



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นการที่รัฐบาลมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้ท้องถิ่นดำเนินการในรูปของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยให้มีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีความสำคัญ คือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในด้านการคลัง เพื่อนำงบประมาณของท้องถิ่นมาดำเนินการ มีพนักงานหรือข้าราชการผู้ปฏิบัติงานของท้องถิ่นโดยตรง และที่สำคัญจะต้องมุ่งเพื่อให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง กล่าวคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยการเลือกตั้งตัวแทนที่มาจากคนในท้องถิ่นด้วยกัน ทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลได้กระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาจากการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้องค์การปกครองท้องถิ่น ยังสามารถเข้าใจและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการ ทางส่วนกลางจึงได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามสมควรภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและบริหารของท้องถิ่น ทำให้มีอำนาจในการตรากฎหมายของท้องถิ่นและบริหารงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชน ดังนั้น การควบคุมจากส่วนกลาง หรือทางราชการจึงควรเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ (tutelage control) เพียงเพื่อเป็นการควบคุมให้ท้องถิ่น ดำเนินงานโดยชอบและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแตกต่างกับ

การควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) ที่ทางราชการใช้กับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ตามรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. กรุงเทพมหานคร และ
5. เมืองพัทยา

นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง กล่าวคือ ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งจังหวัดที่มีได้อยู่ภายในเขตเทศบาล หรือ สุขาภิบาล พื้นที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่จึงอยู่ในเขตชนบทที่มีเนื้อที่กว้างขวาง แต่มีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัดและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร กับให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งของทางราชการ ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แต่เมื่อพิจารณาถึง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกสถานะหนึ่งด้วย จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานขององค์การฯในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัด มีอำนาจตามกฎหมายในการควบคุมกำกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารราชการ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดได้แต่ในขณะเดียวกันสภาจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนกลับไม่มีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานกิจการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเมื่อสภา

จังหวัดมีมติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการในเรื่องใด หากผู้ว่าฯไม่เห็นชอบด้วย ย่อมสามารถใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้

ดังนั้น สถานภาพทางกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (executive unit)
2. ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ควบคุม กำกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมายที่ทางราชการกำหนด (tutelage unit)

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อย่างกว้างขวางเช่นนี้ เป็นผลให้อำนาจของสภาจังหวัดในการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการบริหารงานขององค์การฯ ไม่ใคร่จะมีประสิทธิภาพ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลยพินิจตามที่กฎหมายให้ไว้ กำหนดนโยบายในการบริหารงานขององค์การฯ ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระ (autonomy) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเหตุที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการมีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยอีกสถานะหนึ่ง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้นจึงมีประเด็นในการพิจารณาว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้งของทางราชการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะถือว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น

กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศหรือไม่ และถ้าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะมีความจำเป็นมากน้อยเพียงใด ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้บริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวความคิดของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ส่วนใหญ่เป็นเขตชนบทที่ยังไม่มีความเจริญเพียงพอจะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศได้ อีกทั้งยังขาดแคลนความพร้อมในด้านต่าง ๆ เช่น รายได้ของท้องถิ่นที่นำมาจัดสรรเป็นงบประมาณส่วนจังหวัดมีไม่เพียงพอ ยังต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รวมไปถึงบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นอยู่มากที่ต้องอาศัยปัจจัยในการทำงานจากส่วนภูมิภาค เช่น ส่วนราชการประจำจังหวัดและอำเภอ ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการประสานการปฏิบัติงานขององค์การฯ โดยการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ของจังหวัด ทั้งของส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเต็มที่ ภายใต้การควบคุมการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และมีความเห็นว่ารูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเหมาะสมกับสภาพชนบทไทย ตราบจนเมื่อท้องถิ่นใดมีความเจริญเพียงพอก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาลและเทศบาลต่อไป

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเปรียบเทียบกับประเทศตะวันตกบางประเทศ ซึ่งเป็นแม่แบบของการปกครองท้องถิ่น และจะได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของกฎหมายเกี่ยวข้อ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันว่า ได้เอื้ออำนวยต่อหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสภาจังหวัดหรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะต่อหลักการที่จะให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดความต้องการของตนเอง เช่น การตราข้อบัญญัติจังหวัด การพัฒนาตนเอง การจัดสรรและบริหารงบประมาณของท้องถิ่น และสามารถบริหารกิจการได้โดยอิสระตามความจำเป็น ตลอดจนเสนอข้อ เสนอแนะ เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเอง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ในทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง

1. ศึกษาหลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) ที่ใช้เป็นแบบแผนของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) ที่ใช้เป็นแบบแผนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) ในระดับต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายปกครองของไทยเป็นหลักและพิจารณาโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบ

2. ศึกษาทฤษฎีกฎหมายปกครองเกี่ยวกับอำนาจของราชการส่วนกลางในการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) การควบคุมกำกับ (tutelage control) และการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะเน้นศึกษาความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย (legal approach)

3. การศึกษาวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาพรวม โดยบ่งชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ที่มีต่อกันระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะต่าง ๆ

4. ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ไม่มีประสิทธิภาพที่จะพัฒนาท้องถิ่นอย่างเพียงพอ

5. เสนอแนะข้อเสนอนิทางกฎหมายที่เหมาะสมในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคำนึงถึงในทางทฤษฎีกฎหมายปกครองและรัฐประศาสนนโยบาย (public policy) ทั้งนี้ เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการและประชาชนควบคู่กันด้วย

ก. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยเน้นในประเด็นของความสัมพันธ์ในทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้และการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะต่าง ๆ จากทางราชการ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีต่อความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด
3. เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะในทางกฎหมายที่เหมาะสม ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในอันที่จะพัฒนาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการปกครองท้องถิ่นของไทย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข. ทฤษฎี แนวความคิด และสมมุติฐานของการวิจัย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ดีจะต้องมีการให้แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยอยู่ภายใต้การตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน กล่าวคือ กฎหมายจะกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน และทั้งสององค์กรจะมีฐานะที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือโดยมิชอบ อันจะทำให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมได้
2. ทฤษฎีการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปนั้นถือว่าทางราชการหรือฝ่ายปกครองจะต้องควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น ในลักษณะของการควบคุมกำกับ (tutelage control) กล่าวคือ ทางราชการจะต้องให้ท้องถิ่นบริหารโดยอิสระ (autonomy) เพียงแต่คอยควบคุมมิให้ท้องถิ่นดำเนินการเกินหรือนอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งต่างจากการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) ที่ทางราชการใช้กับราชการบริหารส่วน

กลางและส่วนภูมิภาค โดยมีอำนาจควบคุมการดำเนินงานในทุกชั้นตอนได้

3. แนวความคิดของกระทรวงมหาดไทยยึดหลักการว่า ควรคงรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประสานประโยชน์ของท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของจังหวัด ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และเน้นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล มากกว่า ซึ่งมีเหตุผลมาจากการยึดหลักประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญและเหตุผลดังกล่าวจะเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ด้วย

4. สมมติฐานของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานและบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง แต่อำนาจของสภาจังหวัดในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ มีผลทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร การแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทในการดำเนินงานปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้แก่สมาชิกสภาจังหวัด จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้ดี และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

ค. วิธีดำเนินการวิจัย

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (analytical descriptive) โดยวิจัยทางเอกสาร (documentary research) ในส่วนของเนื้อหาทางกฎหมาย (legal approach) เป็นหลัก โดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในส่วนของทฤษฎีการบริหารราชการ ทฤษฎีการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น ลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ เอกสารการวิจัย

ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ทั้งในสาขานิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ โดยจะเป็น การศึกษาถึงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นหลัก พิจารณาหลักกฎหมายและทฤษฎีของต่าง ประเทศเปรียบเทียบประกอบ ตลอดจนมีการสนทนาถึงแนวความคิดของข้าราชการของกระทรวง มหาดไทย และสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อนำมากำหนดเป็นข้อสังเกตในการศึกษาวิจัยและให้เกิด ทัศนะที่กว้างขึ้น

การวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ โดยการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเหตุผลในทางประวัติศาสตร์นี้อาจให้คำตอบเกี่ยวกับสาเหตุแห่งความสำเร็จ หรือความล้มเหลวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันได้ เมื่อได้ข้อมูลทั้งจากตำรา เอกสารบทความทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ แล้วนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึง

1. ระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของท้องถิ่น โดยเน้น ความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด
2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราช บัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและ อุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย
3. ขอบเขตและลักษณะของการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่น และการ ควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากทางราชการ
4. การกำหนดข้อเสนอแนะในทางกฎหมายที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขกฎหมายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ

ง. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงทฤษฎีกฎหมายปกครองว่าด้วยการรวมอำนาจปกครอง การ แบ่งอำนาจปกครอง และการกระจายอำนาจปกครอง ที่เป็นหลักในการบริหารราชการของไทย ในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนของกระจายอำนาจปกครองที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จะได้ทราบถึงทฤษฎีการกระจายอำนาจของอารยะประเทศ ที่ได้มีวิวัฒนาการอย่างเป็นระบบ และเป็นแบบอย่างแก่นานาประเทศจนทุกวันนี้

2. ได้ทราบถึงทฤษฎีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจากทางราชการ เช่น ทฤษฎีการควบคุมบังคับบัญชา (hierarchy control) ทฤษฎีการควบคุมกำกับ (tutelage control) ตลอดจนการควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะต่าง ๆ จากทางราชการ

3. ได้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

4. ได้ข้อเสนอแนะในทางกฎหมายที่เหมาะสม ในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ มีอิสระในการดำเนินงานและมีความเป็นประชาธิปไตยสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

5. ผลงานการวิจัยในเรื่องขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเชิงนิติศาสตร์ยังมีไม่มากนัก ถ้าได้ศึกษาวิจัยอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการแล้ว จะสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การปกครองท้องถิ่นของไทย และพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นได้

3. หลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการ

การจัดระเบียบการปกครองรัฐ หรือการจัดระเบียบบริหารราชการถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของกฎหมายปกครอง (Administrative Law) ซึ่งได้มีการบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดโครงสร้าง ในการปกครองของแต่ละประเทศให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ในส่วนของการจัดองค์กรของรัฐในการใช้อำนาจบริหารหรือที่เรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการนั้น ได้ยึดถือหลักในการจัดระเบียบอยู่สองหลักที่สำคัญ คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) คือรวมอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด โดยมุ่งถึงความเป็นเอกภาพของประเทศและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) คือการที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร โดยที่ทางราชการเพียงแต่คอยควบคุมกำกับ (tutelage control) ให้ท้องถิ่นดำเนินงานภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ในบางประเทศยังได้จัดรูปการปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) โดยมีตัวแทนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ จึงอาจถือได้ว่าหลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารราชการของแต่ละประเทศ จะมีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพการทางการเมือง หรือโดยความร่วมมือในการปกครองตนเองของพลเมือง กล่าวคือถ้าประเทศใดมีระบอบการปกครองที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองประเทศหรือประชาชนยังขาดความรู้ที่จะปกครองตนเองได้ ประเทศนั้นก็ย่อมมิให้หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักใหญ่ในการจัดระเบียบบริหารราชการ แต่ถ้าประเทศใดมีความเป็นประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อีกทั้งประชาชนมีความรู้ความสามารถมีความกระตือรือร้นที่จะปกครองตนเอง ก็ย่อมที่จะจัดระเบียบบริหารราชการโดยเน้นหลักการกระจายอำนาจปกครอง นอกจากนี้วิวัฒนาการทางการเมืองและความเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ของแต่ละชาติมีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบบริหารราชการอยู่ไม่น้อย ดังจะเห็นได้จากประเทศอังกฤษได้ให้หน่วยการปกครองต่าง ๆ มีอิสระในการปกครองตนเองมาเป็นเวลาหลายร้อยปี ทำให้อังกฤษจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยไม่ต้องให้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง ในขณะที่

ประเทศฝรั่งเศสนั้นถือว่าอำนาจต่าง ๆ จะรวมไว้ที่ส่วนกลาง ต่อมาได้มีการแต่งตั้งขุนนางหรือข้าราชการเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปปกครองตามเมืองต่าง ๆ จึงมีผลมาถึงปัจจุบันให้ฝรั่งเศสจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยมีหลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ในปัจจุบันองค์การฝ่ายปกครอง (administrative agencies) ซึ่งหมายถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นราชการคือกลไกสำคัญที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนให้บรรลุเป้าหมาย

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ได้มีการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดรูปแบบออกเป็นสามส่วน คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนกลางที่ยึดถือหลักการรวมอำนาจ (centralization)
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ยึดถือหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration)
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ยึดถือหลักการกระจายอำนาจ¹ (decentralization)

¹กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เดิมใช้คำว่าราชการบริหาร แต่ต่อมา ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เปลี่ยนมาใช้คำว่าระเบียบบริหารราชการ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ได้ใช้สืบต่อมา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดแบ่งองค์กรของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม โดยยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางไปปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของประเทศอย่างทั่วถึง และหลักการกระจายอำนาจปกครองเพื่อส่งเสริมการปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) และหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการจัดระเบียบบริหารราชการโดยกำหนดให้รัฐบาลเป็นศูนย์กลางในการปกครอง การวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชาข้าราชการ มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ถ้าคำสั่งนั้นถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ ในลักษณะของการรวมอำนาจการตัดสินใจ และการบังคับบัญชาทั้งปวงไว้ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อเป็นการธำรงไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองและการบังคับบัญชาของรัฐบาล

ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง¹

(1) การรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง คือ อำนาจในการกำหนดนโยบาย การใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้สามารถใช้อำนาจสั่งการต่อหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาได้ทั่วประเทศ นอกจากนี้ส่วนกลางยังส่งอำนาจบางอย่าง เช่น การบริหารการคลัง การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้กับส่วนกลาง ดังจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจในการกำกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสามารถสั่งการให้ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นให้ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจในการสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เนื่องจากในทุกประเทศมีความจำเป็นที่จะต้องมีกำลังทหารเพื่อรักษาเอกราชและอธิปไตยของประเทศ มีกำลังตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องรวมอำนาจการบังคับบัญชา กำลังดังกล่าวต่อราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อจะได้ใช้กำลังบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้อำนาจในการใช้กำลังทหารเป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ส่วนมลรัฐ (state) ต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะมีอำนาจในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก แต่ก็ไม่สามารถที่จะมิกองกำลังทหารของมลรัฐได้ เพราะการป้องกันประเทศเป็นอำนาจของรัฐบาลสหรัฐ (federal government) เท่านั้น

¹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 188-189.

(3) การรวมการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทุกชั้นไว้ให้ขึ้นตรงกับส่วนกลาง หลักการรวมอำนาจปกครองยึดถือหลักการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) กล่าวคือผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมาย และต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำตามหน้าที่หรือตามคำสั่งที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

กล่าวโดยสรุป การรวมอำนาจเป็นการรวมเอาสถานะของการควบคุมไว้ที่ส่วนกลาง โดยอาจจะเป็นการรวมอำนาจในทางการเมือง การบริหารและการปกครอง ทั้งนี้ให้พิจารณาถึงระดับ (degree) ของการรวมอำนาจในทางกฎหมายมากกว่าอำนาจตามความเป็นจริง ดังนั้น รัฐบาลที่ยึดหลักการรวมอำนาจก็อาจจะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น ๆ ก็ได้ เช่น ประเทศไทยยึดถือหลักการรวมอำนาจเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจสูงสุด ตามลักษณะของประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) แต่ได้มีการมอบอำนาจบางประการให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ³

หลักการรวมอำนาจปกครอง จะทำให้เกิดเอกภาพในการปกครอง เพราะรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ การปกครองและการพัฒนาประเทศสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะนโยบายและการปฏิบัติเป็นของรัฐบาลแห่งชาติ อีกทั้งมีความประหยัดในการดำเนินงาน เพราะสามารถหมดเวียงเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของส่วนกลางไปใช้ในท้องที่ต่าง ๆ ได้ โดยไม่ต้องสร้างเครื่องมือ เครื่องใช้หรือเจ้าหน้าที่แยกเป็นส่วน ๆ⁴

³อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมการปกครองของไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531), หน้า 25.

⁴ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 189-190.

ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)⁵

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง คือ การที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในบางระดับให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลาง โดยมาจากการแต่งตั้ง และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง ให้ไปปฏิบัติราชการตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ทางราชการวางไว้

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง เป็นหลักที่ใช้ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคแต่อาจถือได้ว่าหลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นส่วนของหลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) กล่าวคือ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในลักษณะที่ส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายยังคงอยู่กับส่วนกลาง เช่น หลักการแบ่งอำนาจปกครองกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย ที่ทางราชการแบ่งอำนาจให้จังหวัดและอำเภอไปปฏิบัติในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึง

หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคมีประโยชน์ต่อการปกครอง คือ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง การปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว การติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ มีความคล่องตัว อีกทั้งยังเป็นการสร้างรากฐานของการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ถ้าราษฎรยังไม่สามารถที่จะปกครองตนเองได้ การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ในช่วงแรกจึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคดำเนิน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193.

การปกครองไปก่อน จนเมื่อเห็นว่าราษฎรมีความสามารถที่จะปกครองตนเองได้แล้ว จึงค่อยกระจายอำนาจให้ต่อไป⁶

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้องค์กรที่เป็นตัวแทนของแต่ละท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทได้ โดยให้มีอิสระตามสมควร เช่น มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์กร ความสัมพันธ์ที่มีต่อส่วนกลางจะเป็นไปในลักษณะการควบคุมกำกับ (tutelage control) คือควบคุมมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการเกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

สาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง⁷

(1) องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแยกเป็นอิสระจากส่วนกลาง เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ เช่น ทำนิติกรรมสัญญากับเอกชนได้ในนามขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง

(2) มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยที่กฎหมายจะให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เพื่อนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละแห่ง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้ลุล่วง แยกต่างหากจากข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

(3) มีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้เอง โดยไม่ต้องปฏิบัติ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194-195

⁷ เฟิ่งอ้าง, หน้า 196-198.

ตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง โดยที่ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมกำกับมิให้ท้องถิ่นดำเนินการเกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(4) จะต้องมีการเลือกตั้งเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และอาจรวมไปถึงฝ่ายบริหารของท้องถิ่นด้วย

ในประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นการพัฒนาทัศนคติของประชาชนให้เป็นพลเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประเทศชาติเป็นส่วนรวม (responsible citizen) ทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลที่มีอยู่กว้างขวางลงไป

ขอบเขตของการกระจายอำนาจที่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่เกิดผลเสียต่อความเป็นเอกภาพของรัฐนั้น ในทางปฏิบัติ มักจะถือหลักว่ารัฐบาลจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการทุกอย่างที่เป็นประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง (purely local interest) เช่น การรักษาความสะอาด การสาธารณสุขโรค การผังเมืองและควบคุมอาคาร ถนนหนทาง แหล่งน้ำ เป็นต้น โดยที่ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงาน (autonomy) อย่างเต็มที่ ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่ไม่ถือว่าเป็นประโยชน์โดยตรงของท้องถิ่น เช่น การทะเบียนราษฎร รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบร่วมกับท้องถิ่น โดยการวางระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน การอนุมัติและการเพิกถอน^๕ เป็นต้น

^๕อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมการปกครองของไทย, หน้า 24.

ในประเทศไทยรัฐบาลได้กระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น
 5 รูปแบบ คือ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2. เทศบาล 3. สุขาภิบาล 4. กรุงเทพมหานคร
 5. เมืองพัทยา ซึ่งมีผลทำให้เป็นการแบ่งเบาภารกิจของส่วนกลางในกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่น
 โดยเฉพาะไปได้มาก การดำเนินงานโดยบุคคลในท้องถิ่นย่อมสามารถรู้และแก้ไขปัญหาของ
 ท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน
 อีกทางหนึ่ง

นอกจากการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นหรือที่เรียกอีกชื่อ
 หนึ่งว่าการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (decentralisation territorial)
 แล้ว ยังมีการกระจายอำนาจอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างออกไป คือการกระจายอำนาจตามกิจการ
 (decentralisation par service) เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสา
 ธารณะในด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น รัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

4. รูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยยึดหลักกระจายอำนาจ ซึ่งอาจพิจารณาจาก
 ลักษณะที่สำคัญของต่างประเทศได้ดังนี้ คือ

อังกฤษ

ในประเทศอังกฤษมีรูปแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในลักษณะโดยตรง
 จากส่วนกลาง เนื่องจากการจัดโครงสร้างทางการปกครองของอังกฤษนับแต่สมัยโบราณนั้น จะ
 มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ปกครองประเทศโดยส่วนรวม แต่ตามเมืองหรือในหน่วยการปกครองระดับ
 ต่าง ๆ นั้นเป็นการดำเนินงานโดยตรงของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นใน
 ประเทศอังกฤษจึงไม่มีรูปแบบของการแบ่งอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษจะพบว่าเดิมนั้นมีคนอยู่หลายเผ่าพันธุ์เช่น พวกแองเกิลส์ (Angles) พวกแซกซอน (Saxon) พวกเดนส์ (Danes) เป็นต้น ซึ่งจะแยกกันอยู่กระจัดกระจายและเป็นอิสระ โดยต่างมีระเบียบการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีคณะผู้ปกครองที่เป็นบุคคลในท้องถิ่น แต่ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ให้มีอำนาจในการออกข้อบังคับของท้องถิ่นบริหารงานและพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยอิสระ การควบคุมโดยตรงจากส่วนกลางไม่มี ทางรัฐบาลกลางควบคุมท้องถิ่นก็แต่เพียงการควบคุมทางรัฐสภา โดยการออกกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น เป็นผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษสมัยนั้นมีอำนาจและความเป็นอิสระมาก จนอาจจะเป็นภัยต่อความเป็นเอกภาพของประเทศ จนมาในปี ค.ศ. 1835 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่โดยมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

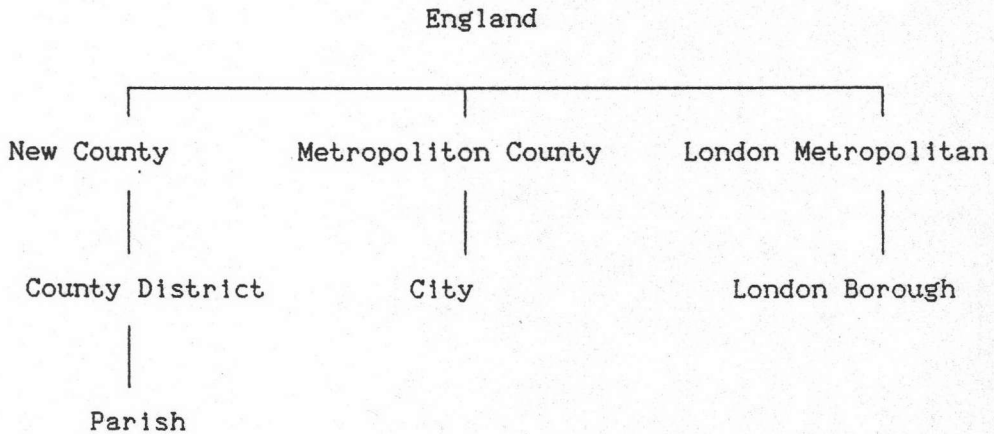
(1) กำหนดให้คณะผู้ปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแทนการได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์

(2) อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแต่เดิมกว้างขวางไม่มีขอบเขต จึงต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่าโดยกฎหมายว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องใดบ้าง

(3) กำหนดให้ความเกี่ยวพันระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะการให้ความร่วมมือ (co-operation) มากกว่าที่จะเป็นการควบคุม (control) โดยการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นรวมไปถึงการตรวจบัญชีและแนะนำตักเตือนให้ท้องถิ่นดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ^๓

^๓ ชำนาญ ยุบบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 4-5

รูปแบบของหน่วยการปกครองของอังกฤษในปัจจุบันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างใหม่ในปีค.ศ. 1974¹⁰ ซึ่งมีแผนภูมิดังนี้



- (1) New County (เคาน์ตีใหม่) ประกอบด้วย County District และ Parish เป็นการจัดการปกครองในเขตที่เป็นชุมชนไม่หนาแน่นและในเขตชนบท
- (2) Metropolitan County จัดตั้งเป็นระบบมหานคร มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นนคร (city) เป็นการจัดการปกครองในเมืองที่มีขนาดใหญ่
- (3) London Metropolitan (มหานครลอนดอน) แบ่งเขตการปกครองออกเป็น London Borough ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 32 แห่ง

ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ความรับผิดชอบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองแต่ละแห่งอยู่กับสภาท้องถิ่น (council) ซึ่งมีสมาชิกสภา (councillor) ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีหรือ

¹⁰ แจ็ค ฮาร์วีย์, การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีสภาลาดพร้าว, 2527), หน้า 275-277.

ประธานของหน่วยการปกครอง เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมสภาในระดับต่าง ๆ กล่าวคือเป็นประมุขในทางพิธีการ และมีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ (committee) เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางด้านบริหารงานและด้านให้คำปรึกษาหารือในกิจการตามที่รับผิดชอบ

อาจกล่าวได้ว่าประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางการปกครองมาตลอดระยะเวลาหลายร้อยปี ปัจจัยสำคัญคือเหตุผลในทางประวัติศาสตร์หรือเรื่องราวที่เกิดขึ้นในอดีตมีส่วนช่วยให้ชาวอังกฤษได้ปรับปรุงรูปแบบการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ มีประสิทธิภาพในการบริหารงานและเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

สหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสหพันธรัฐ (federal state) มีรัฐบาลสหรัฐ (federal government) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ (president) จะมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ได้แก่ อำนาจในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อำนาจทางทหาร และอำนาจทางการคลังของประเทศ ส่วนอำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วเป็นอำนาจของมลรัฐ (state) ซึ่งแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง มีผู้ว่าการมลรัฐ (governor) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในกิจการของมลรัฐ ภายในมลรัฐจะมีการแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยลงไปและมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ¹¹ คือ

¹¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นไทย" (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช 2526), หน้า 24-25.

(1) County เป็นเขตการปกครองในระดับรองจากมลรัฐ มีฐานะกึ่งรัฐบาล มลรัฐถึงการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสภาเคาน์ตี (county board) และคณะผู้บริหารเคาน์ตี

(2) เทศบาล หรือ Municipality เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่หนาแน่น เทศบาลของสหรัฐมีการจัดโครงสร้าง 3 ระบบ คือ

- ระบบนายกเทศมนตรีและสภา (mayor and council system) และยิ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (strong mayor) กับ ประเภทนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (weak mayor) ทั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- ระบบคณะกรรมการ (commission system) เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการ ทำหน้าที่ทั้งในด้านนิติบัญญัติและบริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

- ระบบสภาและผู้จัดการ (city manager) ในระบบนี้ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ กำหนดนโยบายในการบริหารงาน และสภาจะว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในทางบริหารมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการ ทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภา ผู้จัดการจะอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าสภาจะบอกเลิกสัญญาจ้าง

(3) Township and Town เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะกึ่งบริษัท (quasi-corporation) มีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินงาน

(4) Special District เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อให้ดำเนินงานของท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ มีสภา (board) ที่อาจจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากการแต่งตั้ง ส่วนฝ่ายบริหารจะมีนักบริหารอาชีพที่สภาว่าจ้างมาเป็นผู้บริหารในกิจการนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่าทั้งในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดจากกลุ่ม Anglo-Saxon จะมีการปกครองโดยรัฐบาล (ในอังกฤษหมายถึงรัฐบาลแห่งชาติ ในอเมริกาหมายถึงรัฐบาลมลรัฐ) กับรัฐบาลท้องถิ่นในรูปแบบและระดับต่าง ๆ จึงเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรงไม่มีรูปแบบของส่วนภูมิภาคเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการปกครองตนเองของประเทศเหล่านั้น ที่มีผลมาจากวิวัฒนาการ

การของประวัติศาสตร์และการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานที่ดีที่สุดของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศชาติสืบต่อไป

ฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศในเขตภาคพื้นทวีปยุโรป (continent) มีลักษณะและที่มาในทางประวัติศาสตร์แตกต่างจากของอังกฤษ กล่าวคือในสมัยก่อนการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) ถือหลักการปกครองที่ว่า "พระมหากษัตริย์ปกครองประเทศด้วยเหล่าเสนาบดี" (Le Roi de France gouvernait avec ses ministres) โดยการที่โปรดเกล้าฯ ให้ขุนนางต่าง ๆ ออกไปปกครองตามเมืองต่าง ๆ และมีอิทธิพลมาถึงการจัดรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสให้มีระบบของการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของระบบ continent ที่มีฝรั่งเศส เป็นต้นตำรับ

ต่อมาภายหลังการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ได้เกิดแนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น จึงได้มีการจัดตั้ง Commune หรือเทศบาล เพื่อเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการปกครองตนเอง เป็นการป้องกันมิให้อำนาจตกอยู่ในมือของผู้นำประเทศแต่เพียงผู้เดียวหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เหมือนดังเช่นที่เป็นมาในอดีต

โครงสร้างการปกครองของฝรั่งเศสจึงประกอบด้วยการจัดระเบียบบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ

(1) ระเบียบบริหารส่วนกลาง (L'administration centrale) ดำเนินการโดยรัฐบาลที่ตั้งอยู่ ณ กรุงปารีส เพื่อบริหารกิจการของประเทศโดยส่วนรวม ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศส (ค.ศ. 1958) กำหนดให้ทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ฝรั่งเศสยังมีกฎหมายหลักที่กำหนดถึงการจัดระเบียบภายในหน่วยงานต่าง ๆ ของส่วนกลาง แต่จะมีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติเฉพาะบางเรื่อง และแต่ละ

กระทรวงจะจัดระเบียบบริหารภายในตามที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเห็นสมควร โดยตราเป็นกฎีกา (decret-loi) ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรี¹²

(2) ระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค ในการปกครองเมืองต่าง ๆ ฝรั่งเศสยังคงยึดถือหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) โดยการที่ส่วนกลางจะส่งข้าราชการของตนไปประจำหรือดำเนินงานในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีการจัดองค์กรดังนี้

(2.1) Departement (เทียบได้กับจังหวัดของไทย) มีผู้ว่าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการจัดทำบริการสาธารณะในเขต Departement นอกจากนี้ Departement ยังมีฐานะเป็นเขตพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียดต่อไป

Departement เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่สำคัญที่สุดของฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญและได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองภูมิภาค ค.ศ. 1964 กำหนดให้ผู้ว่าราชการ หรือ Prefet เป็นตัวแทนของรัฐบาลและของรัฐมนตรี Prefet ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ใน Departement มีอำนาจในการบริหารงานทั่วไปของ Departement โดยเจตนาารมณ์ของ

¹² โภคิน พลกุล "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 295-297.

กฎหมายคือต้องการให้ Prefet เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานใน Departement (แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานของส่วนกลางหลายหน่วยงานที่ไม่ขึ้นต่อ Prefet เช่น หน่วยงานด้านการคลัง การศึกษา ศาล ทหาร เป็นต้น) นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจ Prefet ในการมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการโดย Prefet จะควบคุม เฉพาะในเรื่องนโยบายหรือเป็นปัญหาทางการเมืองเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 (Loi de decentralisation du 2 mars 1982) โดยเน้นการกระจาย อำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น และมีผลต่อบทบาทของตำแหน่ง Prefet โดยเปลี่ยนชื่อ เป็น Commissaire de la Republique (กรรมการสาธารณรัฐ) แต่กฎหมายได้เน้น บทบาทของกรรมการสาธารณรัฐ โดยให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐมนตรีทุกคนและเป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานในสังกัดส่วนกลางที่มาปฏิบัติงานใน Departement (เฉพาะหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกรรมการสาธารณรัฐหรือผู้ว่าฯเดิมเท่านั้น)

(2.2) อาร์รองดิสเซอมองค์ (Arrondissement) เทียบได้กับอำเภอ ของไทย เป็นหน่วยการปกครองในระดับย่อยของ Departement มีนายอำเภอ (Sous-Prefet) หรือภายหลังปีค.ศ.1982 เรียกผู้ช่วยกรรมการสาธารณรัฐ (Commissaire adjoint de la Republique) เป็นข้าราชการในสังกัดของส่วนกลางเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ บังคับบัญชาในการบริหารงานของ Arrondissement

(2.3) คอมมูน (Commune) เทียบได้กับระดับตำบลเป็นทั้งเขตการ ปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลซ้อนกันมีสภาเทศบาล (conseil communal) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ คอมมูนที่ดำเนินการในฐานะเทศบาลและตัวแทนของรัฐบาลในเขตคอมมูนนั้น

(2.4) กองตอง (Canton) มีฐานะที่เล็กกว่า Arrondissement และ ไม่มีตัวแทนของส่วนกลางประจำอยู่ ปัจจุบันใช้ในการแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภา Departement และในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง

(2.5) เรซ็อง (Region) เทียบได้กับระดับภาค มีฐานะเป็นทั้งเขต การปกครองในส่วนภูมิภาคและองค์การปกครองท้องถิ่น เกิดจากการรวมหลาย ๆ เดปาร์เตอมอง

เข้าด้วยกัน โดยมีกรรมการสาธารณรัฐ (Commissaire de la Republique) ของเดปาร์เตอมองด์ที่เป็นเมืองหลักจะทำหน้าที่ผู้ว่าราชการภาค (Commissaire de la Republique de la region centre) ด้วยผู้ว่าราชการภาคจะเป็นผู้ประสานงานในระหว่างเดปาร์เตอมองด์ในภาค รวมทั้งความสัมพันธ์กับข้าราชการในสังกัดส่วนกลางที่มาประจำในภาคก็เป็นลักษณะประสานงาน เนื่องจากหน่วยงานของส่วนกลางในระดับภาคจะเป็นองค์กรทางวิชาการ เพื่อประสานงานและวางแผนในระดับภาคให้แก่สำนักงานในระดับเดปาร์เตอมองด์¹³

(3) ระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralisation) โดยเป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (decentralisation territoriale) คือการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองทางพื้นที่ (collectivites locales ou collectivites territoriales) ซึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการคือ

1. มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. มีพื้นที่หรืออาณาเขตที่แน่นอน
3. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไป

สถานะขององค์กรปกครองทางพื้นที่จะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ

1. มีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่
2. มีความเป็นอิสระ (autonomie) ในการบริหารงานและการคลัง
3. ความสัมพันธ์กับรัฐเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ

(controle tutelle)

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 298-302

องค์การปกครองทางพื้นที่ของฝรั่งเศส จะมีองค์การปกครองทางพื้นที่แบบ
ทั่วไป กับองค์การปกครองทางพื้นที่แบบพิเศษ

(3.1) องค์การปกครองทางพื้นที่แบบทั่วไป มักจะมีเขตพื้นที่เดียวกับการ
ปกครองส่วนภูมิภาค เช่น

(3.1.1) คอมมูน (Communes) โครงสร้างการปกครองของ
คอมมูนเป็นระบบเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตคอมมูน
มีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีทำหน้าที่
หัวหน้าฝ่ายบริหารของคอมมูนและเป็นตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูน นอกจากนี้คอมมูนตั้งแต่สอง
แห่งขึ้นไป ยังอาจรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลในรูปขององค์การมหาชน (etablissement
public) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน เช่น ในรูปของสหการ (syndicat de
communes ou syndicat intercommunal a vocation multiple) เป็นต้น ซึ่งการ
รวมตัวกันนี้มีได้ทำให้คอมมูนแต่ละแห่งถูกยุบหรือเสียดานนิติบุคคลไป เพียงแต่เป็นการโอน
อำนาจหน้าที่บางอย่างให้แก่องค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่เท่านั้น

(3.1.2) เดปาร์เตอมองด์ (Departement) นอกจากจะมี
ฐานะเทียบเท่าจังหวัดในระเบียบบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว ยังมีฐานะเป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่เดิมก่อนการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม
1982 โครงสร้างของเดปาร์เตอมองด์ประกอบด้วยสภาจังหวัด (conseil general) ทำ
หน้าที่ในด้านนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตจังหวัด มีวาระ 6 ปี แต่จะมีการ
เลือกสมาชิกสภาจังหวัดหนึ่งทุก ๆ 3 ปี และมีผู้ว่าราชการหรือ Prefet เป็นฝ่ายบริหาร ผู้ว่าจึง
อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองด์ในรูปขององค์การ
ปกครองท้องถิ่น

ภายหลังจากกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ค.ศ. 1982
มีผลใช้บังคับ ประธานสภาจังหวัด (le president du conseil general จะทำหน้าที่
หัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองด์แทนผู้ว่าฯ หรือกรรมการสาธารณรัฐในปัจจุบัน มีผลให้
กรรมการสาธารณรัฐไม่สามารถใช้อำนาจควบคุมกำกับเดปาร์เตอมองด์ได้อีกต่อไป (เทียบ

เคียงกับของไทยที่ผู้ว่าฯ นอกจากจะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีอำนาจควบคุมกำกับองค์การในฐานะตัวแทนของรัฐบาล) ดังนั้นในกรณีที่ถูกกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจองค์การควบคุมกำกับที่จะเพิกถอนการกระทำขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์การควบคุมกำกับต้องฟ้ององค์การภายใต้การควบคุมกำกับต่อศาลปกครอง¹⁴

(3.1.3) เรซิอง (Region) มีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1982 มีสภาพหรือสภาเรซิองทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาครึ่งหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตภาคนั้น ๆ และอีกครึ่งหนึ่งมาจากสมาชิกสภาเดปาร์เตอมองด์และสภาคอมมูน ส่วนฝ่ายบริหารแต่เดิมคือ Prefet ของเดปาร์เตอมองด์ที่เป็นเมืองหลัก ทำหน้าที่ผู้ว่าราชการภาคด้วย แต่กฎหมายปี 1982 ได้เปลี่ยนแปลงให้ประธานสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทนผู้ว่าฯ

(3.2) องค์การปกครองทางพื้นที่แบบพิเศษ

(3.2.1) นครปารีสและภาคปารีส ซึ่งเป็นเมืองหลวงของฝรั่งเศสได้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นแบบคอมมูน แต่มีลักษณะพิเศษคือ มีสภานครปารีสที่มาจาก การเลือกตั้งทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ มีนายกเทศมนตรีนครปารีสเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยมีการแบ่งออกเป็นเขตการปกครอง (arrondissement) ทั้งหมด 20 เขต มีสภาเขต (conseil d'arrondissement) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภานครปารีสขอเขตนั้นและสมาชิกสภาเขตนั้น ๆ ที่เลือกพร้อมกับสมาชิกสภานครปารีส ส่วนฝ่ายบริหารมีนายกเทศมนตรีเขตที่เลือกจากสมาชิกสภานครปารีสในเขตนั้นคนหนึ่ง เขตต่าง ๆ มีฐานะเป็นเพียงเขตการปกครองของนครปารีส

(3.2.2) เดปาร์เตอมองด์และดินแดนโพ้นทะเล (Departement et territoire d'outremer) เป็นการจัดการปกครองในดินแดนที่ห่างไกลหรือที่เคย

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 306-309

เป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 73 กำหนดไว้ว่าระบอบกฎหมาย และการจัดระเบียบบริหารดินแดนเหล่านี้อาจปรับให้เหมาะสมกับความจำเป็นเฉพาะของแต่ละแห่งได้¹⁵

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส เริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1789 หรือประมาณ 200 ปี โดยวางระบบควบคู่ไปกับหน่วยงานของส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ก่อน และได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ (le service public) ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันรัฐบาลฝรั่งเศสก็ได้ส่งเสริมและการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน โดยวิวัฒนาการอย่างเป็นระบบและเหมาะสม เป็นผลให้ในปัจจุบันแม้ว่าฝรั่งเศสยังคงมีรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่ แต่คงมีบทบาทเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในด้านอำนาจการและประสานงานให้ งานของ departement โดยส่วนรวมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาถึง โครงสร้างทางการปกครองของประเทศไทยที่กฎหมายได้แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการนำเอาโครงสร้างทางการปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้ แต่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่ต่อเนื่อง¹⁶ ประกอบกับทางส่วนกลางยังไม่ดำเนินการในลักษณะที่เป็นการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง ดังจะเห็นได้จากการจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล ตลอดจนการที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทต่อการบริหารงานของ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 291-292.

¹⁶ การกระทำรัฐประหารของผู้นำทางทหารในอดีตที่ผ่านมาจะมีการล้มล้างรัฐธรรมนูญ และห้ามมิให้มีสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนห้ามมีการเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นผลให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยชะงักงัน ประชาชนจึงเกิดความเบื่อหน่ายและไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งต่างกับของประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่และปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะแรกอาจมีการควบคุมจากส่วนกลางอยู่บ้างต่อเมื่อมีความเจริญและความพร้อมในการปกครองตนเองแล้ว รัฐบาลก็ได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบต่อไป (ดังจะเห็นได้จากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982)