



แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

(1) ทฤษฎีพื้นฐานในการปกครอง

รัฐถือกำเนิดขึ้นมาโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ประชากร ดินแดน อำนาจอธิปไตย และการจัดระเบียบการปกครองโดยรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดระเบียบการปกครองของรัฐนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งงานการที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ เพราะเมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นจำนวนมากจนถึงขนาดที่เป็นรัฐหรือประเทศก็จะต้องมีการปกครองอันเป็นระเบียบเพื่อสวัสดิภาพของพลเมืองที่อยู่ร่วมกันในรัฐนั้น หน้าที่อันสำคัญของรัฐในการที่จะก่อให้เกิดสวัสดิภาพของพลเมืองก็คือ การรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมภายในรัฐ รวมทั้งการรักษาเอกราชของรัฐให้พ้นจากภัยภายนอกด้วย¹

ในการปกครองรัฐมีอำนาจดำเนินการอยู่ 2 ระดับ คือ ระดับบนเป็นอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายที่เรียกว่า อำนาจบริหาร (Executive Power) เป็นการใช้อำนาจกำหนดนโยบาย (Policy) โดยรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ส่วนระดับล่างเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามนโยบาย โดยกระทรวง ทบวง กรม และใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเราเรียกว่า เป็นการดำเนินการปกครอง (Administer) ซึ่งหมายถึง การที่จะปฏิบัติตามนโยบายที่มีอยู่แล้วให้ลุ่ล่งสำเร็จไป โดยรับเอามาปฏิบัติเป็นกิจการประจำวันของรัฐ ในกิจการเพื่อสาธารณะประโยชน์²

ความเป็นรัฐจักรัทรงอยู่ได้โดยมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและพัฒนาไปด้วยดี จำเป็นจะต้องมีการจัดระเบียบในการปกครองอยู่ในรูปแบบที่ดีและเหมาะสมกับสภาพโดยทั่วไปของรัฐ แต่

¹ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 8 - 9.

²ขุนประเสริฐสุภมาตรา, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2478), หน้า 58.

เนื่องจากรัฐแต่ละรัฐมีปัจจัยแตกต่างกันในด้านประวัติความเป็นมาและพื้นฐานทางสังคม ดังนั้น หลักในการจัดการปกครองรัฐจึงไม่เหมือนกัน แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมกำหนดเป็นหลักทั่วไปที่ชี้ว่า รัฐต่าง ๆ นั้นมีอยู่ 2 หลัก คือ³

(1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

(2) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การที่จะจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐจะมีแนวโน้มไปในทางรวมอำนาจปกครอง หรือกระจายอำนาจในการปกครอง ย่อมขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองหรือความสามารถของประชาชนที่จะปกครองตนเอง ดังจะได้พิจารณาถึงสาระสำคัญของแต่ละหลักต่อไป

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

1.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

การรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครอง และจัดทําบริการสาธารณะในทุกเรื่อง ดังนั้น ความหมายที่แท้จริงของการรวมอำนาจปกครอง จึงหมายความว่า จะมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐไม่ได้ และจะมีการแบ่งเขตแดนของรัฐออกเป็นจังหวัด อำเภอ ฯลฯ ไปได้ คงมีได้แต่เขตรัฐคือทั้งประเทศเท่านั้น แต่ถ้าไม่ถือความหมายที่แท้จริงของการรวมอำนาจทางการปกครองโดยพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว รัฐก็อาจมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐ ในรูปขององค์การปกครองได้ แต่รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด โดยหัวหน้าองค์การปกครองนั้นต้องขึ้นตรงต่อรัฐ⁴

อย่างไรก็ตาม หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนกลางกับหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคโดยรวมอำนาจในการสั่งการ บังคับบัญชา ไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางใช้อำนาจในการปกครองทั้งหมดซึ่งในการแก้ปัญหา บางเรื่องอาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่

³ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 184.

⁴รศ.ดร. พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ" วารสารรัฐศาสตร์.

ของส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจสั่งการวินิจฉัยบางเรื่องได้ ซึ่งเรียกว่าหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) อันเป็นการขยายหลักการรวมอำนาจเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน

1.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง⁵

1.1.2.1 มีการรวมกำลังในการบังคับการเจ้าหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง เช่น กำลังทหารและกำลังตำรวจ ซึ่งก็มีเหตุผลแห่งของความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐ

1.1.2.2 การใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง แม้จะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำอยู่ที่ส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

1.1.2.3 มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (hierarchy) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ มิฉะนั้น อาจจะมีผลทางวินัย

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

1.2.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ในการปกครองโดยที่หลักการรวมอำนาจ รัฐย่อมไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน เพราะปัญหาของรัฐบาลปัจจุบันมีอยู่มากมาย ดังนั้นรัฐจึงมีความจำเป็นต้องมอบกิจการของรัฐบางอย่างให้องค์กรอื่น ๆ เป็นผู้จัดทำ โดยรัฐอาจจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องบางเรื่องไปดำเนินการ เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรืออาจเป็นกรณีที่กฎหมายจัดตั้งหรือรับรองความมีอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชนให้ไปดำเนินการโดยที่วิอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง หลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า หลักการกระจายอำนาจ

⁵ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 185 - 186.

1.2.2 แนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจ

ได้มีการศึกษาถึงหลักการกระจายอำนาจกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในยุโรป ประเทศฝรั่งเศสจัดได้ว่าเป็นประเทศที่มีการศึกษาถึงหลักการกระจายอำนาจอย่างแพร่หลาย และเป็นระบบ ฉะนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงหลักกระจายอำนาจตามแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก

ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้น ได้มีการยอมรับถึงการกระจายอำนาจใน 2 ลักษณะ คือ

1.2.2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization territoriale) หมายถึง การจัดองค์การทางปกครองโดยคำนึงถึงเขตท้องที่และจำนวนประชากรเป็นหลัก

1.2.2.1 การกระจายอำนาจทางบริการ (Decentralization per service) หมายถึงการจัดองค์การทางปกครองโดยคำนึงถึงประเภทของกิจกรรมการบริการสาธารณะเป็นหลัก

หลักการกระจายอำนาจปกครองที่จะทำการศึกษา ณ ที่นี้ ได้แก่หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสในระยะต้นสมัยสาธารณรัฐที่ 3 (ค.ศ. 1875 - 1940) โดยเริ่มมาจากแนวความคิดทางการเมือง⁶ ดังจะเห็นได้จากความเห็นของนักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงในยุคนั้น คือ ศาสตราจารย์ Hauriou ได้เน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็น "การใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางนั้นก็คือ การรวมอำนาจ" นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ Berthelemy นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียง อีกท่านหนึ่งยังกล่าวว่า "ปัญหาของการกระจายอำนาจก็คือปัญหาเรื่องของเสรีภาพสาธารณะ ซึ่งมีข้อสังเกตถึงลักษณะของหลักการกระจายอำนาจดังกล่าว ดังนี้

1) การกระจายอำนาจจะมีได้ก็แต่ภายในเรื่องการปกครอง (Administration) เท่านั้น

⁶โรคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", หน้า 6 - 8.

2) การกระจายอำนาจคือ การให้เมืองปกครองทาง
เขตแดน (Collectivities territoriales) เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น

3) ในการกระจายอำนาจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดถึง
องค์กรปกครองจะต้องได้รับการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ
เจ้าหน้าที่ของการกระจายอำนาจก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง

4) ในการกระจายอำนาจ อำนาจตัดสินใจบางส่วน
จะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

5) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง คือ
ไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา แต่อยู่ใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง ความเป็นอิสระในที่นี้หมายถึง
ความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนอันต่างไป
จากของรัฐ

6) การกระจายอำนาจมีความหมายได้หลายระดับ ขึ้น
อยู่กับว่าองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางส่วน
มาจากการเลือกตั้ง แต่อีกบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง เราก็อาจพูดไม่ได้ว่ามีการ
กระจายอำนาจเหมือนกันแต่น้อย และเช่นเดียวกันแม้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด
แต่มีอำนาจน้อยมากและถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็มีน้อย

ลักษณะดังกล่าวเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจตามแนว
ความคิดทางการเมืองในระยะต้น ต่อมาเมื่อสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปในทางเสรีนิยมเป็นรัฐสมัยใหม่
แนวความคิดของหลักกระจายอำนาจจึงเป็นไปในลักษณะทางเทคนิคมากขึ้น โดยมีแนวความคิดที่แบ่ง
ประโยชน์มหาชนออกเป็น 2 อย่าง⁷ คือ



⁷ อี. ส. ส. นิติศัพท์ประกาศ "ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส" เอกสารประกอบการ
สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับ
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อ 16 พฤศจิกายน
2533 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 3.

1) ประโยชน์แห่งชาติ (les interets locaux) ได้แก่ประโยชน์ส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดภายในรัฐ (กลุ่มชนประชาชาติ) เกิดจากความต้องการร่วมกันของพลเมืองทุกคนที่มีขอบเขตกว้างขวางจนเหลือวิสัยที่ปัจเจกชนคนใดจะสนองได้ เช่น ความต้องการด้านความมั่นคงแห่งชาติ (la securite nationale) การป้องกันประเทศ ความต้องการสาธารณูปโภคที่ล่าช้าแต่ปัจเจกชนแล้วไม่สามารถลงทุนได้โดยตามล่าช้า เพราะไม่คุ้มค่าการลงทุน

2) ประโยชน์ส่วนท้องถิ่น (les interets locaux) เป็นประโยชน์ส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มที่เล็กกว่า เฉพาะพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่น การจำหน่ายน้ำประปา การขนส่ง การรักษาความสะอาดในเมือง ซึ่งเป็นส่วนได้เสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเมืองนั้น ๆ

กิจการที่จะสนองตอบต่อประโยชน์ส่วนท้องถิ่นนั้น เรียกว่า "การท้องถิ่น (affaires locales) ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ"⁸ ซึ่งศูนย์ประโยชน์ส่วนท้องถิ่น (les centres locaux) จำเป็นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลที่แยกออกมาจากรัฐทำให้องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจตามกฎหมายฝรั่งเศสสมัยใหม่เพิ่มขึ้นจากแนวความคิดทางการเมืองเดิม ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติจะต้องรับรองการมีอยู่ของประโยชน์มหาชน (interets publics) บางอย่างซึ่งแตกต่างจากประโยชน์มหาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดการ เช่น ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1958 ได้รับรองการมีอยู่ซึ่งประโยชน์ส่วนท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากประโยชน์แห่งชาติ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 72 วรรคแรก ว่า "กลุ่มชนท้องถิ่น" (les collectivites locales) แห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ คอมมูน (communes) เดปาร์เตอมองต์ (departments) ดินแดนโพ้นทะเล (territoires d'outremer) การก่อตั้งชุมชนท้องถิ่นจะกระทำโดยตราเป็นรัฐบัญญัติ"

⁸De Laubadere A, Traite elementaire de droit administratif, 6 - 6 ed, Tome I, Paris, L G D J, 1973, pp.86 et Soiv อ้างใน โภคิน พลกุล, วารสารรัฐสภาสาร. 33(สิงหาคม 2528) : 9.

2) กลุ่มชนท้องถิ่นและหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชน ซึ่งกฎหมายรับรองว่าแตกต่างจากประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ จะต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล

3) มีกฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของกลุ่มชนท้องถิ่นและหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่จัดการประโยชน์มหาชน ซึ่งแตกต่างและเป็นคนละส่วนกับประโยชน์มหาชนที่รัฐมีหน้าที่จัดการ

4) องค์กรของกลุ่มชนท้องถิ่นและองค์กรของหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดการผลประโยชน์มหาชนดังกล่าวในข้อ 3 ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างหลวม ๆ ของรัฐบาล⁹

1.2.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล¹⁰ ได้สรุปลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

1.2.3.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความเป็นอิสระในการจัดให้บริการสาธารณะ โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ตอบควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชา

1.2.3.2 มีการเลือกตั้ง การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการและดำเนินการบริหารระดับนโยบายของท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งถือว่าเป็นหลักสำคัญอย่างหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นหลักตามแนวความคิดดั้งเดิมของหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเริ่มมาจากแนวความคิดทางการเมือง

⁹อิสระ นิติทัศน์ประภาส, ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส, หน้า 1 - 2.

¹⁰ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 196 - 205.

1.2.3.3 องค์การตามหลักกระจายอำนาจปกครองมีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง

ความเป็นอิสระ (autonomy) จากส่วนกลางและการกำกับดูแล (tutelle) ท้องถิ่นโดยส่วนกลางเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ทั้งนี้ เพราะความเป็นอิสระมิได้หมายความว่าถึงความเป็นเอกราช การให้องค์การท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจึงเป็นสิ่งที่ผูกพันอยู่กับรัฐและเอกภาพของรัฐโดยตรง ในปัญหาดังนี้จะได้ทำการศึกษาดูละเอียดเปรียบเทียบกับเรื่องการจัดระดับบัญชา (hierarchy) ตามหลักรวมอำนาจในบทต่อไป

1.3 การใช้หลักการปกครองของรัฐโดยทั่วไป

ในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐโดยทั่วไปนั้น การที่จะพิจารณาว่าเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ จะต้องพิจารณาจากอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาด (pouvoir de cecision) ว่าอยู่ที่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่ในหลายองค์กร องค์กรเหล่านั้นก็จะเป็นองค์กรกระจายอำนาจ ความเห็นดังกล่าวเป็นความเห็นตามทฤษฎีของศาสตราจารย์ Eisenman ผู้แต่งหนังสือ Centralisation et decentralisation โดยท่านไม่คำนึงถึงอาณาเขตหรือประเภทของกิจการ แต่จะพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่เท่านั้น¹¹ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาสภาพในปัจจุบัน พบว่า ในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐต่าง ๆ จะมีการใช้ทั้งหลักรวมอำนาจและหลักกระจายอำนาจปกครองผสมกันไป แต่การใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใดนั้นย่อมสุดแต่เหตุการณ์ ประวัติความเป็นมา และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในรัฐนั้น ๆ อย่างเช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองก็ควรใช้หลักกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ เพราะโดยพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจนั้นมีความสอดคล้องต่อการที่จะพัฒนาบ้านเมืองให้เจริญรุ่งเรืองไปตามแนวทางของ

¹¹ชานาญ บุวรณม์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย. (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 9.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ใช้หลักการกระจายอำนาจ เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจโดยไม่มีการรวมอำนาจก็จะขาดอำนาจที่จะควบคุม เมื่อไม่มีอำนาจที่จะควบคุมในทางปกครองก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ ในทางกลับกันหากจะใช้แต่หลักการรวมอำนาจเพียงอย่างเดียวก็อาจมีปัญหาว່ว่าจะสามารถปกครองให้เกิดความผาสุกแก่ราษฎรได้ทั่วถึงหรือไม่

จากประวัติการปกครองของรัฐต่าง ๆ มีข้อพิจารณาถึงแนวทางในการใช้อำนาจปกครองตามหลักรวมอำนาจและกระจายอำนาจแล้ว สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 กลุ่มรัฐที่มีแนวทางการจัดการปกครองจากหลักกระจายอำนาจไปสู่หลักรวมอำนาจ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มแองโกลแซกซอน (Anglo - Saxon) เช่น ประเทศอังกฤษ สวิตเซอร์แลนด์ อเมริกา ฯลฯ ซึ่งความเป็นรัฐของประเทศเหล่านี้เกิดขึ้นจากการมารวมตัวกันของแคว้นต่าง ๆ ซึ่งมีการปกครองตนเองเป็นกลุ่มชนในระดับท้องถิ่น มีการเปิดโอกาสให้ราษฎรในกลุ่มมีส่วนร่วมในการปกครองชุมชนอันเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ และต่อมาได้มีการรวบรวมแคว้นต่าง ๆ เข้าเป็นประเทศเดียวกัน จะเป็นเพราะเพื่อป้องกันการรุกรานจากชาติอื่นหรือเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ตาม ทำให้มีลักษณะของการรวมอำนาจเกิดขึ้น

ประเภทที่ 2 กลุ่มรัฐที่มีแนวทางการจัดการปกครองจากหลักรวมอำนาจไปสู่หลักกระจายอำนาจ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มภาคพื้นยุโรป (Continent) ซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่บท และแพร่หลายไปในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น เยอรมัน อิตาลี สเปน รวมทั้งประเทศไทยด้วย ลักษณะการใช้อำนาจจัดการปกครองเป็นไปโดยรัฐมีการมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนแก่ท้องถิ่นให้ปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐ และเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นในกิจการที่เป็นหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

(2) ทฤษฎีพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายและทฤษฎีพื้นฐาน

การปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการบางอย่าง หรือเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง

พระวรภัคดีพิบูลย์ได้อธิบายไว้ในหนังสือคำบรรยายกฎหมายปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายความว่า ท้องถิ่นทั้งหลายในราชอาณาจักรมีความเจริญไม่เสมอเหมือนกันในด้านความรู้ของราษฎร และในด้านเศรษฐกิจ บางแห่งราษฎรมีความรู้สูง เข้าใจในการปกครองตนเอง บางแห่งราษฎรกระจายกันอยู่อย่างยากแก่การทบทวนรู้ทั่วถึง บางแห่งการเศรษฐกิจดีสามารถหารายได้มาทบทวนรู้ จัดบริการแก่สาธารณะได้มาก บางแห่งการเศรษฐกิจของราษฎรไม่มีเงินทบทวนรู้ไม่เพียงพอ ดังนั้นกฎหมายจึงบัญญัติว่า ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดก็จัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง ตรงกันข้ามท้องถิ่นใดยังไม่สมควรจัด รัฐบาลก็ยังไม่จัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง

อนึ่ง ในการจัดให้ราษฎรเข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องมีหลายแบบ คือ มีส่วนเต็มที่ มีส่วนแต่บางส่วน มีส่วนเป็นครั้งคราวบ้างตามความเหมาะสมของบุคคล และเศรษฐกิจในท้องถิ่น¹²

John J. Clarke ได้ให้ความหมายคำว่า การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง "หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง"¹³

William A. Robson ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่นและเคยเป็นประธานสมาคมการปกครองท้องถิ่นนานาชาติ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า "เป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มีมากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ใน

¹²พระวรภัคดี พิบูลย์, คำบรรยายกฎหมายปกครองท้องถิ่น. (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์, 2500), หน้า 9.

¹³John J. Clarke Outline of Local Government of the United Kingdom, (London : Sir Issac Pitman & Sons, Ltd., 1597), pp.1 อ้างใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อุษาการพิมพ์, 2534), หน้า 10.

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง"¹⁴

Daniel wit ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วน ในการบริหารปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน¹⁵

จากความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นจากผู้รู้ทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้ คือ

1. เป็นการปกครองชุมชนหนึ่งซึ่งมีพื้นที่เขตการปกครองที่แน่นอนและชัดเจน
2. มีการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชนเข้ามาปกครองตนเอง และบริหารงานในท้องถิ่นตามเขตการปกครองที่กำหนด ซึ่งเป็นไปตามวิถีทางในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย
3. องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมิใช่ฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลาง มีหน้าที่เป็นองค์กรที่จะบริหารกิจการในความรับผิดชอบ และมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) คือ สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กร และสิทธิที่จะกำหนดงบประมาณในการบริหารกิจการ
4. มีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปกครองหรือบริหารงานได้ตามสมควร เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด
5. มีทรัพย์สิน รายได้ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง แยกมาจากส่วนกลาง

¹⁴William V. Holloway, State and Local Government in the United State. (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), pp.398 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

¹⁵ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 10.

2.2 การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย

งานทางการเมืองและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระดับชาติ ประเทศประชาธิปไตยจึงให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยให้เห็นคุณค่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และยอมรับกันว่า การจัดทำมีการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง แนวความคิดดังกล่าวพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีกระแสพระราชดำริและได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติเรื่อง "Democracy in Siam" มีข้อความตอนหนึ่งว่า "ถ้ามีการยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้องถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราอาจจะต้องเตรียมตัวของเราอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และให้การศึกษาแก่ตัวเราเอง... มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา"¹⁶

นอกจากนั้น พระองค์ยังได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ณ สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มขึ้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาในเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเรามีการปกครองของรัฐสภาก่อนที่ประชาชนมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"¹⁷

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่จะส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะเห็นได้ชัดโดยเฉพาะในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ดังจะเห็นได้จากบทความของ Thomas Jefferson อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเขียนไว้ในปี 1816 ว่า "สิ่งที่ใกล้หัวใจของฉันมากที่สุด ก็คือ การแบ่งแคว้นดีออกเป็นวอร์ด วอร์ดนี้จะเป็นสาธารณรัฐที่บริสุทธิ์และเป็นสาธารณรัฐชั้นประถม วอร์ดนี้เมื่อรวมกันเข้า

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. คำนำ.

¹⁷ The New York Times, Tuesday, April, 28, 1931, pp.16 อ้างใน อุทัย หิรัญรัต, "การปกครองท้องถิ่น : ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้" รัฐศาสตร์สาร. 8 (กันยายน - ธันวาคม, 2525) : 54.

แล้วจะเป็นประเทศ และเป็นส่วนทำให้ประเทศทั้งหมดเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ในเมื่อกิจการของวอร์ตันเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด" นอกจากนั้น Roscoe C. Martin ชาวอเมริกายังกล่าวไว้ในหนังสือ Grass Root ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ หากปราศจากการปกครองท้องถิ่น การปกครองอื่น ๆ จะไม่มีความหมายอย่างใดเลย และการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองระดับต่ำสุด (Grass Roots Government) นี้เอง เป็นความหวังหรือความคาดหวังของคนในสังคมที่จะเป็นส่วนประกอบที่ส่งเสริมชีวิตที่เป็นประชาธิปไตย¹⁸

John Stuart Mill ชาวอังกฤษ ได้เคยให้ทัศนะไว้ว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สอนให้ประชาชนรู้สึก ว่าตนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการบริหาร เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับและปกป้อง¹⁹

ดังนั้น หลักการปกครองตนเองของการปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการในการดำเนินกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระของท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งส่วนแต่เป็นกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.3 ปัญหาแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

ในการบริหารประเทศแต่เดิมนั้น เราได้มอบความสำคัญให้กับองค์กรของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหการปกครอง ต่อมาเรามองเห็นกันว่าเป็นวิธีการที่ล้าสมัยและไม่เหมาะสมเพราะไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการนำวิธีการปกครองท้องถิ่นมาใช้ ซึ่งในระยะแรกมีจุดมุ่งหมายเพียงแต่จะแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ ต่อมาในระยะหลังจึงได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่

¹⁸Roscoe C. Martin, Grass Roots, (New York : University of Alabama Press, 1957), pp.7 อ้างใน พรชัย เทพปัญญา กับพวก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บ.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527), หน้า 11.

¹⁹ชูศักดิ์ เทียงตรง. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 1.

โดยที่การปกครองระดับท้องถิ่นกับการปกครองระดับประเทศมีความแตกต่างกันอยู่มาก จึงทำให้มีการถกเถียงในเรื่องแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่น โดยจำแนกแนวความคิดออกเป็น 2 ประเภทคือ²⁰

2.3.1 ประเภท Local state government คือ พวกที่ยึดถือหรือมีความเชื่อว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด โดยบอกกับที่รัฐบาลว่ารัฐบาลจะต้องบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีอำนาจมีเครื่องมือเพียงพอ พวกนี้เชื่ออีกว่าประเทศชาติจะเจริญก้าวหน้าได้ต้องมีรัฐบาลที่ดีหรือมีผู้บริหารที่สามารถ พวกนี้จึงมักเข้าใจว่าองค์กรบริหารงานในท้องถิ่นที่แท้จริง คือ องค์กรของรัฐบาลกลาง โดยที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้บริหารเพื่อรัฐบาลกลางและท้องถิ่น

2.3.2 ประเภท Local self government คือ พวกที่เน้นสิทธิการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมีความเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทางการเมือง พวกนี้เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์อย่างแท้จริงนั้น จะต้องเป็นท้องถิ่นที่มีอำนาจปกครองตนเองสูง อาจกล่าวได้ว่าพวกนี้เป็นพวกก้าวหน้านิยมการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นพวกที่มีความคิดหลุดพ้นจากระบบการปกครองแบบเดิม โดยมีความเข้าใจว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและโครงการต่าง ๆ และมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นนั้น โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชน องค์กรบริหารและผู้บริหารต้องเป็นของท้องถิ่นไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง

แนวความคิดประเภทที่สองเป็นความคิดที่มีบทบาทและแพร่หลายมากในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากความแตกต่างกันในแนวความคิดทั้งสองแบบ ทำให้เกิดปัญหา คือ เกิดการให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปด้วย

2.4 ความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองท้องถิ่น

ในทางกฎหมายแล้วรัฐธรรมนูญหมายความถึง กฎหมายที่กำหนดการจัดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเหล่านี้ต่อกันและกัน ซึ่งรัฐทุกรัฐไม่ว่าจะมี

²⁰อุทัย หิรัญเวศ, "การปกครองท้องถิ่น : ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้" วารสารรัฐศาสตร์.

การปกครองอยู่ในระบอบใดก็ตาม ย่อมต้องมีรัฐธรรมนูญทั้งนั้น และจะใช้ชื่อ "รัฐธรรมนูญ" หรือ "กฎหมาย" ก็ได้²¹ เพราะรัฐทุกรัฐต้องมีกฎหมายสูงสุดสำหรับกำหนดระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดเพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐที่จะใช้อำนาจปกครองราษฎร แต่ถ้าพิจารณาความหมายของรัฐธรรมนูญในทางการเมืองแล้ว ย่อมหมายถึง รัฐธรรมนูญแห่งระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แนวคิดของระบอบการปกครองย่อมส่งผลต่อการจัดรูปการปกครองของท้องถิ่น ในบรรดารัฐที่มีการปกครองท้องถิ่นที่มีความเจริญก้าวหน้า ก็มักจะกำหนดหลักการของการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น อันเป็นการให้ความสำคัญต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะให้ถือว่าเป็นนิติศาสตร์สำคัญในการจัดการปกครองในระดับสูงของรัฐ ศาสตราจารย์ มอริส ดูแวร์แซร์ แห่งมหาวิทยาลัยปารีส ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในหนังสือคำอธิบายสถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญว่า การที่เอาเรื่องการปกครองท้องถิ่นไปใส่ไว้ในคำอธิบายกฎหมายปกครองนั้นเป็นการจัดแบ่งอย่างผิดปกติวิสัย เพราะเป็นเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยยกตัวอย่างจากการปกครองท้องถิ่นของอิตาลี²² ซึ่งรัฐธรรมนูญของอิตาลีฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1947) ก็ได้บัญญัติให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 5 ว่า "สาธารณรัฐซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ รับรู้และส่งเสริมการปกครองภายในแห่งท้องถิ่นจะทำให้เกิดผลในการบริการที่ต้องอาศัยรัฐให้มีการกระจายอำนาจราชการบริหารออกไปให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จะผสมผสานให้กลมกลืนกันในหลักการและวิธีการแห่งบทกฎหมายของรัฐโดยให้เป็นไปตามความปรารถนาที่จะปกครองตนเอง (Autonomie) และเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralisation) ส่วนต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญหรือรัฐที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐเขตแคว้นและของสหพันธรัฐ"²³

ในฝรั่งเศสก็ได้ให้ความสำคัญต่อหลักการปกครองท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) ในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยการปกครองของสาธารณรัฐ ได้แก่ อำเภอ จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเล การจัดตั้งหน่วยการปกครองอื่นให้กระทำได้ตามกฎหมาย

²¹หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. ครั้งที่ 5 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), : 8 - 10.

²²ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี. (กรุงเทพฯ : มิตรนาการพิมพ์, 2529), หน้า 135.

²³เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

หน่วยการปกครองมีอิสระในการบริหารงาน โดยสภาที่ได้รับเลือกตั้งตามเงื่อนไขที่กำหนดโดยกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของชาติ ผู้แทนของรัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมการบริหารและการเคารพกฎหมายในจังหวัดและในดินแดน"

หลักการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีหลายประเทศที่ดำเนินบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ ศรีลังกา เป็นต้น

สำหรับประเทศอังกฤษนั้นก็มีกฎหมายรัฐธรรมนูญอยู่ในรูปของจารีตประเพณี ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันมานานว่า หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นในประเทศอังกฤษนั้นถือว่ามีความพัฒนาการจนเป็นแบบอย่างให้แก่ประเทศอื่น ๆ หลายประเทศ อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบันก็ยังมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งฉบับปัจจุบัน คือ Local Government Act. ค.ศ. 1974

ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งจัดการปกครองประเทศในรูปแบบสหพันธรัฐประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ ซึ่งแต่เดิมมีอำนาจในการปกครองตนเองเป็นอิสระนั้น เมื่อรวมตัวกันเป็นสหพันธรัฐ จึงจัดร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้มีรัฐบาลของสหรัฐ (federal Government) แยกต่างหากจากรัฐบาลของมลรัฐ (state Government) โดยที่แต่ละมลรัฐก็ยังคงมีรัฐธรรมนูญของตนเองอยู่ รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกามีวิวัฒนาการคล้ายคลึงกับของอังกฤษ การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาก็เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐก็จะกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ทั้งในรูปของจารีตประเพณีหรือของกฎหมายลายลักษณ์อักษร แตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ

สำหรับในประเทศไทยนั้น นับแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 ก็ปรากฏว่าความสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นเพิ่งจะได้รับการยอมรับว่าบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเมื่อปี พ.ศ. 2517 โดยรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ดังนี้

"...มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการเก็บภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 215 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกรัฐบาล รวมทั้งนครหลวงที่มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น..."

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่จะบอบประชาธิปไตยเพียงพอเป็นอย่างมาก มีแนวคิดที่พยายามจะผลักดันให้มีการพัฒนาประชาธิปไตยทุกวิถีทาง เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น มีหลักประกันความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่นของตน และที่สำคัญกำหนดให้มีอิสระทางภาษีอากรและการเงิน หลักการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 นี้ จัดได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ยึดหลักการของประชาธิปไตยมากที่สุด²⁴

หลังจากที่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 ถูกยกเลิกไปตามสถานการณ์ของบ้านเมือง ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521 ซึ่งได้กำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ เป็นตนเองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2517 จนกระทั่งมีการทำรัฐประหาร เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 และได้จัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เป็นฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ก็ได้มีการกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ดังนี้

²⁴กระมล ทองธรรมชาติ, วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทย. ครั้งที่ 2

(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมกิจ, 2524), หน้า 49.

"...มาตรา 196 การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..."

ปัญหาในการที่จะกำหนดหลักการปกครองท้องถิ่นว่าสมควรกำหนดไว้รัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น เป็นที่ถกเถียงกันในการร่างรัฐธรรมนูญอยู่เสมอ²⁵ เช่น ในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521 ก็ได้มีความเห็นเป็นสองฝ่าย อดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอีกหมวดโดยเฉพาะ แต่ควรกำหนดไว้ในหมวดนวนนโยบายแห่งรัฐ เพราะว่าการปกครองท้องถิ่นในเมืองไทยยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอ จึงเป็นไปไม่ได้ทางปฏิบัติ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรกำหนดไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหาก เพื่อเป็นแนวทางและชี้ให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งความเห็นในฝ่ายหลังนั้นได้รับการยอมรับ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2521 และฉบับปัจจุบันนั้นแม้จะกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ก็ตาม แต่ก็เพียงกำหนดหลักการกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น ไม่ได้กำหนดไว้อย่างละเอียด ดังเช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2517 ทั้งนี้ เพราะหากกำหนดไว้อย่างละเอียดแล้วก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

²⁵สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, นิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2531), หน้า 335.

ได้ เนื่องจากสภาพของสังคมไทยยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามหลักการได้ทุกอย่าง

การที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นย่อมเป็นผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นว่าจะได้รับหลักประกันในด้านความมั่นคงต่อเนื่องในการปกครองตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ในเรื่องนี้องค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงองค์ประกอบและหลักการของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ถ้าประเทศกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.5 การปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นไปในรูปใดนั้น มีแนวทางพิจารณาลักษณะของการปกครองในประเทศต่าง ๆ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ²⁶ คือ

1. ระบบ Anglo - Saxon ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นที่บิดรอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากที่สุด รวมทั้งประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการเลือกแบบการปกครองของตนเองตามลักษณะประวัติความเป็นมาของแต่ละชุมชนก่อนที่จะรวมเป็นประเทศในระบอบนี้ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ แล้วขยายอิทธิพลในลักษณะดังกล่าวไปยังประเทศอาณานิคมของอังกฤษเอง เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

2. ระบบ Continent ในระบบนี้ถือว่ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศตามหลักการรวมอำนาจ ดังนั้น การที่จะมีการปกครองท้องถิ่นได้จะต้องมีการแบ่งหรือมอบอำนาจจากรัฐบาลให้ท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้ ทำที่ที่ได้รับแบ่งหรือมอบอำนาจมาและตกอยู่ภายใต้การควบคุมโดยกฎหมายจากรัฐบาลในระบบนี้มีประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ และได้ใช้แพร่หลายในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น เยอรมัน สเปน อิตาลี รวมทั้งประเทศไทยด้วย

²⁶อุทัย หิรัญรัต, การปกครองท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 22 - 23.

ในที่นี้จะได้ทำการศึกษาตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นของประเทศดั้งเดิมที่สำคัญ เพื่อเป็นแนวทางการทำความเข้าใจในภาพรวมของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้หยิบยกการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสมาศึกษาพอสังเขป

2.5.1 ประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการจัดการปกครองโดยใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการปกครองทั้งในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองของตนเอง (Local Self Government) และในฐานะที่เป็นตัวแทนในการบริหารงานทั่วไป (General Administration)²⁷ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษถือกำเนิดมาจากจารีตประเพณีการปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ซึ่งทำให้มีรูปแบบแตกต่างกันไป แต่ลักษณะเด่นก็คือ เป็นการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนอันเป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นับตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 16 มาจนถึงศตวรรษที่ 18 อังกฤษมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มากมาย แต่รูปแบบที่สำคัญเป็นรากฐานสำคัญสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันมีเพียง 3 รูปแบบ คือ County Burh หรือ Borough และ Parish²⁸

County เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในแคว้นอิงแลนด์และเวลล์มานานนับพัน ๆ ปีแล้ว มีสภาเรียกว่า County Councils ในปี ค.ศ.1888 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ Local government act. 1888 รองรับฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ปกครองตนเองและมีสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้ที่เสียภาษีกำหนดฐานความสัมพันธ์ทางการคลังของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

Borough เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญรองมาจาก County ในอดีตเป็นเมืองหน้าด่าน ต่อมาได้เป็นชุมชนสำคัญในหมู่พวกพ่อค้าช่างฝีมือ ในปี ค.ศ.1835 ได้มีกฎหมาย Municipal corporations acts. กำหนดลักษณะและขอบเขตฐานะทางการคลังของ Borough

²⁷Randy H.Hamilton, A Handbook on Comparative Municipal Government. (Bangkok : The Thammasat University Press, 1962), pp.65.

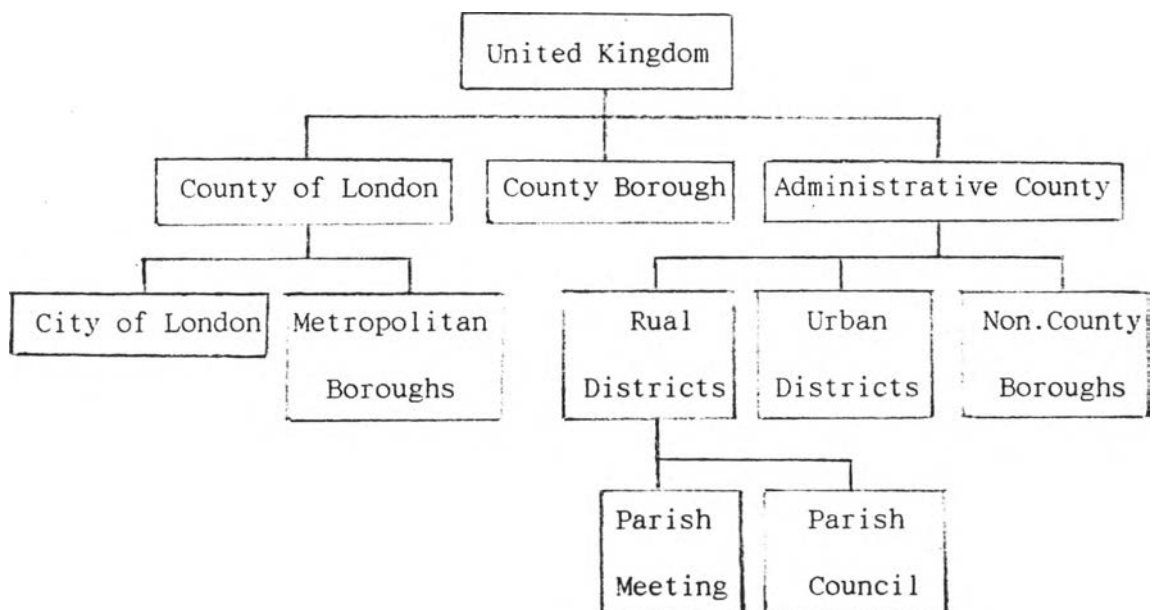
²⁸นิยม รัฐอมฤต กับพวก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 26.

Parish เป็นหน่วยในระบบย่อยที่สุดเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนมากที่สุด หน่วยการปกครองที่อยู่ในระดับเดียวกันมีหลายรูปแบบ เช่น Village township ในอดีต ในหน่วย Parish มีการเกณฑ์แรงงานประชาชนในเขตมาทำงานโยธาให้แก่หน่วย ส่วนพวกที่มีเงินก็จะรับเงินแทน เงินดังกล่าวจะมีการนำมาใช้จ่ายให้กับพวกคนจนที่ทำงาน ดังนั้นบทบาทของ Parish จึงมีมากในด้านการสงเคราะห์คนจน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้ถูกปรับปรุงให้เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาตามสภาพของสังคมในขณะนั้น ๆ โดยส่วนมากแล้วจะมีการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่างแล้วให้เป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปัญหา เช่น มีการออกกฎหมาย Public Health Act. ค.ศ.1848 เพื่อแก้ปัญหาด้านอนามัยของท้องถิ่น ออกกฎหมาย มีการออกกฎหมาย The Poor Law Amentdent Act. ค.ศ.1830 เกี่ยวกับการสงเคราะห์คนจนและมีการออกกฎหมาย Edvcation Act. ค.ศ.1870 เกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น

จากความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหลายรูปแบบ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายกำหนดโครงสร้างของหน่วยการปกครองให้เหมาะสมและใช้บังคับถึงปัจจุบัน คือ Local Government Act. ค.ศ.1974 โดยมีโครงสร้างดังนี้²⁹

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ



²⁹อุทัย หิรัญรัต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 45.

1. County of London คือเขตนครหลวง ประกอบด้วย City of London 1 เขต และ Metropolitan Boroughs อีก 20 เขต

2. County Borough เป็นเขตที่มีอำนาจปกครองตนเองเป็นอิสระจาก Administrative County โดยต้องมีประชากรหนาแน่นอย่างน้อย 75,000 คน ปัจจุบันมี 83 แห่ง

3. Administrative County เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดของ อังกฤษ³⁰ มีจำนวน 61 เขต ในแต่ละเขตโดยปกติมีประชากรถาวรเฉลี่ยประมาณ 406,776 คน และมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยลงไปอีก 3 หน่วย คือ

3.1 Non-County Borough หรือ Borough มีประชากรประมาณ 20,000 - 70,000 คน

3.2 Urban District มีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน มีความเจริญน้อยกว่า Borough

3.3 Rural District ทั่วแก่ชุมชนที่เป็นชนบทที่มีความเจริญลดหลั่นลงมาอีกระดับหนึ่ง ประชากรทั่วไปได้มีการกำหนดไว้ Rural District แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

- Parish Council มีประมาณ 7,000 แห่ง กำหนดจากชุมชนที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 300 คนขึ้นไป เลือกตัวแทนจัดตั้งเป็นสภาท้องถิ่น

- Parish Meeting มีประมาณ 4,100 แห่ง เป็นชุมชนที่มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป แต่ไม่ถึง 300 คน ในรูปแบบนี้จะไม่มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นแต่จะมีการจัดประชุมผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตรงอันเป็นรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง

องค์ประกอบที่สำคัญในการจัดรูปองค์การบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ มีดังนี้ คือ

1. นายกเทศมนตรีหรือประธาน (Mayor หรือ Lord Mayor หรือ Chairman) ทำหน้าที่เป็นประธานในพิธีการ ไม่มีอำนาจบริหารที่แท้จริง

2. สมาชิกวิสามัญ (Alderman) ส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ มีความสามารถสูง จะมาจากสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกก็ได้ ทำหน้าที่เข้าประชุมร่วมกับสภา

³⁰ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 20.

3. สมาชิกสภาท้องถิ่น (Councillor) เป็นผู้ดำเนินการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง สมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 3 ปี ไม่ได้รับเงินเดือน แต่เบี้ยประชุม

สภาท้องถิ่นจะทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหาร ในทางปฏิบัตินิยมมาใช้การตั้งคณะกรรมการ เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่างอันเป็นต้นแบบของการนำเอาระบบคณะกรรมการ (Committee System) มาใช้

หน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้³¹

1. การปกครองป้องกัน คือ งานด้านตำรวจและดับเพลิง
2. งานจัดระเบียบและการควบคุม เช่น การออกใบอนุญาตรถยนต์ โรงภาพยนตร์
3. กิจการส่วนบุคคล เป็นบริการสำหรับบุคคลโดยตรง เช่น การดูแลเด็ก คนชรา
4. สิ่งแวดล้อม เป็นบริการด้านสุขาภิบาล เช่น เก็บขยะ สวนสาธารณะ
5. การค้า เป็นบริการต่าง ๆ ที่จัดโดยยึดพื้นฐานทางด้านการค้า เช่น การรับส่งผู้โดยสาร การแสดงบันเทิง

รายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้³²

1. ภาษีที่รัฐบาลมอบอำนาจให้จัดเก็บ
2. รายได้พิเศษ เช่น ค่าเช่า การค้า เงินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นต้น
3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2.5.2 ประเทศฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสนับได้ว่า เป็นแบบฉบับที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาโครงสร้างและการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากทั้งในยุโรป ออฟริกา และ เอเชีย ซึ่งส่วนมากแล้วจะเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยมีรูปแบบการปกครองจากเดิมซึ่งยังมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจทางการเมือง

³¹คณิน บุญสุวรรณ, "การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย", รัฐสภาสาร.

24(กันยายน 2519) : 8 - 9.

³²อุทัย หิรัญรัต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 50.

ปกครองอยู่ และต่อมาได้นำเอาหลักกระจายอำนาจปกครองมาใช้ เนื่องจากเกิดความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีบริการของรัฐสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาการปกครองไปในแนวทางของระบอบประชาธิปไตยด้วย

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary state) มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 220,000 ตารางไมล์ มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 รูป คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะซ้ำซ้อนเปรียบเหมือนภาพเชิงซ้อน กล่าวคือ "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางและขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นตนเองไปด้วย ดังที่นำมาใช้กับองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดของไทย"³³

ปัจจุบันนับแต่ปี ค.ศ.1982 (พ.ศ.2525) โครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองของฝรั่งเศสแบ่งได้ออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 6 ประเภท คือ

1. เรซีอง (Region)
2. เดปาร์เตอมองต์ (Departement)
3. อาร์รองดิสเซอมองต์ (Arrondissement)
4. กงตอง (Canton)
5. คอมมูน (Commune)
6. องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ ได้แก่ นครปารีส, ดินแดน

รพันทะเล และเกาะคอร์สิกา

หน่วยการปกครองดังกล่าวเกือบทั้งหมดมีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันเรียกว่า องค์การปกครองท้องถิ่น (collectivites locales) หรือองค์การปกครองทางพื้นที่ (collectivites territoriale) ยกเว้นแต่เพียง กงตอง (canton) และอาร์รองดิสเซอมองต์ (arrondissement) โดย กงตอง จัดเขตพื้นที่สำหรับใช้เพื่อการเลือกตั้งหรือเป็นที่ตั้งของบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น เขตที่ตั้งของตำรวจภูธร ส่วนอาร์รองดิสเซอมองต์ นั้น เป็นเขตที่เป็นหน่วยงานบริหารระดับรองของเดปาร์เตอมองต์ ไม่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีกทั้งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ

³³ชูศักดิ์ เทียงตรง, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 156 - 157.

ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสทั้งในอดีตและปัจจุบันก็คือ เดปาร์เตอเมนต์ (departement) และคอมมูน (commune)

เดปาร์เตอเมนต์ (Departement)

เป็นหน่วยการปกครองซึ่งเทียบได้กับจังหวัดของไทย และเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญประเภทหนึ่งของประเทศฝรั่งเศส ปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 100 เดปาร์เตอเมนต์³⁴ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ 2 ประการ คือ

1. เป็นตัวแทนทางการบริหารของรัฐบาลกลาง จัดเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง
2. เป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

เดปาร์เตอเมนต์จึงมีฐานะเป็นทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในฐาณะที่เป็นส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการเดปาร์เตอเมนต์ จึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญซึ่งจะได้รับแต่งตั้งมาจากส่วนกลาง มีหน้าที่กระตุ้นและประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีอำนาจอำนวยความสะดวกดำเนินการดำเนินงานของข้าราชการทั่วประเทศ ยกเว้น หน่วยงานที่มีความสำคัญมาก เช่น หน่วยงานด้านการคลัง การศึกษา ศาล กองทัพ ที่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบจากส่วนกลางโดยตรง

ฐานะที่เดปาร์เตอเมนต์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โครงสร้างของเดปาร์เตอเมนต์แต่เดิมก่อนปี ค.ศ. 1982 นั้น ประกอบด้วย

ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการเดปาร์เตอเมนต์ ซึ่งเรียกว่า Prefet เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีหน้าที่

- บริหารงานตามมติของสภาเดปาร์เตอเมนต์
- สั่งจ่ายงบประมาณของเดปาร์เตอเมนต์
- แต่งตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
- คอยควบคุมการบริหารงานของเทศบาล

³⁴ดูศักดิ์ เทียงตรง, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 162.

ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเดปาร์เตมองต์ (Conseil General) ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนมีวาระ 6 ปี และครึ่งหนึ่งจะถูกจับสลากออกทุก ๆ 3 ปี แล้วเลือกเข้ามาแทนใหม่ สมาชิกสภานี้จะไม่ได้รับเงินเดือน ในบรรดาสมาชิกสภาจะมีการคัดเลือกประธานสภาจังหวัดขึ้นดำรงตำแหน่งมีวาระ 7 ปี มีหน้าที่ดำเนินการประชุมให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย มีอำนาจไล่ที่สมาชิกสภาออกจากรัฐสภาได้หากก่อความไม่สงบขึ้น ส่วนผู้ว่าการจังหวัด (Prefet) มีสิทธิ์ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ทุกสมัยเพราะเนื่องจากเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด สภาเดปาร์เตมองต์จะมีหน้าที่

- ควบคุมการบริหารงานของเดปาร์เตมองต์และเทศบาลภายในเขตของตน
- วินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการจัดการบริหารด้านสังคมสงเคราะห์
- กำหนดอัตราการใช้บริการสาธารณะบางประเภท

ต่อมาได้มีการปฏิรูปกฎหมายในเรื่องกระจายอำนาจในปี 1982 และได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 (La loi de decentralisation du 2 mars 1982) ยกเลิกบทบาทของผู้ว่าราชการเดปาร์เตมองต์จากการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตมองต์ที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น โดยเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการเดปาร์เตมองต์ จากเดิม Prefet (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็น Commissarie de la republique (กรรมการสาธารณรัฐ) ตามกฎหมายใหม่ได้ให้ประธานสภาจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแทน ซึ่งเป็นการลดบทบาทของผู้ว่าราชการจากเดิมเหลือเพียงเป็นตัวแทนของรัฐบาลปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ในการใช้อำนาจกำกับดูแล หากเห็นว่าการกระทำของเดปาร์เตมองต์ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ต้องส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย³⁵

³⁵ รุจัน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย เมื่อ 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 17.

คอมมูน (Commune)

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งของฝรั่งเศสซึ่งเทียบได้กับเทศบาลของไทย คอมมูนเกิดจากการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นทั้งในเขตชนบท (rural Community) และเขตเมือง (urban community) แต่ไม่ว่าจะเป็นชนบทหรือในเมือง รวมเรียกว่า คอมมูน เหมือนกันหมดและมีรูปการจัดองค์กรเหมือนกันหมด ดังนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสจะเต็มไปด้วยคอมมูนทุกพื้นที่ สาเหตุสำคัญที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากในสมัยที่ฝรั่งเศสปกครองประเทศแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ประชากรของฝรั่งเศสโดยทั่วไปจะรวมตัวกันอยู่เป็นกลุ่มก้อนโดยพวกขุนนางต่าง ๆ เป็นผู้ปกครองดูแลและมีอิสระเสรีในการปกครองตนเองอยู่บ้าง ภายหลังการปฏิวัติใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1789 กลุ่มชนเหล่านี้จึงวิวัฒนาการมาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบคอมมูน ปัจจุบันฝรั่งเศสมีคอมมูนทั้งหมดประมาณ 36,500 คอมมูน³⁶

การจัดรูปองค์กรภายในคอมมูนจะประกอบไปด้วย

1. ฝ่ายบริหาร มีนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นหัวหน้าและได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน มีหน้าที่ดังนี้³⁷

- ดูแลให้มีการปฏิบัติตามมติของสภา
- ตามกฎหมาย นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ในการรักษาซึ่งความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ ตลอดจนศีลธรรมอันดีและสุขอนามัยในเขตคอมมูน

อำนาจทางกฎหมายของนายกเทศมนตรีนั้นจะมีทั้งในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนในเขตคอมมูน³⁸ กล่าวคือ

ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่บริหารงานทั่วไปแห่งรัฐ เช่น งานรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจค้นจับกุม เป็นนายทะเบียนราษฎร หรือในกรณีที่ไม่มีการจัดตั้งสถานีตำรวจในเขตคอมมูน นายกเทศมนตรีก็จะเป็นผู้เสมือนหัวหน้าพนักงานสอบสวนของรัฐ และเป็นผู้ทำสำนวนฟ้องร้องต่อศาลโดยอยู่ที่อำนาจบังคับบัญชาของกรมอัยการหรืออัยการแห่งรัฐ

³⁶รภคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส. หน้า 16.

³⁷บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2522), หน้า 56.

³⁸นิยม รัฐอมฤต กับพวก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. หน้า 261.

ในฐานะผู้แทนของประชาชนในเขตคอมมูน มีอำนาจในการเสนอนโยบายร่างงบประมาณ ทำสัญญาผูกพันต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในเขตคอมมูน และปฏิบัติหน้าที่ตามมติของสภา ซึ่งงานการนี้จะไม่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของผู้ใด แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ในแต่ละคอมมูนจะมีสภาซึ่งเรียกว่า Conseil municipal โดยสมาชิกทุกคนเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเมื่ออายุคราวละ 6 ปี สภานี้มีอำนาจในการลงมติให้ความเห็นชอบ อนุมัติในกิจการของคอมมูนได้เต็มที่โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับบริการสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ในเขตคอมมูน ซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่คอมมูนเป็นผู้ดำเนินการผูกขาดแต่เพียงผู้เดียวหรือมอบให้เอกชนไปทำผูกขาดแต่ผู้เดียว หรืออาจจะร่วมกันดำเนินงานก็ได้ ซึ่งเงื่อนไขต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง หรือศาลปกครอง*

ในการดำเนินกิจการบางอย่าง เช่น การทำไฟฟ้า คลองส่งน้ำ คอมมูนอาจทำกิจการส่วนตัวได้ เช่นเดียวกับสหกรณ์ของไทย โดยเมื่อรวมตัวกันแล้วก็จะ เป็นนิติบุคคลขึ้นมาในรูปแบบขององค์กรมหาชน (établissements Publics) โดยไม่ทำให้คอมมูนเดิมเสียสภาพการเป็นนิติบุคคล เพียงแต่อำนาจหน้าที่บางประการได้ถูกโอนไปให้แก่นิติบุคคลใหม่ที่ตั้งขึ้นในรูปองค์กรมหาชน³⁹ ซึ่งในกรณีของเดปาร์เตอเมนต์ แล้วก็อาจทำด้านตนเองเดียวกัน

รายได้ของท้องถิ่นนั้นจะ เป็นเดปาร์เตอเมนต์หรือคอมมูนนั้นจะมีกฎหมายให้อำนาจแก่ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เอง ในรูปของภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีอากรมหรสพ หรือมาจาก การดำเนินกิจการจัดหารบริการสาธารณะของท้องถิ่น เช่น ค่าบำรุงรักษาถนนหนทาง การเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือจากรัฐจะทำการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการรักษาพยาบาล ด้านการศึกษา

*รายละเอียดดู นิยม รัฐอมฤต กับพวก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 258 - 259.

³⁹โรคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส, หน้า 22.

(3) การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

3.1 ประวัติความเป็นมา

แนวความคิดในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น เริ่มปรากฏในรูปแบบสุขาภิบาลโดยงานสมัยรัชกาลที่ 5 โดยได้มีประกาศาษาพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) แต่ยังไม่มืลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น อีก 8 ปีต่อมาจึงได้มีประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 เป้าหมายแรกของสุขาภิบาลก็คือการปกครองตนเองของประชาชนตามลักษณะของ "Local self government" แม้ว่าจจะยังไม่มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารงานตามหลักการปกครองท้องถิ่น แต่ก็นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น⁴⁰ การบริหารงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมมีคณะกรรมการประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2451 ได้มีการขยายแนวความคิดปกครองท้องถิ่น โดยออกกฎหมาย คือ ได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลไปบนเขตอื่นโดยได้มีการเปิดสุขาภิบาลขึ้นใหม่ รวม 35 แห่ง⁴¹ จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จึงได้มีการประกาศาษาพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า เทศบาล ท้าว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลตามกฎหมายเดิมหยุดชะงักไปโดยปริยาย งานการจัดตั้งเทศบาลก็ประสบกับอุปสรรค เนื่องจากความไม่พร้อมของท้องถิ่น ประชาชนขาดความเข้าใจ จึงจัดตั้งได้เพียง 117 แห่ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 จึงได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลจัดตั้งสุขาภิบาลงานบางพื้นที่ที่เหมาะสม ซึ่งก็ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับเทศบาลนั้นได้มีการแก้ไขกันอยู่เสมอจนปัจจุบันกฎหมายที่จัดตั้งคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

องค์การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

⁴⁰ชูศักดิ์ เกียรติทรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518). หน้า 20.

⁴¹วิทยา นภาศิริกุลกิจ. การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521). หน้า 34.

านปี พ.ศ. 2499 ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ปรากฏว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวประสบความล้มเหลว ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2515

ตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้⁴²

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็คือกรุงเทพมหานคร⁴³ และเมืองพัทยา⁴⁴

3.2 การปกครองรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจัดตั้งขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2498 โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมเทศบาล⁴⁵ โดยกำหนดคำให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเด็ดขาดและเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด จึงไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศได้พิจารณาถึงเรื่องนี้มีความเห็นว่า ถ้าสภาจังหวัดคงอยู่ในสภาพดังกล่าวก็คงไม่มีประโยชน์ ควรยกเลิกไปเลย หรือต้องหาวิธีความหมายมากกว่าที่เป็นอยู่อย่างน้อยก็ต้องทำให้เขาเป็นสถานิติบัญญัติ ไม่ใช่สภาที่ปรึกษา ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (ซึ่งใช้บังคับอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน) จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป้าหมายสำคัญในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ การผสมผสานพลังของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ากับส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่นั้นเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปโดย

⁴²พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70.

⁴³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

⁴⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

⁴⁵พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 54 - 57.

มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปฏิบัติงานประสานกันระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับตัวแทนของประชาชน เป็นแนวความคิดเพื่อให้ได้ทั้งประสิทธิภาพและประชาธิปไตยในการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่เป็นชนบท เป็นข้อจำกัดที่มอบหมายต่อการที่จะจัดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นสมบูรณ์แบบได้⁴⁶ ในหลักการ แล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดได้ว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีเป้าหมายเพื่อจะให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะบรรลุเป้าหมายดังกล่าวเพียงใดจะได้พิจารณาในส่วนตัวต่อไป

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรในการดำเนินการส่วนจังหวัดที่สำคัญ 2 องค์กร คือ

1. สภาจังหวัด เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร

1. สภาจังหวัด

(1) จำนวนสมาชิกสภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยถือเกณฑ์อำเภอหนึ่งมีสมาชิกอย่างน้อย 1 คน และเพิ่มขึ้น 1 คน ต่อราษฎรหนึ่งหมื่นห้าพันคน จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดแต่ละจังหวัดถือเกณฑ์จากจำนวนราษฎรตามหลักฐานะทะเบียนราษฎรทั่วประเทศตามปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งครั้งนี้

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 200,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ 18 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรระหว่าง 200,000 - 500,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ 24 คน

⁴⁶อาษา เมฆสวรรค์, "ความเป็นมาเรื่องการปกครองท้องถิ่นของไทย", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533, หน้า 6.

- จังหวัดใดมีราษฎรระหว่าง 500,000 - 1,000.000 คน
ให้มีการเลือกตั้งได้ 30 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000.000 คน ให้มีการ
เลือกตั้งสมาชิกได้ 36 คน⁴⁷

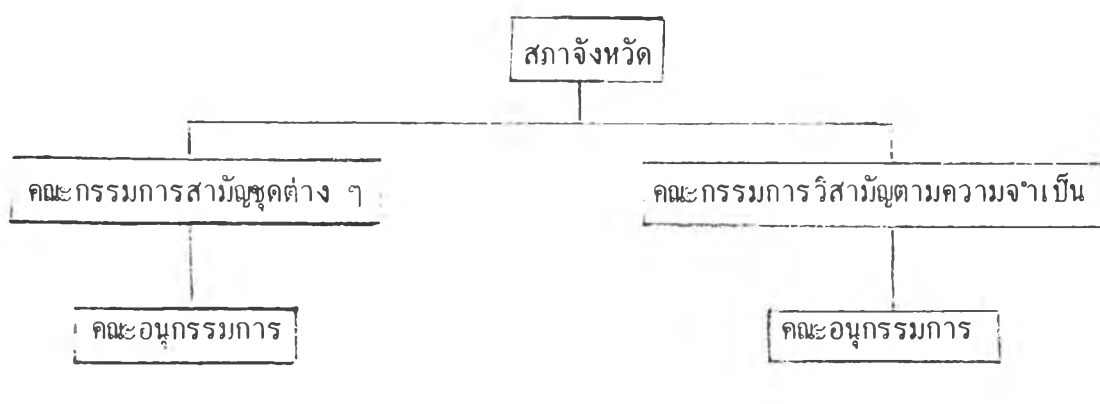
ปัจจุบันสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศมีจำนวน 1.957 คน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง
สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
ไว้⁴⁸ สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี หากตำแหน่งว่างลงให้มีการเลือกตั้งขึ้น
แทนภายในเก้าสิบวัน แต่กรณีที่ว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่
เลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

(2) โครงสร้างของสภาจังหวัด

สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ
ประจำสภาจังหวัดและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการ
วิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงาน
สภา คณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดในกิจการซึ่งเป็นหน้าที่
ของคณะกรรมการ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา⁴⁹

โครงสร้างของสภาจังหวัด



⁴⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2510 มาตรา 3.

⁴⁸พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2498.

⁴⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 27.

(3) อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

- ก. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ
- ข. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร
- ก. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

สภาจังหวัดมีอำนาจในทางนิติบัญญัติโดยการที่

มีอำนาจในการตรากฎหมายหรือเรียกกันว่า "ข้อบัญญัติจังหวัด" ขึ้นมาบังคับแก่ประชาชนในเขตของจังหวัด (ยกเว้นเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล) จุดมุ่งหมายในการตราข้อบัญญัติจังหวัดก็เพื่อ⁵⁰

1. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัด

ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

2. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่มีกฎหมายอื่น

บัญญัติไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัด หรือให้จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดได้

^๕ขั้นตอนการตราข้อบัญญัติจังหวัด

1. การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด สมาชิกสภา

จังหวัดมีอำนาจเสนอข้อบัญญัติจังหวัดได้โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรองด้วย⁵¹

2. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ประชุม

สภาจังหวัดต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ ซึ่งอาจจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ แต่ถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับการเงินงบประมาณจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้⁵²

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ สมาชิกมีอำนาจ

ขออภิปรายได้ และก่อนที่จะลงมติรับหลักการ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการของร่างข้อบัญญัติจังหวัดก่อนก็ได้ เมื่อสภาจังหวัดลงมติรับหลักการแล้วต้องส่งให้คณะกรรมการ

⁵⁰พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 32.

⁵¹กระทรวงมหาดไทย. "ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ.2498 ข้อ 35, 37 และ 38.

⁵²เรื่องเดียวกัน, ข้อ 54.

พิจารณาแปรญัตติการขอแปรญัตติอาจกระทำโดยสมาชิกสภาจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเสนอเป็นหนังสือภายในเวลาที่กำหนด กรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ถ้าเป็นร่างข้อบัญญัติทางการเงินต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน⁵³

วาระที่ 2 พิจารณาร่างข้อบัญญัติ เริ่มจากร่างร่าง คําปรารภ แล้วข้อความในแต่ละข้อ โดยสมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีคำแปรญัตติ ซึ่งผู้แปรญัตติสงวนไว้อภิปรายในสภาหรือคณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่นเมื่อที่ประชุมเห็นชอบแล้วจะเสนอขอแปรญัตติเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีกไม่ได้

วาระที่ 3 เป็นวาระที่ลงมติว่าจะให้ผ่านเป็นข้อบัญญัติจังหวัดหรือไม่

3. การอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดทั้ง 3 วาระแล้ว ต้องนำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติ ถ้าเห็นชอบจะต้องลงชื่อภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่าง หากไม่เห็นชอบจะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป การใช้บังคับข้อบัญญัติจังหวัดนั้นถ้าไม่มีกฎหมายบังคับไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ใช้บังคับหลังจากที่ได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางแล้วสิบห้าวัน แต่ในกรณีฉุกเฉินจะต้องระบุไว้ว่าข้อบัญญัตินั้นให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศนั้น พื้นที่ซึ่งข้อบัญญัติใช้บังคับคือเขตพื้นที่ของจังหวัดนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล⁵⁴

กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เมื่อถึงการประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไป ก็ต้องนำข้อบัญญัติดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติด้วย⁵⁵

⁵³เรื่องเดียวกัน, ข้อ 46 และข้อ 47.

⁵⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 35 และมาตรา 36.

⁵⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

ข. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริง การเสนอข้อบัญญัติที่มิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁶

การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในข้อความใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น

การสอบถามข้อเท็จจริง สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องด้วย

การเสนอญัติเกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ญัตติดังกล่าวต้องมีร่างข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อได้เสนอญัตติดังกล่าวเข้าสู่สภาแล้วจะได้มีการพิจารณาและอภิปรายซักถาม แล้วจะต้องมีการลงมติ ซึ่งผลของมติดังกล่าวเป็นเช่นใดฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

3.3.2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

(1) โครงสร้างของฝ่ายบริหาร

นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ⁵⁷

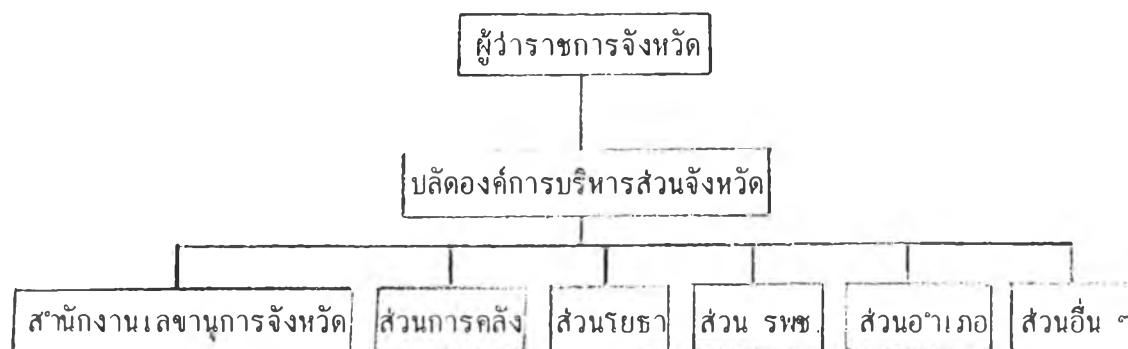
⁵⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

มาตรา 8

⁵⁷พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509

มาตรา 3.

โครงสร้างของฝ่ายบริหาร



การแบ่งส่วนต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับปริมาณงานว่ามีมากน้อยเพียงใด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเจ้าหน้าที่ของตนเองปฏิบัติงานอยู่ในส่วนต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าต้องมีบุคลากรของตนเอง โดยแยกต่างหากจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนปฏิบัติงานให้แก่ส่วนกลางของรัฐ ซึ่งตามหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นบุคคลภายในท้องถิ่นหรือบุคคลที่บุคคลภายในท้องถิ่นได้คัดเลือกให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชั่วคราวได้

(2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พอสรุปได้ดังนี้

1. อำนวยการบริหารกิจการส่วนจังหวัด
2. ปฏิบัติตามมติสภาจังหวัด⁵⁸
3. เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและ

⁵⁸พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 29.

เป็นผู้เปิด-ปิดการประชุมและเรียกประชุมสมัยวิสามัญ ซึ่งมีกำหนดไม่เกิน 15 วัน และสามารถขยายเวลาการประชุมอีกได้⁵⁹

4. เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด⁶⁰

5. มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัด

เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง⁶¹

6. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน⁶²

7. ร่างข้อบัญญัติใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา⁶³

8. ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดทันทีไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ จนเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้ว ก็ให้ใช้บังคับได้ และในการประชุมสภาจังหวัดคราวต่อไปต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราวเสนอต่อสภาพิจารณา⁶⁴

9. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีำข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามติดังนั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด⁶⁵

⁵⁹เรื่องเดียวกัน. มาตรา 18 และมาตรา 19.

⁶⁰เรื่องเดียวกัน. มาตรา 34.

⁶¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 มาตรา 8.

⁶²พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 26.

⁶³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

⁶⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 มาตรา 4.

10. เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สั่งยุบสภาจังหวัดได้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นกิจการส่วนจังหวัดนั้น หมายถึงกิจการที่แยกออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการแผ่นดิน กิจการเหล่านี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ระบุไว้ในมาตรา 31 ซึ่งมีดังนี้ คือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทบทวนบูรณศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดค้ำห้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดค้ำห้และบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดค้ำห้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดค้ำห้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดค้ำห้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม
12. การจัดค้ำห้และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดค้ำห้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดค้ำห้และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์

20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจาก

สภาจังหวัดแล้ว

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้⁶⁶

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
4. รายได้จาก การสาธารณสุขโรคและการพาณิชย์ของจังหวัด
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นกุศลสาธารณประโยชน์
9. เงินรายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับส่วนกลาง

ในการดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แม้ว่า จะมาจากหลักการที่ให้องค์กรมีอำนาจปกครองตนเองเป็นอิสระก็ตาม แต่การจะให้มีอิสระได้โดยสมบูรณ์ย่อมเป็นไปได้ จำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลาง คือ จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นกัน ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 13 และมาตรา 14 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์งานการควบคุมไว้โดยให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัด นอกจากนั้นยังให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดได้ ซึ่งการควบคุมดังกล่าวเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้

⁶⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 มาตรา 3.

เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดแล้ว ความสัมพันธ์ที่มีอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคนั้น บรากว่าในการบริหารงานหรือการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีอำนาจจากส่วนกลางเข้าไปผูกพันเป็นเงื่อนไขในการดำเนินงานกิจการ ทั้งในด้านตัวเจ้าหน้าที่ข้าราชการหรือด้านระเบียบข้อบังคับ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นรูปแบบของการใช้อำนาจควบคุมในด้านต่าง ๆ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่า "การใช้อำนาจกำกับดูแล" โดยจะได้ทำการศึกษาโดยละเอียดในตอนต่อไป

