

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

รัฐมีภารกิจในการจัดทำบริหารสาธารณะต่าง ๆ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุกในการดำรงชีวิตของประชาชน ภารกิจของรัฐจะสำเร็จลงได้ จำเป็นต้องมีการจัดระเบียบในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการ (ประยูร กาญจนกุล, 2523 : 120) กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจปกครอง หลักที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่น แต่เพื่อความเข้าใจในหลักการกระจายอำนาจยิ่งขึ้น จำเป็นต้องศึกษาถึงหลักการรวมอำนาจ ซึ่งมีความหมายที่ตรงข้ามกันด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง

1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญ

"หลักการรวมอำนาจ" หรือ "centralisation" ในภาษาฝรั่งเศส มีความหมายได้ 2 อย่าง คือ การรวมอำนาจทางการเมืองกับการรวมอำนาจทางการปกครอง (โกดิน พลกุล, 2528 : 4)

ทางการเมือง รัฐเดี่ยวต้องมีการรวมอำนาจ เพราะสภาพของรัฐ เดี่ยวเอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนทั้งชาติ และความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการดำรงอยู่ของรัฐ ดังนั้น จึงต้องมีการรวมอำนาจ ในทางการเมือง กล่าวคือ มีสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจแสดง เจตจำนงในการบริหารประเทศ และตรากฎหมาย ประชาชนทั้งชาติอยู่ภายใต้ ระบอบกฎหมายเดียวกัน มิใช่เป็นเรื่องของสภาท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

ส่วนในทางปกครอง เป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน "หลักการรวมอำนาจปกครอง" คือ การจัดระเบียบการปกครอง ภายในรัฐโดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครอง หรือจัดทำบริการสาธารณะ ต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการ ตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ เป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐ หรือรัฐบาล และ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตาม กฎหมายปกครอง เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ (ประยูร กาญจนกุล, 2533 : 186) ดังนี้คือ

1.1.1 มีการรวมอำนาจทหาร ตำรวจ ให้ขึ้นกับส่วนกลาง รัฐจำเป็นต้องใช้กำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองเอกราช อธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกราน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 2) และใช้ กำลังตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อย ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น หากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ย่อมเสี่ยงต่อการ แดกแยกของรัฐ อีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลังในกรณีที่ต้องใช้กำลัง บังคับ ดังนั้น การที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางได้จำเป็นต้องมีการรวม กำลังเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น เพื่อสามารถใช้

กำลังบังคับได้อย่างเด็ดขาดและฉับพลัน เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและ ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐเอง

1.1.2 มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ลักษณะสำคัญประการนี้คือราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครอง ทั่วราชอาณาจักรของรัฐ องค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ใน ส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

1.1.3 อำนาจบังคับบัญชาเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจสั่งการให้องค์กรเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็น อำนาจในการให้คุณ ให้โทษ แก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ เป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำ และอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

อำนาจบังคับบัญชาเป็นเรื่องของคำสั่ง และการเชื่อฟัง ดังนั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงไม่มีอิสระในการริเริ่มตลอดจนการตัดสินใจในการวินิจฉัยสั่งการ ตามความเห็นของตนโดยลำพัง

ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น มีการ กำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐมีตำแหน่งสูงต่ำขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้น (hierarchy) โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสูงมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา องค์กรเจ้าหน้าที่ที่ตำแหน่ง ที่ต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยไปยุติเด็ดขาดอยู่ที่ส่วนกลาง หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย เช่น เจ้าหน้าที่ประจำฝ่ายต้องฟัง คำสั่งหัวหน้าฝ่าย ต้องฟังคำสั่งผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการกองต้องฟังคำสั่ง รองอธิบดีและอธิบดี ส่วนอธิบดีต้องฟังคำสั่งปลัดกระทรวง ซึ่งต้องฟังคำสั่งรัฐมนตรี

และคณะรัฐมนตรีในที่สุด ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจให้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ตามหลักการรวมอำนาจปกครองความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชานี้เองทำให้การรวมอำนาจ ท้ารวจและการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางดังที่กล่าวมาข้างต้นเกิดขึ้นจริงได้ และยังเป็นเสมือนโซ่ที่ผูกพันท้องถิ่นต่าง ๆ ในอาณาเขตของรัฐให้ขึ้นต่อส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนด อันเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั่นเอง

1.2 ผลดีและผลเสียของการรวมอำนาจปกครอง

ผลดีของการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้น นักวิชาการหลายท่าน (ประยูร กาญจนกุล, 2533 : 180-190) ได้ให้ความเห็นไว้สรุปได้ดังนี้

1.2.1 ทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพในทางการเมือง มีอำนาจมั่นคง และแผ่ขยายครอบคลุมไปทั่วอาณาเขตของรัฐ เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ล้วนอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง การปฏิบัติเป็นไปตามแนวเดียวกันทำให้สามารถรักษาเอกภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการปกครองไว้ได้

1.2.2 เป็นการปกครองที่ประหยัดรายจ่าย เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่และผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นของส่วนกลางสามารถโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ทั่วประเทศ ไม่ต้องแยกย่อยเป็นของแต่ละท้องถิ่น

1.2.3 เป็นวิธีปกครองที่ไม่มีอคติ คือ มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเสมอภาคกัน

1.2.4 การรวมอำนาจปกครอง เหมาะสำหรับรัฐที่ท้องถิ่นยังไม่เจริญ ประชาชนยังไม่สามารถปกครองตนเองได้ ส่วนกลางจึงควรจะทำกิจกรรม สาธารณะต่าง ๆ เสียเอง

แม้ว่าผลดีข้างต้น โดยเฉพาะประการแรกในเรื่องความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับรัฐเดี่ยวทุกรัฐ แต่ในรัฐที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่หรือในรัฐที่มีประชากรจำนวนมาก ภารกิจของรัฐในการปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนย่อมมีมากขึ้นด้วย การใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอย่างเคร่งครัด โดยรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางเท่านั้น ย่อมมิใช่วิธีการปกครองที่มีประสิทธิภาพ

ผลเสียของการรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง คือ (ประยูร กาญจนกุล, 2533 : 56)

1.2.1 เกิดความชักช้าในการวินิจฉัยสั่งการ เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ทั่วอาณาเขตของรัฐต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง อีกทั้งยังมีลำดับชั้นบังคับบัญชาต้องมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้น ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

1.2.2 ให้บริการสาธารณะได้ไม่ทั่วถึงทุกท้องถิ่น แม้ว่าหลักการรวมอำนาจปกครองจะมุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเสมอภาคกันตามที่กล่าวมา แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางย่อมไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกันได้ทำให้ความเสมอภาคที่วางไว้ในนโยบายไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

1.2.3 การให้บริการสาธารณะไม่ตรงต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เพราะส่วนกลางย่อมไม่รู้ถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจมีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป

1.2.4 ผลเสียในทางการเมืองที่สำคัญ คือ การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้เรียนรู้ การใช้สิทธิปกครองตนเอง ตามหลักประชาธิปไตย แต่จะทำให้ประชาชนเคยชินอยู่กับการรอรับบริการของส่วนกลาง ไม่มีโอกาสแสดงความคิดเห็นใด ๆ แม้เป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองก็ยังคงให้คนอื่นมากำหนดให้

1.3 การแบ่งอำนาจปกครอง

การแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) เป็นวิธีที่ส่วนกลางแต่งตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐไปประจำอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของรัฐ โดยให้องค์กรเจ้าหน้าที่เหล่านั้นมีอำนาจดุลยพินิจในการวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการปกครองภายในอาณาเขตพื้นที่ที่ส่วนกลางกำหนด เช่น ในประเทศไทยมีการแบ่งเขตการปกครองเป็นจังหวัด อำเภอ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และปฏิบัติการต่าง ๆ โดยไม่ต้องรอฟังคำสั่งจากส่วนกลาง แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง คือ ส่วนกลางควบคุมบังคับบัญชาทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจึงไม่มีอิสระในการตัดสินใจตามความเห็นของตนโดยลำพัง แต่ต้องทำตามนโยบายและกระทำภายในกรอบ คือ กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดไว้

การแบ่งอำนาจปกครองเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แม้จะเป็นการปกครองในท้องถิ่นต่าง ๆ แต่ก็ไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ หากแต่เป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง คือ แทนที่

จะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ก็จัดให้มีสาขาของส่วนกลางขึ้น
 ดังนั้น การแบ่งอำนาจปกครองก็คือการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองโดยผ่อนคลายน
 ความเคร่งครัดลงมาเพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ และเพื่อแบ่ง
 เบาภาระของส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม การแบ่งอำนาจปกครองมีอาจแก้ปัญหาในเรื่องการ
 จัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ
 ได้ เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางย่อมไม่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของ
 ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง แต่หลักการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชน
 ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถแก้ปัญหาเรื่อง
 ประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ และหากพิจารณาเหตุผลใน
 ทางการเมือง การใช้หลักการรวมอำนาจปกครองเพียงประการเดียวเป็นหลักใน
 การจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินย่อมไม่สอดคล้องกับการปกครองระบอบเสรี
 ประชาธิปไตยด้วย

2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.1 แนวความคิดและความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นทั้งแนวความคิดทางการเมือง และทาง
 กฎหมาย โดยมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น
 ภายในรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษด้วย
 แต่เป็นการมองในแง่มุมมองของอำนาจรัฐ สืบเนื่องมาจากตามประวัติศาสตร์ประเทศ
 ฝรั่งเศสมีประสบการณ์ของการรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างเด็ดขาด
 หลังจากปฏิวัติครั้งใหญ่ เมื่อปี ค.ศ. 1789 อำนาจรัฐในส่วนกลางแผ่ขยายครอบคลุม
 ท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วอาณาเขตของรัฐ ทำให้รัฐของฝรั่งเศสมีเอกภาพมาก ดังนั้น
 ฝรั่งเศสจึงเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระทำของรัฐ เป็นการที่รัฐยก

อำนาจหน้าที่ของรัฐ หรือยอมให้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์พิเศษบางอย่างให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่รัฐรับรองให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกต่างหากจากรัฐมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ โดยตนเองอย่างอิสระ อยู่นอกเหนือการควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐ เพื่อให้การจัดการประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประโยชน์พิเศษบางอย่างนั้นเป็นไปโดยไม่ทำลายประโยชน์ทั่วไปของชาติ

การปกครองของประเทศฝรั่งเศส ยอมรับการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางเขตแดน (decentralisation territoriales) และการกระจายอำนาจทางบริการ (decentralisation par services)

2.1.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดน นักวิชาการบางท่าน (ประยัต หงษ์ทองคำ, 2526 : 5) เรียกว่า การกระจายอำนาจตามอาณาเขต เป็นการที่รัฐยอมรับว่ามีผลประโยชน์บางอย่าง เป็นเรื่องของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะแยกต่างหากจากผลประโยชน์ทั่วไปของชาติ เช่น การรักษาความสะอาดเก็บขยะมูลฝอย การบำรุงรักษาถนนหนทาง การอนามัยของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้รับโดยเฉพาะ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์เฉพาะแก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นกิจการของท้องถิ่น (affaires locales) ที่ประชาชนในอาณาเขตนั้น ๆ ควรจัดทำเอง รัฐจึงยกอำนาจให้หรือยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยมีศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่นซึ่งรัฐยอมรับให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ มีองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีของประชาชนในท้องถิ่น โดยอิสระในอาณาเขตของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ศูนย์ของประโยชน์ท้องถิ่นดังกล่าวเป็นองค์กรปกครองทางเขตแดน ภาษาฝรั่งเศส คือ Les collectivites territorials หรือเรียกว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น ในภาษาฝรั่งเศส คือ collectivites locales ในภาษาอังกฤษ เรียกว่า Local self Government คือการปกครองท้องถิ่น

2.1.2 การกระจายอำนาจทางบริการ (decentralisation par services) นักวิชาการบางท่านเรียกว่า "การกระจายอำนาจตามภารกิจ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 5) และบางครั้งก็เรียกว่า "การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือหน้าที่ (โกคิน พลกุล, 2528 : 12) เป็นการที่รัฐยอมรับว่ามีกิจการหรือบริการสาธารณะบางอย่างเป็นเรื่องประโยชน์พิเศษ ที่ต้องมอบอำนาจให้องค์กรของรัฐ ที่อยู่นอกระบบราชการ หรือนอกระบบการบังคับบัญชา เป็นผู้จัดทำ รัฐจึงจัดตั้งองค์การให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของกิจการพิเศษนั้น องค์การกระจายอำนาจทางการบริการก็คือ บรรดาองค์การมหาชนอิสระ (etablissement public) ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การประปา องค์การโทรศัพท์ องค์การสื่อสารมวลชน เป็นต้น และองค์การมหาชนอิสระรูปแบบอื่นที่มีใช้รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ได้แก่ สภาวิชาชีพต่าง ๆ ธนาคารแห่งประเทศไทย องค์การสวนสัตว์ เป็นต้น

องค์การกระจายอำนาจทั้งสองลักษณะ คือ องค์การปกครองท้องถิ่น และองค์การมหาชนอิสระ มีสิ่งที่คล้ายคลึงกันในเรื่องการเมืองฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารกิจการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน มีองค์กรเจ้าหน้าที่ และการคลังของตน และไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่มีส่วนต่างกันตรงที่ในเรื่องของการกระจายอำนาจทางบริการนั้นรัฐคำนึงถึงเนื้อหา ของบริการสาธารณะที่รัฐมีหน้าที่ต้องทำว่ากิจการใดควรได้รับการบริหาร หรือจัดทำโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระจากระบบราชการ หรือระบบการบังคับบัญชาของส่วนกลาง รัฐจึงจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระขึ้นเพื่อประโยชน์ของกิจการนั้น ๆ เอง และเพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางเขตแดนนั้นมิใช่เป็นเรื่องของการคำนึงถึงกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ แต่คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ประกอบกับเหตุผลในทางการเมือง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการวินิจฉัยเรื่องของท้องถิ่นของตนเอง รัฐจึงจัดให้มีหรือยอมให้มืองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางของผลประโยชน์ท้องถิ่นที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2.2 ความหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดนกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นดูน่าจะเป็นเรื่องเดียวกัน แต่เป็นการมองจากมุมที่ต่างกัน หากกล่าวถึง "หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน" ก็เป็นการมองจากด้านของรัฐที่กระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นในแต่ละอาณาเขตของรัฐ หากกล่าวถึง "การปกครองท้องถิ่น" ก็เป็นการมองจากด้านของท้องถิ่น ผู้รับมอบอำนาจปกครองจากรัฐ "การปกครองท้องถิ่น" ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มีผู้ให้นิยามความหมายไว้หลายท่าน เช่น

ควน ล็อกการ์ด (Duane Lockard) ให้นิยามความหมายไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น คือ องค์การสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ในขอบเขตจำกัด ภายในพื้นที่เล็ก ๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค หรือรัฐบาลแห่งชาติ (วิทยา นภาศิริ-กุลกิจ, 2521 : 12)

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson) ประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ซึ่งยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้อำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessaru progamozation) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ (ประธาน คณะนิติศึกษากร, 2525:27)

ดร.ปรีดี พนมยงค์ หรือหลวงประดิษฐมนูธรรม ซึ่งเป็นรัฐบุรุษที่มีส่วนร่วมในการอภิวัฒน์เปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินไทย จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้อธิบายการปกครองท้องถิ่นซึ่งท่านเรียกว่าการปกครองแบบมัธยมวิภาค ไว้ในคำสอนกฎหมายปกครองของท่านว่า “เป็นการแยกอำนาจบริหารหรือตุลาการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางเฉพาะอำนาจบางอย่าง ซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้...” (ทวี ตะเวทีกุล, 2483 : 125-126)

จากนิยามความหมายของ “การปกครองท้องถิ่น” ที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าแม้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน หรือมีการกล่าวเน้นหนักในแง่มุมที่ต่างกันบ้าง แต่สิ่งที่ทุกท่านเน้นหนักเหมือนกันก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ ในการตัดสินใจวางนโยบายในการบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจของตน โดยปราศจากการแทรกแซงหรือไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางนั่นเอง

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งมิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีอำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางการบริหาร หรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ (เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น) โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของส่วนกลาง

2.3 เหตุผลที่รัฐจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจาย

อำนาจ

การกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการบั่นทอนอำนาจของส่วนกลางลงคือ ส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นได้ แต่ถึงกระนั้น รัฐก็ยังสมควรที่จะกระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง ทั้งนี้มีเหตุผลใน 2 ด้าน คือ

2.3.1 เหตุผลในด้านประสิทธิภาพในการปกครอง ได้แก่

1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลางในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐ ทำให้ส่วนกลางมีเวลาในการวินิจฉัยและดำเนินงานในเรื่องสำคัญ ๆ ของรัฐ หรือแก้ปัญหาในระดับชาติ เช่น การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในเรื่องภาวะเงินเฟ้อ ภาวะการขาดดุลย์การค้ากับต่างประเทศ เรื่องการกระจายรายได้ ปัญหาคนว่างงาน การดำเนินนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจปกครอง ช่วยแก้ปัญหาความล่าช้าในการจัดทำบริการสาธารณะ การรวมศูนย์อำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การนำบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งนี้เพราะองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา ทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ สามารถเป็นไปอย่างพร้อม ๆ กัน โดยไม่เกิดปัญหาล่าช้า ในทางปฏิบัติรัฐจึงควรกระจายอำนาจปกครองหรืออำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตอำนาจของตน

3) ในด้านการวางนโยบายและกฎข้อบังคับต่าง ๆ ในทางปกครอง ตลอดจนในด้านการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นควรให้อำนาจการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง

เพราะย่อมรู้ดีกว่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ว่าต้องการอะไร ศาสตราจารย์แบรเซเลมี (Berthelemy) ยกตัวอย่างว่า "ในเรื่องการอนามัยหรือสาธารณสุข ถ้าฝ่ายปกครองจะออกกฎหมายบังคับเป็นอย่างไรเหมือนกัน ทั้งในหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ในเมืองแห่งแล้งกันดาร และในเมืองที่ฝนตกชุกเช่นนี้แล้ว เห็นว่า การสมานรูปของกฎหมายบังคับต่าง ๆ ในทางปกครองต่าง ๆ ไม่ควรเป็นการสมานรูปเช่นนี้แล้วจะมีเป็นการดีกว่าหรือที่จะให้แต่ละเมือง แต่ละตำบล เลือกสรรแต่งตั้งผู้ดำเนินการปกครองโดยลำพังตนเอง เพื่อที่บุคคลเหล่านี้จะสามารถวางกฎ ข้อบังคับอันเหมาะสมที่สุดสำหรับเมืองหรือตำบล ซึ่งเขาทราบดีว่าพลเมืองในเมืองหรือตำบลนั้นมีความต้องการอย่างไร มีขนบธรรมเนียมประเพณีอย่างไร และสถานการณ์โดยทั่วไปอย่างไร..." (ทวี ตะเวทีกุล, 2483 : 125-126) ดังนั้น เพื่อที่การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ จะได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐจึงควรกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

4) ในด้านการพัฒนาชนบท รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมมีร่วมใจในการคิดริเริ่ม วางแผนในการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจขึ้น ดร.เอบีเลวิส กล่าวว่า "ถ้าประเทศด้อยพัฒนาต้องการจะพัฒนาเศรษฐกิจให้สำเร็จ สิ่งแรกที่ต้องทำก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครอง โดยให้หมู่บ้านและอำเภอที่ห่างไกลความเจริญได้มีการปกครองตนเอง" (ชูศักดิ์ เทียงตรง : 7)

2.3.2 เหตุผลในทางการเมือง

นอกจากเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพในการปกครอง ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเหตุผลทางการเมืองที่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นด้วย ได้แก่

1) การกระจายอำนาจปกครอง เป็นการเสริมสร้าง
จิตสำนึกประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย
จำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้มีการ
ปกครองท้องถิ่นนั้นโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ใช้สิทธิเสรีภาพในการ
ปกครองตนเอง กล่าวคือ วินิจฉัยปัญหาและวางนโยบายจัดทำบริการสาธารณะ
ต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนด้วยตนเอง โดยผ่านทางองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อ
ให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันในการสอนให้ประชาชนรู้จักประชาธิปไตย
ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมหรือธำรงไว้ซึ่งการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั่นเอง

อมร จันทรสมบูรณ์ ได้กล่าวไว้ว่า 'การกระจาย
อำนาจให้แก่ท้องถิ่นตนนั้นมีใช้พื้นฐานแท้ ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
คือ ความสำนึกในทางการเมืองของประชาชน หรืออาจเรียกว่าเมื่อประชาชน
บรรลุนิติภาวะทางการเมือง... คือการมีความสำนึกในการใช้สิทธิ ใช้เสียงใน
ระบอบการปกครองประชาธิปไตย รู้จักประโยชน์ส่วนตน รู้จักประโยชน์ของท้องถิ่น
และรู้จักประโยชน์ของชาติ และรู้ด้วยว่าเมื่อใดตนควรจะเสียสละผลประโยชน์ส่วน
รวมของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น และเมื่อใดจักต้องเสียสละ
ประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติ... การบรรลุนิติ
ภาวะทางการเมืองของประชาชนนั้น สามารถทำให้เกิดขึ้นได้ด้วยการกระจาย
อำนาจให้แก่ท้องถิ่น... การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการที่สร้างประสบการณ์
ให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนบรรลุนิติภาวะทางการเมืองเหมือน ๆ กับการให้
การศึกษาแก่ประชาชนนั่นเอง (อมร จันทรสมบูรณ์, 2520 : 244-249)

นอกจากนี้องค์การปกครองท้องถิ่นยังเป็นเสมือน
แหล่งที่สร้างผู้นำทางการเมืองการปกครองด้วย เท่ากับเป็นการพัฒนาทรัพยากร
บุคคลไปในตัว

2) การกระจายอำนาจปกครองช่วยเสริมสร้างความ
เป็นปึกแผ่นมั่นคงของรัฐ และสถาบันการเมือง

แม้ว่าการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้นมีความ
มุ่งหมายที่จะเสริมสร้างเอกภาพความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของรัฐ แม้ว่าหลักการรวม
อำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางมุ่งหมายที่จะเสริมสร้างเอกภาพ แต่ผลที่เกิดขึ้นใน
ความเป็นจริงนั้น การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางอย่างเคร่งครัด อาจเป็น
การทำลายความเป็นปึกแผ่นมั่นคงของรัฐในที่สุด

นายเฮนรี แมดดิค (Henry Maddick) อาจารย์
ผู้บรรยายทางรัฐประศาสนศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ มี
ความเห็นที่เห็นว่า "ในปัจจุบันการไม่กระจายอำนาจให้มาก พอกลับมาเป็นอันตรายต่อ
เอกภาพของรัฐ เพราะในปัจจุบันประชาชนจะเอือมระอา เบื่อหน่ายต่อการใช้อำ
นาจควบคุมของส่วนกลางต่อสิ่งที่เป็นประโยชน์ได้เสีย (interest) และเป็น
เดิมพันที่หลายศาสนา เพราะกลุ่มชนเหล่านี้จะขัดแย้งไม่ยอมรับการใช้อำนาจบังคับ
ของผู้มีอำนาจทางการเมืองในส่วนกลาง และในที่สุดจะไม่ยอมรับระบบการปก
ครองเมืองขึ้นแบบรวมอำนาจในจักรวรรดิโรมัน ชนิดที่เรียกว่า "ถนนทุกสายจะต้อง
มุ่งไปสู่กรุงโรม" ได้ตลอดไป (ตำรา ลัทธิพัฒนา, 2515 : 122)

ในประเทศที่มีสถาบันการเมืองไม่มั่นคง มีการปฏิวัติ
รัฐประหารบ่อย ๆ นั้น กระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจะ
ทำให้การปฏิวัติรัฐประหารเป็นไปได้ยากขึ้น Montesquieu นักปรัชญาการเมือง
ชาวฝรั่งเศส สมัยศตวรรษที่ 19 ได้เขียนบทความสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นใน
ยุโรปในสมัยนั้น สรุปได้ความว่า "การปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้
สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น (นิยม รัฐอมฤต, 2522 :
14) ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึก

ประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนตามที่กล่าวมาแล้ว เมื่อประชาชนมีจิตสำนึกประชาธิปไตยแล้ว สถาบันการเมืองต่าง ๆ ก็จะมีมั่นคงขึ้น การปฏิวัติรัฐประหารย่อมเป็นไปได้ยาก หรือไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้

หลักการกระจายอำนาจและหลักการรวมอำนาจ มีความหมายตรงข้ามกัน แต่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยก็จำเป็นต้องใช้ทั้งสองหลักในการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง คือ รวมอำนาจในการจัดทำกิจการที่สำคัญอันเป็นเรื่องประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวม ไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในชาติ แต่ในขณะเดียวกันในส่วนของกิจการอันเป็นประโยชน์เฉพาะของแต่ละท้องถิ่นรัฐก็จำเป็นต้องกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ตามเหตุผลในด้านประสิทธิภาพในการปกครอง และในด้านการเมืองตามที่กล่าวมา ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยจะยอมรับในหลักการกระจายอำนาจปกครองเช่นเดียวกัน แต่วิธีการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐอาจแตกต่างกันได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละประเทศมีประวัติศาสตร์ในทางการเมืองการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณี และพัฒนาการของระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐเป็น 2 ระดับ คือระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่น ได้แก่ องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น ไม่มีการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะหลังจากที่ระบบศักดินาเสื่อมถอยลง วิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของอังกฤษมิได้เป็นไปในทางรวมศูนย์อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ส่วนกลางเหมือนประเทศฝรั่งเศส แต่การปกครองในท้องถิ่นต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอยู่แล้วของอังกฤษยังคงอยู่ เพียงแต่รัฐสภาของอังกฤษตรากฎหมายจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นที่มีอยู่ให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แม้ว่ากฎหมายปกครองของอังกฤษจะพัฒนาช้ากว่าฝรั่งเศส และหลักการกระจายอำนาจ

(decentralisation) เป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสโดยเฉพาะ (โกติน พลกุล, 2528 : 4) แต่อังกฤษก็ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ถึงขนาดถือเป็นหัวใจในการปกครองประเทศเลยทีเดียว ซึ่งรวมทั้งประเทศอื่นที่ ได้รับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของอังกฤษด้วย ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย (เสนห์ จัยโต, 2531 : 43)

นอกจากนี้ยังมีรัฐเสรีประชาธิปไตยที่จัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ เป็น 3 ระดับ เทียบได้กับปิรามิด การปกครองระดับสูงสุดหรือระดับยอดปิรามิด ได้แก่ ระดับรัฐบาลเป็นการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนการปกครองในระดับภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจปกครองให้ส่วนภูมิภาค และในระดับล่างหรือระดับฐานของปิรามิด ได้แก่ ระดับท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง ประเทศที่จัดระเบียบบริหารราชการลักษณะนี้มักจะให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นน้อย หรือเป็นรองจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยถือว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นผลจากการที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ปฏิบัติจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่ รัฐจัดตั้งขึ้น ตลอดจนอำนาจรูปแบบการจัดองค์กรและขอบเขตอำนาจหน้าที่ ซึ่งต่างกับอังกฤษที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะที่ยอมรับถึงการมีอยู่ มิใช่จัดตั้งขึ้น ประเทศที่จัดระเบียบการปกครองเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี สเปน เบลเยียม รวมทั้งประเทศไทย (เสนห์ จัยโต, 2531 : 44) ซึ่งได้รับอิทธิพลในแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส

ประเทศไทยจัดระเบียบการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง แบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค และใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นด้วย พิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวด 5 เรื่องแนวนโยบายของรัฐ มาตรา 71 และในหมวด 9 บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ โดยเฉพาะในมาตราที่ 196-199 มาตรา 196 วรรคแรก บัญญัติว่า "การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการ

ปกครองตนเองตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 บัญญัติ
 ว่าจะให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

และในมาตรา 70 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
 ดังนี้คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่น
 อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งลักษณะนี้ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง
 แต่สุขาภิบาลจะเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณา
 ว่าสุขาภิบาลมีองค์ประกอบหรือสาระสำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่นครบ
 ถ้วนหรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส

ในประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็น
 หลักการและองค์ประกอบพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบการปกครองของประเทศ
 นั้น ๆ ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐ-
 อเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส เพื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบถึงรูปแบบการ
 ปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องมาจากรูปแบบการปกครอง
 ประเทศเหล่านี้ถือเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย
 สากล ซึ่งรายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีหน่วยการปกครองของประเทศเป็นแบบสหพันธรัฐและแบ่งหน่วยการปกครองออกได้เป็นรัฐบาลกลาง (federal government) และมลรัฐ ซึ่งมีรัฐบาลมลรัฐ (state government) เป็นหลัก โดยภายในแต่ละมลรัฐได้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นโดยมีรัฐบาลท้องถิ่น (local government) ซึ่งยึดถือหลักลักษณะของสภาพท้องถิ่นเป็นหลัก ทั้งนี้ ในกรณีการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นสหพันธรัฐนั้น มลรัฐต่าง ๆ หาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จะอยู่ภายในแต่ละมลรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 County เป็นหน่วยการปกครองย่อยของมลรัฐ และกล่าวได้ว่า County นี้เป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญมากที่สุด และเป็นหน่วยการปกครองที่มุ่งประสงค์เฉพาะพื้นที่ชนบท (rural areal) ในมลรัฐหนึ่งอาจมีจำนวน county มากน้อยต่างกันไปตามสภาพและขนาดของมลรัฐ การบริหารงานของ county นี้ จะมีคณะกรรมการผู้กำหนดและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเรียกว่า County Boards หรือ Board of Commissioners หรืออาจจะเรียกว่า Board of Supervisors ก็ได้ ซึ่ง Boards นี้จะมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนประมาณ 3-7 คน อยู่ในตำแหน่ง 2-4 ปี นอกจาก Boards ดังกล่าวแล้วยังมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของ County ซึ่งมาจากการเลือกตั้งอีก ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น นายอำเภอ (sheriff) ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยของ County และนอกจากนี้ยังมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น เจ้าหน้าที่กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่อัยการ (county prosecutor) เจ้าหน้าที่ชันสูตรพลิกศพ (county coroner) ปลัดเมือง (county clerk) ตุลาการ (county judge) และเจ้าหน้าที่การคลัง (county treasurer) เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้ตำแหน่งมาด้วยการเลือกตั้งเพื่อบริหารงานร่วมกัน Board of Commissioners ซึ่งมีสถานที่ทำงานหรือเรียกได้ว่าเคาน์ตี (county court)

อย่างไรก็ดี สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาเช่น County นี้ เป็นระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า ระบบกิจการปกครองตนเอง (quassimunicipal corporation) หมายถึงรูปการปกครอง County นี้ ยังมีใช้รูปการปกครองตนเอง (municipal corporation) เช่น รูปการปกครอง County นี้ ยังมีใช้รูปการปกครองตนเอง (municipal corporation) เช่น รูปการปกครองเมือง (city) ซึ่งถือว่าเป็นเขตการปกครองของชุมชนเมือง (urban) แล้วทำการปกครองตนเองในระบบเทศบาล (municipalities)

1.2 Towns นอกเหนือจาก counties ซึ่งเป็นรูปการปกครองสำหรับเขตชนบท (rural area) และยังมีหน่วยการปกครองทำนองเดียวกันนี้ แต่เป็นเขตการปกครองระดับเล็ก เรียกว่า Towns หรือ Townships ซึ่ง Towns คือรูปการปกครองเมืองเล็ก ๆ ที่เป็นสภาพชนบท และจัดเป็นรูปการปกครองกิจการปกครองตนเอง (quasi municipal corporations) เช่นเดียวกับ County Towns จะมีอาณาเขตประมาณ 30-40 ตารางไมล์ เป็นรูปการปกครองที่ส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง และถือว่าเป็นหน่วยการปกครองตัวแทนของมลรัฐ (agents of state government) เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับประเมินและจัดเก็บภาษีอีกทั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยในการจัดการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐ

สำหรับ Townships นั้น ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับ Town นั้นเอง หากแต่เป็นชื่อเรียกของเมืองต่าง ๆ แต่ที่เรียก Town นั้นก็เพราะเรียกตามชื่อของมลรัฐเก่าแก่ต่าง ๆ บริเวณแถบ New England States เท่านั้น กล่าวโดยทั่วไปแล้ว Townships ก็คือเขตการปกครองของสภาพเมืองกึ่งชนบท และเป็นหน่วยการปกครองระบอบกิจการปกครองตนเอง (quasi municipal corporations) เขตพื้นที่ปกครอง 30-40 ตารางไมล์ ระบบการปกครองจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการเรียกว่า Board of Supervisors หรือ Townships

board เพื่อดำเนินการบริหารหรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมลรัฐ ในการดำเนินการจัดเก็บภาษี ดำเนินการเลือกตั้ง

นอกจากหน่วยการปกครองที่จัดขึ้นสำหรับเขตการปกครองดังกล่าว แล้ว สำหรับรูปแบบโครงสร้างการปกครองเมือง (cities) ของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา เช่น นครนิวยอร์ก (New York) บอสตัน (Boston) เหล่านี้ จัดเป็นรูปการปกครองเทศบาล (municipalities) ซึ่งถือว่าเป็นระบบการปกครองตนเอง (municipal corporations) อย่างไรก็ตามหน่วยการปกครองเทศบาลดังกล่าวนี้ ในสหรัฐอเมริกาก็จะแบ่งแยกรูปแบบและโครงสร้างออกเป็นชนิดและประเภทต่าง ๆ ดังนี้

1.1 เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภา (the mayor-council plan)

เทศบาลในระบบนายกเทศมนตรีและสภานี้ แต่เดิมแบ่งออกได้เป็นชนิดต่าง ๆ ได้อีกคือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (the strong mayor plan) นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (the weak-mayor plan) และนายกเทศมนตรีมีสัมพันธภาพกับสภา (the compromise types of government) แต่ปัจจุบันนี้ในแบบที่ 3 นี้ มักจะมีได้กล่าวถึงแต่อย่างใดและให้เป็นที่เข้าใจว่า เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาของสหรัฐอเมริกานั้นจะมี mayor เพียงคนเดียว ไม่เป็นคณะเทศมนตรีของเทศบาลแบบในประเทศไทย

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ในสหรัฐอเมริการะบบการปกครองท้องถิ่นก็อาศัยหลักระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก และนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยเท่านั้น ระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก คือ ตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานประจำ หรือหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจต่าง ๆ อีกทั้งมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลด้วย แต่สำหรับระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยนี้ จะเห็นได้ว่าตัวนายกเทศมนตรีเองจะ

มีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ (a figure head) และหัวหน้าหน่วยงานเหล่านี้จะกระทำไปตามด้วยทกกฎหมายและความรับผิดชอบที่มีอยู่

อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของระบบนายกเทศมนตรี และสภาหรือ The Mayor Council Plan นี้ก็คือ การที่ตัวบุคคลที่จะเป็น Mayor หรือนายกเทศมนตรีก็ดีทั้งในระบบ The strong Mayor หรือ The weak Mayor ก็ตาม และสมาชิกสภานั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะสมาชิกสภาก็จะได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าระบบดังกล่าวก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบการปกครองของรัฐหรือการปกครองระดับชาติ คือประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาก็เป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เพราะสมาชิกสภาหลังฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน

ระบบดังกล่าวนี้นายกเทศมนตรีหรือ mayor ก็จะทำหน้าที่ในการบริหาร เพราะทางฝ่ายสภาจะทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของท้องถิ่น ดังนั้น บุคคลที่เป็นนายกเทศมนตรีก็จะต้องมีบทบาทอันสำคัญใกล้ชิดกับประชาชน อยู่ในสายตาของประชาชน เป็นผู้บริหารที่รับผิดชอบโดยตรงกับประชาชน ตำแหน่งนายกเทศมนตรีจึงมีความหมายในทางการเมืองและการปกครองของท้องถิ่นมาก

1.2 เทศบาลแบบคณะกรรมการ (the commission plan)

เทศบาลในระบบนี้สืบเนื่องมาจากประมาณปี 1900 เมือง galveston มลรัฐ Texas ได้ประสบอุทกภัยอันเป็นภัยธรรมชาติ ทำให้บ้านเมืองชำรุดสลักหักพังเสียหาย และมีผู้เสียชีวิตไปเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นดังนี้สภาผู้แทนราษฎรมลรัฐ Texas จึงได้ลงมติแต่งตั้งบุคคลคณะหนึ่งมีจำนวน 5 นาย โดยให้คณะกรรมการคณะนี้ทำหน้าที่บริหารให้เมือง Galveston กลับสู่สภาพเดิมบูรณะซ่อมแซมให้ดีขึ้น ระบบนี้ต่อมาได้เป็นที่แพร่หลายได้รับความนิยมในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ดีระบบคณะกรรมการ (the commission

plan) ดังกล่าวนี้อาจในปัจจุบันประกอบด้วยคณะบุคคลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มีจำนวน 5 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ถึง 4 ปี และใน 1 คนนั้นจะทำหน้าที่เป็นประธานและเรียกได้ว่าเป็นนายกเทศมนตรี (the mayor) แต่อำนาจการบริหารอยู่กับคณะกรรมการ และคณะกรรมการนี้จะเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ชื่อของคณะกรรมการเรียกว่า Board of Commissioners และนอกจากคณะกรรมการแล้วก็จะมีเจ้าพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการก็คือสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายการเมืองและเจ้าพนักงานทำหน้าที่ต่าง ๆ ก็เป็นฝ่ายประจำนั่นเอง

1.3 เทศบาลแบบผู้จัดการ (the council-manage plan)

เทศบาลในแบบผู้จัดการนี้เป็นระบบซึ่งเกิดขึ้นเพื่อตัดประเด็นฝ่ายบริหารไม่ต้องยุ่งกับการเมือง ได้เกิดขึ้นในเมือง Staunton, Virginia and Sumter ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งสาระสำคัญของระบบนี้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (councillor) ก่อน ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาจะมีจำนวนประมาณ 9-12 คน ทั้งนี้แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐและเป็นไปตามเกณฑ์จำนวนประชาชน และแล้วสภาจะได้จัดหาว่าจ้าง (hires) บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้ามาเป็น City manager หรือเรียกว่าผู้จัดการนคร ซึ่งโดยปกติการว่าจ้างจะมีกำหนดระยะเวลา 2-4 ปี และบุคคลผู้นี้เองจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งโดยปกติจะต้องเป็นนักบริหารที่มีประสบการณ์หรือความชำนาญ และในเวลาเดียวกันผู้จัดการนครนี้จะถูกควบคุมโดยสภา ในกรณีที่ผู้จัดการมิได้ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของสภาแล้ว สภาก็อาจที่จะลงมติถอดถอนเลิกจ้าง (fire) ผู้จัดการนครได้ สำหรับสภาหรือ Council ก็มีประธานสภาเป็นหัวหน้าหรืออาจเรียกว่า The Mayor หรือนายกเทศมนตรี ถึงแม้ไม่มีหน้าที่ในการบริหารแต่ก็นับว่าเป็นบุคคลสำคัญมากของท้องถิ่น

นอกเหนือจากระบบเทศบาล (municipalities) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองเมืองหรือชุมชนที่มีความเจริญ (urban) แล้วจะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) ในรูปแบบต่าง ๆ ก็อาจจะประสบกับปัญหาในการบริหารหรือการดำเนินงานได้ เช่น กิจการบางอย่างอาจไม่เป็นผลดีเท่าที่ควรที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการเอง และหรืออาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานหรือการดำเนินงาน ที่ควรจะเป็นกิจกรรมร่วมกันในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็อาจเป็นไปได้ โดยนัยนี้สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า หน่วยการบริหารงานท้องถิ่นพิเศษ (special districts) และหน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่เฉพาะกิจการ เช่น สวนสาธารณะเรียกว่า Park districts กิจการสร้างอาคารที่อยู่อาศัยเรียกว่า Housing districts กิจการเกี่ยวกับการศึกษาเรียกว่า school districts ซึ่งหน่วยการบริหารงานท้องถิ่นกิจการพิเศษนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลมลรัฐ (state government) โดยที่รัฐบาลมลรัฐมุ่งประสงค์ให้ทำหน้าที่ในกิจการใดโดยเฉพาะ และในปัจจุบันนี้รูปการปกครองแบบนี้ก็เป็นที่ยอมรับแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งก็ยึดถือการจัดรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไปตามลักษณะของพื้นที่และชุมชน เช่น ชุมชนเมือง (urban) และชุมชนชนบท (rural) อย่างไรก็ดี รูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบหนึ่งของประเทศที่มีลักษณะเป็นสหพันธรัฐ (federal states) เป็นหลัก

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยได้แบ่งหน่วยการปกครองของประเทศออกเป็น Administrative County ซึ่งอาจเรียกว่าเขตการปกครอง เป็นเขตการปกครองใหญ่ของประเทศมีทั้งหมด 61 แห่งหรือเขตการปกครอง ส่วนใหญ่แล้ว Administrative County จะมีพื้นที่เป็นทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท (rural) ภายในเขตของการปกครองนี้เฉพาะมหานครลอนดอนได้จัดเป็นรูปการปกครองพิเศษเรียกว่า County of London และใน County of London นี้ได้จัดแบ่งออกเป็นเขตการปกครองย่อย ๆ อีก 29 เขต เรียกว่า Borough และจัดแบ่ง 29 Borough ออกเป็น 28 Metropolitan Borough และอีก 1 Metropolitan Borough เรียกว่า City of London corporation

สำหรับ Administrative county อื่น ๆ นั้น ถ้าเขตใดมีจำนวนประชากร 50,000 คนขึ้นไปให้ยกฐานะเป็น County Borough คือหมายความว่าถ้าเขตหรือจังหวัดใดมีจำนวนประชากรหนาแน่น มีความเจริญมาก ก็เรียกชื่อใหม่เป็นเขตการปกครองพิเศษ คือ County Borough นอกจากนั้น Administrative County อื่น ๆ ก็จะได้มีการจัดแบ่งเป็นหน่วยการปกครองภายในดังนี้

2.1 Borough or Non County Borough

2.2 Urban District

2.3 Rural District และภายใน Rural District นี้ยังแบ่งลักษณะพิเศษของหน่วยการปกครองคือ

2.3.1 ณ ท้องถิ่นใด หากมีประชาชนหรือผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 300 คนขึ้นไป ให้จัดตั้งสภาท้องถิ่น (parish council)

2.3.2 ณ ท้องถิ่นใดมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 300 คนขึ้นไป ให้จัดรูปการปกครองเรียกว่า Parish meeting

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ได้ใช้ระบบการปกครองท้องถิ่น (local self government) เป็นหลักในการปกครองทุกระดับของหน่วยการปกครอง ไม่มีระบบการปกครองในลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (local state government) แต่อย่างใด เมื่อเป็นดังนี้ทุกระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจึงเป็นแบบเดียวกันทั่วประเทศ กล่าวคือ เป็นระบบเทศบาล (municipalities) นั้นเอง แต่เน้นความสำคัญที่สภาท้องถิ่น (local councils)

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษทุกระดับ ยกเว้น Parish Meeting ที่ไม่ได้มีสภา (Council) นอกนั้นทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสภาและสภาทุกระดับประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (Mayor หรือ Chairman) สมาชิกพฤติสภา (Aldermen) และสมาชิกสภา (councillor)

นายกเทศมนตรีหรือประธานสภาเป็นบุคคลเดียวกัน อาจเรียกว่า Mayor หรือ Lord Mayor และหรือ Chairman ก็ได้ นับเป็นบุคคลสำคัญมาก จะได้รับเกียรติเป็นประธานในพิธีหรือราชพิธีสำคัญต่าง ๆ

นอกจากประธานสภาหรือนายกเทศมนตรีแล้ว แต่ละสภาจะประกอบด้วยสมาชิกพฤติสภา (Aldermen) ซึ่งกำหนดให้ Council เลือกสมาชิกแห่งสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้จำนวนเท่ากับ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกแห่งสภาทั้งหมด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน สำหรับ County of London ให้มี Aldermen ใน 7 ของสมาชิกสภา Aldermen จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี และในเมืองสมาชิกสภา (councillor) ได้รับเลือกเป็น Aldermen แล้ว ตำแหน่งที่ว่างของสมาชิกสภาที่ร่างกฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง และนอกจาก (councillor) จะมีเกณฑ์จำนวนดังนี้ คือ สำหรับ County Councils มีสมาชิกประมาณ 86 County Borough Council มีสมาชิกประมาณ 56 London Councils มีสมาชิก 70 คน Non-County

Borough Councils มีสมาชิกสภา 26 คน และ Urban District มีสมาชิก 16 คน และ Rural District Councils มีสมาชิกสภา 32 คน สมาชิกของสภาต่าง ๆ จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สภาท้องถิ่นของอังกฤษมีบทบาทในการบริหารเป็นอย่างมาก ซึ่งในการนี้อาจกล่าวได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ คือ ความสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่นจะอยู่ที่การใช้ระบบคณะกรรมการ (Committee System) กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหาร และการควบคุมการบริหารนี้สภาจะได้ตั้งคณะกรรมการ (committee) ซึ่งคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาและบุคคลอื่นตามแต่สภาจะแต่งตั้ง มีจำนวนคณะกรรมการจะประมาณ 10-15 คน คณะกรรมการดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ดำเนินการรับผิดชอบในการบริหารงานของท้องถิ่นตามนโยบายของสภา ตลอดจนทำหน้าที่เสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ เพื่อสภาจะได้วินิจฉัยตกลงใจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการต่อไป วิธีการเช่นนี้จึงเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษไม่มีผู้บริหารงานรับผิดชอบเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้า (has no single chief executive) ทั้งนี้เพราะระบบบริหารเป็นระบบคณะกรรมการนั่นเอง คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้น ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งสภาอาจจะแต่งตั้งในรูปคณะกรรมการประจำ (standing committee) คณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) และคณะกรรมการผสม (joint committee) ก็อาจทำได้และเป็นที่ยอมรับกันว่าคณะกรรมการนั้นอาจเป็นผลดีในการบริหาร เป็นการร่วมกันวินิจฉัยตัดสินตกลงใจด้วยเหตุผล ด้วยความรอบรู้ของคณะกรรมการร่วมกัน อีกทั้งเป็นหลักประกันในความยุติธรรมในการบริหารที่ดีได้

กล่าวโดยสรุประบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษนั้น การจัดรูปแบบหรือโครงสร้าง ก็อนุโลมตามลักษณะของการจัดตามลักษณะการปกครองของประเทศ กล่าวคือ อังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย มีรัฐบาลในระบบรัฐสภา (parliamentary system) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหรือโครงสร้างก็จะมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการปกครองของรัฐ คือทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ และโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นก็ได้ยึดถือความสำคัญของสภาท้องถิ่น (Local council) เป็นหลักทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นและทุกระดับจะต้องมีสภาท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ และรูปแบบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษทุกหน่วยก็จะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือเป็นรูปแบบคณะกรรมการ (Committee System)

3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนี้ได้จัดแบ่งหน่วยการปกครองย่อยออกเป็น Departement หรือจังหวัด ทั้งหมด 95 แห่ง และในแต่ละ Departement จะแบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองย่อยลงไปอีก คือ Arrondissement หรืออำเภอ และภายในแต่ละ Arrondissement ได้จัดแบ่งออกเป็น Canton หรือตำบล

อย่างไรก็ดี รูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสนี้จะเป็นได้ว่าใน Departement หรือจังหวัด Arrondissement หรืออำเภอนั้น มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายในติดต่อกันเต็มไปหมด หน่วยการปกครองดังกล่าวนี้คือ Commune หรือเทศบาล (municipalities) นั่นเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าทุก ๆ จุดพื้นที่ในประเทศฝรั่งเศสจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งนั้น ไม่ว่าท้องถิ่นใดจะเป็นเมือง (urban) หรือชนบท (rural) และไม่ว่าชุมชนนั้น ๆ จะเป็นชุมชนที่มีพลเมืองมากหรือพลเมืองน้อย ทั้งนี้ก็อาจจะมีปัญหาว่าเมื่อทุกจุดพื้นที่เป็น Commune หรือเทศบาลหมดแล้ว ส่วนการปกครองเช่น Departement และ Arrondissement และ Canton จะจัดระบบการ

ปกครองอย่างไร ในเรื่องนี้อธิบายได้ว่าใน Departement นั้นจะมี Prefet และ Prefet นี้จะเป็นผู้ที่กำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องคลุกคลีกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบทางการเมือง เป็นระบบการปกครองตนเอง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ Prefet เป็นข้าราชการประจำ และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องเป็นนักการเมืองด้วยในขณะเดียวกัน และสำหรับในอำเภอ Arrondissement ก็เช่นเดียวกันมี Sous-Prefet หรือ Sub-Prefect ซึ่งอาจเรียกได้ว่านายอำเภอคล้ายกับของไทย ซึ่งนายอำเภอก็เช่นเดียวกันมีหน้าที่คอยกำกับดูแลกิจการของ Commune หรือเทศบาล และ Sub-Prefect ก็เป็นข้าราชการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน สำหรับ Canton หรือตำบลนั้นเป็นเพียงแต่เขตการปกครองซึ่งแบ่งไว้เป็นเขตในการเลือกตั้ง เขตอำนาจศาล และเขตสำหรับการเกณฑ์ทหารเท่านั้น ไม่มีเจ้าหน้าที่ปกครองดูแลแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี นอกจาก Prefet และ Sub-Prefect ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแล Commune ใน Departement และ Arrondissement ดังกล่าวแล้ว ภายในแต่ละ Departement จะมีสภาจังหวัดเรียกว่า Consiel General ซึ่งสภาจังหวัดนี้สมาชิกสภาจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนใน Departement นั้น ๆ สภาจังหวัดหรือ Consiel General จะมีบทบาทอันสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นหรือ Commune ก็โดยที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการบริหารของ Commune ทั้งนี้อาจได้คำแนะนำโดยตรงหรือโดยผ่าน Prefet ก็ย่อมจะทำได้

สำหรับการจัดโครงสร้างรูปแบบของ Commune หรือเทศบาลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล (consiel municipal) ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรี (Mayor) และ Mayor

ก็จะมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยของตนได้เรียกว่า Assistant Mayor ซึ่งผู้ช่วยนายกเทศมนตรีนี้จะมีได้ตามความจำเป็นของแต่ละ Commune

สำหรับ Consiel Municipal ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของ Commune หรือเทศบาลนี้ สมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามเกณฑ์จำนวนประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สมาชิกสภาจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 6 ปี ในการประชุมสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้ Mayor หรือนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ Consiel Municipal ที่สำคัญคืออำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของ Commune

กล่าวโดยสรุป ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสนั้น กล่าวได้ว่าได้ส่งเสริมให้มีระบบเทศบาลที่เรียกว่า Commune มีอยู่ในทุกเขตพื้นที่ และเทศบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้นจะมีโครงสร้างและรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่เล็กพื้นที่ใหญ่ และไม่ว่าจะเป็นเขตพื้นที่เมือง (urban) หรือชนบท (rural) ทุกเทศบาลหรือ Commune จะมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศคือระบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลหรือ Commune จะมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศคือระบบนายกเทศมนตรีและสภา

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ศึกษา เรื่อง 'สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล' ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บางประการในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 เช่น จำนวนคณะกรรมการ รายได้ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนั้นมิได้ส่งผลใด ๆ เท่าที่ควรต่อสุขาภิบาล และได้เสนอให้มีการปรับปรุงในด้านอื่น ๆ ด้วย คือ

1. ที่ตั้งสำนักงานสุขาภิบาลจะต้องมีสำนักงานเป็นของตนเอง

2. การจัดโครงสร้างองค์การ รูปแบบและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ
ที่ชัดเจนของสุขาภิบาล

3. การปรับปรุงด้านรายได้ของสุขาภิบาล ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น
โดยการปรับปรุงภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

4. การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ ในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล
โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและมีแผนพัฒนาสุขาภิบาลและเทศบาลที่สอดคล้องต่อกัน
(ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529 : 130-144)

อิศเรศ ฐิติมานะกุล ได้รวบรวมบทความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
ไว้ในข้อเขียน เรื่อง "การเมืองการปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในความคิดของนักวิชาการ" เช่น กุลธร ชนะพงศ์ธร ให้ความเห็น
ว่าการที่ประชาชนคนไทยไม่ค่อยจะมีบทบาทหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการ
ปกครองท้องถิ่นก็เพราะปัจจัย 2 ประการ (อิศเรศ ฐิติมานะกุล, 2525:-10)

1. ประชาชนมีความเชื่อ และทัศนคติทางการเมืองอยู่ในสายเลือดมา
แต่โบราณว่าการบ้านเมืองเป็นเรื่องผู้นำ ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. ประชาชนไม่คุ้นเคยกับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นของ
ใหม่และเป็นที่ได้รับมอบมาจาก "เบื้องบน" ประชาชนจึงมองว่าการปกครอง
ท้องถิ่นเป็นของขวัญหรือ "อภิรักษ์นาการ" จากผู้ปกครองมากกว่า

ประหยัด หงษ์ทองคำ กล่าวว่า การที่ประชาชนขาดความสำนึกทาง
การเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นเพราะคนไทยส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท
และการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับนี้ว่าเป็นเพียงการไปออกเสียงเลือกตั้งแล้ว

เล็กกัน ประกอบกับการมีทัศนคติและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบพ่อปกครองลูก (paternal government) และนายปกครองบ่าว (autocratic government) มาเป็นเวลาช้านาน ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าตนมีหน้าที่เพียงผู้อยู่ใต้การปกครอง

และได้นำผลการวิจัยของ พรชัย เทพปัญญา และ วิทยา นภาศิริกุลกิจ เรื่อง การสำรวจและประเมินเจตคติความรู้และการปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายปกครองต่อการปกครองท้องถิ่นมาสรุปได้ว่า เจตคติความรู้และการปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายปกครองไม่เอื้อต่อการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ควร การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เต็มรูปจึงยังเป็นไปไม่ได้ง่าย ๆ อย่างแน่นอน อันสอดคล้องกับความคิดของ ลิขิต วีระเวคิน ในบทความ Local Government in Thailand : an analysis of its problems and traing need recommendation ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเปรียบได้กับโรงเรียนเตรียม (Preparatory School) เท่านั้นหรือ อยู่ในขั้นก่อรูปร่างเป็นตัวในรังไข่เท่านั้น (embryonic Stage)

และผู้รวบรวมได้สรุปว่า โอกาสที่จะให้สถาบันการปกครองท้องถิ่นพัฒนาขึ้นมาเป็นสถาบันทางการเมือง การปกครองของประชาชนโดยแท้จริงนั้น คงจะต้องเป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความพยายาม ความร่วมมือร่วมใจของทุกฝ่ายเป็นอย่างมาก

อุทัย หิรัญโต เห็นว่า การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นจะอำนวยความสะดวกต่อการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาทางการเมืองหลายประการ คือ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 185)

1. ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่น สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ถึงความต้องการและปัญหาของตนเองได้ดีกว่าคนอื่น

2. การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นระมัดระวังและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เพราะมีตัวแทนของประชาชนคอยควบคุมโดยถือว่าประชาชนแค่ไหน รัฐบาลก็แค่นั้น (A people deserved its government)

3. ท้องถิ่นที่ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มาก ทำให้รัฐบาลสามารถดำเนินงานในด้านอื่นได้อย่างเต็มที่

จากที่กล่าวมาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพอสรุปได้ว่า ในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ประชาชนยังขาดความสำนึกทางการเมือง การมีส่วนร่วมยังมีน้อย ส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ดำเนินการให้ และโดยเฉพาะรูปแบบสุขาภิบาล การจัดโครงสร้างรูปแบบและอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบยังไม่ชัดเจน ไม่มีการแบ่งเป็นคณะผู้บริหารและสภา เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ฉะนั้น รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง การจัดระเบียบบริหารราชการเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่รับใช้อำนาจปกครอง ซึ่งหลักที่ประเทศต่าง ๆ ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คือ หลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจซึ่งจะนำมาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ในบทต่อไป