

บทที่ 2

การสำรวจวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
3. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส
2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น
3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์
4. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศไทย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในตะวันตกมีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอยู่ 3 แนวทาง (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 32-33) คือ

1. แนวทางแรก เป็นแนวความคิดฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง ผลที่เกิดจากแนวคิดนี้ก็คือ ระบบการบริหารประเทศจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

2. แนวทางที่สอง เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหารและโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน หลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมากและความเสมอภาคนั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นเป็นหลัก ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงมีการควบคุมจากส่วนกลางมาก

3. แนวทางที่สาม การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันกัน ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ระบบการบริหารปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลาง

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความแตกต่างทางความคิดก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมายอาจพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967, pp. 101-103 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม, 2543, หน้า 20) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เมื่อมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ร็อบสัน (Robson, 1953, p. 574 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม, 2543, หน้า 21) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเองมีสิทธิตามกฎหมายและต้องมียกย่องว่าเป็นในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

มอนตาญ (Mongtagu, 1984, p. 574 อ้างถึงใน โกวิท พงงาม, 2543, หน้า 20) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาคแต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ซัดดี (Sady, 1979, p.632 อ้างถึงใน อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 4) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำจากรัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2523, หน้า 3) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2526, หน้า 15) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและจะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

จากความหมายของนักวิชาการดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในระดับต่ำกว่ารัฐส่วนกลางที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายและดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเองได้

2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งแยกได้ ดังนี้

2.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นการสร้างการเรียนรู้ฝึกฝนและพัฒนาบทบาทของตนเอง ในกระบวนการทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ได้มีการเสนอความต้องการของตนเองและสามารถปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง

2.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเองอันสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาซึ่งเกิดจากความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่

2.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการของการกระจายอำนาจ รัฐบาลควรแบ่งภารกิจให้กับท้องถิ่นจัดการกันเองเนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจะดูแลและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทุกเรื่องอย่างทั่วถึง การแบ่งภารกิจให้กับท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการแก้ไขปัญหาเพราะประชาชนในท้องถิ่นทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้มากกว่ารัฐบาล

2.4 การปกครองท้องถิ่นเป็นการสร้างและฝึกฝนผู้นำในทางการเมืองการปกครอง ใน การที่จะก้าวขึ้นเป็นผู้บริหารของประเทศในอนาคต อันเนื่องมาจากการเรียนรู้สร้างสมประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้งและทักษะทางการบริหารงาน

3. องค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ (อุทัย หิรัญโต, 2523, หน้า 22) คือ

3.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.2 พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่

3.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.5 การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.6 อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามความเห็นของ ปรัชญา เวสารัชช์ (2538, หน้า 422-428) มี 4 ประการ ดังนี้

1. เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้อย่างเป็นอิสระพอสมควร การปกครองท้องถิ่นต้องมียุทธศาสตร์ที่สามารถรับผิดชอบกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเป็นอิสระตามกฎหมาย คือ ต้องมียุทธศาสตร์เป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกออกจากส่วนกลางสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญาเป็นหนี้ หรือทำนิติกรรมรูปอื่นได้ ภาวะนิติบุคคลนี้หมายถึงการได้รับการรับรองโดยกฎหมายของประเทศ กล่าวคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้รับการจัดตั้งโดยมีกฎหมายของประเทศรับรอง ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นต้น การเป็นนิติบุคคลนี้ยังหมายถึงว่า องค์การปกครองท้องถิ่นแยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางมีทรัพย์สินและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีคณะบริหารของตนเอง เพื่อดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้ภายในขอบเขตที่สมควร

2. ประชาชนมีส่วนมีเสียงในการปกครองท้องถิ่น การดำเนินการกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นกระบวนการที่มีใช้กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยสิ้นเชิง แต่เป็นกระบวนการการเมืองซึ่งประชาชนเข้ามีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อม กล่าวคือ ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทนทำหน้าที่บริหารกิจการของท้องถิ่น หรือเข้าร่วมกำหนดนโยบายหรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของตัวแทนของตน ในการดำเนินการกิจกรรมของท้องถิ่น ประชาชนอาจดำเนินการเองทั้งหมด (โดยผ่านตัวแทน) หรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามีส่วนร่วมบทบาทของประชาชนก็ลดน้อยลงและการปกครองท้องถิ่นก็ขาดความเป็นอิสระมากขึ้น

ในการเข้ามีส่วนร่วมนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หรือกำหนดการตัดสินใจและดำเนินการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม ลักษณะทางการเมืองที่แทรกอยู่ในการปกครองท้องถิ่นมีอยู่หลายประการที่สำคัญที่สุด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ร่วมเสนอตนเป็นตัวแทนรับผิดชอบการบริหารหรือกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ร่วมเลือกตัวแทน รวมทั้งร่วมในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของตัวแทน เป็นต้น

โดยทั่วไปประชาชนมักมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นโดยทางอ้อม คือ เลือกตัวแทนเพื่อดำเนินงานแต่ประชาชนอาจมีส่วนร่วมโดยตรงก็ได้ เช่น ร่วมตัดสินใจประเด็นหนึ่งประเด็นใดหรือปัญหาใดในลักษณะการขอประชามติ ร่วมลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่น ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้สภาปกครองท้องถิ่นพิจารณา เสนอแนะข้อเท็จจริงหรือข้อคิดเห็นต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนเหล่านี้แต่ละ

ประเทศจัดให้ไม่เหมือนกัน สำหรับประเทศไทยประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อมในการปกครองท้องถิ่น รัฐยังไม่เปิดโอกาสให้เข้าร่วมทางการเมืองโดยตรง

3. มีอำนาจอิสระบางประการในการบริหารกิจกรรม ภายในวงรอบกิจกรรมและในขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับมอบอำนาจดำเนินการอย่างเป็นอิสระได้พอสมควรโดยไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งจากรัฐบาลหรือหน่วยราชการจากส่วนกลางแต่อย่างใด

อำนาจอิสระนี้หมายถึงอำนาจในการกำหนดนโยบาย ในการตัดสินใจดำเนินการภายในขอบเขตข้อบังคับของกฎหมายและในการบริหารงานบุคคล หมายความว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อเสนอแนะอย่างเดียวเพราะถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าไม่มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถกำหนดนโยบาย และตัดสินใจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของตนเองได้ นอกจากนี้ยังต้องมีพนักงานซึ่งตนเองสามารถจัดการบริหารโดยไม่ต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกเรื่อง พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลาง

4. อำนาจในการจัดหาและใช้จ่ายเป็นอิสระ เมื่อเป็นอิสระในการดำเนินการแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงาน คือ มีแหล่งรายได้ของตนเอง เช่น ได้รับสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้ รวมทั้งหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากจัดหารายได้เองแล้ว ยังต้องมีงบประมาณของตนเอง สามารถกำหนดรายจ่าย และตัดสินใจใช้จ่ายเงินภายในขอบเขตทรัพยากรที่มีอยู่ได้ คือ มีสิทธิที่จะใช้จ่ายรายได้ที่ตนมีอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ ประหยัด หงษ์ทองคำ(2519, หน้า 40) ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
2. มีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
3. มีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
4. มีการเลือกตั้ง กล่าวคือหน่วยการปกครองหรือบริหารจะต้องประกอบด้วย บุคคลซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเข้าบริหารงานท้องถิ่น

สำหรับ ประธาน คณะทศศึกษากร (2526, หน้า 8-9) ได้เสนอรูปแบบหรือลักษณะของ องค์การปกครองท้องถิ่นไว้ 7 ประการ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ เพราะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น นั้นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการ ปฏิบัติตามนโยบายหรือตามความต้องการของท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อ กฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับดูแลและในความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2519, หน้า 46) กล่าวว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้อง ประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการ ปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้ม แข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่นเพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และ ระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหาร และเกษตรแห่งสหประชาชาติ องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลกและ สำนักกิจการสังคมได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหาร งานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเมื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวมโดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งมีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้กล่าวถึงองค์ประกอบ การปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคลและทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ใน

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง
 4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
 5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
 6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
 7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
 8. มีอำนาจข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
 9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ
- โกวิท พวงงาม (2544, หน้า 22) ได้สรุปสาระสำคัญของกรปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากรหรือขนาดพื้นที่
 2. ต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
 3. การปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธิ
- นี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

- 3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- 3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น
- จากนิยามต่าง ๆ พอที่จะสรุปองค์ประกอบพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นที่ใช้ในวิทยานิพนธ์นี้ได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นการปกครองขององค์กรที่เป็นนิติบุคคล (artificial person)
2. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่เหมาะสม (autonomy) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การคลังส่วนท้องถิ่นและการบริหารบุคลากร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ความอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะไม่ใช่อำนาจที่ไม่มีขอบเขตจนกลายเป็นรัฐอิสระ
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครอง

ครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับกระจายอำนาจ

โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศแบ่งเป็น 3 หลัก (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 26-28) คือ

1. หลักการรวมอำนาจ (centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentrate)
3. หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)

1. หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจการปกครอง

- มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึง
- มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง
- มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป(hierarchy)

2. หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการที่ราชการบริหารราชการส่วนกลางได้จัดอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

- เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้นและเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียว
- เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน
- เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
- มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
- มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกันแต่จะแตกต่างในเรื่องของการใช้สำนวน ดังนี้

โกวิท พวงงาม (2544, หน้า 28) ได้ให้นิยาม การกระจายอำนาจ คือ การโอนภารกิจบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2535, หน้า 60-61) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ดังนี้ การกระจายอำนาจ หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่เข้าไปปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม

ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือทหารและการต่างประเทศ ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันคือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบของการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ (เสนห์ จุฑโต, 2533, หน้า 65)

ปรัชญา เวสารัชช์ (2538, หน้า 89 อ้างถึงใน สมุส กาญจโนมัย, 2540, หน้า 125) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้โดยแยกเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองกับการกระจายอำนาจทางการบริหาร ดังนี้

การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจการดำเนินการในเชิงรับ ซึ่งกระทบโครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมืองการปกครองที่เป็นอยู่

การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจการดำเนินการให้หน่วยระดับรอง ๆ ลงไป โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

สมุส กาญจโนมัย (2540, หน้า 121-123) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจ ว่ามีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล (artificial person)

การกระจายอำนาจการปกครองจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สินหนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์กรเช่นนี้ก็จะไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นก็มีในหลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ

4. มิ่งบประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

อนึ่ง เหล่าธรรมทัศน์ (2543, หน้า 78-81) กล่าวว่า หัวใจของการสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นการเพิ่มรายได้และปรับ โครงสร้างท้องถิ่นให้เป็นราชการมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

ภารกิจที่สำคัญของการกระจายอำนาจคือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มิใช่การสร้างการปกครองหรือการบริหารเป็นหลัก เราต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุดและถ้าการทำเช่นนั้นจะทำให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและมีความสุจริตด้วยก็จะเป็นการดียิ่ง

เป้าหมายของการกระจายอำนาจหรือวิสัยทัศน์ที่เน้นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทรัพยากรและบุคลากรจากรัฐหรือรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยสามเรื่องคือ

เรื่องที่หนึ่ง การสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นการปกครองหรือดูแลกันเองและพึ่งตนเอง

เรื่องที่สอง เราจะต้องสนใจเรื่องการถ่ายโอนอำนาจ หน้าที่และรายได้ของรัฐบาลไปให้ราชการส่วนท้องถิ่น ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้น จากเดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองหรือบริหารงานเฉพาะทาง ทำงานกันอยู่ไม่กี่เรื่อง แต่การถ่ายโอนจะเป็นการปกครองหรือการบริหารที่รอบด้าน

เรื่องที่สาม การบริหารท้องถิ่นต้องไม่จัดโครงสร้างหรือจัดหน่วยงาน จัดวิธีการทำงาน จัดงบประมาณ จัดแผนงานอะไรตามแบบราชการจนเกินไป

ปธาน สุวรรณมงคล (2544, หน้า 5) กล่าวว่า การกระจายอำนาจมีลักษณะของพหุมิติที่สำคัญอยู่ 3 มิติ คือ มิติทางการเมือง มิติทางการบริหารและมิติทางสังคม

มิติทางการเมือง หมายถึง การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในสังคมในทิศทางที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น

นิติทางการบริหาร หมายถึง การกระจายอำนาจเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในหลายยุทธศาสตร์ที่รัฐใช้ในการบริหารจัดการบ้านเมือง โดยเป็นยุทธศาสตร์ที่รัฐมอบภารกิจบางอย่างบางประการไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ

นิติทางสังคม หมายถึง การกระจายอำนาจเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนและคนในท้องถิ่นในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองด้วยตนเองและใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนของตน

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด

ประเทศต่าง ๆ ในโลกที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่รูปแบบและวิธีการปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไปตามความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ การเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น ๆ ดังนั้นการศึกษาถึงความเป็นมาและการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ตลอดจนการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ก็จะทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการและยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นและเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยแล้ว จะสามารถนำส่วนดีและเป็นประโยชน์มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย (สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 1)

ในการศึกษานี้จะสนใจเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัด โดยจะมีทั้งประเทศในทวีปยุโรปและประเทศในทวีปเอเชีย

1. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจ เป็นประเทศที่ใหญ่ที่สุดในยุโรปตะวันตก มีเนื้อที่ทั้งหมด 547,026 ตร.กม. มีประชากรประมาณ 58 ล้านคน

มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีรัฐสภา ประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. วุฒิสภา มีสมาชิก 321 คน เลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัดและผู้แทนของคณะเทศมนตรีของแต่ละท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี แต่ทุกๆ 3 ปี 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดจะต้องออกจากตำแหน่งและเลือกตั้งซ่อมใหม่

2. สภาผู้แทนราษฎร มีสมาชิก 577 คน เลือกตั้งโดยประชาชนทั่วประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ประเทศฝรั่งเศสมีการบริหารประเทศโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยได้ผ่านวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน (สมาน ริงสิโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 25) ดังนี้

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

ในสมัยกลางราวศตวรรษที่ 12 ประชาชนในประเทศฝรั่งเศสได้มีการรวมกลุ่มกันในลักษณะที่เป็นชุมชนเรียกว่า “คอมมูน” หรือเทศบาลในปัจจุบันเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่าง ๆ ในเวลาใกล้เคียงกันนั้นก็มีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าคอมมูน ซึ่งเรียกว่า “โปรวินซ์” ซึ่งต่อมาได้พัฒนามาเป็น “เดพาร์เตมองต์” (departement) หรือจังหวัดในปัจจุบัน

การปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 ได้ก่อให้เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจ ทั้งเทศบาลและจังหวัดต่างมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น จำนวน 3 องค์กร ได้แก่ สภา (conseil) องค์กรบริหาร (directoire) และผู้แทนกษัตริย์ (procureur syndic)

ต่อมาในยุคของ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้มีการรวมศูนย์ด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด โดยกฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม ค.ศ.1800 ได้บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไปโดยองค์กรที่มาจากแต่งตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (prefet) เป็นผู้รับผิดชอบและผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็ถือกำเนิดโดยกฎหมายฉบับนี้ พอสิ้นสุดยุคเผด็จการ เริ่มการกระจายอำนาจ ในปี ค.ศ.1831 ได้มีบัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด

เรื่องการกระจายอำนาจได้เป็นที่ยอมรับมากขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ.1986-1992 ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 72 ไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้จัดตั้งได้โดยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลายให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมดูแลทางการปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย”

ตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่าเทศบาลและจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระซึ่งคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครองได้อาศัยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นในการชี้ขาดตัดสินใจ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ การควบคุมดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อการ

รักษาผลประโยชน์ของชาติและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้นจะควบคุมมากกว่านี้ไม่ได้

โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันมี 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและภาคหรือมณฑล ซึ่งรายละเอียดจะกล่าวแต่ระดับจังหวัด คือ

จังหวัด (departement) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าเทศบาลและเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาคด้วยและมีพื้นที่เดียวกัน ปัจจุบันมีทั้งหมด 100 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีประชากรตั้งแต่ 70,000 คนไปจนถึง 2.5 ล้านคน

การบริหารงานของจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบด้วยสภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัดเป็นผู้บริหารของจังหวัด

สมาชิกของสภาจังหวัดจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีบริบูรณ์และจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น เช่น มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดหรือเสียภาษีในเขตจังหวัดนั้น เป็นต้น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งหนึ่งทุก 3 ปี และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานสภาจังหวัด

สภาจังหวัดจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน การประชุมวาระพิเศษสามารถมีได้โดยการร้องขอของสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย 1 ใน 3 ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมสภาจังหวัดได้ การยุบสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยรัฐสภาของคณะรัฐมนตรี เฉพาะกรณีที่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 54-55)

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดสามารถมีมติเพื่อบริหารกิจการของจังหวัดได้ การกิจหลักที่สำคัญได้แก่

1. ด้านงบประมาณลงมติสำหรับงบประมาณของจังหวัดทำงบประมาณประจำปี งบประมาณแก้ไขและงบประมาณเพิ่มเติม
2. ด้านบริการสาธารณะลงมติที่จะจัดตั้งบริการสาธารณะของจังหวัดและกำหนดวิธีบริหารงาน
3. ด้านการบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีอำนาจที่จะเพิ่มหรือลดตำแหน่งต่าง ๆ ในสำนักงานจังหวัด
4. ด้านทรัพย์สินจังหวัด สามารถมีมติเกี่ยวกับทรัพย์สินของจังหวัดได้ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือของจังหวัด โดยสามารถมีมติซื้อหรือบำรุงรักษาทรัพย์สินเหล่านั้นได้

5. ด้านเศรษฐกิจ สามารถมีมติให้จัดตั้งบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยสภาจังหวัดให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน

ประธานสภาจังหวัดได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัด มีระยะในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี มีหน้าที่เตรียมและนำเสนอมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติบริหารงบประมาณของจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด รวมทั้งดูแลทรัพย์สินต่าง ๆ ของจังหวัด (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 56)

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบหรือการบริการของจังหวัดในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

1. ถนน ซึ่งได้แก่ ถนนที่เรียกว่า main roads
2. การศึกษา ซึ่งได้แก่ junior high schools
3. การนันทนาการและวัฒนธรรม

ส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยงานของส่วนภูมิภาค ก็จะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งนอกจากจะเป็นหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลางที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ แล้วยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัดปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาลกลาง

ภายหลังปี ค.ศ.1982 รัฐบาลกลางได้โอนอำนาจและหน้าที่เดิมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับจังหวัดดังนี้

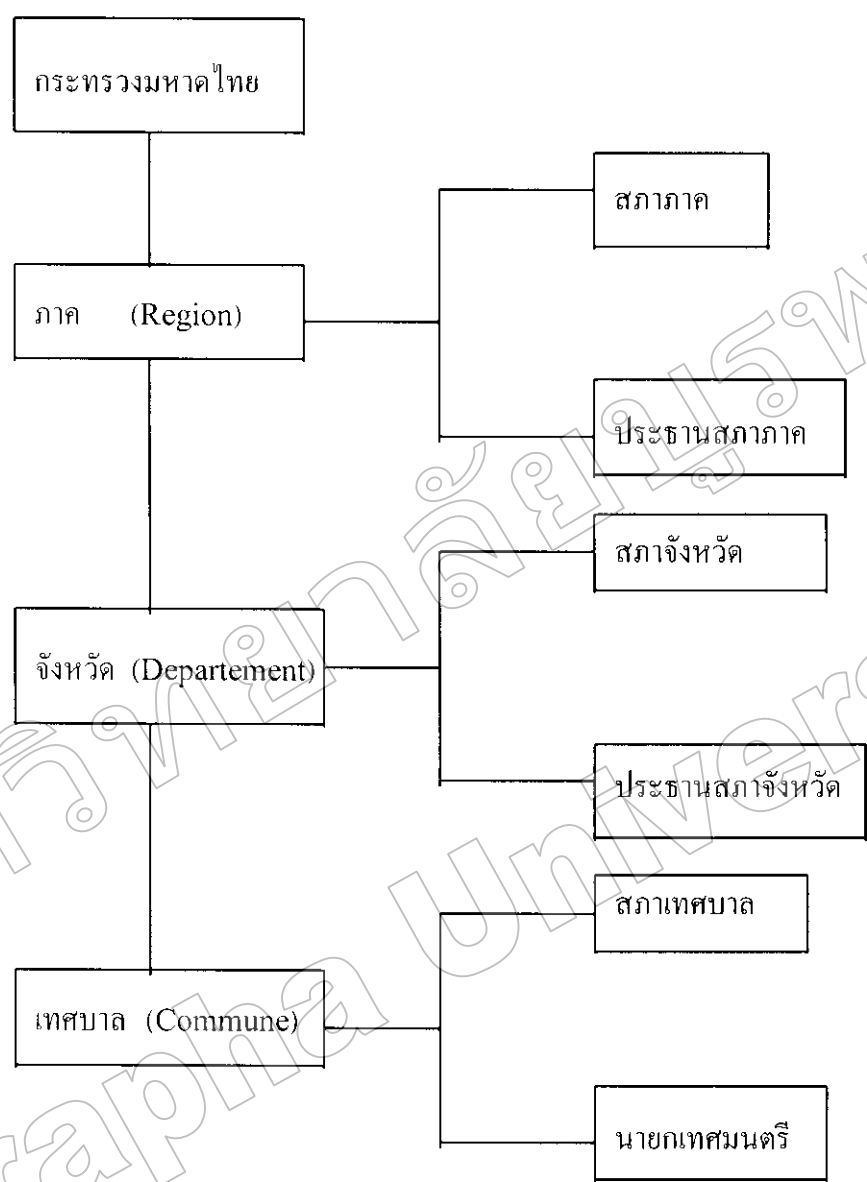
1. เรื่องที่อยู่อาศัย เป็นการสมทบเงินเพิ่มเติมเข้าไปนอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือ
2. การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและการจัดการพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องการก่อสร้างในชนบท คือ การกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือ การให้ยืมหรือการให้เงินสนับสนุน
3. การศึกษา จะรับผิดชอบโรงเรียนระดับมัธยมปีที่ 1-3 และการศึกษาพิเศษต่าง ๆ
4. การขนส่งนักเรียน จังหวัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการทั้งหมด
5. กิจกรรมทางสังคมและสุขภาพอนามัย โดยหลักการแล้วจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบยกเว้นได้กำหนดให้ภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพระดับชาติและเทศบาล อาจจะมีอำนาจในเรื่องที่เกี่ยวกับสำนักงานอนามัยและหน่วยป้องกันโรคได้

ในระดับจังหวัด นอกจากจะมีประธานสภาจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและกำกับดูแลให้สภาจังหวัดและประธานสภาจังหวัด ปฏิบัติตามนโยบาย กฎและระเบียบของรัฐบาลกลางอีกชั้นหนึ่ง

รายได้หลักก็มาจากภาษีและอากร 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่อยู่อาศัยและภาษีประกอบวิชาชีพ มีรายได้อื่น ๆ อีก ซึ่งได้แก่ รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค และจากการประกอบการพาณิชย์ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงาน เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนและเงินอุดหนุนเพื่อกระจายอำนาจ

180110

๖
ม.ค. ๕๖
ก ๕๖ ๕
๕



ภาพที่ 1 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศไทย

ประเทศไทยมีเนื้อที่ 377,819 ตร.กม. ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 4 เกาะ คือ เกาะฮอนชู ฮอกไกโด กิวชูและชิโกกุและมีเกาะเล็ก ๆ อีกมากกว่า 3,900 เกาะ

มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระจักรพรรดิเป็นประมุขมีรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ

1. วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (house of councilors) วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยมีการเลือกตั้งทั่วประเทศสลับกันทุก ๆ 3 ปี ในจำนวนครึ่งหนึ่งของสมาชิกด้วยวิธีการเลือกตั้งแบบผสม คือ เลือกตั้งในระดับประเทศและในระดับจังหวัด

2. สภาผู้แทนราษฎร (house of representatives) วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีการเลือกตั้งโดยการแบ่งเขตออกเป็น 130 เขต โดยจะมีผู้แทน 1 คนต่อจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 220,000 คน

การบริหารราชการของญี่ปุ่นแบ่งออกเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น มีสาระ ดังนี้

1. รัฐบาลกลาง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศและนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีจำนวน 20 คน

2. รัฐบาลท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น มี 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัดและเทศบาล ญี่ปุ่นมี 47 จังหวัดและ 3,235 เทศบาล เทศบาลนครใหญ่ ๆ จำนวน 12 เทศบาล รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยความอิสระของท้องถิ่นซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947

การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศไทยมีความเป็นมาและสาระสำคัญ ดังนี้ ก่อนปี ค.ศ. 1947 การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง กล่าวคือ อำนาจของรัฐบาลกลางจะแพร่กระจายไปยังจังหวัด นคร เมืองและตำบล นโยบายต่าง ๆ มีการกำหนดมาจากรัฐบาลกลาง

ในปี ค.ศ. 1947 ญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับการปกครองตนเองตามมาตราสำคัญ ดังนี้

“มาตรา 92 กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น

มาตรา 93 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดตั้งสภาเพื่อเป็นองค์กรพิจารณาถ้อยแถลงตามที่กฎหมายกำหนด

2) หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมาชิกสภา และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

มาตรา 94 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินกิจการต่าง ๆ และ บริหารงาน ตลอดจนสิทธิออกกฎข้อบังคับของตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้”

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1947 ได้กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ มีสาระสำคัญ (สมาน รังสิโยภิญช์, 2543, หน้า 46-47) ดังนี้

1. หัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจากประชาชนในพื้นที่ เขตนั้น ๆ ทุก ๆ 4 ปีและทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าแผนกต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัด นคร เมืองและตำบลจะได้รับการแต่งตั้งจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางแต่อย่างใด

หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทและหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นกิจการของท้องถิ่นนั้น ๆ และต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นกิจการของท้องถิ่นตามนโยบาย แผนงาน และกฎข้อบังคับของท้องถิ่นเอง

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้อง ส่วนนายกเทศมนตรีของเทศบาลต่าง ๆ จะรับผิดชอบในการบริหารงานโดยตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอ้อมต่อรัฐบาลกลาง

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาจังหวัดและสภาเทศบาลระดับต่าง ๆ จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุก ๆ 4 ปีและสภาดังกล่าวจะต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง ทั้งสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎข้อบังคับของท้องถิ่นได้และสภามีอำนาจในการกำหนด เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎข้อบังคับต่าง ๆ สภาจะเป็นผู้ควบคุมงบประมาณรายจ่ายซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหารและสภาอาจเปลี่ยนแปลงหรือลดรายจ่ายบางรายการได้ก่อนจะมีการอนุมัติรายจ่ายนั้น ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. รูปแบบทั่วไป

2. รูปแบบพิเศษ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในปัจจุบัน แยกออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับตำบล เมือง นครซึ่งเป็นแบบเทศบาลและระดับจังหวัดซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่าง ๆ เช่น โต(To), โต(Do), ฟุ(Fu), เคน(Ken) มีจำนวนทั้งสิ้นรวม 47 จังหวัด จังหวัดมีหน้าที่ในเรื่องที่ครอบคลุมกิจการในภาพรวมของจังหวัดหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายเทศบาล ไม่มีส่วนภูมิภาคแต่ประกอบด้วยส่วนกลางและท้องถิ่น แต่ละจังหวัดจะมีเทศบาลครอบคลุมเต็มพื้นที่ เทศบาลมี 3 ประเภทเรียกว่า เทศบาลนคร, เทศบาลเมือง, เทศบาลตำบลซึ่งมีอยู่รวมกัน 2,572 แห่ง

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย special ward, municipal cooperative, property ward และ local development cooperation

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะพิเศษ (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 44) ดังนี้

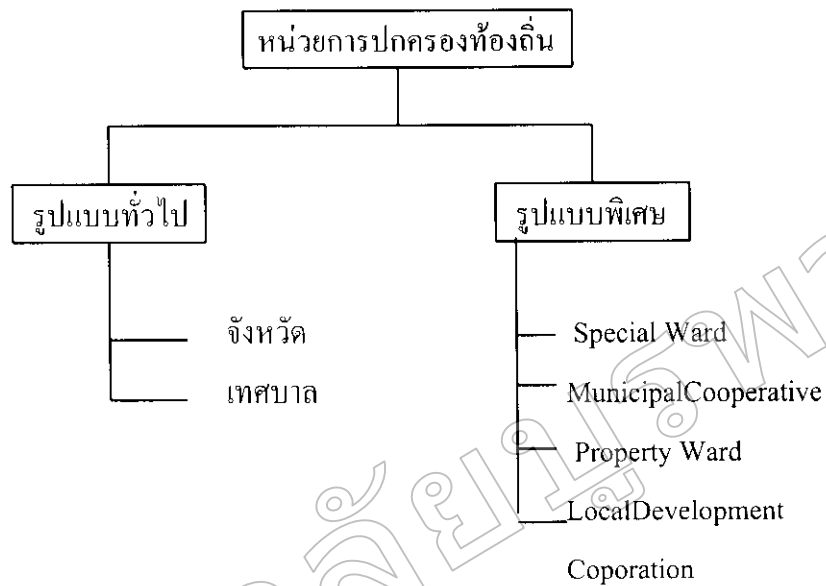
special ward มีในเขตนครกรุงโตเกียว มี 23 เทศบาลนคร มีรูปแบบการปกครองประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

municipal cooperative เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันดำเนินการกิจบางประการที่เทศบาลแต่ละแห่งไม่สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพได้ เป็นการรวมตัวเฉพาะด้าน เช่น เพื่อจัดตั้งและบริหารงานโรงเรียนและโรงพยาบาลร่วมกัน

property ward จัดตั้งขึ้นตามเขตหรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล เพื่อบริหารสินทรัพย์นั้น ๆ ได้แก่ คลองชลประทาน หนองบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่การเกษตร บ่อน้ำแร่ เป็นต้น

local development cooperations จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

กรุงโตเกียว เป็นเมืองหลวงของประเทศก็เป็นจังหวัดหนึ่ง เป็นมหานคร(โต) จึงเรียกโตเกียวโตหรือมหานครโตเกียว มีรูปแบบการปกครอง special ward หน่วยการปกครอง โต มี สอกไกโด แห่งเดียว ฟุ มี 2 หน่วย คือ เกียวโตและโอซาก้า นอกนั้นเป็นเคน



ภาพที่ 2 การจำแนกประเภทหน่วยการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น

โดยทั่วไป ส่วนราชการดูแลบริหารตามลักษณะงาน ท้องถิ่นมีหน้าที่ให้บริการที่ครอบคลุมในพื้นที่ซึ่งตนรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลบริการพื้นฐานปกติ ประจําที่รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน อาจแยกได้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2538, หน้า 26-32) ดังนี้

1. การทะเบียน

- 1.1 งานทะเบียนผู้อยู่อาศัย
- 1.2 งานทะเบียนครอบครัวหรืองานทะเบียนราษฎร
- 1.3 งานทะเบียนคนต่างด้าว
- 1.4 งานรับรองตราประทับ

2. บริการสังคม

- 2.1 การให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับผู้ด้อยโอกาสในเรื่องการดำรงชีวิตประจำวัน การศึกษา ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ การคลอดเด็ก อาชีพ ฌาปนกิจศพ
- 2.2 สวัสดิการเด็ก
- 2.3 บริการสำหรับผู้สูงอายุ
- 2.4 บริการผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

3. การประกันสังคม

- 3.1 การประกันสุขภาพ
- 3.2 การประกันบำนาญ

3.3 การประกันว่างงาน

3.4 การประกันอุบัติเหตุของพนักงาน

4. บริการสาธารณสุขและอนามัย
5. การเก็บและทำลายขยะ
6. บริการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
7. บริการด้านเกษตรกรรม ป่าไม้และประมง
8. บริการด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม
9. การพัฒนาชุมชนเมือง
10. โครงสร้างพื้นฐานการเคหะ
11. บริการตำรวจ
12. บริการด้านอศัลยกรรม
13. การศึกษา
14. วิสาหกิจและบริษัทของท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (prefecture)

การจัดการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีโครงสร้างและฐานะตามกฎหมายคล้าย ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับอื่น ๆ คือ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ประจำและสภาจังหวัด ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุก ๆ 4 ปี ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และทำหน้าที่บริหารงานของจังหวัดด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุก ๆ 4 ปี ไม่มีเงื่อนไขกำหนดว่าจะดำรงตำแหน่งได้กี่วาระ ผู้ว่าราชการเป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการ หัวหน้าฝ่ายบัญชีและสมุหนายก แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ผู้สอบบัญชี คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ คณะกรรมการบริหารบุคคลและเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการการจัดการเลือกตั้งซึ่งสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือก ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาในขณะที่สภาที่มีอำนาจออกเสียงไม่ไว้วางใจผู้บริหารได้

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาจังหวัดจะประกอบด้วย จำนวนสมาชิกตั้งแต่ 50-100 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายข้อบังคับของจังหวัด และสามารถยับยั้งฝ่ายบริหาร

3. การเงินและการคลัง มีรายได้จากภาษีอากรของจังหวัด ภาษีธุรกิจและบริษัท ภาษีการอนุญาตและล้อเลื่อนหรือรถยนต์ มีรายได้จากการสนับสนุนของรัฐบาลกลางในรูปของเงินให้เปล่า เป็นเงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยรายได้ของจังหวัด มีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ 15-20 ของรายได้ของจังหวัด

ยังมีเงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนเป็นเงินช่วยเหลือจากกระทรวงต่าง ๆ เงินช่วยเหลือในรูปอุดหนุนนี้จะมีตั้งแต่ร้อยละ 30-50 ของรายได้ของจังหวัดเป็นเงินที่ให้โดยมีเงื่อนไขคือรัฐบาลกลางจะจ่ายให้เฉพาะจังหวัดที่ปฏิบัติงานบางอย่างให้กับรัฐบาลและรัฐบาลกลางก็จะมีอำนาจควบคุมและกำกับดูแลการบริหารงานนั้น

การบริหารงานบุคคลของการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง คือจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ญี่ปุ่นจัดให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางดูแลกิจการระดับรัฐ จังหวัดดูแลพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าหนึ่งเทศบาล และดูแลเรื่องที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ยังมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2538, หน้า 23-25) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบการปกครองของญี่ปุ่น

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	ส่วนกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ความมั่นคง	- การทูต - การป้องกันประเทศ - การยุติธรรม - การลงโทษ	- กิจการตำรวจ	- การป้องกันอัคคีภัย - การทะเบียนราษฎร - การลงทะเบียนผู้อพยพ
โครงสร้างพื้นฐาน	- ทางหลวง	- ถนนระดับประเทศ - แม่น้ำชั้นหนึ่ง - แม่น้ำชั้นสอง - ท่าเรือ - การเคหะ - การวางผังเมือง	- โครงการผังเมือง - ถนนเทศบาล - ลำน้ำ - ท่าเรือ - การเคหะการระบายน้ำและน้ำเสีย
การศึกษา	- มหาวิทยาลัย - การให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาเอกชน	- วิทยาลัย โรงเรียนการศึกษาพิเศษ - การจัดสรรเงินเดือนและการบุคคลสำหรับครู/พนักงานโรงเรียนประถม/มัธยมต้น	- โรงเรียนประถม - โรงเรียนระดับมัธยมต้น - โรงเรียนอนุบาล
สวัสดิการ การอนามัย/ การประกันสังคม	- การออกใบอนุญาตการแพทย์ - การออกใบอนุญาตเภสัชกรรม	- การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ - สวัสดิการเด็ก - สุขภาพ/การสังคมสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ - ศูนย์อนามัย	- การให้ความช่วยเหลือสาธารณะ - สวัสดิการเด็ก - สุขภาพ/การสังคม/สงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ - การประกันสุขภาพระดับชาติ - น้ำ,การจัดขยะ/น้ำเสีย - ศูนย์อนามัย



ภาพที่ 3 การบริหารระดับต่าง ๆ ของญี่ปุ่น

3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความเป็นมาที่สำคัญ

ดังนี้

ฟิลิปปินส์ในอดีตได้ตกเป็นเมืองขึ้นของสเปน สเปนปกครองโดยการควบคุมจากส่วนกลาง ในขณะนั้น ฟิลิปปินส์ก็มีการรวมตัวกันปกครองตนเองแบบหมู่บ้าน สเปนได้จัดตั้งระบบการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้น คือ จังหวัด เมือง และเทศบาล โดยมีจุดประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษี

ฟิลิปปินส์ได้มีกฎหมายซึ่งกำหนดการปกครองตนเองหลังจากได้เป็นสาธารณรัฐ ในปี ค.ศ. 1946 คือ กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1959 โดยให้มีการปรับปรุงจังหวัดเสียใหม่ ให้อำนาจแก่เมืองและเทศบาลในการออกระเบียบการแบ่งพื้นที่และเพิ่มอำนาจการเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่น

ก่อนช่วงสงครามโลกครั้งที่สองฟิลิปปินส์มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางสูงมาก รัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นก็ได้ให้อำนาจการกำกับดูแลปกครองส่วนท้องถิ่นกับประธานาธิบดี ต่อมาช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่ให้มีการรวมอำนาจในการบริหารและการจัดการไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้น

ในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการจัดตั้งกระทรวงการปกครองส่วนท้องถิ่นและการพัฒนาชุมชน และให้กิจการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปสังกัดอยู่กับกระทรวงการป้องกันชาติซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการกระจายอำนาจและภาระหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ที่กระทรวงและสำนักงานประธานาธิบดี

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นไปตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นฟิลิปปินส์แบ่งเขตย่อยออกเป็นจังหวัด นคร เทศบาลและตำบลและจัดตั้งเขตอิสระในชุมชนมุสลิมมินดาเนาและในชุมชนคอร์ดิลเอร์ราส์ เขตย่อยต่าง ๆ จะต้องมีความอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานาธิบดีของฟิลิปปินส์จะกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป จังหวัดจะกำกับดูแลนครและเทศบาลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ นครและเทศบาลจะกำกับดูแลตำบลในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

แต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจที่จะกำหนดแหล่งที่มาของรายได้และอัตราการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ จะต้องมีส่วนแบ่งจากภาษีของชาติ จะต้องมีส่วนแบ่งจากเงินที่ได้จากการใช้และการพัฒนาความมั่นคงของชาติภายในเขตพื้นที่ของตน รวมทั้งส่วนแบ่งที่จะให้แก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่โดยตรง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจรวมกลุ่มกันเองหรือประสานความพยายาม การให้บริการและทรัพยากร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับกฎหมาย

ประมวลกฎหมายการบริหารราชการ ปี ค.ศ. 1987

ในบทที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ประกาศนโยบาย รัฐจะต้องประกันความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องจัดให้มีโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบ

สนองและมีพันธะความรับผิดชอบมากขึ้นโดยการกระจายอำนาจ จะต้องส่งเสริมการจัดสรรอำนาจ และทรัพยากรไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะต้องให้หลักประกันที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งจากภาษีของชาติอย่างยุติธรรมและมีส่วนแบ่งจากเงินที่ได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นธรรมและจัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตของแหล่งที่มาของรายได้

อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ จะต้องให้กระทรวงเป็นผู้ปฏิบัติโดยที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดี วาญกู ระเบียบและคำสั่งต่างๆและดำเนินการตามกฎหมายในการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้การสนับสนุนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนติดตามดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ

ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น ปี ค.ศ. 1997

ได้กำหนดหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งหมด 4 บท

บทแรกว่าด้วยบททั่วไป เป็นเรื่องของหลักการพื้นฐาน หลักการกระจายอำนาจ อำนาจในการจัดตั้งแบ่งแยก รวมและยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น

บทสองว่าด้วยการภาษีอากรและการคลังท้องถิ่น ขอบเขตและการกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ ภาษีประเภทต่าง ๆ ของจังหวัด เทศบาล นครและภาษีชุมชน

บทที่สามว่าด้วยการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ตำบล เทศบาล นคร จังหวัด ในเรื่องของบทบาทและการจัดตั้ง อำนาจ ภาระหน้าที่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

บทที่สี่ว่าด้วยเรื่องเบ็ดเตล็ดและบทส่งท้าย การดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายนี้กำหนด โดยการกำหนดระยะเวลาที่จะให้ข้อกำหนดบางประการมีผลบังคับใช้เป็นต้น โครงสร้าง การจัดตั้ง รูปแบบการบริหาร อำนาจและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 3 ระดับคือ ระดับจังหวัด ระดับนครและเทศบาล และระดับตำบล นอกจากนั้นรัฐบาลกลางอาจจัดตั้งเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานครขึ้น ณ ที่หนึ่งที่ใดก็ได้ในเขตเมืองที่ใหญ่ ๆ

รูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนสุดขึ้นตรงกับรัฐบาลกลางจะประกอบด้วย นครและเทศบาล มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง ดังนี้

1. มีรายได้เฉลี่ย 2 ปี อย่างน้อยปีละ 50 ล้านเปโซ โดยมีคำรับรองจากกระทรวงการคลัง
2. มีเขตพื้นที่ติดต่อกัน อย่างน้อย 2,000 ตารางกิโลเมตร โดยมีคำรับรองจากกรมที่ดิน

3. มีประชากรอย่างน้อย 250,000 คน โดยมีคำรับรองจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ
ในกรณีเป็นการจัดตั้งจังหวัดโดยการรวมเกาะมากกว่า 2 เกาะขึ้นไป ไม่จำเป็นต้องมีพื้นที่ติดต่อกันตามหลักเกณฑ์ข้อ 2

รูปแบบการบริหารของจังหวัด จะประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยบริหารงาน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัดจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง คือผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดมีหน้าที่ในการบริการด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การจัดให้มีโรงพยาบาลทั่วไป
2. การจัดให้มีโรงเรียนเทคนิค
3. การให้บริการด้านการวิจัย
4. การให้บริการด้านการไฟฟ้า
5. การให้บริการด้านการสนับสนุน
6. การให้บริการด้านการประปา การชลประทานและการควบคุมน้ำท่วมระหว่างเทศบาล
7. การอำนวยความสะดวกด้านถนนและสะพาน
8. การให้บริการด้านตำรวจและเรือนจำ
9. การให้บริการด้านสินเชื่อ
10. การให้บริการด้านโทรคมนาคมระหว่างเทศบาล
11. การให้บริการด้านที่พักอาศัย
12. การให้บริการด้านการส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยว
13. การให้บริการด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีแหล่งที่มาของรายได้โดยมีรูปแบบการจัดเก็บภาษีอย่างเดียวกัน ภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการและแหล่งที่มาของรายได้จะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับความสามารถของผู้เสียภาษี กำหนดอัตราภาษีและจัดเก็บเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม เป็นธรรม ไม่ขัดกับกฎหมาย นโยบายสาธารณะ นโยบายเศรษฐกิจของชาติ หรือกีดกันทางการค้า การจัดเก็บต้องไม่ให้เอกชนคนหนึ่งคนใดเป็นผู้จัดเก็บ

จังหวัดมีแหล่งที่มาของรายได้ ได้แก่

1. ภาษีจากการโอนอสังหาริมทรัพย์

2. ภาษีจากธุรกิจการพิมพ์และสิ่งพิมพ์
3. ภาษีจากการให้สัมปทาน
4. ภาษีจากทราย กรวด หินต่าง ๆ
5. ภาษีจากการประกอบวิชาชีพ
6. ภาษีจากการบันเทิง
7. ภาษีจากรถบรรทุกสินค้าบางประเภท

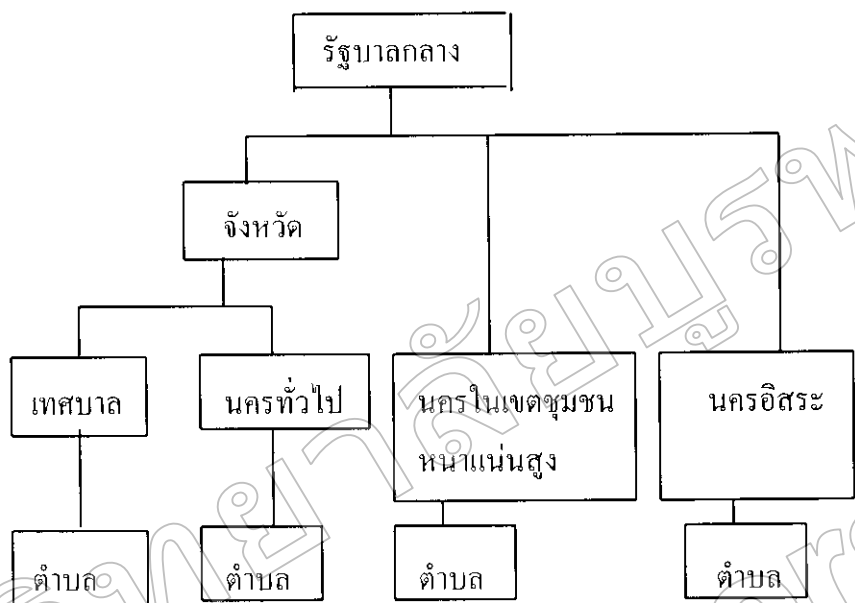
เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 2 ประเภท คือ

1. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง

จะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าราชการจังหวัด ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัด ตำแหน่งดังกล่าว มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 วาระ

2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่มาจากการแต่งตั้ง

แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ตำแหน่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรต้องมีและตำแหน่งที่มีเพิ่มเติมตามความจำเป็นและความสามารถทางการเงินของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 4 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

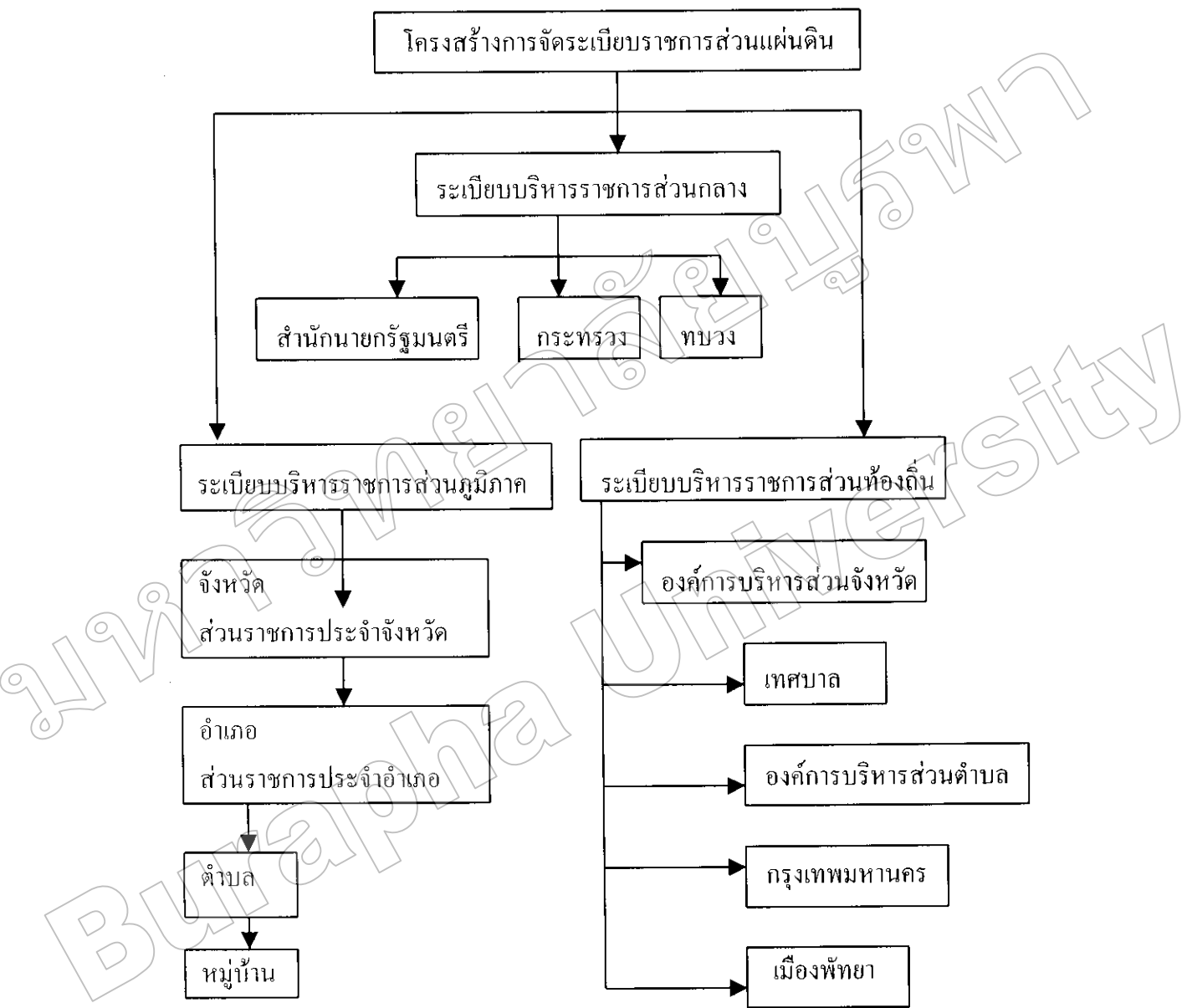
4. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดของประเทศไทย

การบริหารราชการของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) ประกอบด้วย 1. การบริหารราชการส่วนกลาง 2. ส่วนภูมิภาค 3. ส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

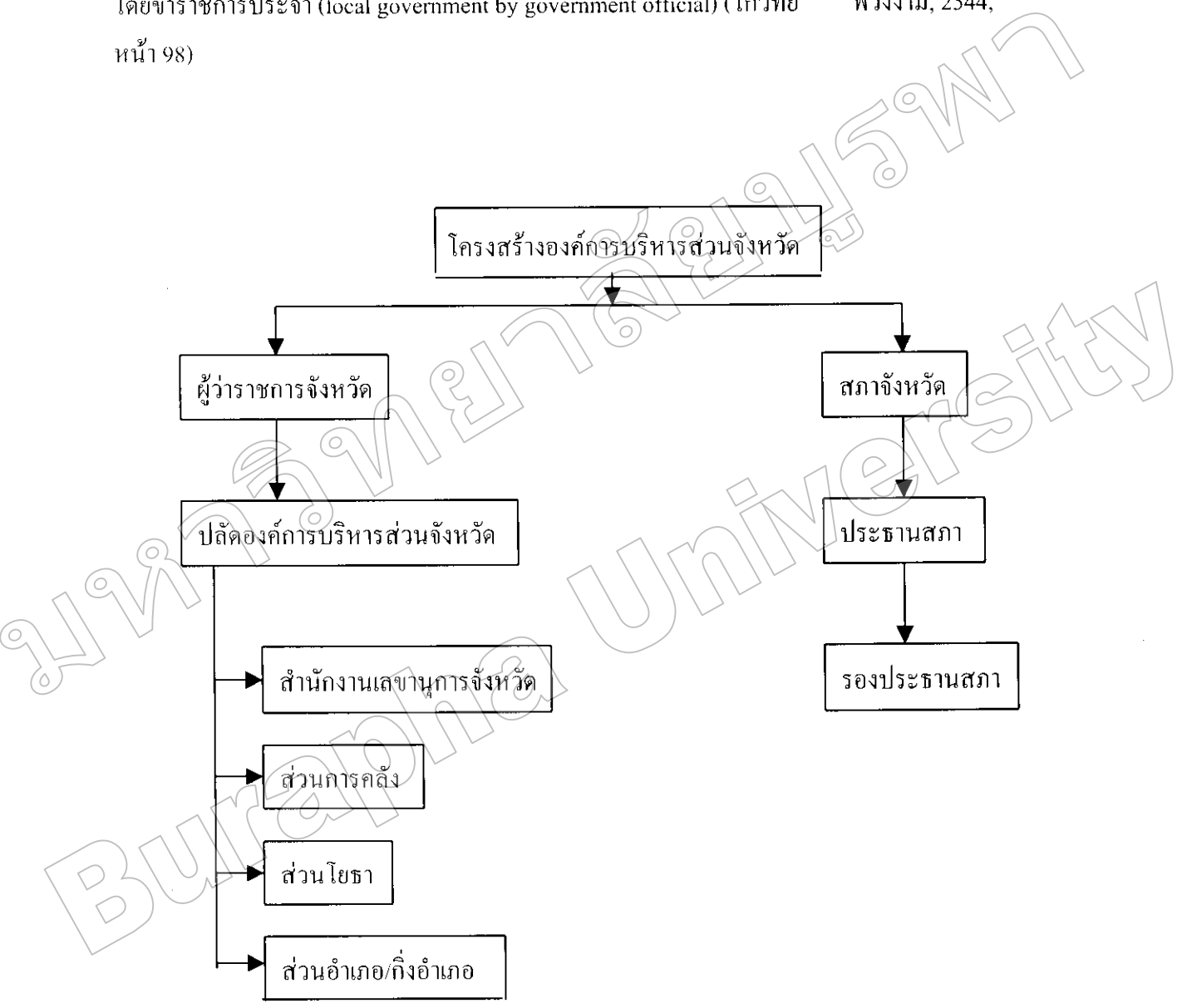
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบ แบ่งเป็นแบบทั่วไป 3 แบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบพิเศษ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา



ภาพที่ 5 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นมีพัฒนาการมาเป็นเวลานานเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสยุโรปได้ทรงทอดพระเนตรหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น กลับมาจึงได้จัดตั้งหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น เรียกว่า “สุขาภิบาล

กรุงเทพ” มีหน้าที่ คือการรักษาความสะอาดในชุมชนของตน การบูรณะและการจัดสร้าง
สาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟฟ้า สนามกีฬา ฯลฯ ต่อมาก็เกิดสุขาภิบาล
ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครและมีการจัดตั้งสุขาภิบาลทั่วประเทศ มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่น
โดยข้าราชการประจำ (local government by government official) (โกวิทย์ พวงงาม, 2544,
หน้า 98)



ภาพที่ 6 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498)

ต่อมาการใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาบังคับใช้แทน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อันเกิดมาจากแรงกดดันจากการรวมตัวกันของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศและผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของพื้นที่การดำเนินงานของ อบจ.ซ้อนทับกับ อบต. รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้ของ อบจ. เป็นต้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร

ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ 3 ขนาด ได้แก่ อบจ.ขนาดใหญ่, อบจ.ขนาดกลางและ อบจ.ขนาดเล็ก โดยคณะกรรมการข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด (กข.) ได้กำหนดอัตรากำลังข้าราชการสำหรับ อบจ.ขนาดต่าง ๆ ดังนี้

- อบจ. ขนาดใหญ่ มีจำนวน 19 แห่ง มีอัตรากำลัง 115 อัตรา
- อบจ. ขนาดกลาง มีจำนวน 38 แห่ง มีอัตรากำลัง 82 อัตรา
- อบจ. ขนาดเล็ก มีจำนวน 18 แห่ง มีอัตรากำลัง 50 อัตรา

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ. 2540 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มี สจ.ได้ 24 คน
- ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 500,000 คนแต่ไม่เกิน 1,000,000 คนมี สจ.ได้ 30 คน
- ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,000,000 คนแต่ไม่เกิน 1,500,000 คนมี สจ.ได้ 36 คน
- ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 1,500,000 คนแต่ไม่เกิน 2,000,000 คนมี สจ.ได้ 42 คน
- จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มี สจ.ได้ 48 คน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ให้สภาจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็น
ประธานสภา 1 คนและเป็นรองประธานสภา 2 คน

2. นายกองคํการบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายก อบจ.มีอำนาจแต่งตั้งรองนายก อบจ.ตามกฎหมายกำหนด
สำหรับรองนายก อบจ.ให้มาจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- ก. ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 4 คน
- ข. ในกรณีสมาชิก 36-42 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 3 คน
- ค. ในกรณีสมาชิก 24-30 คน ให้มีรองนายก อบจ.ได้ 2 คน

3. ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับ
เงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและมี
รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับ
บัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ได้แก่

1. ส่วนอำนวยการ มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของ อบจ. งานส่งเสริมการท่องเที่ยว
งานรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน งานสังคมสงเคราะห์และ
สาธารณูปการ งานป้องกันโรค การบำบัด งานดำเนินการกิจการพาณิชย์
2. ส่วนกิจการสภา-อบจ. มีหน้าที่เกี่ยวกับการประชุมสภาและคณะกรรมการต่าง ๆ ของ
อบจ.และงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยมีหัวหน้าส่วนกิจการสภา อบจ.เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ
งานในหน้าที่และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างในสังกัด
3. ส่วนแผนและงบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาของ อบจ. ข้อบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี/ชั่วคราว งานคุ้มครองดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
งานบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น
4. ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชีของ อบจ.และรับผิดชอบงานในหน้าที่
ของส่วนการคลังและงานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายโดยมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ
งานในหน้าที่
5. ส่วนช่าง มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามแผนประจำปีงบประมาณ งานสาธารณูปโภค
และสิ่งแวดล้อม งานตรวจสอบการก่อสร้าง งานการควบคุมการก่อสร้างทาง อาคาร สะพาน แหล่ง

นำและงานที่ได้รับมอบหมายจากนายก อบจ.กรณีเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตความรับผิดชอบของ อบจ.

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนต่าง ๆ ใหม่ โดยเรียกว่า “กอง” ดังนี้

1. ส่วนอำนวยการ เปลี่ยนเป็น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ส่วนกิจการเปลี่ยนเป็น กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. ส่วนแผนและงบประมาณ เปลี่ยนเป็น กองแผนและงบประมาณ
4. ส่วนคลัง เปลี่ยนเป็น กองคลัง
5. ส่วนช่าง เปลี่ยนเป็น กองช่าง

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของ อบจ. ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีสาระสังเขปดังนี้

1. ตรวจข้อบัญญัติ อบจ. โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาพตำบลและส่วนราชการท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งกฎหมายจะต้องแบ่งให้สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

7. คุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต

อบจ.และกิจการนั้น ๆ เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ อบจ.จัดทำ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

นอกจากนี้ อบจ.อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือ อบจ.อื่นนอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากองค์กรนั้น ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่มอบให้ อบจ.ปฏิบัติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการโดยได้รับความเห็น

ชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการอนุมัติข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ อบจ. ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะไว้จำนวน 29 ประการ ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5. การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

ต่อ

20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23. การจัดให้มีระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด

24. การจัดทำการใดเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำการใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้และรายรับ (สมาน รังสีโยกฤษฎ์, 2543, หน้า 100-101) ดังต่อไปนี้

รายได้

1. ภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

3. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5. รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. พันธบัตรและเงินกู้ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

7. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

8. เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่น ตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

9. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

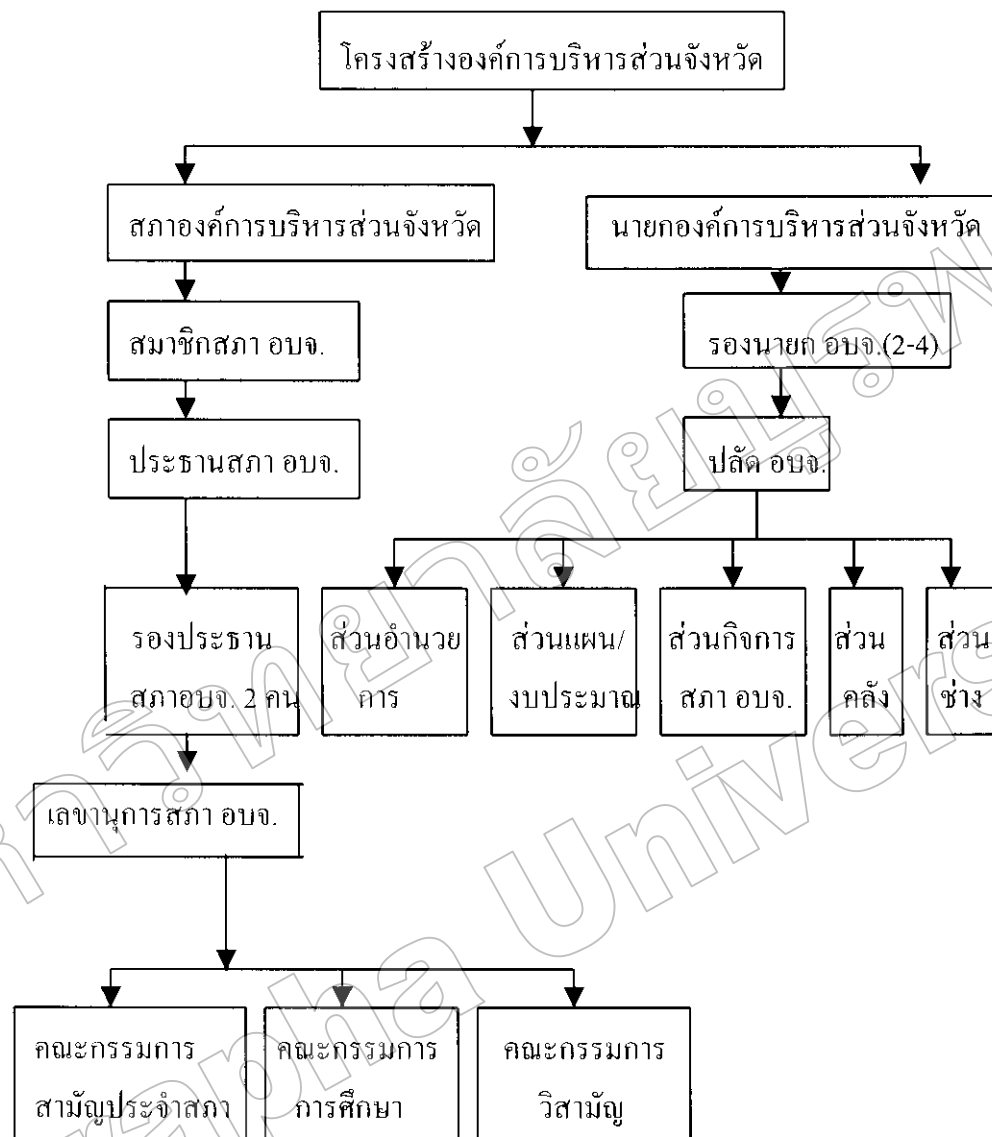
10. รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายจ่าย

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ กระทรวง

มหาดไทยกำหนดไว้

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มี “คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด” (กจ.) ดูแลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการออก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น” (กต.) มีหน้าที่ เช่น กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้การศึกษา คำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น



ภาพที่ 7 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตาม พ.ร.บ. อบจ. พ.ศ. 2540)

กรุงเทพมหานคร

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร มีความเป็นมา ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลและได้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและตั้งเทศบาลนครธนบุรี ในสมัยรัฐบาลของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน พ.ศ. 2514 ได้รวมจังหวัด พระนครและธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน โดยเรียกว่า จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ยังรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 องค์การเข้าด้วยกัน เป็นองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวง

ในปี พ.ศ. 2515 มีการยกเลิกการบริหารราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ โดยการรวมพื้นที่ทั้งหมดเข้าด้วยกัน เรียกว่า กรุงเทพมหานคร แล้วจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารใหม่ โดยมีการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยมีสาระสำคัญ (โกวิท พวงงาม, 2544, หน้า 216) คือ

1. กรุงเทพมหานครยังมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง สิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี
3. มีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร เขตละ 1 คน สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนเขต
4. แบ่งการปกครองเป็นเขตและแขวง

5. มีปลัดกรุงเทพมหานครรับผิดชอบราชการประจำของกรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่มีฐานะเป็นส่วนภูมิภาค มีเขตการปกครองพื้นที่ทั้งจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ในปี พ.ศ. 2528 มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2518 มาใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
2. สภากรุงเทพมหานคร
3. เขตและสภาเขต

1. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีอำนาจ ดังนี้

- 1.1 เร่งกำหนดนโยบายและบริหารราชการเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- 1.2 สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- 1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการ ซึ่งมีได้ไม่เกิน 4 คน มีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
- 1.4 บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- 1.5 วางระเบียบเพื่อปรับปรุงงานของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 1.6 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- 1.7 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

2. สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีสมาชิกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร(ส.ก.)ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและจะมีประธานสภา 1 คน รองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งวาระละ 2 ปี สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจ ดังนี้

- 2.1 การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 2.2 ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครโดย
 - 2.2.1 การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 - 2.2.2 สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไป
- 2.3 ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- 2.4 ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภาฯ การตั้งคณะกรรมการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร

3. เขตและสภาเขต

กรุงเทพมหานครแบ่งการปกครองออกเป็นเขต มี 34 เขต แต่ละเขตจะจัดองค์กรใน 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขตและสภาเขต

3.1 สำนักงานเขต เป็นองค์การบริหารเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานปกครอง การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียน ประถมศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติราชการภายในเขต

3.2 สภาเขต เป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขตซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน อายุสภาเขตมีกำหนดคราวละ 4 ปี มีประธานสภาเขตคนหนึ่งและรองประธานสภาเขตคนหนึ่ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ต้องมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

3.2.1 ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

3.2.2 จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต

3.2.3 สอดส่องดูแลติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขต

3.2.4 ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนในเขต

3.2.5 ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

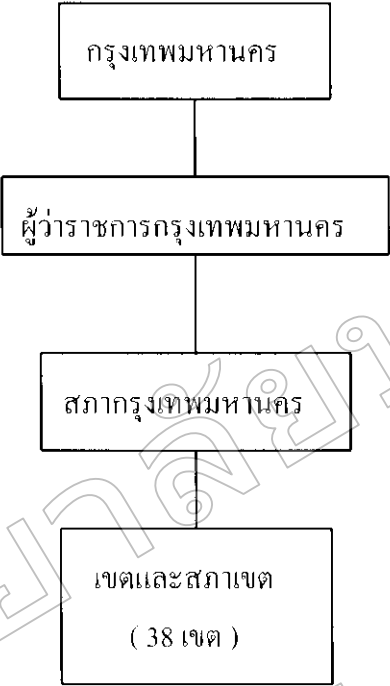
3.2.6 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับงานของสภาเขต

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง

6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำและทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
15. การสาธารณสุขปโภค
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและการควบคุมฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรง
มหรสพและการสาธารณะสถานอื่น ๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 8 โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จักรพงศ์ พันธุ์เพ็ง (มปป) ได้วิจัยเรื่อง ผลกระทบขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้วิธีการศึกษา คือการศึกษาเชิงคุณภาพ ผลการวิจัยพบว่า อบต. มีพื้นที่การทำงานที่ซับซ้อนกับ อบจ. อันส่งผลให้ อบจ. มีการรับรายได้ที่ลดลง ขอบเขตการทำงานก็ทับซ้อนกันอันมีผลต่อการจัดโครงสร้างและการบริหารหน้าที่การทำงาน

ชัยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2545) ได้วิจัยเรื่อง การกำหนดกรอบโครงสร้างองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดชลบุรี มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดชลบุรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยใช้วิธี การศึกษา คือ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ ผลการวิจัย พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีสามารถ กำหนดควัสัยทัศน์ ซึ่งเป็นสภาพที่พึงปรารถนาในอนาคตได้และสามารถกำหนดพันธะกิจให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และภารกิจตามกรอบของกฎหมาย นำมาปรับเป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการตาม

พันธกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรียังสามารถที่จะพัฒนาจากการเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดกลาง มาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดขนาดใหญ่ได้

สมุส กาญจโนมัย (2540) ได้วิจัยเรื่อง การศึกษาทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อัตรากำลัง อำนาจหน้าที่และงบประมาณจากแบบเดิมมาเป็นแบบที่ใช้ในปัจจุบัน การบริหารงานต่าง ๆ พบว่ารัฐมนตรีนโยบายที่ดีในการกระจายอำนาจ แต่มีปัญหาในการบริหารงานต่าง ๆ ตามมา เช่น การมีปัญหาระงือระง้างในการปฏิบัติราชการไม่มีการประสานงานกัน ในองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กันทำให้การบริหารงานล่าช้า เป็นต้น

จักรพงษ์ นนทตา (2545) ได้วิจัยเรื่อง ผลกระทบของพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ต่อการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้วิธีการศึกษา คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการสัมภาษณ์ ผลการวิจัยพบว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ทำให้อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเปลี่ยนไปจากเดิมจากที่ต้องทำงานด้านโครงสร้างพื้นฐานไปทำงานด้านจัดทำระบบการบริการสาธารณะ ต้องทำงานคาบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายพื้นที่ ทำให้มีงบประมาณมากกว่าเดิม แต่โครงสร้างส่วนราชการและข้าราชการที่มีอยู่ไม่สามารถรองรับงานที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2542) ได้วิจัยเรื่อง การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารประกอบกับการวิจัยในเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ ผลการวิจัยพบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทในเชิงอำนาจหน้าที่ใหม่จากแต่เดิมจะเป็นผู้ดูแลตลอดจนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการสาธารณะ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มาเป็นผู้ประสานงานให้กับส่วนราชการท้องถิ่นระดับตำบลกับส่วนราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนมีหน้าที่ในการแบ่งสรรเงินให้กับส่วนราชการท้องถิ่นต่าง ๆ