นแตกต่างกันมาก ไม่สามารถสรุปความได้โดยย่อระเบียบของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นถึงแม้ว่าไม่พิสดารเช่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก็มีผลอย่างทั่วถึงในทางปฏิบัติ แต่ในสาธารณรัฐอิตาลีมีวิธียื่นอุทธรณ์โต้แย้งการกระทำของเทศบาลต่างๆ กัน ในราชอาณาจักรสเปนระเบียบการปกครองของศาลได้ยกเลิกเสียแล้ว อันศาลปกครองนั้นเป็นศาลซึ่งฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของเอกชนผู้คัดค้านการกระทำของเทศบาลต่างๆ ประการหนึ่ง อาจเป็นองค์การการปกครองบริหารราชการเทศบาล เพื่อต่อต้านการแทรกแซงเกินสมควรของรัฐบาลกลางในการเข้าไปใช้สิทธิต่างๆ ของเทศบาลอีกประการหนึ่ง<sup>64</sup> สำหรับเครื่องมือที่มลรัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีใช้ในการกำกับดูแล ได้แก่

- 1) ผู้กำกับดูแลอาจเรียกดูข้อมูลเมื่อใดก็ได้
- 2) ผู้กำกับดูแลสามารถคัดค้านและยกเลิกการตัดสินใจที่ผิดกฎหมาย
- 3) การออกคำชี้แนะ หรือสั่งให้ดำเนินการ
- 4) การแต่งตั้งผู้ตรวจการ
- 5) การยุบสภาท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากลว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมมีอำนาจในตำแหน่งและมีอิทธิพล

<sup>63</sup> สกตวรรณกร วรวรรณ, หม่อมเจ้า และสุนทรพิพิธ, พระยา. (2478). *สากลเทศบาล* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สมาคมมิตรภาพญี่ปุ่น-ไทย. หน้า 103.

<sup>64</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 103.

ในส่วนตัวมาก ภารกิจที่กระทำก็มีลักษณะทางนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องทางการเมือง (Acte de nature politique) และ การกระทำนั้นอาจเป็นความผิดทางอาญา (Faute pénal) หรือไม่ได้ หากการกระทำนั้นเป็นความผิด ทางการเมืองอย่างเดียว เช่น การดำเนินนโยบายผิดพลาด หรือไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ก็ย่อมถูกถอนออกจากตำแหน่งได้<sup>65</sup> สำหรับกระบวนการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยภาครัฐในรัฐเดี่ยว เช่น สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ หรือประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีวิวัฒนาการที่ยาวนานและมีการปฏิรูปอย่างแข็งขันเมื่อเร็วๆ นี้ ในรัฐเดี่ยวนั้นรัฐบาลกลางจะเข้าไปสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงในหลายด้าน กล่าวในกรณีของประเทศอังกฤษมีวิธีการควบคุมท้องถิ่นโดยส่วนกลาง ที่สำคัญอยู่ 4 ประการ คือ

1) การควบคุมโดยอาศัยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยรัฐสภาแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายที่ออกมาจำนวนมากจะจำกัดการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของท้องถิ่น หรือแม้ท้องถิ่นจะออกกฎหมายได้เอง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

2) การควบคุมโดยนโยบาย โดยพรรครัฐบาลในรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษมักจะถือว่าเป็นภาระหรือหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะสนองตอบต่อนโยบาย หรือนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติด้วย บางครั้งจึงนำไปสู่ความขัดแย้งและปฏิกริยาต่อต้านจากองค์กรปกครองท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ พรรครัฐบาลจะอาศัยเสียงข้างมากและสถานการณ์ทางการเมืองที่เหนือกว่าออกเป็นกฎหมายบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม

3) การควบคุมทางบริหาร โดยการกำหนดคกกฎเกณฑ์และมาตรฐานต่างๆ จากระดับชาติ แล้วให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการตาม นอกจากนั้นยังแต่งตั้งให้มีผู้ตรวจการซึ่งมีอำนาจค่อนข้างมาก เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ รัฐอาจอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ท้องถิ่นดำเนินการ หรือป้องปรามมิให้ท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนั้น การใช้กลไก ทางการบริหาร ยังอาจรวมไปถึงการใช้สัญญามาตรฐานในการปฏิบัติงานร่วมด้วย<sup>66</sup>

4) การควบคุมทางการเงิน โดยการกำหนดประเภทและเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น รวมทั้งการระบุประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้ ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในฐานะลำบาก ในการจัดการงบประมาณของตนเอง จึงต้องพึ่งพาอาศัยเงินสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง

<sup>65</sup> โคมศ ขวัญเมือง. (2555). *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมืองเปรียบเทียบ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ภูทับเบิก. หน้า 119.

<sup>66</sup> สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. (2551). *บทสรุปสำหรับผู้บริหารข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. หน้า 36.

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่น แม้ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคมีแต่ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น แต่เดิมมานั้น หน่วยงานสำคัญที่ดูแลการปกครองท้องถิ่น คือ กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ซึ่งมีบทบาทครอบคลุมกิจการภายในประเทศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor of Prefecture) ภายหลังจากพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้ามา มีบทบาทต่อการจัดการทางการเมืองและการปกครองของประเทศญี่ปุ่น กระทรวงมหาดไทยของประเทศญี่ปุ่นได้ถูกยุบเลิกไปพร้อมกับการแตกตัวไปเป็นหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของกระทรวงกิจการภายใน (Ministry of Home Affairs) ที่เข้ามาทำหน้าที่ดูแลการปกครองท้องถิ่นแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นแทนการแต่งตั้งจากส่วนกลาง การดูแลการปกครองท้องถิ่นหันมาเน้นในเรื่องการคลังและการจัดเก็บภาษีเป็นหลัก และพยายามให้ท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง การกำกับดูแลของส่วนกลางกระทำใน 2 ลักษณะ คือ การสนับสนุนด้านการเงิน และการกำกับดูแลโดยหน่วยงานกลาง ต่างจากช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งส่วนกลางกำกับดูแลโดยตรงอย่างมาก ปัจจุบันส่วนกลางยังแทรกแซงระดับจังหวัด และยังคงกำกับเทศบาลอยู่บ้าง ทั้งนี้ อำนาจในการวางแผนเรื่องส่วนใหญ่ยังอยู่ที่ส่วนกลาง<sup>67</sup>

อย่างไรก็ตาม บรรดาผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งประชาชน มีความรู้สึกรู้สึกว่าประเทศญี่ปุ่นยังมีโครงสร้างการจัดการบริหารค่อนข้างรวมศูนย์ที่เมืองหลวง ท้องถิ่นยังไม่มีอิสระและเป็นตัวของตัวเองอย่างแท้จริง จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 เพื่อดำเนินการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในเรื่องการกระจายอำนาจ โดยวางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดยให้เลิกระบบ การมอบหมายงานจากส่วนกลาง และกำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐบาลกลางต่อท้องถิ่นต้องมี 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ ต้องมีกฎหมายรองรับ ต้องมีกฎระเบียบทั่วไป และเพื่อความยุติธรรมและโปร่งใสในการบริหารงาน ดังนั้น แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นจึงลดการตรวจสอบและกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางลง ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น มีขอบเขตภารกิจครอบคลุมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันมีความเป็นเอกภาพในรูปแบบการบริหารน้อยลง กล่าวอีกอย่างหนึ่ง คือ มีความหลากหลายขององค์กรมากขึ้น ซึ่งทิศทางการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ มีนัยว่า เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นรับผิดชอบตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น<sup>68</sup>

<sup>67</sup> ปรัชญา เวสารัชช. อ่างแก้ว. หน้า 13.

<sup>68</sup> มนัส สุวรรณ, เอกกมล สายจันทร์ และไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2546). การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพกระทรวงมหาดไทย. หน้า 76-101.

### 2.3.2 การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

อำนาจการถอดถอนและเปลี่ยนแปลงผู้แทนของประชาชนแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงของประชาชนในสังคมประชาธิปไตยอันเป็นแนวคิดที่มีมาจากนักปรัชญาอเมริกันหลายคน อาทิ จอห์น ล็อก (John Locke, ค.ศ. 1632-1704) ซึ่งเห็นว่าการที่ประชาชนมารวมตัวกันเป็นสังคมก็เพราะต้องการความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและยินยอมมอบสิทธิที่ตนเองมีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครอง โดยการทำสิ่งที่เรียกว่า สัญญาประชาคม ซึ่ง ล็อก หมายถึง การที่มวลสมาชิกที่มารวมเป็นสังคมยินยอมสละสิทธิที่มีตามธรรมชาติให้แก่ผู้ปกครองที่มีหน้าที่ในการป้องกันดูแลประชาชนในสังคมนั้น การถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยประชาชนเป็นการกำกับดูแลภายในท้องถิ่น ระหว่างองค์กรและบุคคลของท้องถิ่น และระหว่างราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นกับบุคคลดังกล่าว การกำกับดูแลเช่นนี้มีผลเด็ดขาดโดยไม่ต้องกำหนดให้องค์กรส่วนกลางกำกับดูแลอีก<sup>69</sup>

แต่รัฐหรือผู้ปกครองที่รับอำนาจไปจากประชาชนก็มีอิสระจะมีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจโดยเด็ดขาดสมบูรณ์ แต่ในทางกลับกัน มีอำนาจที่จำกัดเนื่องจากอำนาจรัฐเกิดจากสัญญาที่ทำกันระหว่างประชาชนกับรัฐหรือผู้ปกครอง โดยรัฐมีหน้าที่ในการหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินแก่ประชาชน อำนาจของรัฐจึงมีขอบเขตชัดเจน แต่เมื่อใดก็ตามที่รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตก่อให้เกิดการ ฝ่าฝืนสิทธิ เสรีภาพ และหรือไม่สามารถดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ ประชาชนก็มีสิทธิล้มล้างผู้ปกครองนั้นได้ซึ่งในแนวทางประชาธิปไตยในปัจจุบัน คือ การยื่นถอดถอนผู้บริหารประเทศหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งหรือการไม่ลงคะแนนเสียงให้ในการเลือกตั้งที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเลือกผู้บริหารท้องถิ่นใหม่

การปกครองตนเองแบบเดิมในระบอบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับองค์กรตัวแทนประชาชนหรือที่เรียกกันว่า องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ในเชิงสถาบันที่จัดบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชน และเป็นองค์กรที่ให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญโดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีกฎหมายการจัดตั้งเป็นการเฉพาะ
- 2) มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>70</sup>

การถอดถอนระดับท้องถิ่นหรือการปลดออกจากตำแหน่ง Recall นั้น เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ (1) ต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ โดยประชาชน (2) การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน ซึ่งรูปแบบนี้ทั่วโลก

<sup>69</sup> พรชัย รัศมีแพทย์. (2541). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 13.

<sup>70</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. อ้างแล้ว. หน้า 34.

ใช้น้อยมากและประเทศที่ใช้การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ได้แก่ สาธารณรัฐปานามา และสาธารณรัฐโบลิเวีย หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับมลรัฐและข้าราชการระดับสูง ได้แก่ สาธารณรัฐอาร์เจนตินา สาธารณรัฐโคลอมเบีย สาธารณรัฐเอกวาดอร์ สาธารณรัฐเปรู หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สมาพันธรัฐสวิส ประเทศแคนาดา และประเทศไทย

1) กระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รูปแบบปกครองเป็นสหพันธรัฐประชาธิปไตย แบ่งการปกครองเป็น 50 มลรัฐ มี 13 มลรัฐ ที่ใช้ระบบ Recall<sup>71</sup> แบ่งเป็น 3 รูปแบบ

รูปแบบที่ 1 การถอดถอนถือเป็นการเลือกตั้งใหม่ไปในคราวเดียวกัน จึงมีผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีการโฆษณาเสียง มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง การนับคะแนนหากผู้ถูกร้องได้คะแนนน้อยกว่าผู้สมัครอื่นผู้ถูกร้องก็พ้นจากตำแหน่งทันที หากนับคะแนนชนะก็ทำหน้าที่ต่อไป เช่น Arizona, California, Colorado, Nevada, North Dakota, Wisconsin

รูปแบบที่ 2 ลงคะแนนถอดถอนแล้วตามด้วยการเลือกตั้งพิเศษ กล่าวคือ จัดการลงคะแนนเสียง 2 ครั้ง

(1) จัดการลงคะแนนเสียงถอดถอน

(2) จัดการเลือกตั้งใหม่พิเศษแยกออกมา<sup>72</sup> เช่น Georgia, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, New Jersey, Oregon, และ Rhode Island

รูปแบบที่ 3 ลงคะแนนเสียงถอดถอนแล้วแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อมาสืบทอดตำแหน่ง กล่าวคือ บัตรลงคะแนนมีการตั้งคำถามให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนตอบ 2 ข้อ (1) ท่านต้องการถอดถอนเจ้าหน้าที่ให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ใช่หรือไม่ใช่ (2) มีรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติครบถ้วนให้เลือกด้วย การนับคะแนนจะนับจากความต้องการของประชาชนที่ต้องการถอดถอนก่อน ถ้าเสียงส่วนใหญ่ไม่ต้องการถอดถอนก็หยุดกระบวนการสืบทอดตำแหน่งผู้ถูกร้องก็ทำหน้าที่ต่อไป หากเป็นการถอดถอนผู้ว่ามลรัฐ ผู้ที่สมัครจะสืบทอดตำแหน่งต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับผู้ถูกร้องและต้องได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการของพรรคการเมือง เช่น Washington, Alaska, Illinois

<sup>71</sup> โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2544). รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 1. นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมเกษตรกรแห่งชาติ. หน้า 24.

<sup>72</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญชัยเจริญ. (2552). รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 53.

ประเทศแคนาดา รูปแบบปกครองแบบสหพันธรัฐประชาธิปไตย แบ่งการปกครองเป็น 10 รัฐ และ 3 ดินแดน การถอดถอนถือเป็นการเลือกตั้งใหม่ ตามพระราชบัญญัติการถอดถอนเจ้าหน้าที่ออกจากตำแหน่งและการริเริ่มเสนอกฎหมาย (The Recall and Initiative Act)

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รูปแบบปกครองแบบสหพันธรัฐ แบ่งการปกครองเป็น 30 เขต 80 จังหวัดและ 120 เมือง การถอดถอนถือเป็นการเลือกตั้งใหม่ตามประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1991 (The Local Government Code of the Philippines, 1991) โดยผู้บริหารท้องถิ่นมี 3 ระดับ (1) ระดับจังหวัด เช่น นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล (2) ระดับเมือง เช่น หัวหน้าหมู่บ้าน และสมาชิกสภาหมู่บ้านในเขตเมือง (3) ระดับเทศบาล เช่น หัวหน้าหมู่บ้านและสมาชิกสภาหมู่บ้านในเขตเทศบาล ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) สภาท้องถิ่นปลดออกจากตำแหน่ง (Preparatory Recall Assembly) สมาชิกสภาท้องถิ่นเสียงข้างมากเรียกร้องให้เปิดประชุมเพื่อลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และใช้คะแนนเสียงข้างมากของผู้เข้าร่วมประชุมทั้งหมดเป็นการพ้นจากตำแหน่ง

(2) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 25% จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเรียกร้องขอให้รัฐจัดการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยใช้สิทธิการถอดถอนกระทำได้เพียงครั้งเดียว และห้ามเรียกร้องในปีแรกที่เข้าสู่ตำแหน่งและปีสุดท้ายก่อนพ้นจากตำแหน่ง<sup>73</sup>

## 2.4 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่ากระแสการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลไกภาครัฐในส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในทิศทางกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง จะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก แต่มโนทัศน์ที่อธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว กลับมีแง่มุมและจุดเน้นที่แตกต่างหลากหลายกันไป กล่าวคือ ในขณะที่บรรดาผู้กำหนดนโยบาย และนักสังคมศาสตร์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Ideas) มักจะพิจารณาการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการดึงอำนาจทางการบริหารภาคสาธารณะออกนอกมือของรัฐที่ผูกขาดอำนาจการสั่งการ (Commandist State) การกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นทางเลือกที่นำไปสู่การพัฒนาแบบร่วมมือ (Cooperative Development) ในขณะที่อีกด้านหนึ่งบรรดาผู้ที่สนับสนุนกระบวนการกำหนดนโยบายและการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยม (Pluralist) ก็มักให้ความสำคัญ

<sup>73</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2554). *รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net)* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: พี.เพรส. หน้า 33.

กับการกระจายอำนาจในฐานะ ที่เป็นเครื่องมือสำหรับเสริมสร้างประชาธิปไตย ผลักดันให้ระบบการเมืองแบบปิด (Closed political system) ต้องเปิดพื้นที่สำหรับการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนนักการเมืองในรัฐบาลกลางก็มักจะพิจารณา การกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นช่องทางในการถ่ายเทแบ่งเบาภารกิจจากหน่วยงานในส่วนกลางไปสู่หน่วยงานระดับต่ำกว่าในส่วนภูมิภาค<sup>74</sup>

#### 2.4.1 แนวคิดในการปกครองตนเอง

การปกครองตนเองหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Self Government หรือ Local Government กล่าวคือ องค์การปกครองอื่นๆ เช่น เทศบาล ที่ไม่ใช่ส่วนกลาง จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลและจะมีอำนาจตัดสินใจทางการปกครองบางประการ แล้วแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้อย่างไร การตัดสินใจดังกล่าวเป็นเรื่องทางการปกครอง คือ ในการจัดดำเนินการบริการสาธารณะเท่านั้นมิใช่อำนาจตัดสินใจทางการเมืองอันเป็นข้อแตกต่างกับระบบรัฐรวมอำนาจตัดสินใจนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ได้โดยอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ กล่าวคือ ถ้ามีการควบคุมอย่างเข้มงวดจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ในกรณีประเทศไทย การกระจายอำนาจก็จะไม่มีผลอย่างจริงจังเลย แต่ถ้าการควบคุมเป็นไปในลักษณะพอสมควร เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในสมัยหนึ่งๆ แล้ว การกระจายอำนาจนั้นก็จะเป็นผลดี และเป็นรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยในระดับประเทศต่อไปด้วย<sup>75</sup>

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้แก่ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การคลังของตนเองภายใต้กรอบของกฎหมายและภายใต้หลักความเป็นรัฐเดี่ยวในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการบริการสาธารณะระดับชุมชน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบ การดำเนินการกิจรัฐในระดับประเทศด้วย<sup>76</sup>

การปกครองตนเองสะท้อนออกมาในรูปแบบของการปกครองในระบบผู้แทน จึงต้องมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักการเป็นผู้แทนตามระยะเวลาประการหนึ่ง และหลักการ

<sup>74</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย และข้อเสนอ*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หน้า 16.

<sup>75</sup> โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 61.

<sup>76</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 18.



เปิดเผยในเรื่องสาธารณะอีกประการหนึ่ง หลักประการแรก ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งเป็นระยะๆ เช่น 4 ปี หรือ 5 ปี ซึ่ง จะส่งผลให้ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงผู้แทนได้ หากมีความมีความคิดเห็นไม่ตรงกับความคิดเห็นของประชาชน หรืออาจดำเนินนโยบายที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น หรือดำเนินนโยบายที่ขัดกับประโยชน์ส่วนรวม ส่วนหลักประการที่สองทำให้ประชาชนสามารถติดตามและตรวจสอบความคิดเห็นและการกระทำของผู้แทนได้ตลอดเวลา ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมในเรื่องนี้ คือ สื่อมวลชน เมื่อประชาชนรู้เห็นความคิดและการกระทำของผู้แทนแล้ว ในการเลือกตั้งครั้งใหม่ก็สามารถตัดสินใจได้ว่าสมควรเปลี่ยนตัวผู้แทนของตนหรือไม่” วาระการดำรงตำแหน่งนี้จะเป็นตัวกำหนดบุคคลผู้เข้ามาเป็นผู้แทนรวมทั้งการพ้นจากตำแหน่งและการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่นย่อมต้องการสร้างผลงานการบริหารให้ออกมาที่ดีที่สุดเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกตั้งกลับมาทำหน้าที่บริหารงานอีกครั้งหนึ่ง

ระบบผู้แทนช่วยแก้ไขปัญหาการผูกขาดอำนาจ และผลประโยชน์โดยไม่ชอบเนื่องจากผลของการปกครองท้องถิ่นนอกจากจะทำให้ประชาชนรับรู้ได้โดยตรงแล้ว การปกครองท้องถิ่นยังมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น หากผู้ปกครองท้องถิ่นเคยดูแลอำนาจ โดยกอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองและพวกพ้อง การปกครองรูปแบบนี้จะทำให้ประชาชนสามารถมีอิสระที่จะเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ความเจริญของท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพชีวิตของคนท้องถิ่นในการพิจารณาเลือกผู้บริหารที่มีคุณภาพเข้ามาทำหน้าที่บริหาร รวมทั้งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปต่อต้านคัดค้านได้ตามวิถีทางประชาธิปไตย เช่น โดยการประท้วงเข้าชื่อกันขอตรวจสอบถอดถอนรวมไปถึงการไม่ลงคะแนนเสียงไว้ในโอกาสต่อไป ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงช่วยสกัดกั้นคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ต่อต้านการผูกขาด และแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ<sup>78</sup>

การกระจายอำนาจ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผน และการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจ และการอนุมัติ อนุญาตให้มีการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน ขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในสังคม นอกเหนือจากการอาศัยระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน อันเป็นรูปแบบหลักอยู่ในปัจจุบัน การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจควรต้องควรต้องเป็นกระบวนการเดียวกันกับการขยายและพัฒนา ระบบประชาธิปไตย โดยมีเจตจำนงอยู่ที่การปลดปล่อยพลังสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งประกอบส่วนขึ้นเป็นองค์รวมของประชาชนทั้งประเทศ เพื่อความสงบเรียบร้อยและเพื่อ

<sup>77</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2547). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 160.

<sup>78</sup> อุคม ทุมโทยิต. อ้างแล้ว. หน้า 240.

ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมภาพรวม การจัดการสาธารณสุขขนาดใหญ่ การบริหารเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินกระบวนการในระบบยุติธรรม และการจัดให้มีระบบสวัสดิการพื้นฐานสำหรับประชาชนในประเทศ เป็นต้น ขณะที่ท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรประชาสังคม คณะกรรมการประชาสังคมประจำท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับจังหวัดและระดับต่ำกว่าจังหวัด ควรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบ การคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินในท้องถิ่น และการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาทางหลวงชนบท การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์ทรัพยากร การส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์ การพัฒนาแหล่งน้ำชลประทาน การพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือบริการอื่น<sup>79</sup>

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ทุกคนทุกประเภทเข้ามาแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ อันจะเป็นโอกาสให้คนไม่ดีเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากส่วนรวม โดยการทุจริตในลักษณะต่างๆ จนทำให้เกิดความอ่อนแอของชาติ ครั้นจะเข้าไปควบคุมโดยอาศัยกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง ก็จะไม่สามารถควบคุมได้ทั่วถึง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก การควบคุมด้วยระเบียบโดยทั่วไปถือว่าไม่มีประสิทธิภาพอยู่แล้ว ดังนั้น ปัญหาทุจริตจึงบานปลายขยายไปทั่วประเทศได้

ประเทศพัฒนาแล้วเหล่านี้ (โดยเฉพาะอย่างกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป) ได้พบความจริงว่า การพัฒนาท้องถิ่นโดยการตัดสินใจจากส่วนกลางนั้น ไม่ประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงหันมาใช้นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นแทนการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งทำให้เกิดการปฏิรูปภาระหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง (ยกเว้นประเทศอังกฤษในสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์) ทำให้ท้องถิ่นมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นมากมาย โดยท้องถิ่นได้รับความไว้วางใจให้ดูแลตนเองมากขึ้น ยกเว้นสหราชอาณาจักรซึ่งหน้าที่ของท้องถิ่นกลับลดลง เพราะรัฐบาลกลางในสมัยนายกรัฐมนตรีแทตเชอร์ได้ใช้นโยบายประหยัด โดยได้ออกกฎหมายให้มีการถ่ายโอนกิจการของท้องถิ่นให้ไปเป็นของเอกชนเป็นจำนวนมาก และเป็นเหตุที่ทำให้ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นของประเทศอังกฤษในขณะนั้น เป็นอย่างกว้างขวาง<sup>80</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับประชาชน (People) หรือแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชน (Community) ได้มีส่วนกำหนดให้แนวคิดการบริหารพัฒนาของรัฐบาล หรือของหน่วยงาน

<sup>79</sup> สำนักงานปฏิรูป. อ้างแล้ว. หน้า 17.

<sup>80</sup> อุดม ทุม โทษิต. อ้างแล้ว. หน้า 251.

ของรัฐเป็นไปในทิศทางที่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของประชาชน โดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางหรือเน้นการอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนเป็นหลัก ด้วยหลักการพื้นฐานที่ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประกอบกับการบริหารราชการยุคใหม่ที่ต้องใช้หลักการบริหารจัดการที่ดี คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน ความคุ้มค่าของภารกิจรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>81</sup> มีส่วนผลักดันให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นไปของท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทางเศรษฐกิจมีแนวโน้มกระจายอำนาจหรือให้อิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองตนเองมาก จากข้อมูลเชิงประจักษ์พบว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูงมีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจมาก จากเหตุผลที่ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและการเลือกตั้งทั่วไปมักเป็นสิ่งที่คู่กัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ยิ่งประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นในการเลือกตั้งยิ่งมีความจำเป็นมากขึ้นเท่านั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วมักมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความสามารถรองรับความผันผวนของราคาสินค้า การจ้างงาน และผลกระทบจากภายนอกได้มาก ทำให้ความจำเป็นในการรวมอำนาจทางเศรษฐกิจและการเงินไว้ที่ศูนย์กลางน้อยกว่าประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจน้อยกว่า เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมมีแนวโน้มที่จะมีโครงสร้างพื้นฐานที่ดี และมีความยืดหยุ่นในการมอบอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการลงทุนบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการสามารถผ่อนคลายมาตรการบางประการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการเองได้ การกระจายอำนาจเป็นมาตรการทางการเมืองในการพัฒนาประชาธิปไตยที่มั่นคง เห็นได้ว่า ประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยมักต้องการมีการกระจายอำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>82</sup>

ความหมายของการบริหารราชการ องค์กรบริหาร การปกครองท้องถิ่น จะมีปัญหาอุปสรรค สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ถ้าจะมองการบริหารในลักษณะของกระบวนการ (Administration as a Process) อย่างเป็นระบบ ซึ่งหมายถึงการนำเสนอเอาการควบคุมการบริหาร (Inputs) ของกิจกรรมด้านต่างๆ อย่างมีเป้าหมายเข้ามาสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ (Output)

<sup>81</sup> วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2550). การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 68.

<sup>82</sup> ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจแนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: แอดทีฟ พรินท์. หน้า 18.

ตามเป้าหมายขององค์กร<sup>33</sup> การปกครองตนเองเป็นแนวคิดที่มีมานานนับร้อยๆ ปีแล้วนับแต่มนุษย์มารวมตัวกันเป็นชุมชนก่อนที่จะรวมกันเป็นรัฐชาติต่อมา โดยถือกำเนิดมาจากการตระหนักถึงสิทธิที่มีอยู่ตามธรรมชาติในการดูแลตนเองครอบครัวและชุมชนของตนเอง โดยคนในชุมชนนั้น แนวคิดพื้นฐานของการปกครองตนเอง คือ การยอมรับการตัดสินใจตามเจตนาารมณ์ของประชาชนในกิจการที่เกี่ยวกับประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น โดยระยะแรกเป็นส่วนใหญ่ในชุมชนนั้นเป็นผู้ตัดสินใจ แต่เมื่อชุมชนมีขนาดใหญ่ขึ้นก็มีการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมด เท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นแต่ทั้งนี้ ประชาชนยังมีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงตัวแทนที่ประชาชนเลือกไปได้ อันเป็นที่มาของสิทธิตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้หากมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งอีกต่อไป รวมถึงการทบทวนการตัดสินใจเมื่อครบวาระการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งในระดับท้องถิ่น

#### 2.4.2 อุดมคติของการปกครองตนเอง

อุดมคติของการปกครองตนเองนั้น รัฐบาลต้องมาจากประชาชน โดยวิธีการเลือกตั้งโดยประชาชนให้เข้ามาบริหารและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน รัฐบาลดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลระดับประเทศหรือรัฐบาลระดับท้องถิ่นก็ตาม ถือว่าเป็นรัฐบาลตามอุดมคติของการปกครองเองทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐบาลในแต่ละระดับจะมีอำนาจในการปกครองเท่าเทียมกัน เพราะองค์ประกอบพื้นฐานของประเทศกับองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนบุคคลท้องถิ่นมีความแตกต่างกันนอกจากนั้นนักทฤษฎีพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นแล้ว อุดมคติของการปกครองตนเองยังสัมพันธ์กับจรรยาบรรณของนักการเมืองที่จะเสนอตัวเข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ปกครองและบริหารที่สำคัญที่สุดก็คือ การยึดมั่นในหลักประโยชน์ของชุมชนโดยบริสุทธิ์สุจริตใจอุทิศเวลาและประโยชน์ส่วนตนให้กับส่วนร่วม การดำเนินนโยบายและการแก้ปัญหาต่างๆ จะต้องดำเนินการด้วยความเป็นธรรมแก่สังคมส่วนร่วมอีกด้วย<sup>34</sup>

นอกจากนี้ แนวคิดในการกำหนดนโยบายของรัฐชาติ อาจพิจารณาจากลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง เพราะความรู้ความเข้าใจในการแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับที่แตกต่างกัน สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองจะเป็นแบบใดขึ้นอยู่กับพื้นที่และสังคม กล่าวคือ พื้นที่ใดเป็นสังคมชนบทจะมีระดับการมีส่วนร่วมต่ำ และวางเฉยทางการเมือง โดยปล่อยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทำหน้าที่ในการบริหารตลอดจนการกำหนดนโยบาย

<sup>33</sup> ออมร รักษาศักดิ์. (2538). *เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร. หน้า 20.

<sup>34</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. อ้างแล้ว. หน้า 2.

การมีส่วนร่วมของประชาชนจะเกิดขึ้นเฉพาะช่วงเลือกตั้ง เพราะประชาชนเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือการไปเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจตัดสินใจเท่านั้น<sup>85</sup>

อุดมคติในการปกครองตนเองนั้น รัฐต้องให้ความเป็นอิสระ (Autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (Independence) เช่น รัฐอิสระ และไม่ได้หมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่าความเป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการ คือ

1) การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอำนาจบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง อิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากองค์การปกครองส่วนกลาง ทำให้องค์การลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น การมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงาน ซึ่งครอบคลุมการบริหารงานบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของตนเองตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การรับสมัครการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การย้าย การลงโทษทางวินัย ค่าตอบแทนสวัสดิการ<sup>86</sup>

2) การมีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การ กล่าวคือ มีงบประมาณของตนเอง โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์การในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ คือ รายได้ทางตรง<sup>87</sup> และรายได้ทางอ้อม<sup>88</sup> ซึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลถือเป็นรายได้ทางตรง อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์การปกครองส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระขององค์การลดลง ต้องทำตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนกลาง

<sup>85</sup> มยุรี อนุมานราชชน. (2549). *นโยบายสาธารณะ* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 29.

<sup>86</sup> วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2546). อ้างแล้ว. หน้า 7.

<sup>87</sup> รายได้ทางตรง หมายถึง รายได้ที่จัดเก็บเอาจากรายได้ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกิดจากการบริการสาธารณะ.

<sup>88</sup> รายได้ทางอ้อม หมายถึง รายได้ที่ไม่ได้เกิดจากการบริการสาธารณะ โดยตรง แต่อาจเกิด จากการกู้ยืมลักษณะต่างๆ มาใช้จัดทำบริการสาธารณะ.

3) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเทคนิคทางกฎหมายทำให้องค์การนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระขององค์การนั้นอีกทางหนึ่ง และยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็นนิติบุคคลขององค์การเหล่านี้ไม่ใช่นิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อสาธารณประโยชน์ในอันที่ราษฎรจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้ง่ายเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันความอิสระของหน่วยงานเหล่านั้น<sup>89</sup>

ส่วนประเด็นที่ว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพียงใดในการบริหาร การคลังและอื่นๆ นั้น กรณีนี้คือประเด็นสำคัญยิ่ง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีความเป็นอิสระหรือมีระดับการปกครองตนเองที่ต่างกันมาก กรณีเช่นนี้ คือ มุมมองแบบปทัสถานนิยม (Normative Approach) ของแต่ละคนว่าจะไรควรเป็นอย่างไร ควรมีเท่าใด จึงเกิดความเห็นแตกต่างกัน และขัดแย้งกันเนื่องจากแต่ละคนมีปรัชญา เดิบ โด ในสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน จึงมีปทัสถานนิยมและมุมมองที่ต่างกัน ซึ่งก็คือการต่อสู้ทางการเมืองอีกอย่างหนึ่ง การกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปภายในรัฐที่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดการกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวางตราบเท่าที่ไม่เป็นการกระทำที่ละเมิดกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันการปกครองอื่น

อีกประการหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยปัจจัยที่ว่า การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาการเมืองในระดับประเทศที่มั่นคงต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicalization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปได้ในทางการเมืองของท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ อีกทั้งการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการ โดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและการใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก ซึ่ง มองเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นยุโรปสมัยนั้นว่า การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น<sup>90</sup>

<sup>89</sup> ตระกูล มีชัย. อ้างแล้ว. หน้า 22.

<sup>90</sup> ชวงศ์ ฉายะบุตร. อ้างแล้ว. หน้า 21-22.

ในประเทศที่ถือหลักการจัดการภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป จึงแสดงถึง ภูมิหลังและพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่สะท้อนถึงความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น ประเทศที่ ยึดถือหลักการดังกล่าวจึงมักจะมีพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่มาจากการรวมตัวกันของชุมชนท้องถิ่น (Community-based) เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมถึงกลุ่มประเทศนอร์ดิก<sup>91</sup> ในแถบยุโรปเหนือ สำหรับประเทศที่มีพัฒนาการทางความคิดในด้านกฎหมายมหาชนที่ค่อนข้างก้าวหน้าอย่าง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ก็ยึดถือหลักการนี้เช่นกัน โดยจะเรียกการนี้ว่าหลักการบริหารโดยอิสระ (Free Administration) แม้ว่าในเชิงหลักการจะทำให้เห็นว่า หลักความสามารถทั่วไปจะสะท้อน ความอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสูง แต่ในทางปฏิบัติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทำภารกิจได้ค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะทรัพยากรทางการคลัง ทำให้สามารถในการให้บริการสาธารณะในเพียงข้างด้านเท่านั้น ตัวอย่างเช่น หากระดับความเป็นเมือง และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของชุมชนท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง ประชาชนภายในชุมชนและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็อาจจะเห็นความจำเป็นของการจัดให้มีสนามบินขนาดใหญ่ เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจได้ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีงบประมาณ และฐานการจัดเก็บภาษีค่อนข้างจำกัด ให้การจัดการบริการสาธารณะดังกล่าวเกินขีดความสามารถ ของตนเองที่จะจัดทำได้<sup>92</sup>

<sup>91</sup> กลุ่มประเทศนอร์ดิก หมายถึง ภูมิภาคในยุโรปเหนือ ประกอบด้วย เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ และ สวีเดน และดินแดนปกครองตนเองในสังกัดประเทศเหล่านั้นสามแห่ง ได้แก่ กรีนแลนด์ (เดนมาร์ก) หมู่เกาะ แฟร์โร (เดนมาร์ก) และหมู่เกาะ โอแลนด์ (ฟินแลนด์) ประเทศในกลุ่มนอร์ดิกมีประวัติศาสตร์ร่วมกันมายาวนาน และมีสิ่งต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันในสังคม เช่น ระบบการเมืองการปกครอง กลุ่มนอร์ดิกมีประชากรรวมกันราว 24 ล้านคน.

<sup>92</sup> โกวิทท์ พวงงาม. (2553). *การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย. หน้า 51.