



บทที่ ๒

การปกครองท้องถิ่นของไทย

๒.๑ วิวัฒนาการประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น

เมื่อพูดถึงวิวัฒนาการประวัติความเป็นมาของโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จะพบว่าวิวัฒนาการมาจากการที่ประเทศไทยได้ทำการเปิดประเทศรับเอาอารยธรรมจากตะวันตกเข้ามาสู่ประเทศในสมัยต้นรัตนโกสินทร์ และอาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มต้นขึ้นในประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เพราะการปกครองของไทยในอดีตนับจากสมัยสุโขทัยและอยุธยาไม่อาจกล่าวได้ว่ามีการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ในปลายยุคสมัยอยุธยาในระหว่างปี พ.ศ. ๑๘๗๓ - พ.ศ. ๒๓๑๐ จะได้มีการจัดการปกครองออกเป็นรูปของเมือง แขวง ตำบล และบ้าน โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้ดูแลปกครองก็ตาม แต่ทั้งนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของส่วนกลางคือ พระมหากษัตริย์ เพราะประเทศยังปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ซึ่งเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจโดยตลอด

ต่อมาในภายหลังในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยมีการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตย รูปแบบของการปกครองของประเทศไทยก็เปลี่ยนรูปไป โดยในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก็มีการเปลี่ยนรูปการจัดระเบียบบริหารราชการบริหาร และมีการกระจายอำนาจมอบให้แก่ท้องถิ่นด้วย โดยผู้ร่าง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้เล็งเห็นความสำคัญข้อนี้เป็นอย่างดี จึงได้จำลองรูปการปกครองรัฐมาเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบการปกครองใหม่โดยทางสภาท้องถิ่น และโดยวิธีการเลือกตั้งในท้องถิ่น สำหรับการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินภายในประเทศ มีหลักสำคัญที่ใช้ปฏิบัติเหมือนกับหลักในการปกครองที่ถือปฏิบัติกันในประเทศต่างๆ ซึ่งมีหลักสำคัญดังนี้คือ

๑. หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)
๒. หลักการแบ่งอำนาจในการปกครอง (Deconcentration)
๓. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

หรืออาจจัดแบ่งเป็นหลักใหญ่ ๆ ได้เพียง ๒ ประการคือ

- หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)

- หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

ประเทศต่าง ๆ ได้ใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครอง .

ดังกล่าวนี้ผสมกันไป แต่ควรจะใช้หลักการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากัน
แค่ไหน เพียงใดนั้น ย่อมสุดแล้วแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎร
ในประเทศนั้นเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ในยามปกติถ้าประเทศใดมีราษฎรมีความรู้และสนใจใน
กิจการของท้องถิ่นก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าเป็นในยาม
สงครามก็อาจจำเป็นต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในยามปกติ การจะใช้หลักการรวมอำนาจ
แต่อย่างเดียวนั้นก็อาจทำได้ แต่อาจเป็นผลเสียทางการปกครอง กล่าวคือ รัฐบาลจะรับภาระ
หน้าที่มากเกินไป และมีอาจจะดูแลและให้ความผาสุกแก่ราษฎรโดยทั่วถึงกันได้ ส่วนการจะใช้
หลักการกระจายอำนาจโดยไม่มีการรวมอำนาจเลยนั้นอาจจะกระทำไม่ได้ เพราะเป็นการทำลาย
เอกภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเดียวทางการปกครองของรัฐ การขาดอำนาจที่จะควบคุมจะเป็นผล
ทำให้รัฐเกิดแบ่งแยกกลายเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยขึ้นได้

๒.๑.๑ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง เป็นหลักที่วางระเบียบราชการบริหารโดยรวม
อำนาจการปกครองไว้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ขึ้นได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
ของรัฐ และมีพนักงาน เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการ
บังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ

การรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) รวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง

การรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลางก็เพื่อจะสามารถ
ดำเนินการบังคับได้โดยสิทธิขาด และทันทั่วทั้งที่ในกรณีจำเป็นต้องใช้กำลังบังคับและเป็นการให้
อำนาจอย่างดีแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในและความมั่นคงของประเทศ

(๒) รวมอำนาจในการสั่งการไว้แก่ส่วนกลาง

การรวมอำนาจในการสั่งราชการไว้แก่ส่วนกลาง ได้แก่ การมอบให้เจ้า-
หน้าที่ชั้นสูงของราชการบริหารส่วนกลาง คือ เจ้ากระทรวงต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการใน
เรื่องราชการต่าง ๆ ได้ตลอดทั้งอาณาเขตของรัฐ ในการวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวโดยปกติเจ้า-
หน้าที่ชั้นรองจะเป็นผู้เตรียมเรื่อง และเสนอความเห็นขึ้นไปตามลำดับจนถึงผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ
ในชั้นสุดท้ายเป็นผู้สั่งการ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการ

ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคก็ต้องฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

(๓) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลำดับชั้นแห่งการบังคับบัญชา หมายถึง ชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการ เจ้าหน้าที่ชั้นรองลงมาให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้ เจ้าหน้าที่ชั้นรองจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้โดยมีวินัย เป็น เครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องรับผิดชอบในการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในโอกาสต่อไปจึงควรจะได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองไว้ด้วย การรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลางดังกล่าวย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย พอสรุปได้ดังนี้

ข้อดีของการรวมอำนาจการปกครอง

ก) ทำให้รัฐสามารถรักษาเอกภาพของรัฐไว้ได้ เอกภาพทางการปกครองเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้รัฐรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเอาไว้

ข) ทำให้รัฐบาลเกิดความมั่นคงทางการเมืองและการบริหารงาน เพราะอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลได้แผ่ขยายออกไปทั่วอาณาเขตประเทศและอาจบันดาลให้เกิดผลตามความประสงค์ได้โดยง่าย

ค) การรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลาง ทำให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรได้เสมอกันทั่วทั้งประเทศ ส่วนกลางเป็นหน่วยที่อยู่ในระดับสูงย่อมมองการณ์ไกลกว่าท้องถิ่นและปราศจากอคติ

ง) ประหยัดดีว่าการกระจายอำนาจ เพราะสามารถจะโยกย้ายสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ตลอดทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีอยู่หมุนเวียนไปใช้ได้ทั่วประเทศโดยไม่จำเป็นต้องสร้างขึ้นใหม่ทุกแห่งไปเหมือนกับการกระจายอำนาจ

สำหรับข้อเสียของการรวมอำนาจการปกครองไว้กับส่วนกลาง อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

ก) เนื่องจากท้องถิ่นและจำนวนประชากรได้ขยายใหญ่โตมากยิ่งขึ้น ส่วนกลางย่อมจะต้องรับภาระหน้าที่มากขึ้นทุกที ๆ และไม่สามารถจะดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีโดยทั่วถึง ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากการปกครองยังคงยึดมั่นอยู่ในหลักการรวมอำนาจอยู่ โดยไม่กระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่นย่อมจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ข) ข้อเสียอีกประการหนึ่งของการปกครองคือ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการประจำอยู่ตามสัดส่วนต่าง ๆ ของรัฐจำเป็นต้องทำเรื่อง เสนอขึ้นไปตามลำดับชั้นจนถึงส่วนกลาง เพื่อขออนุมัติ ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่ต้องเสนอไปตามลำดับชั้น เป็นเหตุให้เสียเวลามาก ซึ่งบางเรื่องไม่มีความจำเป็นเลย

ค) ข้อเสียที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ส่วนกลางอยู่ไกลล้อมไม่ทราบความต้องการแท้จริงของราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อแต่ละท้องถิ่นอาจมีความต้องการแตกต่างกันไป จึงเป็นการยากที่ส่วนกลางจะปฏิบัติงานให้ถูกเจตน์จำนงของประชาชนในท้องถิ่นได้ เว้นเสียแต่ว่าจะกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการปกครอง และจัดบริการสาธารณะสนองตอบความต้องการกันเอง

การแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Deconcentration)

โดยที่การรวมอำนาจการปกครองไว้แก่ส่วนกลางมีข้อเสียสำคัญดังได้กล่าวมาแล้ว จึงได้เกิดมีวิธีการที่ขยายการรวมอำนาจโดยการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Deconcentration วิธีการดังกล่าวนี้ส่วนกลางจะมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศได้ อำนาจที่จะมอบให้ส่วนมากก็เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองนั้น โดยเฉพาะและมิใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียทั่วไปของประเทศ

การแบ่งอำนาจให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครองอยู่ ยังมีไว้เป็นการกระจายอำนาจการปกครองตามความหมายของหลักการกระจายอำนาจการปกครองแต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคก็ยังคงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง การแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังคงเป็นอำนาจของส่วนกลางอยู่

๒.๑.๒ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น เป็นผู้จัดทำบริหารกิจการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรและไม่ต้องขึ้นในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

ลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองมีดังนี้

(๑) มีองค์กรซึ่ง เป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้น

องค์กรดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหาก

จากส่วนกลาง เช่น เป็นเทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น องค์การเหล่านี้มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน และมีอำนาจที่จะดำเนินการบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย

(๒) มีการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง (election) เป็นหลักที่สำคัญอันหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครองเป็นการตรงข้ามกับหลักการรวมอำนาจ ซึ่งถือการแต่งตั้ง (nomination) เป็นสำคัญ การเลือกตั้งในที่นี้อาจเป็นการเลือกตั้งองค์การสำหรับประชุมปรึกษากิจการอันประกอบด้วยผู้แทนของราษฎรหรือองค์การบริหาร ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรทั้งหมดหรือบางส่วนหรือจะใช้วิธีทั้งสองอย่างประกอบกันก็ได้

(๓) องค์การปกครองมีอิสระในการปฏิบัติกิจการตามหน้าที่

มีอิสระในที่นี้หมายถึงมีอำนาจที่จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายด้วยความวินิจฉัยและงบประมาณขององค์การนั้นเอง โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากทางราชการบริหารส่วนกลางก่อน คำว่าอิสระหมายถึง อิสระตามที่ได้รับมอบหมาย อาจจะมีมากหรือน้อยแล้วแต่รัฐเห็นสมควร ถ้าไม่มีอิสระเสียเลยก็มีใช้การกระจายอำนาจ แต่จะให้ มีอิสระเต็มที่ทุกอย่างก็ไม่ได้อีกเช่นกัน เพราะจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจการปกครองก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย อาจแยกได้ดังนี้

ข้อดีของการกระจายอำนาจการปกครอง

ก) ทำให้สนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

บริการสาธารณะบางอย่างไม่เกี่ยวแก่ส่วนได้ส่วนเสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของท้องถิ่นโดยตรง เช่น การสาธารณสุข การสร้างถนนหนทาง เป็นต้น ถ้าได้มอบให้ท้องถิ่นจัดทำเสียเองก็น่าจะได้ผลดีกว่าเพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมจะรู้ถึงความต้องการของคนในท้องถิ่นตนได้ดีกว่าส่วนกลาง และอาจจัดดำเนินการให้เหมาะสมแก่สภาพความเป็นอยู่ของท้องถิ่นได้ดีกว่า

ข) เป็นการแบ่งเบาภาระราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวแก่ท้องถิ่นไปได้มากในปัจจุบันราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ ก็มีภาระหนักมากอยู่แล้ว ถ้าหากไม่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเสียบ้างก็จะไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลดีได้ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง นอกจากนี้ยังช่วยให้กิจการได้ดำเนินลุล่วงไปโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการได้เองโดย

ไม่ต้องขอคำสั่งจากส่วนกลาง

ค) เป็นการฝึกราชฎาให้ได้เรียนรู้หลักการปกครอง และสนใจในการทำนุบำรุงท้องถิ่นการดำเนินกิจการของท้องถิ่น เป็นการจัดทำตามเสียงข้างมากของผู้แทนแห่งท้องถิ่น ซึ่งราชฎาได้เลือกตั้งขึ้นมา ทำให้ราชฎาต้องสนใจ และปรึกษาหารือกันเพื่อความเจริญของท้องถิ่นเป็นส่วนรวม สำหรับผู้ได้รับเลือกตั้งในท้องถิ่นก็มีโอกาสจะฝึกฝนตนที่จะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในโอกาสต่อไป

ส่วนข้อเสียของการกระจายอำนาจที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

ก) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นภัยต่อเอกภาพของรัฐ เพราะส่วนกลางไม่อาจควบคุมท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องใช้หลักนี้ให้เหมาะสมแก่สภาพความจำเป็นของประเทศ และความรู้ความสามารถของราชฎา

ข) การกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ เพราะต้องมีสำนักงานเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเองโดยอิสระ ทั้งนี้ด้วยงบประมาณของตนเอง นอกจากนี้ถ้าหากการจัดทำงบประมาณดังกล่าวได้จัดทำไปโดยสุรุ่ยสุร่ายซึ่งได้ประโยชน์ไม่คุ้มค้ำด้วยแล้วก็จะ เป็นเหตุให้เกิดความสิ้นเปลืองมากยิ่งขึ้น

ค) การกระจายอำนาจอาจเป็นสาเหตุให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว ในบางครั้งอาจเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติซึ่งจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้

๒.๒ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย กล่าวคือ ได้นำเอาหลักทั้ง ๓ ประการมารวมเข้าไว้ในการจัดรูปการบริหารราชการแผ่นดิน โดยได้แบ่งแยกระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑/} เป็น ๓ ส่วน คือ

- ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ดูแผนภูมิที่ ๒.๑ - ๒.๒ ประกอบ)

๒.๒.๒ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

การปกครองที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง โดยจัดตั้งกระทรวง

^{๑/}บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๒) หน้า ๑๕๒

ทบวงกรมขึ้นบริหารราชการตามกฎหมาย มีศูนย์รวมอยู่ในกรุงเทพมหานคร มีสาขาอยู่ในต่าง
จังหวัดด้วย การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางมีดังนี้

- ๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒) กระทรวงหรือทบวง
- ๓) กรมหรือทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบกรม

๒.๒.๓ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจการปกครองไปในส่วนภูมิภาค
ไม่ใช่กระจายอำนาจโดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้แทนไปประจำ
ในท้องที่ภูมิภาค เพื่อบริหารราชการส่วนภูมิภาคภายใต้การบังคับบัญชาของการบริหารส่วนกลาง
โดยมีการติดต่ออย่างใกล้ชิด แต่เจ้าหน้าที่ซึ่ง เป็นผู้แทน เหล่านั้นไม่ได้ดำเนินการปกครองโดย
อิสระทีเดียว ด้วยเหตุที่ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางก็ดี ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ก็ดี เป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งได้จัดระเบียบการบริหารออก
เป็นรูปจังหวัดและอำเภอ

ลักษณะทั่วไปของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- ๑) เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองส่วนกลางให้แก่ผู้แทนบริหารส่วนกลาง
ซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง
- ๒) เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังอยู่ใต้บังคับบัญชาส่วนกลาง โดยเฉพาะใน
เรื่องแต่งตั้ง ถอดถอน วินัยเป็น เครื่องบังคับและผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในราชการที่ผู้ใต้บังคับ
บัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตนทุกประการ
- ๓) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้รับมอบหมายในการวินิจฉัยสั่งการ
เฉพาะบาง เรื่องบางประการ เท่านั้น ราชการส่วนกลางย่อมทรงไว้สิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข
คำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้คือ ผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายต้อง เป็นผู้แทนของราชการบริหาร
ส่วนกลางโดยตรง

ประโยชน์ของการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค คือ

- ๑) เป็นด่านแรกที่จะนำไปสู่ระบบการกระจายอำนาจ เพราะเจ้าหน้าที่ที่
ออกไปประจำตัวส่วนภูมิภาค ย่อมมีจิตใจผูกพันอยู่กับท้องที่ที่ตัวออกไปปฏิบัติงาน มีการรักษาผล
ประโยชน์ของท้องที่ ทำให้เกิดความคุ้นเคยกับการปกครองตนเอง (self-government)
ดีขึ้น

๒) ทำให้งานรวดเร็วขึ้น โดยเฉพาะที่ส่วนภูมิภาคได้รับแบ่งอำนาจมาวินิจฉัยสั่งการได้เอง ไม่ต้องเสนอส่วนกลางทุกเรื่องไป

๓) เหมาะสมกับประเทศที่ประชาชนยังมีความรู้ในการปกครองตนเอง น้อย ซึ่งถ้าหากมอบอำนาจให้ปกครองตนเองแล้ว จะเกิดผลร้ายแก่ประเทศชาติ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจะเป็นตัวอย่างในการปกครองตนเองและเหมาะในการดัดแปลงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นทีละน้อย เช่น การปกครองแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองแบบผสมโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานส่วนรวมกับราชการ

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นถึงความหมายของระเบียบการบริหารส่วนภูมิภาค แล้วนั้นจะพบว่ามีส่วนราชการต่าง ๆ ในภูมิภาคดังนี้

- ก. จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า
- ข. อำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้า
- ค. ตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า
- ง. หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า

การตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนอำเภอจะทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้นอำเภอจึงเป็นราชการบริหารส่วนย่อยของจังหวัด และไม่เป็นนิติบุคคล

๒.๒.๓. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เราจะเห็นว่าการปกครองประเทศนั้นจะแบ่งการปกครองออกเพียงส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเท่านั้นยังไม่พอ เพราะส่วนภูมิภาคเพียงได้รับอำนาจจากส่วนกลางในการปกครองเท่านั้น ส่วนกลางสั่งการมาอย่างไร ส่วนภูมิภาคก็ปฏิบัติตามนั้น บางครั้งไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นบางแห่ง เพราะสภาพท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งอยู่ห่างไกลกันออกไปก็แตกต่างกันไปตามธรรมชาติ ส่วนกลางอาจจะไม่ทราบถึงสภาพท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันออกไปก็ได้ เมื่อคำนึงถึงหลักการข้อนี้แล้วจึงมีหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระบางประการที่จะตัดสินใจในการบริหารกิจการในท้องถิ่นของตนเองได้ เรียกว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันได้จัดรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ รูป ดังนี้คือ

- (๑) กรุงเทพมหานคร
- (๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๓) เทศบาล
- (๔) สุขาภิบาล
- (๕) เมืองพัทยา (ดูแผนภูมิที่ ๒.๓)

วัตถุประสงค์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการจัดการปกครองดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการปกครองมหานคร (เช่น กรุงเทพมหานคร) หรือเทศบาล (เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองสงขลา) หรือ สุขาภิบาลก็ถือเสมือนว่าเป็นโรงเรียนสำหรับการฝึกสอนการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้กับราษฎร ให้ราษฎรมีโอกาสเรียน และเข้าใจถึงวิธีการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย ในระบบที่มี "สภาผู้แทน" ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนเพื่อทำหน้าที่แทนประชาชนในการจัดการปกครอง

๒. การปกครองท้องถิ่น ถือว่าเป็นระบอบการปกครองที่แบ่งเบาภาระให้กับราชการบริหารส่วนกลางในอันที่จะไม่ต้องมาปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนที่เป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ยำเป็นในชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การเก็บขยะมูลฝอยตามบ้าน เรือนการจัดให้มีแสงสว่างตามที่สาธารณะ การจัดให้มีที่ระบายน้ำ การจัดให้มีรถตุ๊กตุ้ม เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับภาระแทนราชการบริหารส่วนกลางไปได้

๓. การปกครองท้องถิ่น ถือเสมือนเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในการนำบริการหรือการบริหารงานบางอย่างแทนราชการส่วนกลาง อาทิ เช่น การจัดการศึกษาขั้นประถม ซึ่งปกติถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) ก็ต้องบริหารงานการศึกษาเอง แต่เมื่อมีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลางก็มีอบงานบริหารประถมศึกษาไปให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล) ดำเนินการเอง การให้บริการบางอย่างของราชการบริหารส่วนกลางต่อประชาชนก็เช่นเดียวกัน อาทิ การให้บริการด้านการรักษาพยาบาล ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เทศบาล) ก็จัดบริการ เหล่านี้ให้ประชาชนแทน

ราชการส่วนกลาง (กระทรวงสาธารณสุข) เฉพาะในเขตของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดการปกครองท้องถิ่น เป็นของใหม่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ประชาชน ยังไม่สู้จะมีความรู้ ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยดีพอ ทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เข้าไปดำเนินการในท้องถิ่นจึงได้ผู้แทนที่ไม่ดีพอ ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร และการเป็นอิสระของท้องถิ่นก็เป็นไปได้ยาก เพราะทางราชการบริหารส่วนกลางยังต้องคอยช่วยเหลือระดับปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เหล่านั้นอยู่ และเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารการปกครองตนเอง

องค์ประกอบที่สำคัญของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างไปจากอีก ๒ รูปแบบข้างต้น โดยที่หลายคนเข้าใจไขว่เขวเอาราชการบริหารส่วนภูมิภาคมาปนกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องคลาดเคลื่อนไป และองค์การปกครองใด ๆ ก็ตามจะมีลักษณะเป็นการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นได้จะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

๑. เป็นองค์การทางด้านการบริหารและการปกครองที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย สามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ มีอำนาจที่จะจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่าง ๆ จากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ มีงบประมาณรายรับและรายจ่ายของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตท้องถิ่นหรือนอกเขตท้องถิ่นของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้ และนอกจากนี้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตการปกครองและการบริหารและรูปแบบการปกครองที่ดีมีประสิทธิภาพไว้ตามกฎหมายด้วย

๒. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดการให้มีการเลือกตั้ง เพื่อเลือกตัวแทนของราษฎรเข้ามาทำหน้าที่บริหาร (นายกเทศมนตรี เทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่จะเรียก) และเข้ามาทำหน้าที่นิติบัญญัติ (สภา) การเลือกตั้งผู้บริหารที่ดีหรือสมาชิกสภาที่ดีเพื่อจะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเลือกผู้บริหาร และสมาชิกสภาที่มีความรู้ความสามารถมีความเสียสละ เข้ามารับผิดชอบการบริหารของท้องถิ่น

๓. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายในท้องถิ่นตามขอบเขตของกฎหมายนั้น ๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดไว้ การบริหารงานภายใต้กฎหมายดังกล่าวนี้ ถือว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กระจายอำนาจให้แก่ราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นแล้ว ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางอีก

๔. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจเก็บภาษี เก็บค่าธรรมเนียม ค่าอากร ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ เมื่อจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมและอากรมาได้แล้ว ก็จะมาจัดหางบประมาณรายรับและรายจ่ายตามที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะเห็นเหมาะสม

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้กับท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เจ้าพนักงานท้องถิ่นเหล่านี้รับเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญจากงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีทั้งที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและได้รับการแต่งตั้ง ที่ได้รับการเลือกตั้ง เช่น นายกเทศมนตรี เทศมนตรีของเทศบาล สมาชิกเทศบาล เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง เช่น ประธานกรรมการสุขาภิบาล ปลัดสุขาภิบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายอำเภอและปลัดอำเภอ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังมีปลัดเทศบาล และเจ้าพนักงานท้องถิ่นอื่น ๆ ในเทศบาล ทั้งนี้เจ้าพนักงานเหล่านี้อยู่ภายใต้มาตรฐานเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

องค์การปกครองท้องถิ่น

การจัดองค์การทางด้านการปกครองและการบริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันไป ตามรูปแบบของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแต่ละแบบ แต่โดยทั่วไปแล้ว การจัดองค์การทางด้านการปกครองและการบริหารของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มักจะมีลักษณะเหมือนกับการจัดองค์การทางด้านการปกครองและการบริหารของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ จะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ผู้ว่าราชการมหานคร ประธานกรรมการสุขาภิบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภา (สภาเทศบาล คณะกรรมการบริหารสุขาภิบาล)

- ฝ่ายบริหารอาจจะมาได้จากทั้งการเลือกตั้ง (นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการมหานคร) และการแต่งตั้ง (ประธานกรรมการสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด)

- ฝ่ายสภาอาจจะมาได้ทั้งสองแบบเช่นเดียวกันคือ มาได้ทั้งจากการเลือกตั้ง (สภาเทศบาล สภาจังหวัด สภากรุงเทพมหานคร) และจากการแต่งตั้งผสมกับการเลือกตั้ง (คณะกรรมการสุขาภิบาล)

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่โดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่น ในฐานะองค์การบริหารส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้นลดหลั่นกันรับผิดชอบ ควบคุมบังคับบัญชาและดูแลราชการ มีข้อน่าสังเกตว่ากระทรวงมหาดไทยมีอำนาจปกครองประชาชนและดูแลราชการทั่วแผ่นดิน จึงย่อมมีอำนาจมาก โดยเฉพาะข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีที่กฎหมายให้อำนาจเป็นเจ้าพนักงานในหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ตำรวจ พนักงานสืบสวนสอบสวน นายทะเบียนท้องถิ่น ฯลฯ การตีความกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจึงควรเป็นว่า ข้าราชการทุกฝ่ายทุกกระทรวงทบวงกรม เป็นเจ้าพนักงานคือ เจ้าหน้าที่ของทางราชการ มีหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชน และดูแล การปกครองให้เรียบร้อยทั้งสิ้น ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยโดยสรุปมี ๔ ประการคือ

๑. การปกครองท้องถิ่น
๒. บำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน
๓. ป้องกันสาธารณภัย
๔. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

หน้าที่เหล่านี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครอง และการปกครองจากกาลสมัยย่อมมีวิธีการปกครองที่ต่างกันออกไปแต่มีจุดหมายคล้ายกันคือ เพื่อประโยชน์ของของคนโดยส่วนรวม

การแบ่งส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยแบ่งส่วนราชการออกเป็นกรมต่าง ๆ คือ

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง
๓. กรมการปกครอง
๔. กรมตำรวจ
๖. กรมที่ดิน
๗. กรมประชาสงเคราะห์
๘. กรมราชทัณฑ์
๙. กรมอัยการ

๑๐. สำนักผังเมือง
๑๑. กรมการพัฒนาชุมชน
๑๒. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

ทั้งหมดนี้มีกรมการปกครอง เป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแล และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีกองราชการส่วนท้องถิ่นและกองคลังส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงาน ต่อมากองราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการยกฐานะขึ้น เป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น แต่สังกัดกรมการปกครองตามเดิม ส่วนราชการท้องถิ่นมีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นและเทศบาลส่งไปประจำ ณ จังหวัดและองค์การส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติงานขององค์การส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กองคลังส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาจัดสรรรายได้ขององค์การส่วนท้องถิ่นรวมตลอดถึงการจัดรวบรวมงบประมาณช่วยเหลือตามที่องค์การส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศขอมายังกระทรวงมหาดไทย กรมอื่น ๆ ในกระทรวงมหาดไทยที่มีเป้าหมายการดำเนินงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคือ กรมการพัฒนาชุมชนตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ กรมที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

✓ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ว่า การปกครองท้องถิ่น เริ่มต้นในประเทศไทยสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ และอาจสรุปขั้นตอนของการปกครองท้องถิ่นของไทยได้ดังนี้

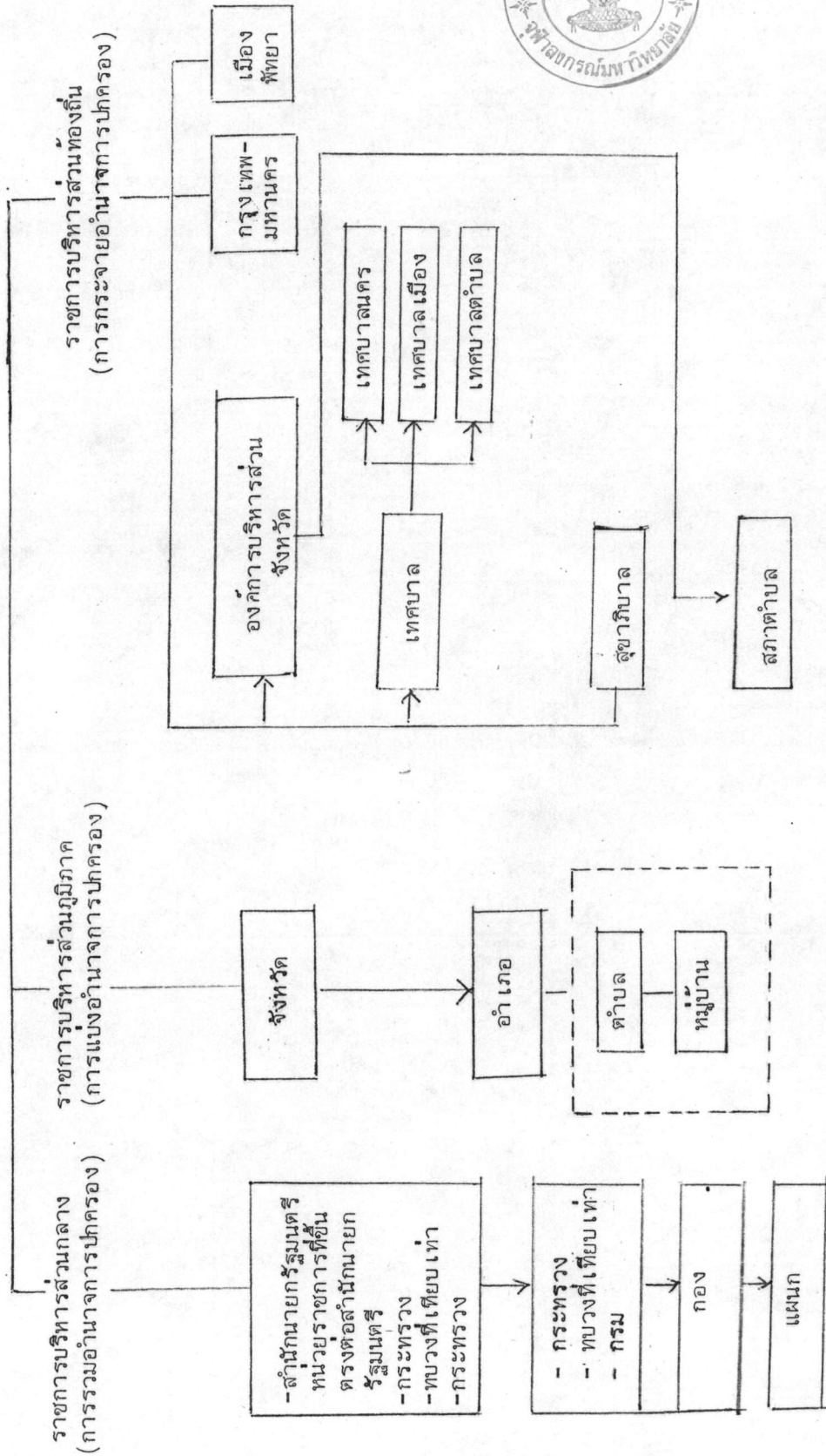
๑. ร.ศ. ๑๑๖ หรือ พ.ศ. ๒๔๔๐ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นมีหน้าที่ทำลายขยะมูลฝอย ทำส้วม ควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง การขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน พนักงานสุขาภิบาลมีเพียงสองตำแหน่งคือ แพทย์และนายช่างใหญ่ซึ่ง เสนาบดี กระทรวงนครบาลเป็นผู้คัดเลือก
๒. ร.ศ. ๑๒๔ หรือ พ.ศ. ๒๔๔๘ รัชกาลที่ ๕ ทรงตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ณ เมืองสมุทรสาคร ซึ่งนับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในหัวเมืองครั้งแรกของประเทศไทย
๓. การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามอำเภอหัวเมืองขึ้นใน ร.ศ. ๑๒๗ หรือ พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยแบ่งสุขาภิบาลเป็นสองประเภทคือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่เสนอให้ตั้งขึ้นตามความเหมาะสม ส่วนมากที่ตั้งศาลากลางจังหวัดได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลเมืองที่ชุมชนอื่น ๆ ตั้งเป็นสุขาภิบาลท้องที่ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ มีสุขาภิบาลเมือง ๒๔ แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ ๖ แห่ง

๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลประกาศใช้ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ รูปสุขาภิบาลเดิมเปลี่ยนไปตามพระราชบัญญัติใหม่มี ๓ อย่างคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ลักษณะการปกครองจัดเป็นรูปสภามีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี และรัฐบาลได้ออก พ.ร.บ. สุขาภิบาล ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อีก ๑ ฉบับ

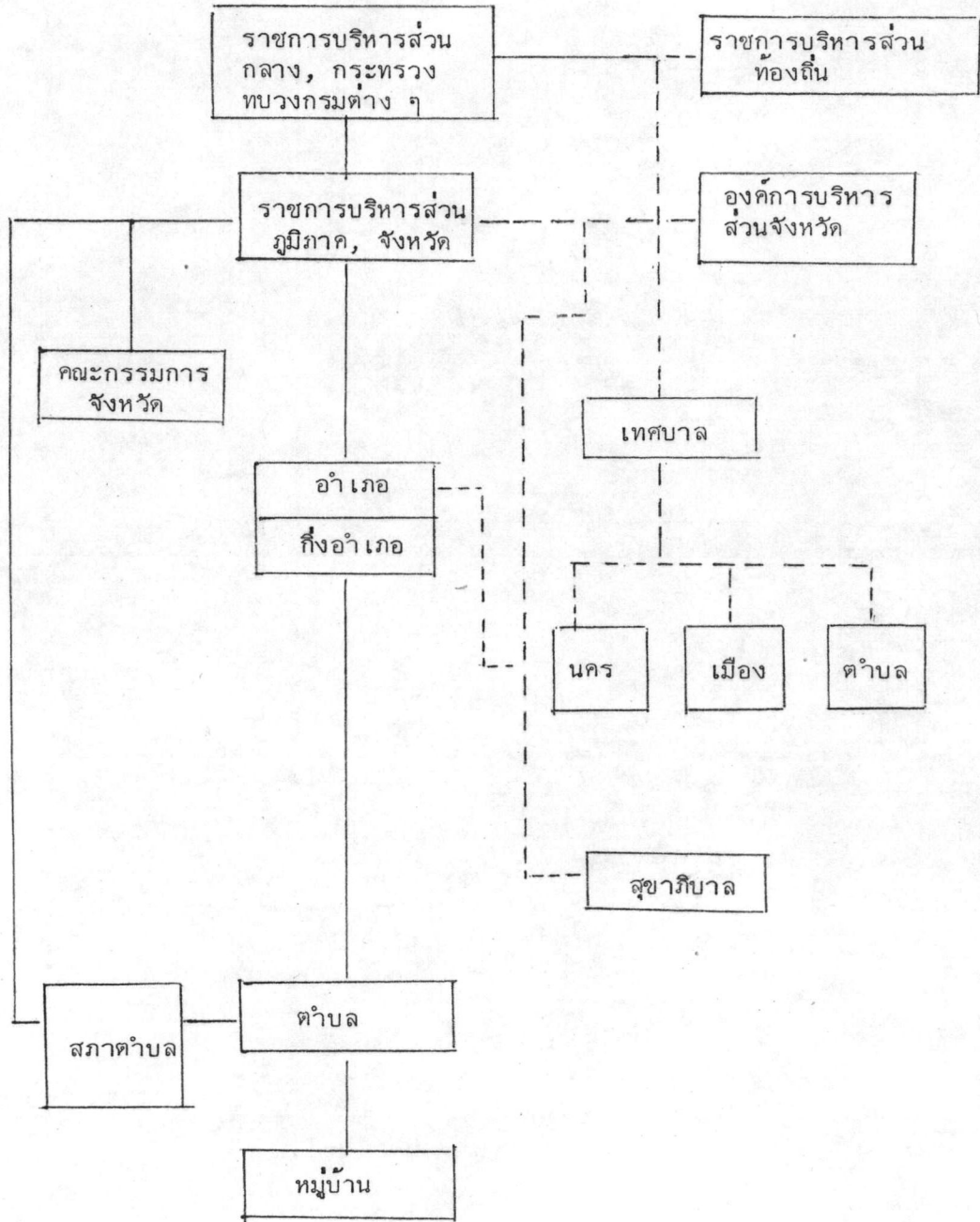
๕. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕/๒๕๒๔ และฉบับที่ ๓๓๕/๒๕๑๕ จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษแบบนครหลวงขึ้นครั้งแรก เป็นนครหลวงกรุงเทพมหานคร และประกาศฉบับที่ ๓๓๕ เปลี่ยนเป็นกรุงเทพมหานคร

ที่กล่าวมาเป็นการรวบรวมความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบไว้อย่างคร่าว ๆ โดยจะได้ทำการศึกษาละเอียดในบทต่อไป

แผนภูมิแสดงราชการบริหารของประเทศไทย



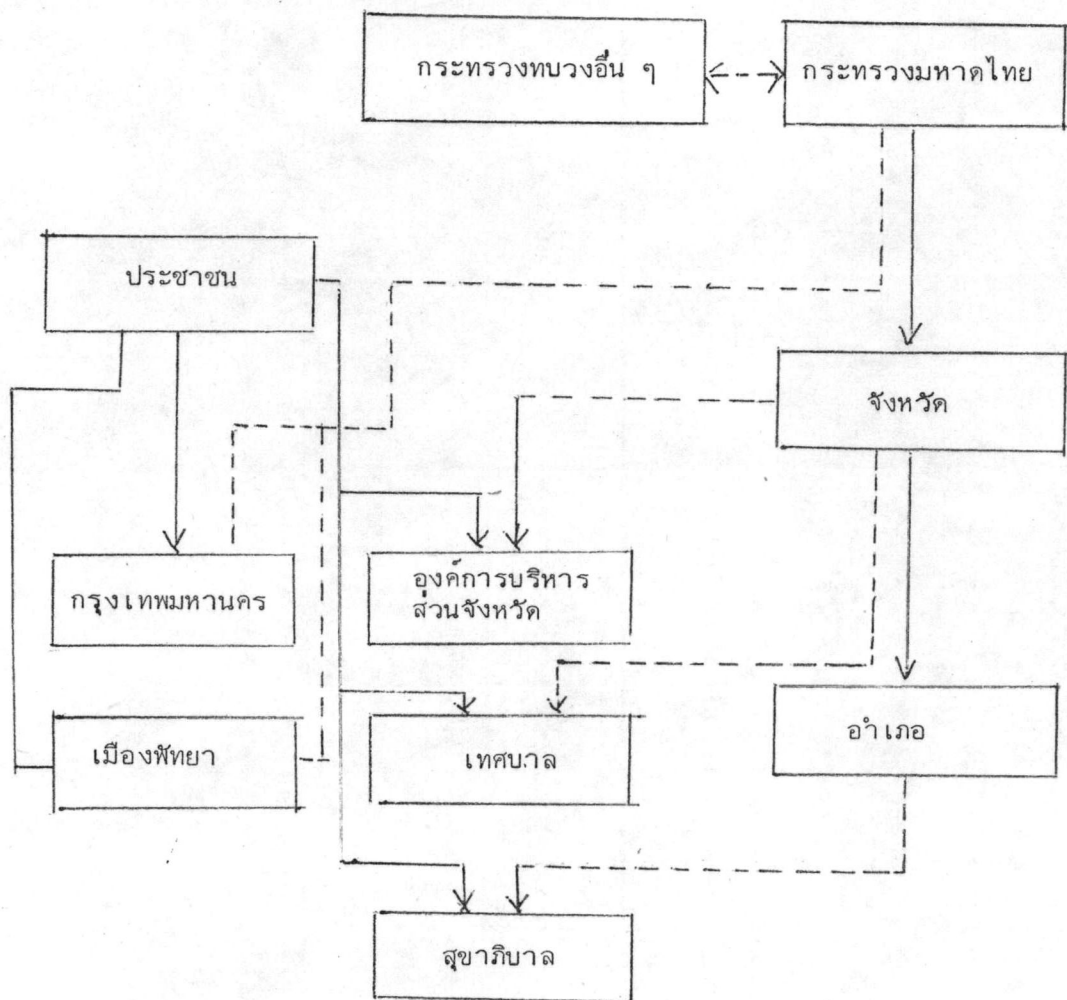
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย



แผนภูมิที่ ๒.๒

การปกครองท้องถิ่นของไทย

ขอชี้แจงผังแสดงลักษณะการปกครองท้องถิ่นของไทยดังนี้



แผนภูมิที่ ๒.๓