

## บทที่ 2

### แนวความคิดทั่วไปของรัฐธรรมนุญกับการปกครองท้องถิ่น

#### 1. รัฐธรรมนุญกับการปกครองรัฐ

วิวัฒนาการของการกำเนิดรัฐต่าง ๆ ในโลกทุกรัฐ ต่างมีวิวัฒนาการมาจากการรวมตัวกันของประชาคมในรูปของ “ประชาคมการเมือง” (Political Community)<sup>1</sup> จนกระทั่งประกอบกันเป็นรัฐขึ้นได้และองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ก็คือการจัดระเบียบการปกครองรัฐ<sup>2</sup> เนื่องจากรัฐทุกรัฐจำเป็นต้องมีการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับเพื่อกำหนดแบบแผนและความสัมพันธ์ระหว่างกันขึ้น เพื่อให้รัฐจะสามารถดำรงอยู่ได้ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดอันเกี่ยวกับการปกครองประเทศนั้นเราเรียกกันว่า “รัฐธรรมนุญ”

รัฐธรรมนุญไม่ได้ก่อให้เกิดรัฐแต่ก็เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งต่อความเป็นอยู่ของรัฐ รัฐธรรมนุญจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ<sup>3</sup> ดังนั้นในรัฐทุกรัฐไม่ว่าจะมีการปกครองในระบอบใดย่อมจะต้องมีรัฐธรรมนุญทั้งสิ้นและจะใช้ชื่อว่า “รัฐธรรมนุญ” หรือ “กฎหมาย” ก็ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐทุกรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุดสำหรับกำหนดระเบียบแห่งอำนาจ

---

<sup>1</sup> กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนุญไทย (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2520), หน้า 3.

<sup>2</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) , หน้า 9-10.

<sup>3</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, หลักรัฐศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 5, หน้า 196.

สูงสุดเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการที่รัฐจะใช้อำนาจในการปกครองประเทศ<sup>4</sup> โดยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองรัฐ

### 1.1 รัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

ถึงแม้ว่ารัฐทุกรัฐย่อมจะมีรัฐธรรมนูญ และรัฐส่วนมากจะมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีเฉพาะบางรัฐเท่านั้นที่จะมีรัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย หรือรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)<sup>5</sup> ที่มีขั้นตอนและวิวัฒนาการรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอันเป็นผลมาจากการประกาศเอกราชในสหรัฐอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยอาศัยแนวความคิดของปัจเจกชนและเสรีนิยมที่ก่อให้เกิดปรัชญาสัญญาประชาคม หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักนิติรัฐขึ้น โดยนัยนี้รัฐธรรมนูญจึงมีความหมายเชิงคุณค่าและอุดมการณ์อยู่ด้วยนั่นคือ รัฐธรรมนูญคือประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยจึงไม่ใช่รัฐธรรมนูญที่แท้จริง ส่วนประเทศที่เป็นประชาธิปไตยแม้จะไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็ได้ชื่อว่า มีรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตามการที่มีรัฐธรรมนูญนั้นมิได้หมายความว่าประเทศหรือรัฐนั้น ๆ จะเป็นประชาธิปไตยเสมอไป เพราะในประเทศเผด็จการก็มีรัฐธรรมนูญได้ แต่การที่จะเป็นประชาธิปไตยได้จำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญ และการที่จะทราบว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นประชาธิปไตยหรือไม่จึงต้องพิจารณาจากสาระสำคัญและข้อกำหนดอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญนั้น ๆ เป็นสำคัญ แต่โดยหลักการของรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้ว อย่างน้อยต้องประกอบด้วยส่วนสำคัญ คือ

<sup>4</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 39.

<sup>5</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 89.

<sup>6</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 41-42.



1. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นต้องมีลักษณะที่มีความสำคัญสูงสุดของประเทศ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นที่มาของระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายต่าง ๆ ของรัฐ เป็นสัญญาประชาคมที่สำคัญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นบทกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดและเป็นแม่บทที่ให้อำนาจในการออกบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลาย<sup>7</sup> ดังนั้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดหากขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ในทันที ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องมียุทธวิธีที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสมอ

2. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศนั้น จะต้องวางรูปแบบ โครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครองรัฐ รวมทั้งการจัดองค์กรทางการเมืองที่สำคัญภายในรัฐ และกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้ต่อกัน นอกจากนี้ยังต้องมีกลไกที่ทำให้องค์กรของรัฐมีหน้าที่ถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันด้วย ซึ่งเป็นแนวความคิดมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ

3. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นจะต้องวางหลักประกันขั้นพื้นฐานอันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีแนวความคิดมาจากระบบนิติรัฐ (The Rule of Law) ซึ่งเป็นระบบที่ควบคุมและจำกัดอำนาจตามอำเภอใจของรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างชัดเจน

4. รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้นจะต้องกำหนดกลไกและมีระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์กรภายในรัฐ โดยนัยนี้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอิสระต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ทั้งหลายขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ<sup>8</sup> ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือในประเทศที่มีความมุ่งหมายที่จะปกครองเช่นนั้น จึงได้นำเอาแนวความคิดของระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยดังกล่าว

<sup>7</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 73.

<sup>8</sup> อมร จันทสมบุรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย (กรุงเทพฯ ๑ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2537), หน้า 9.



มาใช้ แต่ระบบการปกครองอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณีและ  
 ประสพการณ์ของแต่ละรัฐนั้น ๆ ซึ่งหากประเทศใดมีรัฐธรรมนูญตามความหมายของรัฐธรรมนูญ  
 ในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ก็ย่อมจะส่งผลให้การปกครองของประเทศนั้น ๆ มีความเป็น  
 ประชาธิปไตยไปด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญมีความหมายและความสำคัญต่อการ  
 สร้างระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด  
 สำหรับการปกครองในระบอบดังกล่าวนี้

## 1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองรัฐ

รัฐธรรมนูญกับการปกครองรัฐแม้จะมีใช่เป็นสิ่งเดียวกัน แต่ก็มีความเกี่ยวพันกันอย่าง  
 มากดังนี้

1. โดยฐานะของรัฐธรรมนูญ โดยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ  
 รัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาที่สำคัญที่สุดของระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองทั้งหลาย  
 ภายในรัฐ ระบบดังกล่าวจะมีขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเช่นนี้เพราะระบบกฎหมายและ  
 ระบบการเมืองการปกครองมีรากฐานที่มาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น<sup>9</sup>

2. โดยลักษณะเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นที่มาของระบบกฎหมาย  
 และระบบการปกครองทั้งหลายภายในรัฐ รัฐธรรมนูญจึงต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดระบบการ  
 ปกครอง<sup>10</sup> ภายในรัฐด้วยโดยรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายในการอำนวยความสะดวกการปกครองประเทศที่  
 สำคัญ รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดวิธีการได้มาและการจัดสรรอำนาจขององค์กรภายในรัฐ และ  
 กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดตั้งอำนาจทางการปกครองและการดำเนินการปกครองรวมทั้ง  
 รูปแบบการปกครองภายในรัฐด้วย

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพฯ ๑ :  
 สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 25.

<sup>10</sup> พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, รัฐธรรมนูญและการปกครอง รวบรวมบทความของพงศเพ็ญ  
 ศกุนตาภัย (กรุงเทพฯ ๑ : วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534),  
 หน้า 5.



ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีความสัมพันธ์กับการปกครองรัฐ ทั้งในด้านที่มาและลักษณะเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ รัฐในทุกรัฐจึงต้องมีรัฐธรรมนูญและการปกครองรัฐเสมอ รัฐจะคงอยู่ไม่ได้ถ้าไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกันภายในรัฐ

นอกจากนั้นหากจะพิจารณากันในทางกฎหมายจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายรัฐธรรมนูญมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” โดยรัฐธรรมนูญเป็นคำบทกฎหมาย ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักกฎหมาย<sup>11</sup> ที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศโดยทั่วไป กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงคลุมถึงรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์การปกครองประเทศอื่น ๆ ที่ไม่เป็นสายลักษณะอักษรด้วย<sup>12</sup> ส่วนการปกครองก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองรัฐ ซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง โดยความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญกับกฎหมายปกครองนั้นก็คือ ต่างเป็นกฎหมายมหาชนในส่วนที่วางระเบียบเกี่ยวกับการปกครองรัฐเหมือนกัน<sup>13</sup> โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการอำนาจการปกครองประเทศ ส่วนกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปกครองประเทศ<sup>14</sup> แต่ก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ<sup>15</sup>

1. ในด้านเนื้อหา กฎหมายรัฐธรรมนูญจะวางระเบียบการปกครองรัฐในทางการเมืองระดับสูงและกว้างขวางกว่ากฎหมายปกครอง โดยจะกล่าวถึงระเบียบเกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>11</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 7.

<sup>12</sup> วิษณุ เครืองาม, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 105-106.

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 6.

<sup>14</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 162.

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7, หน้า 162.



บริหาร และตุลาการ ในขณะที่กฎหมายปกครองจะวางระเบียบรัฐในทางปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน

2. ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับรัฐ ความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญมักจะเป็นไปในรูปแบบของกลุ่มชนเป็นส่วนรวม ส่วนความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับรัฐตามกฎหมายปกครองมักจะเป็นไปในรูปแบบเฉพาะบุคคล

3. ในด้านฐานะของกฎหมาย โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญมากกว่ากฎหมายปกครอง และเป็นที่มาของกฎหมายปกครองด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันหรือองค์กรทางการเมืองจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันหรือองค์กรการปกครองทั้งหลายจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง<sup>16</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้น มีความเห็นกันว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองรัฐอันเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง ดังนั้นจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญเสมอในฐานะที่เป็นที่มาของกฎหมายปกครองที่สำคัญ

## 2. การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

การที่รัฐจะดำรงอยู่ได้ด้วยความสงบเรียบร้อยนั้นรัฐจำเป็นต้องมีหลักในการจัดระเบียบแบบแผนในการปกครอง ซึ่งหลักทั่วไปที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองรัฐมีอยู่ 2 หลัก<sup>17</sup> คือ

<sup>16</sup> Maverice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 6 th ed. (Paris, 1962) อ้างถึงใน อิศสระ นิตินันท์ประภาส, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), 1 : 8-9.

<sup>17</sup> ประยูร กาญจนกุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, หน้า 160.



1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) เป็นการจัดระเบียบการปกครองที่มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ในส่วนกลางตามหลักการบังคับบัญชา เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ
2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) เป็นการจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่มีโชคักของส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

นอกจากหลักการที่สำคัญทั้งสองดังกล่าวแล้ว ยังได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ซึ่งเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางซึ่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง<sup>18</sup>

ในรัฐทุกรัฐก็จะมีการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจอยู่ในระดับหนึ่ง ไม่มีรัฐใดที่จะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์เพียงด้านเดียว<sup>19</sup> ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ความเป็นมาทางสังคมและขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐ

สำหรับแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองก็เนื่องมาจากหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>20</sup> อีกทั้งในการปกครองรัฐแต่ละรัฐนั้นรัฐย่อมมีหน้าที่อย่างมากมาในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของประชาชน แต่โดยที่ดินแดนของรัฐโดยทั่วไปมักมีอาณาเขตกว้างใหญ่และมีชุมชนต่าง ๆ อยู่กระจัดกระจายกัน จึงเป็นไปได้ที่รัฐ

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

<sup>19</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กรุงเทพ ฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 10.

<sup>20</sup> ชูสง่า ฤทธิ์ประศาสน์, “แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต,” นิตยสารท้องถิ่น 16 (มีนาคม 2519) : 2.



จะสามารถปกครองดูแลและจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกชุมชน และตรงตามลักษณะและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้

ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องแบ่งเบาภาระของตนเองลงและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่นขึ้นมา<sup>21</sup> หลักการกระจายอำนาจปกครองแก่ท้องถิ่นจึงเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดระเบียบการปกครองในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เหตุนี้คำว่า “การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น” จึงมีความหมายในทางการเมืองและการปกครองควบคู่กับคำว่ากระจายอำนาจปกครองเสมอ<sup>22</sup> ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วก็เป็นเรื่องเดียวกันแต่เป็นมุมมองที่ต่างกัน โดยหากมองจากด้านความเป็นรัฐก็แสดงถึงว่าเป็นการที่รัฐกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นในรัฐนั้น ๆ หลักการกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่น แต่หากมองจากด้านท้องถิ่น การปกครองตนเองของท้องถิ่นถือว่าเป็นผู้รับมอบอำนาจปกครองจากรัฐนั่นเอง<sup>23</sup> ดังนั้นเพื่อความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวเราจึงต้องศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

## 2.1 หลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ในด้านมุมมองของรัฐที่ถือว่าหลักการกระจายอำนาจเป็นที่มาที่ทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญตามที่ผู้รู้หลายท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

<sup>21</sup> อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ ฯ : บารมีการพิมพ์, 2523), หน้า 1.

<sup>22</sup> ดำรง ลัทธพิพัฒน์, “การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น,” ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 121.

<sup>23</sup> วิจารณ์ วังตาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 14.



ในทฤษฎีของหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้<sup>24</sup>

1. รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติจะต้องรับรองการมีอยู่ของประโยชน์มหาชนบางอย่างซึ่งแตกต่างจากประโยชน์มหาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดการ
2. กลุ่มชนท้องถิ่นและหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชน ซึ่งกฎหมายรับรองว่าแตกต่างจากประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ จะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล
3. มีกฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของกลุ่มชนท้องถิ่นและหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชน ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ
4. องค์กรของกลุ่มชนท้องถิ่นและองค์กรของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการผลประโยชน์มหาชนดังกล่าวในข้อ 3 ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างหลวม ๆ ของรัฐบาล

ศาสตราจารย์ Jacques Moreau อาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยปารีส ผู้เชี่ยวชาญการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสกล่าวว่า องค์ประกอบขององค์การปกครองท้องถิ่นที่สำคัญมี 5 ประการคือ<sup>25</sup>

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน (une portion du territoire)
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน (une personne morale de droit public)
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง (des organes propres)

<sup>24</sup> อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” ใน เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เสนอที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 พฤศจิกายน 2533. (กรุงเทพฯ : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2533), หน้า 1-2.

<sup>25</sup> Jacques Moreau, *Administration regionale, departementale et municipale* (Paris : Dalloz, 1985), p. 2 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รัฐธรรมนูญไทยกับบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น, รายงานวิจัยเสริมหลักสูตร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2535, หน้า 27.



4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง (les interets propres)
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ (la tutelle)

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมี 3 ประการคือ <sup>26</sup>

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยส่วนกลางคอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

2. มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการและดำเนินการบริหารระดับนโยบายของท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งถือเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

3. องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองมีอิสระในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง

ศาสตราจารย์ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุรยา กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบคือ <sup>27</sup>

1. เมืองค์กรที่รับผิดชอบโดยเฉพาะและเป็นนิติบุคคล แยกไปจากรัฐบาลกลาง
2. เป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น คือต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นเป็นผู้บริหารงาน
3. มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามสมควร

<sup>26</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 171-173.

<sup>27</sup> ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยุรยา, รวมสารบทความ (กรุงเทพฯ ๑ : เลิฟแอนด์ลิฟเพรส จำกัด, 2536), หน้า 454.



ในด้านมุมมองของท้องถิ่นที่ดีถือว่าได้รับมอบอำนาจจากรัฐ มีผู้รู้หลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้ คือ

William A. Robson ผู้เชี่ยวชาญการปกครองท้องถิ่น ผู้เคยดำรงตำแหน่งประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้ความหมายว่า “เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งต้องไม่มีมาจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การนั้นเอง”<sup>28</sup>

Chamber ' s Encyclopedia ได้ให้ความหมายว่า “องค์การปกครองท้องถิ่น คือ องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น”<sup>29</sup>

ปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration of Local Self-government 1985) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง สิทธิและหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นที่จะบังคับการและจัดบริการสาธารณะภายใต้ความรับผิดชอบของตนเองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น”<sup>30</sup>

<sup>28</sup> William A. Robson, “Local government,” Encyclopedia of social science 10 (1953) : 574, อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

<sup>29</sup> Chamber ' s encyclopedia 8 (1961) : 625, อ้างถึงใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 12.

<sup>30</sup> อมร รักษาสัตย์, “การต่อสู้เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกฏบัตรยุโรป,” ใน ประชาธิปไตยหลายรส, หน้า 175.



องค์การสหประชาชาติก็ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “เป็นหน่วยการเมืองที่รองลงมาของประเทศซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยตัวบทกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกิจการท้องถิ่นและดำเนินการบริหารโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือจากการคัดเลือกของประชาชน”

จากความหมายทั่วไปดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งภายในรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนให้เข้ามาปกครองตนเอง ดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อเอกภาพของรัฐ

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจและความหมายของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจได้ดังนี้ คือ

- (1) ในแง่ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง
  - 1) เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งที่มีเขตพื้นที่การปกครองที่แน่นอนไม่กว้างขวางจนเกินไป
  - 2) มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นของตนเองซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
  - 3) องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งทำให้เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีสิทธิ หน้าที่ตามกฎหมายตามที่บัญญัติรับรองไว้
  - 4) มีรายได้งบประมาณ เจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง แยกจากส่วนกลาง
  - 5) มีภารกิจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายและวินิจฉัยสั่งการภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตน



(2) ในแง่ความสัมพันธ์กับรัฐ

การปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจโดยทั่วไปมี 2 ลักษณะคือ

1) การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองตามเขตพื้นที่ เป็นการจัดองค์การทางการปกครองโดยคำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชากรเป็นหลัก

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองทำตามลักษณะเฉพาะกิจกรรม เป็นการจัดองค์การปกครองโดยคำนึงถึงประเภทของกิจกรรมบริการสาธารณะเป็นหลัก

ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะมุ่งศึกษาเฉพาะหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดนเป็นสำคัญ

## 2.2 ปัญหาแนวความคิดในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น

จากระบบการปกครองของรัฐต่าง ๆ ที่ต่างมีวิธีการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ในทางการเมือง การปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณี และระบบกฎหมายที่ต่างกัน แต่จากประวัติการปกครองของรัฐต่าง ๆ เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการใช้อำนาจปกครองตามหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจแล้ว อาจจะแบ่งเป็นระบบสำคัญได้ 2 ระบบคือ

ระบบที่ 1 เป็นกลุ่มรัฐที่มีแนวทางในการจัดการปกครองจากหลักกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ คือกลุ่มประเทศแองโกลแซกซอน (Anglo-Saxon) เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากที่สุด<sup>31</sup> เพราะความเป็นรัฐของประเทศเหล่านี้เกิดมาจากการรวมตัวกันของแคว้นต่าง ๆ ที่มีการปกครองตนเองเป็น

---

<sup>31</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 6.



กลุ่มชนในระดับท้องถิ่นมาก่อนแล้วและต่อมาได้มีการรวมตัวเข้าเป็นประเทศเดียวกันขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเพื่อป้องกันการรุกรานจากชาติอื่น ๆ หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดก็ตามทำให้มีระบบ การรวมอำนาจเกิดขึ้น การปกครองในรูปแบบนี้ไม่มีแบบที่แน่นอน เนื่องจากอังกฤษเป็นประเทศ ที่ใช้จารีตประเพณีเป็นหลักในการปกครอง<sup>32</sup> ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในแถบนี้ คือกลุ่มประเทศที่ ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของอังกฤษ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย<sup>33</sup> เป็นต้น

ระบบที่ 2 เป็นกลุ่มรัฐที่มีแนวทางในการจัดการปกครองจากหลักรวมอำนาจไปสู่หลัก กระจายอำนาจ ได้แก่ กลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เรียกว่าระบบ Continent ซึ่งมีประเทศฝรั่งเศส เป็นแม่แบบ การปกครองท้องถิ่นในกลุ่มนี้จะถือความเป็นเอกรูป (uniformity) ของประเทศเป็น สำคัญ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีรูปแบบเดียวกันเป็นหลักทั่วประเทศ ประชาชนไม่มีสิทธิ เลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่น<sup>34</sup> ลักษณะการใช้หลักการปกครองเป็นไปโดยรัฐซึ่งเป็นผู้มี อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นไปปกครอง กันเองเพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐและเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นในกิจการที่เป็นของ ท้องถิ่นเอง ประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบนี้ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองจากฝรั่งเศส ได้แก่ ประเทศเยอรมัน อิตาลี สเปน สวีเดน เบลเยียม รวมทั้งประเทศไทยด้วย<sup>35</sup>

<sup>32</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ ๑ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 18.

<sup>33</sup> เสน่ห์ จุ้ยโต, “ระบบการเมืองกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น,” ใน การบริหาร การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2531), หน้า 43.

<sup>34</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ ๑ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 15.

<sup>35</sup> เสน่ห์ จุ้ยโต, “ระบบการเมืองกับการบริหารการปกครองท้องถิ่น,” ใน การบริหาร การปกครองท้องถิ่น, หน้า 44.



จากความแตกต่างของระบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จึงทำให้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท คือ

1. ประเภท Local state government หรือการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ<sup>36</sup> คือ พวกที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด อาจเป็นเพราะค่านโยบายของรัฐบาลที่ยังสงวนอำนาจ หรือยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนดำเนินการเอง รัฐบาลก็จะจัดการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการในท้องถิ่นต่าง ๆ พวกนี้จึงมักเข้าใจว่าองค์กรบริหารงานในท้องถิ่นที่แท้จริง คือ องค์กรของรัฐบาลกลางนั่นเอง<sup>37</sup>

2. ประเภท Local self government หรือการปกครองท้องถิ่นแบบประชาชนเป็นผู้ดำเนินการเอง<sup>38</sup> คือพวกที่เน้นสิทธิการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมีความเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์อย่างแท้จริงนั้น ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยจัดให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องเป็นคนของท้องถิ่นเองไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง

จากแนวความคิดที่แตกต่างกันทั้งสองแบบทำให้เกิดปัญหาของการให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปด้วย นอกจากนั้นยังมีแนวความคิดในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ โดยทั่วไปนักกฎหมาย รัฐธรรมนูญกับนักกฎหมายปกครองทั้งหลายจะเห็นว่า การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของวิชากฎหมายปกครอง เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญจะเป็นเรื่องในทางสถาบันทางการเมืองชั้นสูงเท่านั้น มีเพียงศาสตราจารย์ มอริส ดูแวร์แซร์ แห่งมหาวิทยาลัยปารีส เท่านั้นที่เห็นว่าเรื่องการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้ข้อสังเกตไว้

<sup>36</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2535), หน้า 53.

<sup>37</sup> อุทัย หิรัญโต, "การปกครองท้องถิ่น : ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้," วารสารรัฐศาสตร์ 8 (กันยายน-ธันวาคม, 2525), : 65.

<sup>38</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 52.



ในหนังสือคำอธิบายสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า การที่เอาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไปใส่ไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครองนั้นเป็นการจัดแบ่งเอาอย่างพิสดาร เพราะเป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญมิใช่กฎหมายปกครอง โดยยกตัวอย่างจากการปกครองท้องถิ่นของอิตาลี<sup>39</sup> ซึ่งรัฐธรรมนูญของอิตาลีฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1947) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ว่า “สาธารณรัฐซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ รับรู้ และส่งเสริมการปกครองภายในแห่งท้องถิ่น จะทำให้เกิดผลในการบริการที่ต้องอาศัยรัฐให้มีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะผสมผสานให้กลมกลืนกันในหลักการและวิธีการแห่งบทกฎหมายของรัฐ โดยให้เป็นไปตามความปรารถนาที่จะปกครองตนเอง (Autonomie) และเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralisation) ส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมดาหรือรัฐที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐเขตแวงและสหพันธรัฐ<sup>40</sup>

ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดของท่านศาสตราจารย์มอริส ดูแวร์แซร์ โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นควรได้รับการศึกษาควบคู่กันไป ทั้งในขอบเขตวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะในประเทศที่ได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญในด้านหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศว่ามีหลักการบัญญัติไว้อย่างไร มีสาระสำคัญเช่นใด ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึงภาพรวมของลักษณะเนื้อหาที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะบัญญัติกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามเนื้อหาและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนในขอบเขตวิชากฎหมายปกครองก็จะศึกษาถึงหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ และรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศเช่นเดิมซึ่งเป็นเรื่องรายละเอียดแต่ต้องศึกษากฎหมาย

<sup>39</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี (กรุงเทพฯ ๑ : มิตรนภาการพิมพ์, 2529), หน้า 135.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.



รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นควบคู่กัน ไปเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจนขึ้น

### 3. ความสำคัญของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น

#### 3.1 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยได้แก่ หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>41</sup>

ดังนั้นในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยตามความหมายทางการเมือง<sup>42</sup> และความหมายในเชิงคุณค่าและอุดมการณ์<sup>43</sup> แนวความคิดของรัฐธรรมนูญและระบอบการปกครองย่อมส่งผลต่อการจัดรูปแบบของการปกครองตนเองโดยท้องถิ่น ในบรรดาประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าและถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการปกครอง จึงมักจะกำหนดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ อันเป็นการให้ความสำคัญต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะ โดยถือว่าเป็นกติกาสำคัญในการจัดการปกครองในระดับสูงของรัฐ<sup>44</sup> และเป็นกฎหมายที่สำคัญอย่างยิ่งในการปกครองรัฐ

<sup>41</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 6.

<sup>42</sup> หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 40.

<sup>43</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, หน้า 42.

<sup>44</sup> สมบัติ พรหมเมศรี, “อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 24.



ในหลักปรัชญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1985 (Worldwide Declaration of Local Self-government 1985) จึงได้รับรองถึงหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 1 หลักพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญเพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งบัญญัติว่า “หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ควรจะได้รับการยอมรับนับถือในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมูลฐานที่เกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองประเทศ”<sup>45</sup>

หลักในการปกครองตนเองของท้องถิ่นดังกล่าวจึงมีหลายประเทศที่ได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ในระบบสหพันธรัฐ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ออสเตรเลีย มาเลเซีย อินเดีย เป็นต้น ส่วนในระบบรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปน ตุรกี ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้น

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้บัญญัติรับรองหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1949) ในมาตรา 28 (หลักประกันรัฐธรรมนูญมลรัฐ และการปกครองท้องถิ่น) ซึ่งบัญญัติว่า

“(1) รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของสาธารณรัฐ หลักการประชาธิปไตย และสังคมนิยมรากฐานของระบบนิติรัฐภายใต้กฎหมายพื้นฐาน ในทุกมลรัฐ จังหวัด (Kreise) และเทศบาล (Gemeinde) ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีผู้แทนของตนที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และลับ การเลือกตั้งระดับจังหวัดและเทศบาล บุคคลซึ่งมีสัญชาติรัฐที่เป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป อาจมีสิทธิลงคะแนนเสียงและอาจจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับตามกฎหมายของประชาคมยุโรป ในเทศบาลสภาเทศบาลเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง

(2) เทศบาลจะได้รับการประกันสิทธิในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการทั้งหมดของชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สหการเทศบาล (Gemeindeverbaende) มีสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย

---

<sup>45</sup> อมร รักษาสัตย์, “การต่อสู้เพื่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นและกฎบัตรยุโรป,” ใน ประชาธิปไตยหลายรส, หน้า 175.



(3) สหพันธรัฐจะต้องมั่นใจว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐเป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานและ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง (1) และ (2) ของมาตรานี้”

ส่วนในประเทศฝรั่งเศสก็ได้ให้ความสำคัญต่อหลักการปกครองท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) ในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยการปกครองของ สาธารณรัฐ คือ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Departement) และดินแดนโพ้นทะเล การจัดตั้ง หน่วยการปกครองอื่นให้กระทำได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หน่วยการปกครองมีอำนาจ ปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ใน จังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้ผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”

สำหรับประเทศอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ในรูปของจารีตประเพณี ไม่เป็น ลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าหลักการปกครองตนเองของอังกฤษเป็นที่ ยอมรับจนเป็นแบบอย่างให้ประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ อย่างไรก็ตามในอังกฤษก็มีกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรกำหนดระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันคือ Local Government Act ค.ศ. 1974

ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งปกครองประเทศแบบสหพันธรัฐ โดยแต่ละมลรัฐก็ยังคงมี รัฐธรรมนูญของตนเองอยู่ โดยที่อเมริกาได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐ อเมริกาจึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลของแต่ละ มลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ ก็จะกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ทั้งในรูปของจารีต ประเพณีหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษรแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ<sup>46</sup>

<sup>46</sup> สมบัติ พรหมเมศร์, “อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด,” หน้า 25.



สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแยกเป็นหมวดต่างหากครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 9 ดังนี้

“...มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในการเก็บภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 215 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น...”

ต่อมาได้มีการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521 ซึ่งได้กำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 จนกระทั่งมีการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2534 ก็ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 ซึ่งก็กำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 เช่นกัน ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2534 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 5) พ.ศ. 2538 ซึ่งก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ดังนี้



“...มาตรา 196 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง ท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่ปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ย่อมมี สิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะ กระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่ มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ผู้สมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 111 (1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 111 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ยกเว้นตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรา 111 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น...”

แม้รัฐธรรมนูญไทยทั้ง 3 ฉบับจะได้มีการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ ในหมวด 9 เช่นกัน แต่ก็มีเนื้อหาที่ทั้งเหมือนกันและแตกต่างกันออกไปหลายประการ ซึ่งจะได้ กล่าวถึงในรายละเอียดในบทที่เกี่ยวกับวิวัฒนาการของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการ ปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป



ในเรื่องการบัญญัติรับรองถึงหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้มีผู้รู้หลายท่านให้ความเห็นไว้ดังนี้

ท่านศาสตราจารย์ ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา ได้ให้ความเห็นว่า “เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานเรื่องในชีวิตประจำวันของประชาชน การปกครองรูปแบบนี้ จึงเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยที่ดียิ่ง ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นให้เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง และจำเป็นต้องกำหนดหลักการเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ”<sup>47</sup>

ท่านอาจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้แสดงความเห็นว่า “การปกครองท้องถิ่นมีรากฐานความคิดที่สำคัญจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งต่างจากระบบการรวมอำนาจปกครอง การกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่ส่วนกลางให้อิสระแก่ท้องถิ่นบางส่วนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ หลักการนี้ควรจะได้รับการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนโดยรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ”<sup>48</sup>

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นย่อมเป็นผลดีและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นหลักประกันในด้านความมั่นคงต่อเนื่องในการปกครองตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศและไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย ในเรื่องนี้องค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงองค์ประกอบและหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดย

<sup>47</sup> ทองต่อ กล้ายไม้ ณ อยุธยา, รวมสารบทความ (กรุงเทพฯ ๑ : เลิฟแอนด์ลิฟเพรส จำกัด, 2536), หน้า 455.

<sup>48</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน,” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับพิเศษ 22 (พฤษภาคม 2535) : 122.



กฎหมายอื่น เพราะการที่กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐหรือประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง<sup>49</sup>

### 3.2 ผลของการบัญญัติรับรองหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

การที่นำเอาหลักการปกครองท้องถิ่นมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมมีผลดังนี้<sup>50</sup> คือ

1. หลักการปกครองท้องถิ่นมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ (Valeur constitutionnelle) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามลำดับชั้นของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายอื่น ๆ ที่ต่ำกว่าทั้งหลายในรัฐ ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานและที่มาของกฎเกณฑ์อื่น ๆ ทั้งหลายของรัฐ ในเรื่องดังกล่าวนี้ในประเทศฝรั่งเศส ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสก็ได้ยอมรับ “หลักการปกครองตนเอง” ขององค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย ในคำพิพากษาลงวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1979 ว่าเป็น “หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ” (principe de valeur constitutionnelle)<sup>51</sup> ซึ่งกฎหมายอื่นใดจะมาขัดหรือแย้งกับหลักการปกครองตนเองไม่ได้

2. กฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับเนื้อหาของหลักการปกครองท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิได้ นอกจากนั้นแล้วยังต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่ง

<sup>49</sup> สมบัติ พรหมเมศรี, “อำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด,” หน้า 28.

<sup>50</sup> พนม เอี่ยมประยูร, “หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ,” ใน อาจารย์บุษมาแต่ ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 263.

<sup>51</sup> Jacques BOURDON, Jean-MARIE PONTIER et Jean-Claude RICCI, Droit des collectivités territoriales (Paris : PUF, 1987), p. 104, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญกับบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจ,” วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 3 (กรกฎาคม 2534) : 111.



## รัฐธรรมนูญทั้งในด้านเนื้อหาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ซึ่งความสอดคล้องกันกับเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็คือ ความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกันกับเนื้อหาสาระสำคัญที่ปรากฏตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนในด้านเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้นมีขอบเขตกว้างกว่า เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็คือหลักการอันเป็นรากฐานที่มาแห่งเนื้อหาสาระของรัฐธรรมนูญ<sup>52</sup> ในด้านการปกครองท้องถิ่น เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง ความถูกต้องตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย ดังนั้นในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวนี้ จึงต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกันกับเนื้อหาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเสมอ ประการสำคัญคือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นฉบับใดแม้จะมีการประกาศใช้ก่อนการเริ่มมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญก็ตาม หากมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันกับรัฐธรรมนูญซึ่งประกาศใช้ในภายหลังนั้น และได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาที่สมควรหรือภายในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นฉบับนั้นย่อมมีผลใช้บังคับมิได้ในทันที<sup>53</sup>

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นแนวความคิดทั่วไปของรัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะได้ทำการศึกษาในบทต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>52</sup> สมบัติ จันทรวงศ์ และ ทินพันธ์ นาคะตะ, “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคืออะไร,” ใน ประชาธิปไตยของชาวบ้าน (กรุงเทพฯ ๑ : สำนักพิมพ์พิฆเนศ, 2516), หน้า 34.

<sup>53</sup> พนม เอี่ยมประยูร, “หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ,” ใน อาจารย์บุษยาแค่ ศ.ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 263-264.