

## บทที่ 2

### ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง แนวคิดการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นและไทย

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง บางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การบริหารส่วนกลาง ซึ่งให้จัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ต้องอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการ ส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเท่านั้น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจาก หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) คือ การที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง บางส่วนที่เป็นอำนาจในทางบริหาร หรืออำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ (Public Services) เพื่อบริการประชาชน โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้บังคับ บัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค<sup>1</sup> ซึ่งสภาพความเป็นจริงของประเทศจะมี อาณาเขตกว้างใหญ่ ชุมชนต่างๆ อยู่กันอย่างกระจุกกระจาย แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและ ความต้องการที่แตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่น เฉพาะตัวของท้องถิ่น ทำให้การปกครองจากส่วนกลางไปไม่ถึงทั่วถึง ไม่สามารถดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางปกครอง (Objective of the Rule) ได้ เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงเกิดแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้น โดยส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครอง ตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเองโดยตรง (Direct) ซึ่งเป็นการเสริมสร้าง ความศรัทธาของประชาชนต่อระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปถือเป็นสัญลักษณ์ทางสังคม (Social Symbol) ที่มีความเจริญแล้ว

---

<sup>1</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 10-15.

## 2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการปกครอง

การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถึนมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ถึนของตนเองได้

### 2.1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจทางการปกครอง

เมื่อพิเคราะห์ความหมายของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Definition of Administrative Decentralization) แล้วอาจสรุปได้ ดังนี้

1) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรบริหารส่วนกลาง ซึ่งมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระ (Independent) ตามสมควร<sup>2</sup>

2) เป็นการมอบอำนาจการปกครองให้กลุ่มบุคคลในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง (Independent Rule) การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณ (Budget) ของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ (Staff) ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person)<sup>3</sup>

3) เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ (Technical Term of Political Science) และเป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่างๆ ทั่วประเทศที่หมายความถึง การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นระบบบริหารการปกครองโดยการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administration Organization) เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง ซึ่งการกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ ส่วนกลางจะไปแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธภาพ

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-15.

<sup>3</sup> ลิขิต ชีรวะกิน. (2545). *การเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 269.

ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลาง<sup>4</sup>

4) เป็นการที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและการบริหาร ในกิจการต่างๆ ให้กับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยประชาชนจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินงาน ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่อย่างใด มีงบประมาณ (Budget) และเจ้าหน้าที่ (Official) ของตนเอง ตลอดจนสามารถกำหนดนโยบาย (Policy) และวินิจัย (Decision) และสั่งการ (Command) ด้วยตัวเอง<sup>5</sup>

5) สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ (Decentralization by Political Science) เป็นการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตน โดยปราศจากการแทรกแซง (Intervene) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น<sup>6</sup>

6) เป็นการที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์กรนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง แต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้องค์กรนี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องการควบคุม ซึ่งรัฐกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอำนาจที่จะดำเนินการนี้ให้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ โดยรัฐตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้นๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล แล้วกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย (Purview)<sup>7</sup>

7) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่ราชการบริหารส่วนกลาง (Central Administration) และราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) ได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น

<sup>4</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปฟ. หน้า 290.

<sup>5</sup> สาโรช ศัชมาตย์. (2541). *แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 7.

<sup>6</sup> อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า 2.

<sup>7</sup> หยุค แสงอุทัย. (2538). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: ประกายพริก. หน้า 176-177.

ถิ่นจัดทำกิจการ หรือการบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือ องค์กรบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจมีหลักการ คือ เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้<sup>8</sup>

8) เป็นระบบที่มีความแตกต่างไปจากระบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) โดยสภาพและโดยลำดับขั้นของการปกครองจากราชการบริหารส่วนกลาง การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้เป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น (Local Organization) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น<sup>9</sup>

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่ามีลักษณะที่สำคัญอีก 2 รูปแบบ คือ<sup>10</sup>

1) การกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น (Decentralization to Local Administration) หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Power Distribution by Territory) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียของราษฎรในท้องถิ่นหนึ่ง โดยเฉพาะจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนกลาง และอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง

2) การกระจายอำนาจตามบริการ (Decentralized Service) หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralized Technical) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจรูปแบบนี้ มีแนวโน้มที่จะพัฒนาขึ้นเรื่อยๆ กิจการบริการสาธารณะที่โอนจากองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการนั้นต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสาร กิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ กิจการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือ

<sup>8</sup> โกวิทช์ พวงงาม. (2549). *มติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์การกระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม. หน้า 125.

<sup>9</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2541). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน. หน้า 362.

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2537). *หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 11.

กิจการที่ต้องอาศัยความคล่องตัวไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎระเบียบที่เคร่งครัดของระบบราชการจึงจะมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนเห็นว่า การกระจายอำนาจทางปกครอง มีความหมายว่า ส่วนกลางได้มอบอำนาจให้แก่ประชาชน โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระเต็มที่ในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยสามารถมีงบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### 2.1.2 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง อาจสรุปได้ ดังนี้<sup>11</sup>

- 1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การบริหารราชการส่วนกลาง นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Public Establishment)<sup>12</sup>
- 2) มีการเลือกตั้งในท้องถิ่นของตนเองแยกจากส่วนกลาง
- 3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ความหมายลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครองเพิ่มเติมไว้ ดังนี้<sup>13</sup>

- 1) การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นนิติบุคคล มีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณและมีทรัพย์สินของตนเองต่างหาก ไม่ขึ้นตรงต่อราชการบริหารส่วนกลางส่วนกลางเพียงควบคุมและดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
- 2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (Participatory Self-

<sup>11</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้ว. หน้า 10-15.

<sup>12</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2553). *หลักกฎหมายบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 215-216. ให้คำอธิบาย นิติบุคคลมหาชน หรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ว่าหมายถึง นิติบุคคลที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และมีกฎหมายให้อำนาจไว้ นิติบุคคลประเภทนี้มีฐานะพิเศษโดยมักมีสิทธิหรืออำนาจเหนือบุคคลเอกชน การดำเนินกิจการในลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางสาธารณะ หรืออำนาจในทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมักมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

<sup>13</sup> ลิขิต ชีรเวทิน. อ่างแล้ว. หน้า 15.

Government) อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง คณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร กล่าวคือ มีอำนาจวินิจฉัย (Decision) และดำเนินการ (Operation) ได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) งบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นเจ้าของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้จะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นกับกระทรวง หรือทบวงในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครองไว้ นั้น ยังมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมไว้ ดังนี้<sup>14</sup>

1) การกระจายอำนาจทางปกครองนั้นเกิดจากการยอมรับว่า เป็นความต้องการมีส่วนร่วมของราษฎร หรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) นั้น มีทั้งที่เป็นความต้องการส่วนรวมของราษฎรทั้งประเทศและความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบริการสาธารณะ (Public Service) หรือกิจการที่เข้าไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติ และกิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการจัดทำกิจการระดับชาติเท่านั้น ส่วนกิจการระดับท้องถิ่น ควรมอบหมายให้ราษฎรในท้องถิ่นรับผิดชอบจัดทำกันเองอย่างอิสระ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการส่วนรวมของตนและเล็งเห็นปัญหาตลอดจนวิธีการแก้ไขปัญหาการตอบสนองความต้องการส่วนรวมได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนกลางที่อยู่ตามภูมิภาคต่างๆ

2) มีกฎหมายจัดตั้งชุมชนในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศขึ้นเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดให้องค์การที่จัดขึ้นมีฐานะ

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ่างแล้ว. หน้า 11.

เป็นบุคคล คือ มีความสามารถ (Ability) มีสิทธิ (Claim) และหน้าที่ (Duty) ของคนให้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

3) องค์กร (Organization) หรือ ผู้แทน (Delegate) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง สิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคล จะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างมีอิสระจากองค์กรของรัฐหรือองค์การ ปกครองส่วนกลาง

4) บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือ องค์กร หรือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์กร ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณ ประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา องค์กร (Command)<sup>15</sup> ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) คือ มีแหล่งรายได้และมีอำนาจจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ แต่อิสระทางการคลังขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นได้ยาก เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีรายได้จำกัด การจะ จัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และทั่วถึงจึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือ องค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนกลางจึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุน เป็นเครื่องมือในการกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจการท้องถิ่น (Local Affairs) ไปในทางที่ส่วนกลางต้องการ

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจที่ควรพิจารณามี 2 ประการ คือ<sup>16</sup>

1) เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กร ส่วนท้องถิ่นให้สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนี้ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

<sup>15</sup> ศิขรรัฐ เอ็มโกษาจารย์. หลักการปกครองบังคับบัญชาคน. *นิตยสารยุทธโศภ*: ปีที่ 120 ฉบับที่ 3 ประจำเดือนเมษายน-มิถุนายน 2555. หน้า 59. ให้คำอธิบาย บังคับบัญชา ว่าหมายถึง มีอำนาจปกครอง ควบคุม ดูแล และสั่งการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เรียกผู้มีอำนาจปกครองควบคุมดูแลและสั่งการนั้นว่า “ผู้บังคับบัญชา” เรียกผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองควบคุมดูแลและสั่งการนั้นว่า “ผู้ใต้บังคับบัญชา”

<sup>16</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. หน้า 363-374.

2) การกระจายอำนาจดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่อาจดำเนินการได้อย่างแท้จริง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น และอาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างการควบคุมองค์กรท้องถิ่นของไทยที่ยังคงเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินงานต่างๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระเท่าที่ควร ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นไทย ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ด้วยตนเอง การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

ทั้งนี้ ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีข้อได้เปรียบและข้อบกพร่อง ดังนี้<sup>17</sup>

1) จุดแข็งของการกระจายอำนาจ (Strength of Decentralization) มีอยู่ 3 ประการ

(1) ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดี และเพื่อกระจายสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ที่รวมอยู่เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลให้น้อยลง<sup>18</sup>

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง โดยหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจอยู่มาก เกี่ยวกับการจัดทำบริการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ (Public Interest) หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

<sup>17</sup> ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 10-11.

<sup>18</sup> ลิขิต ธีรเวคิน. (2535). *รายงานเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนในเขตชนบท*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 17.



(3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรึกษาหารือในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

2) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Weaknesses of Decentralization) มีอยู่ 4 ประการ

(1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพ (Unity) ทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพทางการเมือง (Political Unity) และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ ยังอาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีงบประมาณมาก กับท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย

(2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น มักจะมุ่งทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการแสวงหาประโยชน์ต่อตนเองและกลุ่มของตน อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่ฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบได้ โดยอาจจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจ แก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

(4) อาจทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือหรือเครื่องใช้ของตน ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจตามแนวคิดเห็นของผู้เขียน คือต้องมีหน่วยงานที่เป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยจะต้องมีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง พร้อมกันนั้นผู้บริหารต้องมาจาก

การเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง

### 2.1.3 ข้อดีและข้อบกพร่องของการจัดตั้งระเบียบบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

#### 1) ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง

(1) การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเองกล่าว คือ ได้มีส่วนร่วม (Participation)<sup>19</sup> ในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้หมายเพียงเฉพาะให้ประชาชนเลือกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Participation) ในความคิดริเริ่ม การพิจารณา การตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ อันเป็นผลกระทบมาถึงคน<sup>20</sup> หรือเป็นผู้กำหนดอนาคตข้างหน้าของตนเอง เช่น การสร้างเขื่อน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมต่างๆ ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นของตน

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ของรัฐ เนื่องจากส่วนกลางมีภารกิจมากอยู่แล้ว ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการแตกต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาตั้งแต่ต้นจนจบที่เกิดขึ้นได้ดีที่สุด<sup>21</sup> เพราะการให้ส่วนกลางเป็นผู้แก้ปัญหาอาจจะแก้ไขได้ไม่ตรงประเด็น

(3) การกระจายอำนาจทางปกครองทำให้กิจการลุล่วงไปได้โดยรวดเร็ว เพราะเป็นการช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการได้เอง โดยไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ

<sup>19</sup> ไพรัตน์ เฉชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบัน* ใน *ทวิทอง หงษ์วิวัฒน์ (บรรณาธิการ) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: โสภการพิมพ์. หน้า 5. ให้คำอธิบาย การมีส่วนร่วมว่าหมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริมชักนำ และสร้างโอกาสให้กับประชาชนทั้งส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิ และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการในเรื่องหนึ่ง หรือหลายๆ เรื่อง แล้วแต่กรณี

<sup>20</sup> บุวัฒน์ วุฒิเมธี. (2526). *หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยอนุเคราะห์ไทย. หน้า 25.

<sup>21</sup> อรทัย ก๊กผล. (2552). *อุทิศ คู่มือ การมีส่วนร่วมของประชาชนสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จริยสนิทวงศ์. หน้า 18-19.

ไปยังส่วนกลาง เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นเอง จึงไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

(4) การกระจายอำนาจทางปกครองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะจะเป็นสถาบันฝึกฝนการเมืองและการปกครองให้แก่ประชาชน โดยให้มีโอกาสสมัครรับเลือกตั้งและมีการเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) และฝ่ายบริหาร (the Executive) มีส่วนร่วมในการออกเสียงประชามติ (Referendum)<sup>22</sup> ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)<sup>23</sup> หรือมีอำนาจถอดถอนผู้แทนซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น

<sup>22</sup> การออกเสียงประชามติ เป็นกระบวนการในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนด้วยการลงคะแนนออกเสียงเพื่อตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก่อนที่จะนำมาตีหรือการตัดสินใจนั้นไปตราเป็นกฎหมาย หรือนำไปปฏิบัติเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป การออกเสียงประชามติเป็นรูปแบบหนึ่งของประชาธิปไตยแบบ โดยตรง (Direct Democracy) ที่ให้ประชาชนสามารถที่จะแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของตนเองได้ ถือเป็นมาตรการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรหรือสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนมิให้ดำเนินการใดๆ โดยมีได้ฟังเสียงที่แท้จริงของประชาชน โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนการ. (2547). *คำอธิบายศัพท์การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 67.

<sup>23</sup> ประชาพิจารณ์ หมายถึง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน การทำประชาพิจารณ์ควรจัดให้ได้รับความเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้างเพื่อให้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใดที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

การประชาพิจารณ์เป็นกระบวนการที่รัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในปัญหาสำคัญของชาติที่มีข้อให้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงได้มีโอกาสรับทราบข้อมูลโดยละเอียด แสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลต่อโครงการหรือนโยบายนั้น ไม่ว่าจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย

หลักการประชาพิจารณ์ มีดังนี้

1. จะต้องกระทำขึ้นก่อนมีการตัดสินใจของรัฐ
2. จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึง
3. การดำเนินการประชาพิจารณ์ต้องเป็นไปโดยเที่ยงตรงและเปิดเผย
4. ข้อสรุปจากการประชาพิจารณ์มีฐานะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ

โปรดดู สืบวงศ์ กาพวงค์. (2546). ประชาพิจารณ์ในประเทศไทย: หลักการปัญหาและแนวทางแก้ไข. *วารสารมนุษยศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*. หน้า 27-33.

(5) การกระจายอำนาจทางการปกครองจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันคิดและร่วมกันวางแผน ร่วมกันตัดสินใจ (Making Decision) ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนจะไปในทิศทางใดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้การพัฒนาชนบทสำเร็จได้<sup>24</sup>

(6) การกระจายอำนาจทางการปกครองเป็นการสร้างผู้นำทางการปกครอง (Political Leader) ระดับชาติในอนาคตเพราะผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Leader) ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ต่างๆ จากการบริหารงานการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นฐานะที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองในระดับชาติ

(7) การกระจายอำนาจทางการปกครองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างความเจริญให้ประเทศได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ในทุกๆ ด้านด้วยตนเอง แต่อาจไปร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือในเรื่องเทคนิค อุปกรณ์ เครื่องไม้เครื่องมือ เช่น โรงเก็บขยะ รถขยะ รถขนส่ง เครื่องมือทางการเกษตร

## 2) ข้อบกพร่องของการกระจายอำนาจปกครอง

(1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะละเมิดอธิปไตยของประเทศได้ เป็นอันตรายแก่เอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และไม่มีการประสานงานเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่อันไม่สมควรได้ เนื่องมาจากอ้างว่ามาจากการเลือกตั้งและอาจทำให้เกิดการยึดถือผลประโยชน์ในกลุ่มของตน

(2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็อาจมุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนบางครั้งถึงกับลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และอาจทำให้มีการสิ้นเปลืองงบประมาณ หรือต้องจัดหาเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อการบริหารหรือทำหน้าที่ เพิ่มขึ้นแต่หากเป็นของรัฐบาลกลางก็อาจหมุนเวียนเปลี่ยนใช้กันได้ตลอดทั่วราชอาณาจักร

จากความหมายที่กล่าวมา พิจารณาดูแล้วเห็นว่า การกระจายอำนาจปกครองต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลท้องถิ่นของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นของตนเอง ในเชิงปรัชญาคือเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่าบริบททางสังคม (Social Context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมรอบ-

<sup>24</sup> Deniel Wit. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Institution of Public Administration University of Thammasat. p. 3.

ตัวของบุคคล โดยบุคคลที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับบุคคลในท้องถิ่นตนเอง บางคนในท้องถิ่นสามารถทราบถึงปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ก็จะผลักดันคนในท้องถิ่นของตนที่รู้ถึงปัญหา รับผิดชอบ ห่วงใยและห่วงหาพันท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ดูแลรักษาท้องถิ่น และเพื่อแก้ไขข้อเสียต่างๆ ของหลักการกระจายอำนาจปกครองดังกล่าว จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลท้องถิ่นเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ ไม่ว่าจะประเทศใดที่มีการกระจายอำนาจปกครองย่อมจะต้องมีการกำกับดูแลอยู่ด้วยเสมอ<sup>25</sup>

## 2.2 การกระจายอำนาจในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ในกรณีของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน และมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน การกระจายอำนาจในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับ ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญที่จะได้พิเคราะห์และศึกษาต่อไป ดังนี้

### 2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้ ต่างมีหลักการสำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองให้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย (Policy) และควบคุม (Control) ให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง<sup>26</sup>

2) การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นรูปแบบการเมืองการปกครองตนเอง (Autonomy) ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อจัดสรรแบ่งปันสิ่งอันมีคุณค่าในท้องถิ่น

<sup>25</sup> ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 124.

<sup>26</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น เอกสารการศึกษาศาสาวิชารัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 7.

ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเน้นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง<sup>27</sup>

3) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ โดยมีองค์การผู้รับผิดชอบ (Responsibility) ซึ่งมีความอิสระในการปฏิบัติงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งในการใช้ดุลพินิจ มีเจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้มีอธิปไตยในตัวเองอย่างบริบูรณ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางตามความเหมาะสมสำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น<sup>28</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น พิเคราะห์แล้วจะทำให้พอเข้าใจได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้คนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการปกครองกันเอง โดยมีความอิสระในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การให้ท้องถิ่นมีผู้แทน (Delegate) เป็นของตนเอง
- 2) การให้ท้องถิ่นมีสิทธิและหน้าที่ (Rights and Duties) เป็นของตนเองได้
- 3) การให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบ (Responsibility) โดยเฉพาะ
- 4) การให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ (Authority) และภาษี (Tax) เป็นของตนเอง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ เป็นการปกครองตนเอง และเป็น การให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองตนเอง โดยเหตุผล คือ

1.1) ทำให้มีการสนองความต้องการ (Demand) ของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจ บริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ผู้บริหารงานท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะจัดทำได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ปัญหาของท้องถิ่นนั้น ทางแก้ย่อมอยู่ที่ท้องถิ่น

1.2) ทำให้ประชาชนมีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจ

<sup>27</sup> ปราน สุวรรณมงคล. (2547). "การเมืองการปกครองท้องถิ่น" ในเอกสารการสอนชุดวิชา สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ 14. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 269.

<sup>28</sup> ณัฐกร วิทิตานนท์. (2549). *หลักรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 240-241.

ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง รู้จักรับผิดชอบ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนร่วมของท้องถิ่นซึ่งทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยราชการส่วนกลางที่จะได้มุ่งไปในการจัดทำบริการสาธารณะอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

2) การปกครองท้องถิ่น คือ การให้การศึกษาในทางการเมือง เหตุผล คือ จิตสำนึก (Conscious) เรื่องความเป็นพลเมืองจะเกิดได้จากการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมโดยตรงกับกิจกรรมทางการเมือง หากได้กระทำผ่านองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ จะเป็นการส่งเสริมการเมืองระดับท้องถิ่นให้ก้าวสู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) การมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้หมายถึงเฉพาะการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับรู้ในกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่น โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ หากประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ แล้ว ย่อมจะทำให้การบริการสาธารณะต่างๆ ที่ดำเนินการในท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด<sup>29</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยประชาชนในท้องถิ่นจึงทำให้ท้องถิ่นเสมือนเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยสำหรับประชาชนในชุมชนชนบท ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น ยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เข้ามารับผิดชอบเพื่อการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงทำให้ชุมชนและประชาชนมีคุณภาพในทิศทางที่ต้องการ<sup>30</sup> อันเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลรับผิดชอบปัญหาในระดับชาติต่อไป

จากคำนิยาม (Definition) ต่างๆ พอจะวิเคราะห์ได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นตนเอง เพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการในท้องถิ่นมากที่สุด<sup>31</sup> ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น นอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐแล้วยัง

<sup>29</sup> เสน่ห์ จามริก. (2523). *การเมืองกับการศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาสังคมศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. หน้า 29.

<sup>30</sup> กรรณิการ์ ชมดี. (2524). *การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการสารภี ตำบลทับช้าง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี*. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 9.

<sup>31</sup> ประกาย หรั่งลอย. (2546). *ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะมาจากสุขาภิบาลกรณีศึกษา: จังหวัดตราด*. รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 12.

ปลูกฝังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นโดยกระจายทั้งอำนาจทางการเมือง และการคลัง โดยเฉพาะอำนาจทางการเมืองนั้น รัฐบาลกลางจะต้องส่งเสริมให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้ให้เหมาะสมกับภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้สามารถพึ่งพาตนเองได้เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหมายความว่ารัฐจะต้องเพิ่มส่วนแบ่งจากรายได้ต่างๆ ที่เกิดจากการประกอบกิจการในท้องถิ่นให้สอดคล้องภารกิจที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาตนเอง การกระจายอำนาจการบริหารท้องถิ่นจะเป็นกุญแจสำคัญในการกระจายโอกาสในการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างมีคุณภาพและเสมอภาคซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งเสริมการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทปรากฏขึ้นจริง ส่งผลให้การตัดสินใจโดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย<sup>32</sup>

### 2.2.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การที่องค์กรในระดับท้องถิ่นจะมีความสามารถในการบริหารการพัฒนาชนบทได้นั้น องค์กรหรือหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นควรมีลักษณะ คือ เป็นองค์กรที่มีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น<sup>33</sup> การมีอิสระพอสมควรเกี่ยวกับการบริหารทางการคลังของท้องถิ่น (Local Finance)<sup>34</sup>

การมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองต้องอยู่ภายใต้มาตรการที่สำคัญ 5 ประการดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

1) มีบุคลากร (Staff) ของตนเอง หมายถึง มีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น

2) การกำหนดหลักเกณฑ์นี้มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้วิชาการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจำเป็นต้องเน้นเรื่องการเป็นผู้บริหารที่มาจากประชาชน ผู้มีสิทธิประโยชน์โดยตรงในท้องถิ่นเป็นหลัก ข้อบกพร่องของการบริหารภายในประเทศ คือ ขาดการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องในทาง

<sup>32</sup> นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์. หน้า 183.

<sup>33</sup> โกวิท พวงงาม. (2552). *คู่มือประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้. หน้า 14.

<sup>34</sup> ไพบูลย์ ช่างเรียน. (2537). *การคลังท้องถิ่น: ปัจจัยที่จำเป็นต่อการพัฒนาชนบท*. นิตยสารท่าเรือ 37 (มิถุนายน 2537). หน้า 37.

<sup>35</sup> สมพร ถาวรวิริยะนันท์. อ้างแล้ว. หน้า 25-27.



การเมือง จึงต้องเร่งเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่เข้ามาสืบทอดภารกิจในการบริหารตั้งแต่ระดับล่างขึ้นมา

3) มีรายได้ (Revenue) เป็นของตนเอง หมายถึง มีอิสระทางการเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความอิสระทางการเงินมาก อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ท้องถิ่นนั้นก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น ตรงกันข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยจะเป็นอิสระได้ยากลำบากมาก แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ก็ตาม เนื่องจากไม่มีงบประมาณ ก็ไม่อาจดำเนินการและไม่สามารถที่จะทำประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นได้ จำเป็นต้องขอเงินสนับสนุนจากรัฐต่อไป ลักษณะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(1) รายได้จากภาษีอากรท้องถิ่น (Local Tax) การที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้น จะต้องแยกการจัดเก็บภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บนั้นออกมาให้ชัดเจน โดยกำหนดว่าภาษีประเภทใดบ้างที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินงาน (National Treasury Reimbursement) ซึ่งเป็นส่วนที่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย และยังสามารถกระทบต่อการดำเนินกิจการบางอย่างที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพราะเงินประเภทนี้เป็นดุลพินิจของส่วนกลางที่จะให้การช่วยเหลือ ซึ่งควรให้การช่วยเหลือท้องถิ่นที่ขาดแคลน เนื่องจากราษฎรทุกชุมชนในท้องถิ่นย่อมมีสิทธิได้รับบริการจากรัฐอย่างเสมอภาค เมื่อรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการใด หากรายได้ไม่พอใช้ดำเนินการ รัฐควรให้ความช่วยเหลือ

(3) แหล่งเงินได้จากเงินกู้ท้องถิ่น (Local Bond) ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ซึ่งโดยทั่วไปท้องถิ่นจะใช้อำนาจในเรื่องนี้ต่อเมื่อรายได้ทางการไม่เพียงพอ

4) มีฐานะเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Legal Person in Public Law) กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระ และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในความรับผิดชอบ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ โดยมีสิทธิและหน้าที่ได้อย่างบุคคลธรรมดา เช่น การทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์หรือจำเลย เป็นต้น ส่วนจะมีสิทธิและหน้าที่อะไรบ้างมาน้อยเพียงใด และมีความสามารถใช้สิทธิได้อย่างไรบ้างนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจะบัญญัติให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ ในประเด็นนี้จะหมายความรวมถึง

สิทธิและหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง (Administration) ซึ่งมีสิทธิใช้อำนาจบังคับเหนือราษฎรในเขตปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ด้วย

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นชนิดต่างๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทางฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นหนึ่งในสามขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักของการแบ่งแยกอำนาจ (Principle of Separation of Powers) ตามแนวคิดของ มงเตสกีเยอร์ (Montesquieu)<sup>36</sup> และตามทฤษฎีการแยกส่วนอำนาจอธิปไตยจากตัวบุคคลไปให้กับรัฐ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องบริหารงานโดยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State)<sup>37</sup> ซึ่งเป็นหลักว่าด้วยการเคารพต่อกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายที่เป็นธรรม มีเหตุผล มีความชอบธรรมเพื่อประโยชน์และความสงบสุขของสาธารณชนทุกคน ดังนั้น การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ (the Legislative) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย หน่วยงานต่างๆ ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย<sup>38</sup> ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม หมายความว่า หลักการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยบุคคล (Government of Law and not Men) หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแ่งมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ทุกคนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ (Tyrannism) หากมีข้อพิพาทใดเกิดขึ้นไม่ว่า

<sup>36</sup> มงเตสกีเยอร์ (Montesquieu) เกิดใกล้ เมือง Bordeaux เมื่อ ค.ศ. 1689 เสียชีวิตที่ปารีสใน ค.ศ. 1755 ผลงานที่สำคัญ "The Spirits of the Laws" ซึ่งเป็นหนังสือที่เป็นที่กล่าวถึงทั่วยุโรป หลังจากได้รับการตีพิมพ์เผยแพร่ใน ค.ศ. 1748 กล่าวถึง ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจในระบอบการปกครองที่เสรีและใช้ได้จริง หากปราศจากการการคานอำนาจกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการก็จะไม่เกิดเสรีภาพ และไม่อาจป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ พื้นฐานแนวคิดดังกล่าวกลายเป็นต้นแบบของแนวคิดประชาธิปไตยเสรีที่นำมาใช้ในหลายประเทศ โปรตดู มงเตสกีเยอร์ แปลและเรียบเรียงโดย วิชาวรรณคดี (2528). *เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 41-48

<sup>37</sup> ชาลส์ แซงส์ค็อกกี. (2548). *ทฤษฎีกฎหมายมหาชนชั้นสูง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 13-16.

<sup>38</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2554). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 225.

ระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ต้องเป็นหน้าที่ของศาลสถิตยุติธรรม เท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทจะต้องบริหารงานและจัดทำบริการ สาธารณะโดยใช้ทั้งหลักนิติรัฐ (Legal State) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยยึดหลักการ ดังนี้

1) มีอำนาจตราข้อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ อำนาจตราข้อบังคับถือเป็นหัวใจขององค์กรปกครองตนเอง

เนื่องจากมีความเป็นเอกเทศในการออกข้อบังคับซึ่งมีใช้นามของรัฐ หากแต่เป็นของตนเองอย่างแท้จริงตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ในการทำกิจกรรมต่างๆ ตามกฎหมายจัดตั้ง ถ้าไม่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ หรือบางส่วนแล้วย่อมถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจ โดยสามารถตราข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นได้บัญญัติเป็นการเฉพาะหรือบางส่วนแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ขัดแย้งกับบทบัญญัติกฎหมายนั้น

2) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง การกำกับดูแล (Tutelle) นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียว อีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล หลักสำคัญของการกำกับดูแล คือ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะกำกับดูแลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้านกฎหมายขององค์กรท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจากการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

แนวคิดในการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ดังนั้นในประเด็นนี้จึงอาจสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้<sup>39</sup>

<sup>39</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: พิมพ์พรินติ้งเซ็นเตอร์. หน้า 27-29.

1) การปกครองท้องถิ่น (Local Government) คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้ดีกว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์ที่จะเกิดต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย ซึ่งจะนำมาซึ่งเกิดความเลื่อมใสและมีศรัทธาในระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสมสำหรับเป็นผู้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้น ย่อมถือว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่จะได้ใช้ความรู้และความสามารถบริหารงานท้องถิ่นให้เกิดความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติ โดยเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครอง เพื่อให้ท้องถิ่นหรือชุมชนปกครองตนเองหรือที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่น กับกระจายอำนาจทางการบริหาร เป็นการมอบหรือแบ่งอำนาจการตัดสินใจให้ส่วนราชการระดับปฏิบัติสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้<sup>40</sup>

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งหัวใจของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเองไม่ใช่เกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือ การปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องรับฟังเสียงประชาชน โดยวิถีทางประชาธิปไตยในลักษณะต่างๆ

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระ (Lighten the Load) ของรัฐบาล เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่น (Local Need) ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาข้อมต่างกัน ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องกับความต้องการของประชาชน ควรเป็นท้องถิ่นซึ่งจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง

<sup>40</sup> จรัส สุวรรณมาลา. (2538). *ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 35.

(Political Experience) ซึ่งการได้รับเลือกตั้งและการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกทักษะการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิด ในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง (Rural Development and Self-Reliance) การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินการพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเองต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ไม่เช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะการหยิบยื่นให้โดยส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลักการสำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการบริหารงาน มีรายได้เป็นของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบุคคล และที่สำคัญต้องมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ประชาธิปไตยในการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 287 วรรคหนึ่ง<sup>41</sup>

### 2.2.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ คือ<sup>42</sup>

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการ

<sup>41</sup> มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

<sup>42</sup> อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 22.

และบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริการ รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ (Decentralization and Competence) ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยอาจกำเนิดให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการใดกิจการหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการ<sup>43</sup>

4) องค์การนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) การเลือกตั้งสมาชิกขององค์การ (Member of Organization) หรือคณะผู้บริหาร (Administrators) จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองตนเอง (Independent Rule) สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ<sup>44</sup>

7) งบประมาณของตนเอง (Budget) มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐยังคงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ (Supervision of State) เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนร่วม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีความมีอิสระเต็มที่ทีเดียว แต่คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้ว ท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย

หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Deconcentralization) จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ<sup>45</sup>

<sup>43</sup> ชำนาญ ชูวบูรณ์. (2503). *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของกฎหมายไทย*. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 8-9.

<sup>44</sup> หุศต แสงอุทัย. (2535). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก. หน้า 186.

<sup>45</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. หน้า 6.

1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการเมือง<sup>46</sup>

2) ต้องมีองค์กรในการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล (Legal Person) เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอิสระ หรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและความต้องการของท้องถิ่นนั้น โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรจะตั้งมีอำนาจในการดำเนินการ (Power Operation) ตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เพื่อการดำเนินงาน และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้นได้พอสมควร

5) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue Collection) โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐ บาลกลางเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้สามารถจัดดำเนินการในหน้าที่ของตนด้วยดีมีประสิทธิภาพ

6) ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชา (Guardianship) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การมีอำนาจในการจัดหาบุคลากรเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

7) องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

## 2.3 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>47</sup> บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน<sup>48</sup> ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง

<sup>46</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2542). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมมาตร. หน้า 301.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตราไว้ ณ วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2534. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 108 (ตอนที่ 156), หน้า 1.

<sup>48</sup> มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(Centralized Administration) ส่วนภูมิภาค (Region at Administration) และส่วนท้องถิ่น (Local Administration) โดยทั้ง 3 ส่วนนี้<sup>49</sup> ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน โดยครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70<sup>50</sup> กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization) (2) เทศบาล (Municipality) (3) สุขาภิบาล (Sanitation District) (4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น (Other Region at Administration) ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 70 ได้วางแนวทางในการกำหนดรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าจะสามารถจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดได้บ้าง ซึ่งตามที่กำหนดก็คือ รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายอาจกำหนดให้มีขึ้นในภายหลัง ซึ่งเป็นการกำหนดอย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุรูปแบบและจำนวนที่ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการออกกฎหมายสำหรับการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ตามสภาพการณ์ของบ้านเมืองในอนาคต โดยปัจจุบันประเทศไทยมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization) (2) เทศบาล (Municipality) (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) (4) กรุงเทพมหานคร (Bangkok) และ (5) เมืองพัทยา (Pattaya)

### 2.3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization)<sup>51</sup> เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

#### (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>49</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. อ่างแล้ว. หน้า 301.

<sup>50</sup> มาตรา 70 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>51</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแล้ว. หน้า 580-601.



พ.ศ. 2498 (มาตรา 5)<sup>52</sup> โดยมีวิวัฒนาการเริ่มต้นจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แต่ตามพระราชบัญญัติเหล่านั้น สภาจังหวัด (Council of Provincial Administrative Organization) ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด และต่อมาก็เป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ใน พ.ศ. 2495 แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 5<sup>53</sup> ซึ่งประกอบด้วย สภาจังหวัด (Council of Provincial Administrative Organization) และผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 10 ครั้ง โดยครั้งที่ 10 แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2523 ต่อมาก่อนการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีความพยายามจะแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เป็นผลกระทบจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเกือบทั่วประเทศ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ลดลงอย่างมาก เพราะมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล เขตสภาตำบลซึ่งเป็นเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวโน้มซึ่งมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ เพราะภาษีส่วนใหญ่ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และรายได้ของตนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 จึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลใช้บังคับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552<sup>54</sup>

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ตราไว้ ณ วันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2498. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 12 (ตอนที่ 11), หน้า 176.

<sup>53</sup> มาตรา 5 ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 62 ก), หน้า 1. ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก หน้า 8 ลงวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542

(2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546

### 2.3.2. เทศบาล

เทศบาล (Municipality)<sup>55</sup> นับเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองในประเทศไทย โดยถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานที่สุด อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลเกิดขึ้นจากพัฒนาการของสุขาภิบาล โดยใน พ.ศ. 2448 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้าดิศวรกุมาร กรมพระยาดำรงราชานุภาพ (พ.ศ. 2405–พ.ศ. 2486)<sup>56</sup> ทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร<sup>57</sup>

เทศบาลได้จัดตั้งเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (City Municipality) เทศบาลเมือง (Town Municipality) เทศบาลตำบล (Sub-district Municipality) เริ่มต้นที่ยกฐานะสุขาภิบาล 35 แห่งที่มีอยู่ขึ้นเป็นเทศบาลแล้วจัดตั้งเพิ่มเติม รัฐบาลของคณะราษฎรในสมัยนั้นมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล (Municipality) ขณะนั้นมีตำบลทั่วประเทศรวม 4,800 ตำบล รัฐบาลหวังที่จะยกฐานะทุกตำบลให้เป็นเทศบาล ซึ่งเทศบาลตามกฎหมายใน พ.ศ. 2476 แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ (1) สภาเทศบาลและ (2) คณะเทศมนตรี ฝ่ายสภาเทศบาลทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง (Direct Election) ในเขตเทศบาลนั้น เทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ส่วนคณะเทศมนตรีมีหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะเทศมนตรีประกอบด้วย สมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ทั้งสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งสมัยละ 5 ปี

---

(3) ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552 *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552

<sup>55</sup> โกวิทช์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท. หน้า 105-107.

<sup>56</sup> ประกาศเลื่อน แลตั้งกรมแลตั้งเจ้าพระยา ตราไว้ รัตนโกสินทรศก 130 พฤศจิกายนมาศ. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 28. หน้า 1735-1737.

<sup>57</sup> กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย สำหรับการสุขาภิบาล ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ตราไว้ ณ วันที่ 4 มีนาคม รัตนโกสินทรศก 126. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 24. หน้า 1327.

ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ต้องการให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จนถึง พ.ศ. 2488 มีเทศบาลทั่วประเทศเกิดขึ้นเพียง 117 แห่ง หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลอีก จนถึง พ.ศ. 2500 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลอีก 3 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง<sup>58</sup> หลังจากนั้นก็ไม่มีการก่อตั้งเทศบาลขึ้นอีก สาเหตุเป็นผลจากรายได้ไม่เพียงพอจากรายจ่ายของเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลไม่เหมาะสมกับสังคมที่ประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมือง และผู้นำทางการเมืองในแต่ละยุคได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมา เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

เทศบาลในยุครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 คือ มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทำให้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 980 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ซึ่งเป็นผลทำให้รูปแบบสุขาภิบาลไม่มีการนำมาใช้อีกต่อไป

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีผลทำให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหลังจากครบวาระของสมาชิกสภาเทศบาล โดยปัจจุบันเทศบาลใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 ทำให้โครงสร้างเทศบาลมีความชัดเจน โดยนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีการบัญญัติรายละเอียดของเทศบาลให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลจะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

### 2.3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2453<sup>59</sup> ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนัน (Sub-district Headman) ผู้ใหญ่บ้าน (Village Headman) จะมีการกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครอง

<sup>58</sup> สุวัศดี โภชนพันธ์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 27.

<sup>59</sup> โภคิน พลกุล. (2547, สิงหาคม). วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี 2547. *มติชนสุดสัปดาห์*. หน้า 8-24.

ท้องที่นั้นๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ดังนี้

#### 1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ได้ริเริ่มจัดตั้งสภาตำบลขึ้น เพื่อให้ราษฎรในชนบททางไกลได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอีกรูปแบบหนึ่ง โดยออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้จังหวัดและอำเภอดำเนินการเปิดสภาตำบลขึ้น และสภาตำบลนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จนถึงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2499 ทุกจังหวัดสามารถจัดตั้งและเปิดสภาตำบลเป็นครั้งแรก มีจำนวน 4,475 ตำบล ถือเป็นต้นกำเนิดขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน และสืบเนื่องจากคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้ รายจ่าย และพนักงานตำบลที่รับเงินเดือนจากงบประมาณของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ เรียกชื่อว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

#### 2) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่สู้จะได้ผลนักและมีตำบลได้รับการยกฐานะน้อยมาก นอกจากนั้นยังมีสภาตำบลอีก 2 ลักษณะตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ก่อให้เกิดความสับสนเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงกำหนดให้สภาตำบลมีเพียงรูปแบบเดียว และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จนกระทั่งใน พ.ศ. 2518 จึงเหลือเพียงสภาตำบลแบบใหม่ล่าสุดเพียงประเภทเดียว มีคณะกรรมการสภาตำบลเป็นองค์กรบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ราษฎรเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการที่ปรึกษาสภาตำบลแต่งตั้งจากปลัดอำเภอ (Assistant District Chief Officer) หรือพัฒนาการ และเลขานุการสภาตำบล (Secretary of the Sub-district Administrative Organization Council) แต่งตั้งจากครูประชาบาล ใน พ.ศ. 2518 สภาตำบลรูปแบบนี้เริ่มมีบทบาทการพัฒนาที่โดดเด่นตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง

หรือที่เรียกว่า โครงการเงินผันตามนโยบายรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (พ.ศ. 2454-พ.ศ.-2538)<sup>60</sup> นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น

### 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ทำให้สภาตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเคยมีสภาตำบลเป็นองค์การบริหารอยู่เดิม มีฐานะเป็นนิติบุคคลทันที โดยโครงสร้างการบริหารใช้รูปแบบคณะกรรมการ สมาชิกประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี ทั้งนี้ กำนันมีฐานะเป็นประธานและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสภาตำบลอีกคนหนึ่ง สภาตำบลแบบใหม่นี้มีหน้าที่พัฒนาตำบลตามแผน โครงการ และงบประมาณของตนเอง สำหรับรายได้มีที่มาจาก การจัดสรรภาษี (Tax) ค่าธรรมเนียม (Fee) ค่าปรับ (Fine) โดยได้รับเงินดังกล่าวจากการจัดเก็บขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาของสภาตำบลเอง ตลอดจนจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล (National Treasury Reimbursement)

สำหรับสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง<sup>61</sup> ซึ่งมีฐานะเป็น

<sup>60</sup> ประวัติของสังเขปของ หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีไทยคนที่ 13 ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติเป็นศิลปินแห่งชาติ สาขาวรรณกรรมศิลป์ คนแรกของไทย ประจำปี พ.ศ. 2528 และเกียรติประวัติสูงสุดในระดับสากล คือ การที่องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ได้ประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติ ให้เป็นบุคคลสำคัญของโลก ใน 4 สาขา ได้แก่ การศึกษา วัฒนธรรม สังคมศาสตร์ และสื่อสารมวลชน ประจำปี ค.ศ. 2010-2011 และในการประชุมสมัยสามัญครั้งที่ 35 ได้มีมติรับรองการจัดงานเฉลิมฉลอง หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ในวาระ 100 ปีแห่งชาตีกาล ในวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2554 โปรดดู นิตยา มาสะวิสุทธิ์ และคณะ. (2554). *คึกฤทธิ์พุด: หนังสืออ่าน 2*. กรุงเทพฯ: เคอะบุ๊กส์ เลิฟเวอร์.

<sup>61</sup> มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

นิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นด้วย โครงสร้างการบริหารจะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ในทำนองเดียวกับสภาตำบล สมาชิกจะเลือกประธานสภา (Chairman of the Sub-district Administrative Organization Council) รองประธานสภา (Vice Chairman of the Sub-district Administrative Organization Council) และเลขานุการจากสมาชิกด้วยตัวเอง ตำแหน่งละ 1 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมเป็น 2 คน และสมาชิกจากการเลือกตั้ง ไม่เกิน 4 คน ซึ่งจะเลือกกันเองให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหารและเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (ยกเว้นในช่วง 4 ปีแรกให้กำนันทำหน้าที่ประธานกรรมการบริหาร)

ตามกฎหมายนับเป็นการคืนชีพหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่และแหล่งรายได้กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ อาทิ ค่าภาคหลวงแร่ (Mineral Royalty)<sup>62</sup> อากรังนกอีแอ่น<sup>63</sup> ฯลฯ ซึ่งท้องถิ่นประเภทอื่นยังไม่ได้รับการจัดสรรให้แต่อย่างใด เพราะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎร และกำหนดโทษปรับได้ด้วยแต่ต้องไม่เกิน 1,000 บาท<sup>64</sup> ในการปฏิบัติงานประจำมีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้สร้างความตื่นตัวให้แก่คนในชนบท ในการเข้าไปมีส่วนร่วมปกครองตนเอง เพราะเป็นองค์กร

<sup>62</sup> ค่าภาคหลวงแร่ หมายถึง เงินภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากการประกอบกิจการเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง เช่น แร่ตะกั่ว แร่สังกะสี แร่ดีบุก แร่ทองคำ โดยจัดเก็บในอัตราค่าหัวหน้าส่วนแร่ถ่านหิน จัดเก็บในอัตราร้อยละ 4 ของราคา โปรดดู ตามกฎกระทรวงอุตสาหกรรม กำหนดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2550

<sup>63</sup> อากรนกรังนกอีแอ่น หมายถึง เงินภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากสัมปทานรังนกอีแอ่นชนิดที่ใช้กินรัง โปรดดู พระราชบัญญัติอากรนกรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 ตราไว้ ณ วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2540. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 (ตอนที่ 56 ก), หน้า 1.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล ออกข้อบัญญัติ หรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่ก็มีให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ที่ใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด และมีส่วนช่วยเหลือพัฒนาความเป็นอยู่ได้สอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นมากขึ้น ต่อมาการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญได้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ในบทที่ 3 ต่อไป

#### 2.3.4 กรุงเทพมหานคร (Bangkok)

กรุงเทพมหานคร ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325<sup>65</sup> ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (พ.ศ. 2279-พ.ศ. 2352) ครั้นล่วงมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมจึงได้เปลี่ยนฐานะกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมือง และต่อมาก็เปลี่ยนจากระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาลตามลำดับ ซึ่งใน พ.ศ. 2440 ทรงพระราชดำริที่จะให้มีการทดลองการปกครองในรูปสุขาภิบาล เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลมารวมกับกระทรวงมหาดไทย และมีการแต่งตั้งตำแหน่งสมุหพระนครบาล ทำหน้าที่ปกครอง ดูแลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพโดยเฉพาะ ซึ่งขณะนั้นประกอบด้วยจังหวัดพระนครธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ ใน พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศใช้กฎหมายบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476<sup>66</sup> มีสาระสำคัญให้มีการจัดระบบการปกครองประเทศ แบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มณฑลกรุงเทพมหานครเดิมก็กลายสภาพมาเป็นจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีฐานะเป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24<sup>67</sup> และ 25<sup>68</sup> ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยสาระสำคัญของประกาศ

<sup>65</sup> พลาดิศัย สิทธิธัญกิจ. (2551). *กรุงเทพศึกษา*. กรุงเทพฯ: บันทึกดสยาม. หน้า 288.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ตราไว้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2476. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 50.

<sup>67</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ตราไว้ ณ วันที่ 21 ธันวาคม พุทธศักราช 2514. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 88 (ตอนที่ 144), หน้า 816.

คณะปฏิวัติดังกล่าว ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน เป็นจังหวัดนครหลวง กรุงเทพมหานคร โดยยังคงรูปการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ มีผู้ว่าราชการ นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน ต่อมาคณะปฏิวัติได้มีประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335<sup>68</sup> ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ คือ

(1) ให้รวมกิจการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นหน่วยการปกครองเดียวกัน คือ กรุงเทพมหานคร

(2) ลักษณะการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เข้าด้วยกัน แต่ยังคงให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด

(3) ให้มีผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และให้มีสภากรุงเทพมหานคร ต่อมา เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

### 2.3.5 เมืองพัทยา

พัทยา (Pattaya) เมื่อ พ.ศ. 2499 เป็นสุขาภิบาลนาเกลือ มีพื้นที่เฉพาะตำบลนาเกลือ ต่อมาได้ขยายเขตไปถึงพัทยาใต้ เมื่อ พ.ศ. 2507 เนื่องจากพัทยาใต้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากทั้งจากชาวไทยและชาวต่างประเทศ หน่วย การปกครองที่เป็นสุขาภิบาลอยู่เดิมไม่อาจจะบริหารงาน และให้บริการได้ทันกับความเจริญ อย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521<sup>70</sup> ด้วยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงได้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือ และได้จัดตั้งเมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) และให้เมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร เมืองพัทยาจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและหน่วย การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งรัฐบาลประสงค์จะนำระบบเทศบาลผู้จัดการมาทดลอง ใช้ตามแบบสหรัฐอเมริกา หรือที่เรียกว่า รูปแบบสภาผู้จัดการ โดยประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น แล้วท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่เป็น

<sup>68</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 คราไว้ ณ วันที่ 21 ธันวาคม พุทธศักราช 2514. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 88 (ตอนที่ 144), หน้า 820.

<sup>69</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 คราไว้ ณ วันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 89 (ตอนที่ 190), หน้า 187.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 คราไว้ ณ วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2521. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 95 (ตอนที่ 120), หน้า 1.



ผู้จัดการเมือง เป็นการว่าจ้างนักบริหารที่เป็นมืออาชีพเป็นผู้ทำหน้าที่ และกล่าวได้ว่าเป็นการทดลองและริเริ่มให้กับพัทธาเป็นแห่งแรกในประเทศไทย จนกระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธา พ.ศ. 2542<sup>71</sup> (มาตรา 9 และ มาตรา 41) ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน<sup>72</sup> เป็นต้นมา

## 2.4 การปกครองท้องถิ่นของเทศญี่ปุ่น

เมื่อได้มีการศึกษาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Administrative Decentralization) และประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization) มาแล้วข้างต้น ในที่นี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์การปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) ของต่าง-ประเทศ เพื่อที่จะทราบแนวคิด ประสพการณ์ หลักเกณฑ์ต่างๆ ที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและรูปแบบเทศบาลของไทยต่อไป ทั้งนี้จะศึกษาเปรียบเทียบกับเทศญี่ปุ่น (Nippon)<sup>73</sup> เพราะเทศญี่ปุ่นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ที่มีพระมหากษัตริย์ (King) เป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย มีพื้นที่ตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย (Asia) เหมือนกัน เริ่มพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการปกครอง (Government Form) และการบริหารราชการ (Administration) ในเวลาใกล้เคียงกับประเทศไทย แม้เทศญี่ปุ่นจะเป็นเทศผู้แพ้สงครามเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่สอง แต่กลับปรากฏว่ามีการพัฒนาเทศได้อย่างรวดเร็วจนสามารถอยู่ในกลุ่มเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) และจัดอยู่ในกลุ่มเทศอุตสาหกรรม (Industrial Countries) หนึ่งในแปดเทศของโลก หรือที่เรียกว่ากลุ่ม (G8)<sup>74</sup>

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทธา พ.ศ. 2542 คราไว้ ณ วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา*. ฉบับพิเศษ เล่มที่ 116 (ตอนที่ 120 ก), หน้า 21.

<sup>72</sup> Achakorn Wongpreedee and Chandra MahaKanjana. (2011). *Decentralization and Local Governance in Thailand Public Administration in Southeast Asia : Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macao*. Evan M. Berman. Bca Raton : CRE Press Taylor & Francis Group. pp 53-77.

<sup>73</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ้างแล้ว. 133-136.

<sup>74</sup> กลุ่มเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก (Group of Eight) หรือกลุ่มจีแปด (G8) ประกอบด้วย ประเทศแคนาดา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหพันธรัฐรัสเซีย สาธารณรัฐอิตาลี ประเทศญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

ประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่มีพระมหากษัตริย์ (จักรพรรดิ) ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ (Kingdom Regime)<sup>75</sup> มีสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน รัฐบาลมาจากความไว้วางใจของสภา มีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Government) โดยแบ่งการบริหารราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลาง (Central Administration) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค (Region at Administration) ที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง แต่จะมีเพียงสำนักงานของราชการส่วนกลางตั้งอยู่ในพื้นที่ซึ่งทำงานอย่างเป็นเอกเทศโดยไม่มีการประสานกับส่วนราชการอื่น กล่าวโดยสรุป คือ ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในพื้นที่ใด

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administrative Reform) ในประเทศญี่ปุ่นครั้งสำคัญได้เริ่มใน ค.ศ. 1947 โดยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (The Meiji Constitution of 1947) ได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับการปกครองตนเอง (Collateral Rule) ดังนี้

มาตรา 92 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น<sup>76</sup>

มาตรา 93 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดตั้งสภาเพื่อเป็นองค์กรพิจารณากลับกรองตามที่กฎหมายกำหนด

ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่<sup>77</sup>

มาตรา 94 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สิน กิจการต่างๆ และบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกกฎข้อบังคับของตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้<sup>78</sup>

<sup>75</sup> สมาน รังสิโยกฤษฎ์. อ้างแล้ว. หน้า 45-48.

<sup>76</sup> Article 92. Regulations concerning organization and operations of local public entities shall be fixed by law in accordance with the principle of local autonomy.

<sup>77</sup> Article 93. The local public entities shall establish assemblies as their deliberative organs, in accordance with law.

The chief executive officers of all local public entities, the members of their assemblies, and such other local officials as may be determined by law shall be elected by direct popular vote within their several communities.

มาตรา 95 รัฐสภาจะตรากฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยมิได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งข้างมากในเขตการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ได้<sup>79</sup>

#### 2.4.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง (Centralized Administration) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและส่งเสริมการกระจายอำนาจส่งผลให้วิถีชีวิตของชาวญี่ปุ่นเปลี่ยนแปลงไปหลายด้าน<sup>80</sup>

การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นใช้รูปแบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่างๆ (Administrative Bodies)

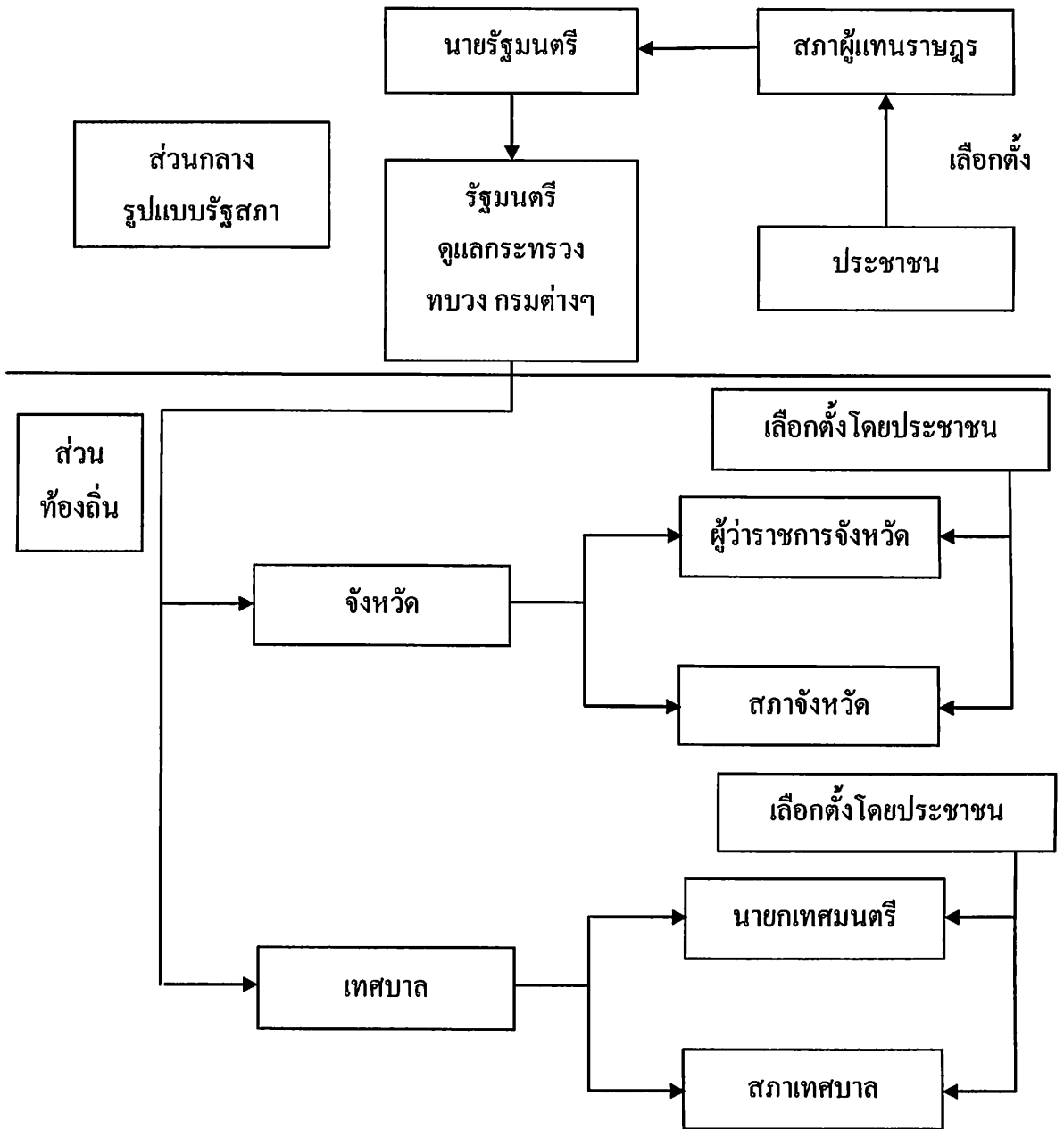
สำหรับในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดี (President) ตามอย่างสหรัฐอเมริกาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Direct of Popular Vote) โดยรายละเอียดต่างๆ ในส่วนนี้จะกล่าวต่อไป

<sup>78</sup> Article 94. Local public entities shall have the right to manage their property, affairs and administration and to enact their own regulations within law.

<sup>79</sup> Article 95. A special law, applicable only to one local public entity, cannot be enacted by the Diet without the consent of the majority of the voters of the local public entity concerned, obtained in accordance with law.

<sup>80</sup> ซุอิชิ อิรายามะ. (2553). *เราได้เรียนรู้อะไรจากผลการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. หน้า 3-4.

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการของญี่ปุ่น



1) รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ รูปแบบทั่วไป (General Form) และ รูปแบบพิเศษ (Special Form)<sup>81</sup>

(1) รูปแบบทั่วไป (General Form)

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ (Two Tier System)<sup>82</sup> คือ ระดับบน (Upper-Tier Government) ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง (Lower-

<sup>81</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. อ่างแก้ว. หน้า 137-140.

Tier Government) ได้แก่ เทศบาล (Municipality) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้น จังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการ (Command) เทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำ (Direction) และแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้น จังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน (Public Services)

#### (1.1) ระดับบนหรือจังหวัด (Upper-Tier Government)

ในระดับนี้จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มีจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป คือ

(1.1.1.) To มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว (Greater Tokyo Area) และด้วยความที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ จึงทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ Special Ward หรือที่เรียกว่า Ku จำนวน 23 แห่ง

(1.1.2.) Do มี 1 จังหวัด คือ Hokkaido

(1.1.3.) Fu มี 2 จังหวัด คือ Osaka และ Kyoto

(1.1.4.) Ken มี 43 จังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

#### (1.2) ระดับล่างหรือเทศบาล (Lower-Tier Government)

ระดับนี้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน (Basic Services) ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) มีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities หรือที่เรียกว่า Shi) เทศบาลเมือง (Towns หรือที่เรียกว่า Cho หรือ Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages หรือที่เรียกว่า Son

<sup>82</sup> กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *โครงสร้างการปกครองมหานครโตเกียว*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 3.

หรือ Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติคณะรัฐมนตรี (Cabinet Resolution) ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ 12 แห่ง คือ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba<sup>83</sup> โดยเทศบาลนครพิเศษ (Special Designate Cities) เหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไป (General Designate Cities) กล่าวคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด และ ใน ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย<sup>84</sup>

## (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (General Form) ดังได้กล่าวมาแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Form) ซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization Territory) และองค์การกระจายอำนาจทางการกิจการ (Decentralization Governance) ได้แก่<sup>85</sup>

### (2.1) เขตการปกครองพิเศษ (Special Wards หรือที่เรียกว่า Ku)<sup>86</sup>

เขตการปกครองพิเศษ หรือที่ภาษาญี่ปุ่น เรียกว่า คุ (Ku) มีเฉพาะเขตชั้นในของมหานครโตเกียว โดยมีทั้งหมด 23 เขต ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอันที่จริงในปัจจุบันนี้ คุ (Ku) ก็คือ เทศบาลที่ตั้งอยู่ในมหานครโตเกียวนั่นเอง จะต่างจากเทศบาลนครอื่นตรงที่มีได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หากกิจการใดครอบคลุมพื้นที่กว้างเกินกว่าพื้นที่ของแต่ละคุจะดำเนินกิจการนั้นได้จะต้องดำเนินการโดยมหานครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล (Established Hospital) การวางแผนผังเมืองของชุมชนเมือง (City Planning) การกำจัดขยะมูลฝอย (Solid Waste disposal) การดับเพลิง (Fire Department) ฯลฯ

<sup>83</sup> โกวิทท์ พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 43.

<sup>84</sup> Ministry of Home Affairs. (1996). *Survey of Municipalities in Japan*. pp. 6, 27, 29 and 50

<sup>85</sup> ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน กพ. หน้า 73-74.

<sup>86</sup> Norton Alan. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Vermont: Edward Elgar. pp. 462-464.

(2.2) สหการ (The Cooperatives of Local Authorities หรือที่เรียกว่า Jimu-kumiai)<sup>87</sup>

สหการท้องถิ่น (The Cooperatives of Local Administration) คือ รูปแบบขององค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) ที่ประสงค์จะร่วมมือกันจัดทำภารกิจบางประการรวมกัน สหการจึงเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำภารกิจ (Preparation Missions) ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นการจัดทำบางส่วนหรือทั้งหมดสหการท้องถิ่น เป็นองค์กรบริหารงานทั่วไปร่วมกัน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย สำนักงาน (Office) และบุคลากร (Staff) โดยปกติ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองมักมีสำนักงานร่วมกัน

(2.3) องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน (Property Wards)<sup>88</sup>

องค์กรที่มีหน้าที่ในการรักษาทรัพย์สิน รูปแบบที่องค์กรท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแล และบริหารทรัพย์สินตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จะเป็นการจัดตั้งร่วมกันโดยเทศบาลทั้ง 3 ประเภท ซึ่งทรัพย์สินโดยส่วนใหญ่จะได้แก่ คลองส่งน้ำ หนอง บึง และสุสาน ที่ดินที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่กำหนดให้ทำการเกษตร ทุ่งนา ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ น้ำพุร้อน

(2.4) องค์กรพัฒนาทรัพย์สิน (Local Development Corporations)

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อสนองตอบความต้องการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 องค์กรขึ้นไป โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค (Region Development Plan)<sup>89</sup> โครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน (Airport) และการพัฒนาเมือง (Urban Development) เป็นต้น

<sup>87</sup> Nabuki Mochida. "Reclassification of Local Authorities in Japan" in *The Reclassification of Local Authorities*. pp. 57-58.

<sup>88</sup> Norton Alan. Ibid. p. 462.

<sup>89</sup> โกวิทช์ พวงงาม. อ้างแล้ว. หน้า 44.

ตารางที่ 1 จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (ค.ศ. 2002)<sup>90</sup>

การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น	จำนวนองค์กร
หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (General From)	
จังหวัด (Prefectures) จำนวนรวม	47
- To	1
- Do	1
- Fu	2
- Ke	43
หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (General From)	
เทศบาล (Municipalities) จำนวนรวม	3,218
- เทศบาลนคร (Cities หรือที่เรียกว่า Shi)	675
- เทศบาลเมือง (Towns หรือที่เรียกว่า Cho หรือ Machi)	1,981
- เทศบาลหมู่บ้าน (Villages หรือที่เรียกว่า Sho หรือ Mura)	562
หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special From) รวม	6,865
เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)	23
สหการ (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)	
องค์กรดูแลทรัพย์สิน (Property Wards)	2,696
องค์กรพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)	4,140
	6

## 2) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal Structure of Local Government)

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง รูปแบบของการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่น (Local Council) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) และผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Head of Local Government) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร การบริหารงานภายใน (The Executive of Internal Administration) และอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

<sup>90</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17–18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545.



## (1) สภาท้องถิ่น (Local Council)

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (Direct of Popular Vote) ในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี<sup>91</sup> สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยในแต่ละขนาดจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ

(1.1) สภาจังหวัด (Administrative Organization Council Provincial) จะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40–120 คน

(1.2) สภาเทศบาลนคร (City Council) จะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน

(1.3) สภาเทศบาลเมือง (Town Municipal Council) และสภาเทศบาลหมู่บ้าน (Villages Municipal Council) จะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12–30 คน

จำนวนดังกล่าวนี้อาจถูกลดลงได้ตามกฎหมายลำดับรอง หรือจำนวนประชากรที่ลดลง

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voter) นั้น กฎหมายกำหนดว่าจะต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีขึ้นไป และพำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าสามเดือน ในส่วนของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งนอกจากจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง (Voter) และมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีแล้ว กฎหมายยังกำหนดไว้อีกว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หรือนายกเทศมนตรี (Mayor) ในเวลาเดียวกัน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเองขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปจะมี 4 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้นโดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องขอของสมาชิกโดยส่วนใหญ่

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้<sup>92</sup>

<sup>91</sup> Yasataka Matsufuji. (2011). *Historical Development of Nippon Local Governance Vol.6* . Takasaki City University of Economics. p. 11.

<sup>92</sup> โกวิทช์ พวงงาม. (2553). *การปกครองท้องถิ่น : ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เพอร์เน็ท. หน้า 113.

(1) อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ

(2) อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร

(3) อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตราภาษีอากรของท้องถิ่น (Local Taxes) ค่าธรรมเนียม (Fees) และขอซื้อขายการกระทำสัญญาต่างๆ (Contracts)

(4) อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ

(5) อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล

(6) อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ (Vote of No Confidence) อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก (Resign) หรืออาจยุบสภา (Dissolution of the Parliament) ได้ภายในสัปดาห์นับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสัปดาห์ก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง

(2) ฝ่ายบริหาร (The Executive)

ฝ่ายบริหารญี่ปุ่น ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ (1) หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่เรียกว่าผู้บริหารท้องถิ่น (Head of Local Government) ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และนายกเทศมนตรี (Mayor) และ (2) คณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ (Executive Committee) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

(2.1) ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น (Head of Local Government)

เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Direct Election) ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หรือนายกเทศมนตรี (Mayor) โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี กฎหมายกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้

(2.1.1) เป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่พำนักอยู่ในเขตปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ไม่น้อยกว่าสามปี

(2.1.2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี

(2.1.3) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ (Diet) และสมาชิกสภาท้องถิ่น (Local Council) ในเวลาเดียวกัน

ส่วนผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง (Voter Elected) เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ยกเว้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี

ในส่วนของการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้ง (Appointment) รองผู้ว่าราชการจังหวัด (Vice Governor) หรือรองนายกเทศมนตรี (Deputy Mayor) และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief Accountant) และสมุหบัญชี (Treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น (Local Council) และจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Power of Head of Local Government) ตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

- (1) อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด
- (2) อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- (3) อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณ รวมทั้งควบคุมดูแล

บัญชีการเงิน

- (4) อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ
- (5) อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
- (6) อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้งบริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจ

สาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ

- (7) อำนาจในการเรียกประชุมสภาท้องถิ่น
- (8) อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่างๆ ที่เห็นสมควรให้สภาท้องถิ่น

ประชุมพิจารณา

- (9) อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย
- (10) อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น

นอกจากอำนาจต่างๆ เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินการบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง ดังนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการดูแลให้กิจการนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางได้วางไว้

(2.2) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee)<sup>93</sup>

การตั้งคณะกรรมการบริหาร ถือเป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุล (Balance) ไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมือง (Political Impartiality) และไม่มือคด (Bias) ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระ (Autonomy) จากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร

สำหรับที่มาของสมาชิกของคณะกรรมการบริหารนี้โดยส่วนใหญ่ก็ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น (Approval of Local Council) และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3-4 ปี จะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee) เท่านั้น ที่อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกเป็นของสภาท้องถิ่น โดยการคัดเลือกมาจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่

ส่วนการทำงานของคณะกรรมการบริหารนี้จะทำงานแบบไม่เต็มเวลา เว้นแต่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น และคณะกรรมการเหล่านี้จะไม่มีอำนาจในการจัดทำหรือบริหารงบประมาณ (Budget Administration) ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย (Bill) ไม่มีอำนาจกำหนดอัตราภาษี (Tax Rate) หรือเก็บภาษี (Tax) และค่าธรรมเนียมอื่นๆ (Other Fees) และไม่มีอำนาจในการส่งหลักฐานบัญชีให้กับสภาท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Units of Local Government) ในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญ ดังนี้<sup>94</sup>

## (2.2.1) มีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล

ก. คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)

ข. คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)

ค. คณะกรรมการบุคคล (Personal Committee)

ง. คณะกรรมการผู้สอบบัญชี (Inspection Committee)

## (2.2.2) มีเฉพาะในระดับจังหวัด

จ. คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)

<sup>93</sup> Chiho Jichi Kenkyu Kiko. (1997). *Nihon no Chho Jichi Seido Gaiyo (An Outline of Local Self-Government in Japan)*. p. 12.

<sup>94</sup> OECD. (1997). *Managing across Levels of Government: Japan*. p. 294.

ฉ. คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee)

ช. คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee)

ซ. คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment Committee)

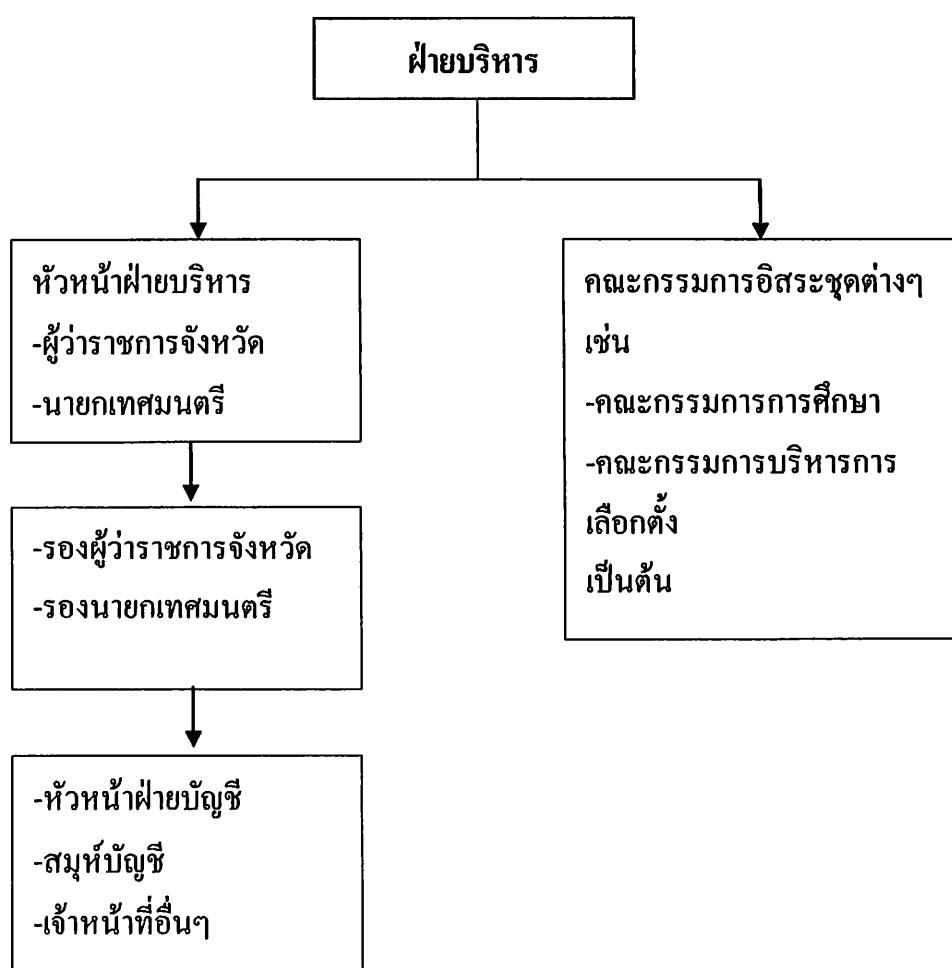
ฅ. คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

### (2.2.3) มีเฉพาะในระดับเทศบาล

ญ. คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)

ฎ. คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re-examination Committee)

### แผนภาพที่ 2 โครงสร้างของฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น



## 2.4.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น (Element of Local Government) มีประเด็น ที่ควรพิจารณา ดังนี้

### 1) เกณฑ์การจัดตั้ง (Establishment Make) และการยกฐานะ (Status)

สำหรับคุณสมบัติ (Property) ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับต่างๆ ของประเทศญี่ปุ่น เป็นการจัดตั้งขึ้นตามระดับความเจริญทางเศรษฐกิจ (Economy) สังคม (Society) และลักษณะภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ (History) เป็นสำคัญ ไม่ได้มีกฎเกณฑ์ข้อกำหนดในเรื่องประชากรและพื้นที่ที่ชัดเจนนัก จะมีเพียงแต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้กว้างๆ ดังนี้<sup>95</sup>

(1) ต้องมีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

(2) ประชากรร้อยละ 60 จะต้องประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรม (Industry) หรือประกอบกิจการค้า (Business)

(3) ความหนาแน่นของเคหะสถานในเมืองหรือย่านการค้าจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ส่วนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีประชากรต่ำกว่า 50,000 คน ให้จัดเป็นเทศบาลเมือง (Towns หรือที่เรียกว่า Cho หรือ Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages หรือที่เรียกว่า Son หรือ Mura) โดยเงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลเมืองเป็นเรื่องของแต่ละจังหวัดจะกำหนดขึ้นเอง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเทศบาลหมู่บ้านนั้นไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขโดยกฎหมายไว้แต่อย่างใด

จากข้อกำหนดดังกล่าวส่งผลให้ขนาดของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับของญี่ปุ่น มีลักษณะที่หลากหลายมากทั้งในเชิงประชากรและพื้นที่ ดังเช่น ในระดับจังหวัด Tokyo มีประชากรมากกว่า 11 ล้านคน ในขณะที่ Tottori มีประชากรเพียง 600,000 คน หรือในส่วนของพื้นที่ Hokkaido มีพื้นที่กว่า 80,000 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่ Kagawa มีพื้นที่เพียง 2,000 ตารางกิโลเมตร<sup>96</sup> ส่วนระดับเทศบาลนั้น เทศบาลเมือง Yokohama มีประชากรมากกว่า 3 ล้านคน ในขณะที่เทศบาลหมู่บ้าน Aogashima มีประชากรเพียง 200 คน

<sup>95</sup> Local Autonomy College. (1997). *Local Administration in Japan*. Tokyo, Nihon no Chiho Jichi. p. 16.

<sup>96</sup> Ministry of Home Affairs. (1996). *Survey of Municipalities in Japan*. p. 53.

เท่านั้น หรือในส่วนของพื้นที่ เทศบาลเมือง Ashoro มีพื้นที่ถึง 1,400 ตารางกิโลเมตร ในขณะที่เทศบาลเมือง Takashima มีพื้นที่เพียง 1.3 ตารางกิโลเมตร<sup>97</sup>

ลักษณะของความหลากหลายที่เกิดขึ้นนี้ ได้ก่อให้เกิดท้องถิ่นขนาดเล็กขึ้นจำนวนมาก ซึ่งภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ขยายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งก็ส่งผลให้ศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านั้น ไม่เพียงพอที่จะรองรับอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ใน ค.ศ. 1953 รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายส่งเสริมการรวมท้องถิ่น (โดยเฉพาะในระดับเทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้าน) โดยกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลเมืองและเทศบาลหมู่บ้านต้องมีประชากรมากกว่า 8,000 คนขึ้นไป ซึ่งผลจากการออกกฎหมายส่งผลให้เทศบาลลดจำนวนลงอย่างมาก ดังจะได้พิเคราะห์จากตารางที่ 2 ตารางแสดงความเปลี่ยนแปลงของจำนวนเทศบาล (ค.ศ. 1945 ค.ศ. 1953 ค.ศ. 1956 และ ค.ศ. 2002)<sup>98</sup>

เดือน/ปี	จำนวนเทศบาลนคร	จำนวนเทศบาลเมือง	จำนวนเทศบาลหมู่บ้าน	รวม	หมายเหตุ
เดือนตุลาคม 1945	205	1,797	8,518	10,520	
เดือนตุลาคม 1953	286	1,966	7,616	9,868	ใช้บังคับกฎหมาย
เดือนกันยายน 1956	498	1,903	1,574	3,975	ส่งเสริมการรวม
เดือนเมษายน 2002	675	1,981	562	3,218	เทศบาล ค.ศ. 1953

## 2) การกิจและอำนาจหน้าที่

ตามที่กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้<sup>99</sup>

- (1) กิจการเกี่ยวกับตุลาการ (Judiciary)
- (2) กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา (Criminal Punishment)

<sup>97</sup> *Ibid.* pp. 6, 27, 29 and 50

<sup>98</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan–Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17–18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545.

<sup>99</sup> ปรัชญา เวสารัชช. อ้างแล้ว. หน้า 61–62.

- (3) กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ (Transport and National Telecommunications)
- (4) กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์ (Postal)
- (5) กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ (Education and National Research)
- (6) กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ (Hospital and National Health Station)
- (7) กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์ (Navigation, Meteorology and Hydrography)
- (8) กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์และห้องสมุดระดับชาติ (Museum and National Library)

ในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น (Directly Functions)

การกำหนดหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการของการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง เช่น<sup>100</sup>

(1) สาธารณสุขและอนามัย (Health)

การสาธารณสุขและอนามัยเป็นบริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัย โดยครอบคลุมด้านสาธารณสุข (Public Health) การรักษาพยาบาล (Treatment) และเภสัชกรรม (Pharmacy) ซึ่งท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัย (Health Service) และสาธารณสุข (Public Health) ในพื้นที่ใหญ่ๆ ในขณะที่เทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน (Inoculate) การออกใบอนุญาตฌาปนกิจศพ (Burial Licensing) การจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็ก (Maternal and Child Health Center) และการให้บริการพยาบาล (Ambulance Service) เป็นต้น

(2) สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

การให้บริการที่สำคัญในด้านนี้ ได้แก่ สวัสดิการเด็ก (Child) ซึ่งจัดในรูปแบบศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการหรือเด็กที่มีปัญหาด้านการฟัง การพูด การจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน บ้าน

<sup>100</sup> OECD. *Ibid.* p 296-297.



เด็ก และสวัสดิการผู้สูงอายุ (Elder Welfare) ซึ่งจัดในรูปการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเอง การจัดตั้งอำนาจความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา

### (3) โครงสร้างพื้นฐาน (Fundamental Structure)

โครงสร้างพื้นฐาน (Fundamental Structure) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่น การวางผังเมือง (City Planning) การดูแลถนนหนทาง (Street Maintained) แม่น้ำ (River) ท่อระบายน้ำ (Drain) และที่พักอาศัย (Shelter) เป็นต้น

### (4) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce and Industry)

บริการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce and Industry) เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรม สร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุน ทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม และกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิต ซึ่งในการนี้เทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่น สมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

### (5) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fishery)

งานด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมงเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตร (Agricultural Extension) ป่าไม้ (Timber) และประมง (Fishing) เพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม

### (6) การศึกษา (Education)

การให้ระบบการศึกษาเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคม สำหรับการศึกษาในระบบโรงเรียนของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการปฏิรูปขยายการศึกษาภาคบังคับ อันประกอบด้วย ระดับประถม (Elementary Level) ระดับมัธยมต้น (Secondary School) และระดับมัธยมปลาย (High School) ซึ่งในส่วนของการศึกษาภาคบังคับนี้ เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษา และระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และโรงเรียนพิเศษ (Special School) เช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการ (Disabled School)

### (7) การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดคล้อง ควบคุมมลภาวะ

(Control Pollution) และกำจัดมลภาวะ (Decontamination) ซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศ (Air) น้ำ (Water) ดิน (Soil) เสียง (Sound) การสั่นสะเทือน (Vibration) และกากของเสีย (Waste)

(8) ตำรวจ (Police)

กิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

(9) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Protection)

ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกิจการด้านนี้อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของตำรวจ แต่หลังสงคราม เทศบาลได้เป็นผู้เข้ามารับผิดชอบดูแลแทนเป็นส่วนใหญ่ กิจการในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัย รวมทั้งควบคุมน้ำท่วม (Control Flood) ให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุ (Help During the Storm) และให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน (Emergency Rescue Accident) การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลอาจดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

(10) วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporation)

การจัดการด้านวิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่นถือเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น และเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไป โดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง คือ

(10.1) ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprise) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชน โดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้ สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นนี้จะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไป และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมักมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้งานกิจการประเภทนี้ ได้แก่ ระบบน้ำประปา (Water Supply System) การขนส่ง (Transport) การกำจัดของเสีย (Disposal Waste) การไฟฟ้า (Electricity) และก๊าซ (Gas) เป็นต้น

(10.2) ทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporation) ในลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินการบางอย่าง โดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชน และมีการจัดการจากผู้ชำนาญการ นอกจากนี้ บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการโดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โครงการที่บริษัทท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยนั้นจะมีประเภทต่างๆ เช่น

(10.2.1) โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมือง คือ การปลูกบ้านพักอาศัย การอุตสาหกรรม และการก่อสร้าง โครงการเกษตร ป่าไม้ และประมง

(10.2.2) โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่างๆ

(10.2.3) โครงการที่เกี่ยวกับการศึกษา ภาควัฒนธรรม โดยอาจจะดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชน ห้องแสดงภาพ ห้องสมุด และการป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์

#### (11) ด้านวิเทศสัมพันธ์

งานวิเทศสัมพันธ์เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศ โดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้น เปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้ โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลาง ลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้ เช่น จังหวัด Aichi ซึ่งมีเทศบาลนคร Nagoya เป็นนครใหญ่ ได้สถาปนาความสัมพันธ์กับมลรัฐ Victoria ซึ่งมีนครใหญ่ คือ Melbourne ในเครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) และมณฑล Jiangsu ซึ่งมีนครใหญ่คือเมือง Nanjing ของสาธารณรัฐประชาชนจีน (People's Republic of China)

#### 2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate Function)

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปได้อีก 2 ประเภท คือ

(1) เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (Mandate Function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อ และการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา

(2) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือ รัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้แย้งและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ สำหรับจำนวนของหน้าที่ประเภทนี้ที่มอบให้แก่ท้องถิ่นมีประมาณ 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็น 70-80% ของกิจกรรมทั้งหมดของจังหวัด ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้

ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง

ถึงแม้กฎหมายจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับไว้อย่างชัดเจนระหว่างท้องถิ่น และรัฐบาลกลางมีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกัน<sup>101</sup> คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติ ส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลที่จะดำเนินการได้ และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาค ทั้งนี้เทศบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองทั้งสามระดับก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับต่างๆ ดังตัวอย่างจะพิเคราะห์ได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 การแบ่งภาระหน้าที่การปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในระดับต่าง<sup>102</sup>

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (การทูต) การป้องกันประเทศ การนิติบัญญัติ และ บตลงโทษ	ตำรวจ	การป้องกันอัคคีภัย
โครงสร้างพื้นฐาน	ทางด่วน ทางหลวง (บางส่วนที่กำหนด) แม่น้ำชั้นหนึ่ง	ทางหลวง (อื่นๆ) ถนนแม่น้ำชั้นหนึ่ง (ในเขตที่กำหนด) แม่น้ำชั้นสอง ท่าเรือ อ่าว เคหะชุมชน กำหนดผังเมือง	งานผังเมือง ถนนในเขต แม่น้ำชั้นรอง ท่าเรือ อ่าว เคหะชุมชน การระบายน้ำ

<sup>101</sup> ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2542). “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศรวบรวมบทความทางวิชาการ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. ศิริพร วัชชวัลคุ (บรรณาธิการ). *เนื่องในโอกาสครบ 50 ปี การสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. หน้า 136-173.

<sup>102</sup> เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan–Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม พ.ศ. 2545.

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
การศึกษา	มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน (ในมหาวิทยาลัย)	โรงเรียนมัธยม และ โรงเรียน การศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือน นุคถาวร และสวัสดิการของครู	โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนระดับ มัธยมศึกษาชั้นต้น
สวัสดิการ การอนามัย และการ ประกันสังคม	ประกันสังคม ใบอนุญาตวิชาชีพแพทย์ ใบอนุญาตเวชภัณฑ์และ อื่นๆ	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้ชรา สถานีนอนามัย	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการผู้ชรา การพยาบาลผู้ชรา สวัสดิการเด็ก ประกันสุขภาพ น้ำประปา การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล สถานีนอนามัย
อุตสาหกรรมและ เศรษฐกิจ	เงินตรา สุทธากร การค้า โทรคมนาคม ไปรษณีย์ นโยบายเศรษฐกิจ ป่า สงวน	ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ ท้องถิ่น ฝึกออาชีพ ตรวจสอบสภาพธุรกิจของ อุตสาหกรรมขนาดกลางและ เล็ก	ส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น การปรับการใช้พื้นที่ เกษตร

### 3) การคลังท้องถิ่น<sup>103</sup>

ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นนับว่าสูง ค่าใช้จ่ายรวมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบเท่าของรัฐบาลกลาง ถึงแม้สัดส่วนรายได้จากภาษีรายได้ที่เก็บโดยรัฐบาลกลางและท้องถิ่นจะอยู่ที่ 2 ต่อ 1 แต่รัฐบาลกลางก็ได้โอนเงินให้ท้องถิ่นในรูปแบบการจัดสรรภาษีให้แก่ท้องถิ่น การโอนภาษีให้ท้องถิ่น และการให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ซึ่งทำให้สัดส่วนค่าใช้จ่ายกลายเป็น 1 ต่อ 2

(1) งบประมาณที่รัฐบาลกลางเก็บนั้นส่วนหนึ่งจะแบ่งให้ท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสมของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณแบ่ง

<sup>103</sup> ปรัชญา เวสารัชช. อ่างแล้ว. หน้า 14-16.

ออกเป็นสองแบบ คือ การจัดสรรในรูปแบบรายได้จากภาษีกับการช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นการสนับสนุนโครงสร้างต่างๆ ที่จำเป็นของท้องถิ่น เมื่อมองในภาพรวมแล้วรายจ่ายของรัฐบาลกลางเท่ากับหนึ่งส่วน ในขณะที่ท้องถิ่นมีรายจ่ายสองส่วน การเก็บภาษีนี้นั้น ส่วนกลางจัดเก็บภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษีประกอบการ (Tax Operator) ภาษีการบริโภค (Consumption Tax) ในขณะที่ท้องถิ่นเก็บภาษีการที่อยู่อาศัย (Prefectoral Inhabitants Tax) ภาษีการค้า (Enterprise Tax) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Acquisition Tax) ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระในการจ่ายภาษีที่ตนเก็บได้ แต่ต้องทำตามเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากรัฐบาล แนวทางที่ต้องการกระจายอำนาจ คือ เพิ่มภาษีที่ท้องถิ่นเก็บได้เองและลดการขึ้นนำใน ส่วนของการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ในแง่รายรับรายจ่ายนั้น ใน ค.ศ. 1997 มีโครงสร้าง ดังนี้

#### (1.1) รัฐบาลกลาง

รัฐบาลท้องถิ่นจะมีรายรับจากภาษีระดับชาติ ได้แก่ ภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษีประกอบการ (Tax Operator) ภาษียาสูบ (Tobacco Consumption Tax) ภาษีสุรา (Liquor Tax) รวมทั้งการออกพันธบัตร (Bond) และอื่นๆ

#### (1.2) รัฐบาลท้องถิ่น

มีรายรับจากภาษีท้องถิ่น ภาษีที่ได้รับโอนมา ภาษีที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลกลาง เงินช่วยเหลือ ส่วนรายจ่าย ประกอบด้วย เงินเดือน (Salary) ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานทั่วไป (Cost of Administration) ค่าใช้จ่ายในการลงทุน (Cost of Investment) การกู้ยืมเงิน (Loans) เงินโอนจากบัญชีรัฐวิสาหกิจ (Enterprises the Account from Transfer) และอื่นๆ (Other)

#### (2) ที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Revenue)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นมาจาก 6 แหล่ง<sup>104</sup> คือ ภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ท้องถิ่น (Local Transfer Tax) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนให้ท้องถิ่น (Local Allocation Taxes) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (National Treasury Reimbursements) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (Local Bonds) และรายได้อื่นๆ ดังนี้<sup>105</sup>

#### (2.1) ภาษีท้องถิ่น (Local Tax)

ภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) เป็นรายได้หลักของรายได้ทั้งหมด ภาษีท้องถิ่นมีด้วยกันหลายประเภท เช่น ภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย (Prefectoral Inhabitants Tax) ภาษี

<sup>104</sup> OECD. *Ibid.* pp. 297–298.

<sup>105</sup> Jichi Sogo Center. (1994). *Local Tax System in Japan*. Tokyo: Jichi Sogo Center. pp. 10–15.

การค้า (Enterprise Tax) ภาษีรายได้ (Income Tax) ภาษียาสูบ (Tobacco Consumption Tax) ภาษีรถยนต์ (Automobile Tax) ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2556) ได้มีการจัดระบบและแยกแยะไว้อย่างดีในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล เช่น การจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับการอยู่อาศัย ซึ่งจะต้องเสียภาษีนี้ให้แก่ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีท้องถิ่นหลายประเภทเป็นภาษีเฉพาะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล กล่าวคือ ไม่ต้องเสียให้ทั้งสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมๆ กัน เช่น ค่าธรรมเนียม (Fee) ใบอนุญาตและภาษีล่าสัตว์ (License and Tax Hunting) ภาษีกอล์ฟ (Tax Golf) เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนภาษีผังเมือง (City Planning Tax) ภาษีการใช้น้ำ (Water Tax) และกำไรจากที่ดินเป็นของเทศบาล

#### (2.2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ (Local Transfer Tax)

ภาษีประเภทนี้ เป็นภาษีที่รัฐแบ่งจากภาษีของรัฐ อันได้แก่ ภาษีเงินได้ (Income Tax) ภาษีสสุรา (Liquor Tax) สำหรับจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เพื่ออุดหนุนว่างระหว่างความต้องการรายได้ที่จำเป็นสำหรับค่าใช้จ่ายพื้นฐาน และรายได้พื้นฐานที่ท้องถิ่นหาได้ เพราะรายได้ที่หาได้นั้น ในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะรักษามาตรฐานของการดำเนินงาน และการให้บริการต่างๆ อยู่ในภาวะปกติได้

#### (2.3) ภาษีที่รัฐจัดเก็บและโอนมอบให้ (Local Allocation Tax)

ภาษีประเภทนี้จริงๆ แล้วเป็นภาษีท้องถิ่น แต่เพื่อความสะดวกและประสิทธิภาพในการจัดเก็บ รัฐจึงเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บและโอนมอบต่อไปให้ท้องถิ่นประเภทต่างๆ ตามสัดส่วน ภาษีประเภทนี้มีด้วยกัน 6 ชนิด คือ ภาษีบริโภค (Consumption Tax) ภาษีถนน (Road Tax) ภาษีน้ำมันปิโตรเลียม (Light Oil Delivery Tax) ภาษีน้ำมันเครื่องบิน (Jet Fuel Tax) ภาษีการตรวจสภาพและน้ำหนักยวดยาน (Validating and Vehicle Weight Tax) และภาษีน้ำหนักพิเศษ (Extra Weight Tax)

#### (2.4) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้ (National Treasury Reimbursement)

รายได้ประเภทนี้ปรากฏในลักษณะของเงินอุดหนุน เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องต่างๆ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการควบคุมทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์และการดำเนินการที่เคร่งครัด เพื่อสนับสนุนเป็นค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจของรัฐที่ได้รับมอบหมาย และเพื่อการดำเนินการของท้องถิ่นในการส่งเสริมเป้าหมายต่างๆ ของรัฐ

#### (2.5) พันธบัตรเงินกู้ท้องถิ่น (Local Bond)

รายได้ของเงินกู้ในรูปแบบของพันธบัตร ส่วนใหญ่ท้องถิ่นจะกู้เงินจากรัฐบาลเพื่อการดำเนินการในโครงการใหญ่ๆ ที่มีระยะเวลาดำเนินการยาวจากประชาชนส่วนใหญ่ใน

ท้องถิ่น จึงเป็นการแบ่งเบาภาระทางการคลังของท้องถิ่น โดยประชาชนในพื้นที่อย่างเท่าเทียมกัน

## (2.6) รายได้อื่นๆ

รายได้ส่วนนี้จะมาจากค่าธรรมเนียมการหาประโยชน์ในทรัพย์สิน การบริจาค

เมื่อพิจารณาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ได้แก่

1) การก่อกำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นการจัดตั้งโดยรัฐตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกับวิวัฒนาการของต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งท้องถิ่นถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมชาติของท้องถิ่นเอง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจจนทำให้เกิดชุมชนที่ประกอบด้วยชนชั้นใหม่ อันได้แก่ พ่อค้า ช่างฝีมือ นายธนาคาร ในยุคศักดินาทำให้ชุมชนหรือเมืองใหม่มีภารกิจหรือบุคลากรของตนเอง ต่อมารัฐจึงได้ออกกฎหมายมารับรองความมีอยู่ของท้องถิ่น และมีการปรับปรุงพัฒนาไปตามสภาพการของสังคม ด้วยเหตุนี้ ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศดังกล่าว จึงเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดระบบการปกครองในระดับชาติขึ้น ซึ่งตรงข้ามกับของประเทศไทยที่การปกครองระดับชาติกลับเป็นกรอบที่กำหนดระบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ความแตกต่างเหล่านี้มีผลต่อการดำเนินการของท้องถิ่นทั้งในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ การคลังท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

2) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยรัฐ การจัดตั้งจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐและกระแสทางการเมืองที่เกิดขึ้นในขณะนั้นๆ ทำให้ขาดการวางแผน การมองภาพรวมของการกระจายอำนาจทั้งระบบที่สัมพันธ์กับพัฒนาการของสังคมภายในและภายนอกประเทศเป็นเหตุให้ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยรวมสับสนและไม่เป็นไปในทางเดียวกัน

3) เมื่อรัฐเป็นผู้สร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการสำคัญ คือ (1) รายได้ (2) จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และ (3) ขนาดของพื้นที่ ดังจะเห็นได้จากกรณีของเทศบาลประเภทต่างๆ ต่อมาเมื่อรัฐต้องการให้มีพื้นที่การปกครองท้องถิ่นขยายมากขึ้น รัฐจึงได้ลดระดับของเกณฑ์ลงมาดังจะเห็นได้จากกรณีของสุขาภิบาล และในที่สุดรัฐก็ขยายครอบคลุมพื้นที่ชนบทที่เหลือทั้งหมดโดยไม่ใช้เกณฑ์อะไรเลย นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ยิ่งรัฐลดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมาเท่าไร รัฐก็ยิ่ง



เข้าไปแทรกแซงมากขึ้น โดยเฉพาะในแง่การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการบริหาร

นอกจากนี้ รูปแบบการปกครองท้องถิ่น 2 ส่วนที่สำคัญ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ซึ่งมีที่มาและลักษณะที่แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีพัฒนาการที่เป็นไปตามกฎหมายและการปกครองภายในประเทศ โดยจะได้ทำการศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับของไทยในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลและแบบเทศบาลในประเด็นและสาระสำคัญต่อไป