



กฎหมาย การปกครอง ท้องถิ่น

เอกสารหลัก ประกอบการเรียนการสอน
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น
วิชา กฎหมายสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น
(Law for Local Government)

ผู้เขียน ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์



กฎหมาย การปกครอง ท้องถิ่น

เอกสารหลัก ประกอบการเรียนการสอน
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น

วิชา กฎหมายสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น
(Law for Local Government)

ผู้เขียน ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น

ผู้เขียน : ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

ราคา 330 บาท

พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม 2557

สงวนลิขสิทธิ์โดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ต จำกัด

จัดจำหน่ายโดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ต จำกัด

2387 อาคารรวมทุนพัฒนา ถนนเพชรบุรีตัดใหม่

แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310

โทร. 0-2718-1821 (10 คู่สาย)

แฟกซ์ : 0-2718-1831, 0-2718-1831

<http://www.expernetbooks.com>

e-mail: public@expernetbooks.com

พิมพ์ที่ : ธรรมการพิมพ์

โทร. 0-2932-4911, 0-2932-5433

ข้อมูลทางบรรณานุกรมหอสมุดแห่งชาติ

ศ. ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

กฎหมายการปกครองท้องถิ่น.--กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ต, 2557.

442 หน้า.

1. การปกครองส่วนท้องถิ่น--ไทย. 2. การปกครองส่วนท้องถิ่น--ไทย--กฎหมายและระเบียบ

ข้อบังคับ. I. ชื่อเรื่อง.

352.14

ISBN 978-974-414-312-9

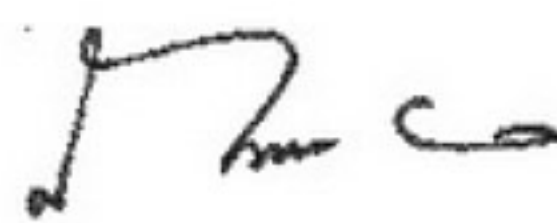


คำนำ

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสำคัญ

หนังสือเล่มนี้ คณะอนุกรรมการด้านวิชาการได้คัดเลือกและอนุมัติให้เป็นตำราหลักของหมวดวิชาเฉพาะ สำหรับใช้ในการเรียนการสอนของหลักสูตรฯ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการในระดับสูงที่สังคมยอมรับ ตลอดจนเพื่อให้นักศึกษาในโครงการสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริงอย่างได้ผล

คณะกรรมการอำนวยการกลางเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า ด้วยความร่วมมือและความมุ่งมั่นของทุกสถาบันการศึกษา จะส่งผลให้โครงการฯ ประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้เป็นอย่างดี อันจะก่อให้เกิดคุณูปการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนสืบไป



(นายสมพร ไร่บางยาง)

ประธานคณะกรรมการอำนวยการกลาง

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ

ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กับสถาบันการศึกษา

คำนำผู้เขียน

ในช่วงระยะเวลาสิบปีที่ผ่านมา การปกครองท้องถิ่นไทยนับว่ามีความเจริญก้าวหน้าพัฒนาเป็นอย่างมาก ด้วยผลจากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ การจัดสรรงบประมาณ และพัฒนาบุคลากร ภายใต้กรอบแนวคิดที่มุ่งไปยังการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น และเป็นการสร้างรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ยั่งยืน

ความสำเร็จของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และประชาชนจะต้องเสริมสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำไปใช้ปฏิบัติภายในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล เพื่อพัฒนาท้องถิ่นไทยให้เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศต่อไป

การจัดพิมพ์หนังสือกฎหมายการปกครองท้องถิ่นเล่มนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นไทยในการเพิ่มพูนศักยภาพของบุคลากรที่เป็นกำลังหลักในการปกครองท้องถิ่นไทยและประชาชนผู้ที่สนใจทั่วไป ได้รับประโยชน์ในการนำไปใช้ตามต้องการ ผู้เขียนขอขอบคุณกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เล็งเห็นคุณค่าของการจัดพิมพ์เผยแพร่ผลงานทางวิชาการเล่มนี้ และขอขอบคุณ คุณจงรัก จารุพันธุ์งาม คุณกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์ และผู้ช่วยวิจัยของผมทุกท่านที่ช่วยทำหน้าที่เป็นอย่างดีในการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้ประกอบการเขียนหนังสือเล่มนี้



ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550

สารบัญ

หน้า

คำนำผู้เขียน

4

ส่วนที่ 1 ทฤษฎีทั่วไปว่าด้วยกฎหมายการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 1 : หลักการจัดระเบียบราชการบริหาร : พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น	13
1. รูปของรัฐกับการจัดระเบียบราชการบริหาร	13
1.1 การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศสหพันธรัฐซึ่งไม่จำเป็นต้องมี ราชการส่วนภูมิภาค	16
1.2 การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศรัฐเดี่ยว	17
2. หลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	21
2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง	21
2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง	26
2.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง	28
บทที่ 2 : สารสำคัญทางกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ	35
1. การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น : องค์ประกอบภายใน	36
1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล	36
1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ อย่างชัดเจน	39
1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการ เลือกตั้งโดยเสรี	43
1.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในกิจการท้องถิ่น	47
1.5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง	56
2. การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ : องค์ประกอบภายนอก	58
2.1 การกำกับดูแลของรัฐเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมท้องถิ่น	59
2.2 ความหมายของการกำกับดูแล	60
2.3 สถานะของการกำกับดูแล	65
2.4 การแบ่งแยกระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแล กับอำนาจบังคับบัญชา	70
2.5 วิธีการในการกำกับดูแล	72

	หน้า
บทที่ 3 : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	77
1. อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายลำดับรอง	77
1.1 การออกคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	77
1.2 การตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	79
2. เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	82
2.1 ระบบที่รวมการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้กับระบบข้าราชการพลเรือนของประเทศ	84
2.2 ระบบบริหารงานบุคคลที่รวมอำนาจไว้ในองค์กรระดับชาติ	86
2.3 ระบบบริหารงานบุคคลที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง	88
3. ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	93
3.1 ประเภทของทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	93
3.2 ระบบกฎหมายของสาธารณสมบัติของแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	93
3.3 ระบบกฎหมายของทรัพย์สินธรรมดาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	99
บทที่ 4 : ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่น	101
1. รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร : ที่มาสูงสุดทางกฎหมายปกครองท้องถิ่น	102
1.1 เหตุผลที่บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ	104
1.2 เนื้อหาของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	107
2. กฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ตราโดยรัฐสภา	115
2.1 การจัดทำกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น	116
2.2 การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ	116
3. กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับท้องถิ่น	117
3.1 กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยรัฐ	118
3.2 กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง	118

ส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ 5 : วิวัฒนาการทางกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	121
1. การปกครองท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2475	122

	หน้า
1.1 การจัดตั้งสุขาภิบาลชั้นในสมัยรัชกาลที่ 5	123
1.2 ข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะของตุลิตธานี	132
1.3 ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลชั้นในสมัยรัชกาลที่ 7	133
2. การปกครองท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2475	136
2.1 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย	136
2.2 การวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม	138
2.3 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	147
3. การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540	155
3.1 ปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยก่อนการปฏิรูปในปี พ.ศ. 2540	156
3.2 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 : รัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูปท้องถิ่น	159
บทที่ 6 : ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย	165
1. กฎหมายลายลักษณ์อักษร	167
1.1 รัฐธรรมนูญ	167
1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตราโดยรัฐสภา	207
1.3 กฎหมายลำดับรอง	222
1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งของกฎหมายลำดับชั้นต่างๆ	228
2. คำพิพากษาของศาล	230
2.1 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	232
2.2 คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	233
2.3 คำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	277
บทที่ 7 : ระบบกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย	289
1. ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	289
1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	290
1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	290
1.3 สมาตำบลนิติบุคคลไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง	294
2. ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	304
2.1 การบัญญัติความเป็นนิติบุคคลไว้โดยตรงในกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	304

	หน้า
2.2 การบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นทบวงการเมือง	305
3. พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	306
3.1 วิวัฒนาการของระบบพื้นที่	306
3.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาระบบพื้นที่ไม่ซ้อนกันไปสู่ระบบพื้นที่ซ้อนกัน	309
3.3 แนวทางในการแก้ปัญหา	313
4. องค์การเลือกตั้งของท้องถิ่น	322
4.1 การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น	323
4.2 การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น	326
5. ระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	330
5.1 องค์การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น	331
5.2 ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น	343
6. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	349
6.1 ประเภทของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น	350
6.2 วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่น	354
7. การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	368
7.1 กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น	368
7.2 รายจ่าย	371
7.3 รายรับ	371
7.4 ระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	378
8. ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	381
8.1 ประเภทของทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	381
8.2 ระบบกฎหมายของทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	382
9. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	390
9.1 วิธีการในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	391
9.2 อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน	397
9.3 ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	401

บทที่ 8 : การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	411
1. กฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	411
1.1 ลักษณะของข้อบัญญัติท้องถิ่น	412
1.2 ที่มาของอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	413
1.3 ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น	420
1.4 เงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น	428
2. คำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	431
3. สัญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	432
3.1 สัญญาทางแพ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	432
3.2 สัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	432
บรรณานุกรม	434
ประวัติผู้เขียน	411

สารบัญตาราง

หน้า

ส่วนที่ 1 : กฎทั่วไปว่าด้วยกฎหมายการปกครองท้องถิ่น

บทที่ 1 : หลักการจัดระเบียบราชการบริหาร : พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

ตารางที่ 1	การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ	17
ตารางที่ 2	การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว	18
ตารางที่ 3	ลักษณะสำคัญของราชการบริหารในแต่ละระดับ	21
ตารางที่ 4	ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ	30

บทที่ 2 : สาระสำคัญทางกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

ตารางที่ 5	ความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองกับกฎ	69
ตารางที่ 6	ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชากับอำนาจกำกับดูแล	72

ส่วนที่ 2 : หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

บทที่ 6 : ที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย

ตารางที่ 7	การบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ	169
ตารางที่ 8	บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทยที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	179

บทที่ 7 : ระบบกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ตารางที่ 9	จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศไทย	291
ตารางที่ 10	เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	310
ตารางที่ 11	การจัดสรรภาษีตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน กระจายอำนาจ	320
ตารางที่ 12	การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นในประเทศไทย	326
ตารางที่ 13	ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2546	328
ตารางที่ 14	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตามกฎหมายในปัจจุบัน	398

សំណួរ

1

ពុទ្ធសាសនាដែលបានកើតឡើង
ការបកស្រាយពីសាសនា

សំណួរ

หลักการจัดระเบียบราชการบริหาร : พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

1. รูปของรัฐกับการจัดระเบียบราชการบริหาร

รัฐ หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้นๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมือง การปกครอง ในอันที่รักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้ จากความหมายนี้ รัฐย่อมมีองค์ประกอบ 4 ประการ² คือ

1) ดินแดน หมายถึง พื้นที่ซึ่งมีอาณาเขตแน่ชัด ระบุได้ กำหนดได้ และหวงกันไว้ใช้ประโยชน์เฉพาะสังคมของตนได้ ดินแดนของรัฐที่ต้องมีกำหนดแน่ชัดนั้นไม่จำต้องคงที่ตายตัวอยู่ตลอดเวลาเพราะอาจมีการได้ดินแดนเพิ่มเติม การเสียดินแดนหรือการผนวกดินแดนอื่นเข้ามาก็ได้

2) ประชากร หมายถึง การมีสมาชิกในสังคมนั้นอย่างประจำหรือถาวร ซึ่งทำมาหากินอยู่เป็นหลักแหล่งประจำจำนวนหนึ่ง และประชากรเหล่านั้นมีความผูกพันในทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณีและวัฒนธรรม

3) อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องฟังคำสั่งบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

4) รัฐบาล หมายถึง องค์การของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการในทางการเมืองและการปกครอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ตลอดจนใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชากรในดินแดน

เมื่อองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของความเป็นรัฐเกิดขึ้นแล้ว รัฐย่อมปรากฏตัวขึ้น ในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องขนาดของดินแดน จำนวนประชากร รวมทั้งประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของรัฐ ดังนั้น การกำหนดรูปของรัฐของแต่ละรัฐจึงมีความแตกต่างกัน

รูปของรัฐ หมายถึง รูปแบบของรัฐว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองและองค์การทางการเมืองปกครองเป็นเอกภาพ หรือว่าเป็นกลุ่มของรัฐที่ประกอบกันเป็นประเทศและจัดการปกครอง ตลอดทั้ง

¹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530) หน้า 4.

² เพิ่งอ้าง, หน้า 5.

มีองค์กรทางการเมืองหรือชนานกัน รูปของรัฐแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศว่าจะใช้ในลักษณะใด เป็นอันหนึ่งเดียวกัน มีรัฐบาลเดียวกันและมีรัฐสภาแห่งประเทศเป็นหนึ่งเดียว หรือว่ามีรัฐบาลและมีรัฐสภาที่ซ้ำซ้อนกัน³

การพิจารณาความหมายของรูปของรัฐในแง่หนึ่ง เป็นการพิจารณารูปของรัฐในแง่กฎหมาย เพราะเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างภายในแห่งอำนาจรัฐ อำนาจนี้จะเป็นอำนาจแห่งเดียว ซึ่งแสดงถึงอธิปไตยของรัฐ หรือเป็นอำนาจที่แยกศูนย์กลางออกเป็นหลายแห่ง⁴ ดังนั้น ตามความหมายนี้จึงพิจารณาได้ว่ารูปของรัฐนั้นมีสองรูปแบบ และมีความแตกต่างกันประการสำคัญที่องค์กรใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ รัฐนั้นอาจมีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียว หรือรัฐนั้นอาจมีองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยมากกว่าหนึ่งองค์กร การแบ่งแยกประเภทของรัฐโดยพิจารณาจากรูปของรัฐในแง่กฎหมายนี้ อาจแบ่งประเภทของรัฐได้เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) รัฐเดี่ยว 2) รัฐรวม

1) รัฐเดี่ยว

รัฐเดี่ยว คือ รัฐที่มีศูนย์กลางในการเมืองและการปกครองแห่งเดียวกัน เป็นรัฐที่มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์เดียวกัน คือ รัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล บุคคลทุกคนในประเทศจะอยู่ใต้บังคับบัญชาของอำนาจแห่งเดียวกันนี้ ทุกคนจะอยู่ในระบอบการปกครองเดียวกันและอยู่ใต้บทบัญญัติของกฎหมายอย่างเดียวกัน⁵

2) รัฐรวม

รัฐรวม คือ รัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปมารวมกันเข้าภายใต้รัฐบาลเดียวกัน หรือประชาชนเดียวกัน รัฐต่าง ๆ ยังมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม แต่การใช้อำนาจอธิปไตยถูกจำกัดลงไปบ้าง มากน้อยต่างกันสุดแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดหรือมีข้อตกลงกันไว้ เพราะเหตุว่าได้นำอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาลหรือประมุขซึ่งรัฐนั้นอยู่ภายใต้เป็นผู้ใช้⁶ รัฐรวมอาจแบ่งได้เป็น

2.1) รัฐรวมสองรัฐ⁷ ได้แก่ รัฐซึ่งมารวมเข้าด้วยกันสองรัฐ โดยมีประมุขร่วมกันหรือโดยการใช้อำนาจภายนอกร่วมกัน แต่ใช้อำนาจภายในแยกจากกัน รัฐรวมสองรัฐอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท

³ เพิ่งอ้าง, หน้า 283.

⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 307.

⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 312-313.

⁶ เพิ่งอ้าง, หน้า 320.

⁷ วิษณุ เครืองาม, อ้างแล้ว, หน้า 285-286.

2.1.1) รัฐรวมที่มีประมุขร่วมกัน ซึ่งเกิดจากการที่ตามกฎหมายของรัฐทั้งสองนั้น ทำให้มีประมุขของรัฐคนเดียวกัน ความเป็นรัฐรวมแบบนี้จะมีอยู่ตราบเท่าที่ประมุขของรัฐยังคงเป็นคนเดียวกัน เมื่อใดที่มีการเปลี่ยนแปลงประมุขของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายของอีกรัฐหนึ่งไม่นับว่าเป็นประมุข รัฐรวมย่อมสิ้นสุดลง

2.1.2) รัฐรวมที่ใช้อำนาจภายในแยกส่วนกัน แต่การใช้อำนาจภายในแยกจากกันเกิดจากความตกลงของรัฐสองรัฐตามกฎหมายร่วมกัน รัฐรวมแบบนี้จะมีอำนาจบริหารภายในเป็นอิสระแก่กัน แต่การใช้อำนาจภายนอกในความสัมพันธ์กับรัฐอื่นจะใช้ร่วมกัน

2.2) รัฐรวมหลายรัฐ^๖ คือ การรวมตัวของรัฐต่างๆ มากกว่าสองรัฐขึ้นไป ด้วยความสมัครใจของรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน รูปแบบนี้มี 2 ประเภท คือ

2.2.1) สมาพันธรัฐ เกิดจากสนธิสัญญาร่วมกันของรัฐอิสระที่สมัครใจรวมกัน มีลักษณะคล้ายสมาคมของรัฐ สมาพันธรัฐยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐขึ้นใหม่ เพราะแต่ละรัฐที่มารวมกัน ยังคงมีอำนาจอธิปไตยภายในและภายนอกอย่างสมบูรณ์

2.2.2) สหพันธรัฐหรือสหรัฐ คือ การรวมตัวของรัฐต่างๆ ซึ่งมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐกำหนดไว้ การรวมตัวของรัฐต่างๆ ที่เป็นมลรัฐก่อให้เกิดรัฐใหม่ขึ้นเรียกว่าสหรัฐ ในส่วนของรัฐบาลกลางจะมีรัฐสภาซึ่งตรากฎหมายขึ้นใช้ตลอดทั้งสหรัฐ และมีศาลสูงสุดของสหรัฐทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างรัฐ โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจบางประการเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว เช่น อำนาจทางทหาร เศรษฐกิจ การเงินการคลัง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่วนมลรัฐ ยังคงมีอำนาจอธิปไตยจำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญของสหรัฐ มีรัฐบาลมลรัฐ สภามลรัฐ และศาลมลรัฐ สำหรับกิจการภายในมลรัฐ ตลอดทั้งมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐเอง แต่ทั้งนี้การปกครองของมลรัฐจะขัดกับสหรัฐไม่ได้

ข้อสังเกต รัฐรวมสองรัฐทั้งสองประเภท และรัฐรวมหลายรัฐประเภทสมาพันธรัฐ ในปัจจุบันไม่มีรัฐรวมใดใช้รูปแบบเช่นนี้อีกต่อไปแล้ว ประเทศต่างๆ ในปัจจุบันที่เป็นรัฐรวม ล้วนแต่อยู่ในรูปแบบสหรัฐ ซึ่งอาจเรียกชื่อต่างๆ กันออกไป เช่น สหรัฐ สหพันธรัฐ สหภาพ ดังนั้น การพิจารณาการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของรัฐรวม จึงจะพิจารณาจากรัฐรวมหลายรัฐประเภทสหรัฐเป็นสำคัญ

จากลักษณะดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจอธิปไตยและโครงสร้างของรัฐเดี่ยวและรัฐรวมจึงมีความแตกต่างกัน และมีผลให้การจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเดี่ยวและรัฐรวมมีความแตกต่างกัน โดยที่ในปัจจุบันรัฐรวมประเภทรัฐรวมสองรัฐ และรัฐรวมประเภทสมาพันธรัฐ

^๖ เพิ่งอ้าง, หน้า 286-287.

เป็นรูปของรัฐที่ไม่ปรากฏว่ามีประเทศใดมีรูปของรัฐเช่นนั้นอีกต่อไปแล้ว ดังนั้น ในการพิจารณาเปรียบเทียบการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของรัฐเดี่ยวและรัฐรวมจะพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างรัฐเดี่ยวและรัฐรวมประเภทสหพันธรัฐเป็นสำคัญ

1.1 การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศสหพันธรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า รูปของรัฐแบบสหพันธรัฐเป็นการรวมกันของรัฐหลายรัฐ ซึ่งต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง เมื่อรวมกันแล้ว รัฐแต่ละรัฐก็ได้มอบการใช้อำนาจภายนอกประเทศไว้แก่รัฐบาลกลาง โดยรัฐที่มารวมกันยังคงมีอำนาจภายในเฉพาะส่วนที่สำคัญอยู่ รัฐที่มารวมกันเหล่านี้เรียกว่า “มลรัฐ” มลรัฐแต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยทั้งสามประการ กล่าวคือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร แต่มลรัฐจะใช้อำนาจทั้งสามประการได้อย่างจำกัด เพราะได้มอบอำนาจส่วนหนึ่งให้กับรัฐบาลกลางไปแล้ว โดยมลรัฐแต่ละมลรัฐจะมีรัฐบาล สถานิติบัญญัติและศาลเป็นของตนเอง คู่ขนานไปกับรัฐบาล สถานิติบัญญัติและศาลในระดับสหพันธรัฐ นอกจากนี้ มลรัฐยังมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ใช้บังคับในมลรัฐของตนเองแตกต่างหากจากมลรัฐอื่น

โดยทั่วไปโครงสร้างการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินของสหพันธรัฐ จะประกอบด้วย

1. รัฐบาลกลาง
2. มลรัฐ
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การที่มีมลรัฐคั่นอยู่กึ่งกลางระหว่างสหพันธรัฐกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำให้ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐไม่จำเป็นต้องมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวบางประเทศ เพราะมลรัฐแต่ละมลรัฐมีอำนาจอธิปไตยในการปกครองตนเองส่วนหนึ่ง รัฐบาลของมลรัฐจึงสามารถปกครองตนเองได้ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนภายในมลรัฐได้อย่างทั่วถึง มลรัฐจึงทำหน้าที่คล้ายราชการส่วนภูมิภาคไปในตัว ซึ่งถ้าในโครงสร้างการจัดระเบียบราชการบริหารของสหพันธรัฐได้กำหนดให้มีราชการส่วนภูมิภาคขึ้นมาอีก ก็อาจจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและมลรัฐ และทำให้เกิดขั้นตอนในการให้บริการประชาชนที่มีลักษณะหลายชั้นมากเกินไป

ตารางที่ 1

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ



ประเทศที่เป็นตัวอย่างของการจัดระบบการปกครองในรูปแบบของสหพันธรัฐ คือ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2 การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศรัฐเดี่ยว

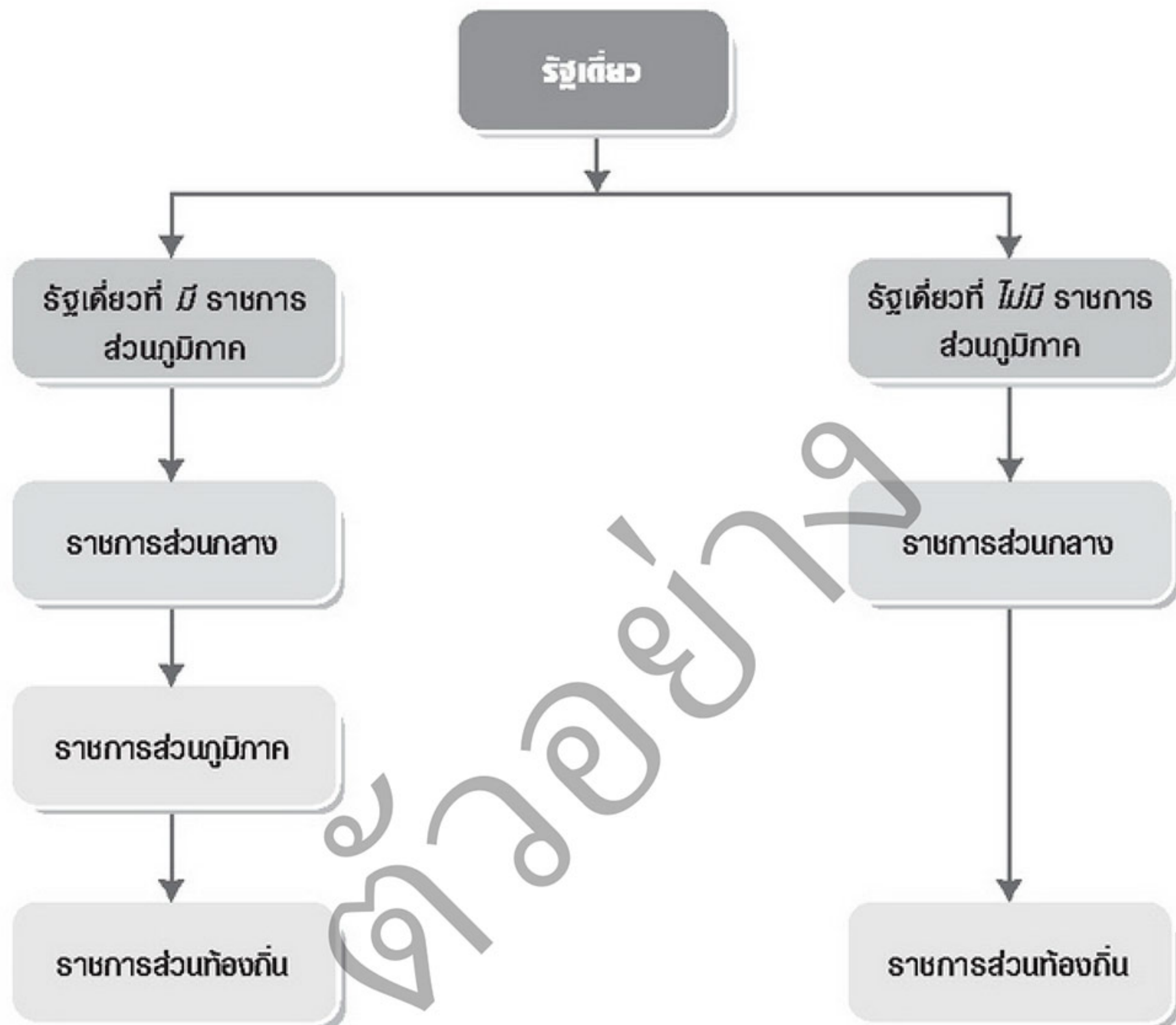
ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ก็คือ ประเทศที่มีศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตยรวมอยู่ที่เดียว มีรัฐบาล สถานิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศเท่านั้น ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจะไม่มี การแยกย่อยออกเป็น “รัฐ” เล็กๆ หลายรัฐ จะไม่มีรัฐบาล สถานิติบัญญัติและศาลในระดับอื่นที่มีใช้ระดับประเทศแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมิได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในลักษณะที่เหมือนกันทุกอย่าง บางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในอดีตของทั้ง 2 ประเทศ ทำให้ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น แบ่งระดับการปกครองของตนเองเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ซึ่งจะแตกต่างจากบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศไทย ที่จะแบ่งระดับการปกครองของตนเองเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^๑

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, โครงการเฉลิมพระเกียรติจัดทำสารานุกรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 2.

ตารางที่ 2

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว



1.2.1 รัฐเดี่ยว “สองชั้น” ที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค

รัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศอังกฤษ โดยทั้ง 2 ประเทศมีการจัดระเบียบราชการบริหารเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

ก. ประเทศอังกฤษ (สหราชอาณาจักร)

สหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ ประกอบด้วยเกาะ England, Wales, Scotland และเกาะไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อังกฤษมีรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Lord) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons)

ในประเทศอังกฤษ มีการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินโดยกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดระเบียบราชการบริหารเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นกับกระทรวงต่าง ๆ โดยตรง¹⁰

การที่อังกฤษไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารในรูปแบบราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ กล่าวคือ ตั้งแต่เดิมนั้นชนชาติที่อาศัยอยู่ในเกาะอังกฤษนั้นได้แก่ ชาวโรมัน ชาว Daines และชาว Anglo-Saxon ซึ่งอาศัยอยู่ในเกาะอังกฤษเป็นเวลานาน มีจารีตประเพณี วัฒนธรรมและกฎหมายแตกต่างกันไป จนกระทั่ง ค.ศ. 1066 พระเจ้าวิลเลียม (William The Conqueror) ซึ่งเป็นขุนนางในแคว้นนอร์ม็องดีของฝรั่งเศส ได้ยกทัพมาตีเกาะอังกฤษ และสถาปนาตนเองเป็นกษัตริย์ และนำระบบศักดินามาใช้ เนื่องจากกษัตริย์ของอังกฤษมาจากต่างถิ่น จึงไม่กล้ายกเลิกระบบการปกครองของขุนนางและเจ้านครต่าง ๆ ในสมัยนั้น แต่ยังคงปล่อยให้เมืองต่าง ๆ ปกครองกันเองต่อไป เพียงแต่ต้องส่งคน แร่งงาน เงินมาช่วยกษัตริย์ในคราวที่จำเป็นตามความสัมพันธ์ในระบบศักดินา ทำให้เมืองต่าง ๆ ยังคงมีอำนาจการปกครองตนเอง¹¹ ไม่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางโดยการส่งคนของกษัตริย์เข้าไปปกครองตามเมืองต่าง ๆ การที่เมืองต่าง ๆ เคยชินกับการปกครองตนเองเช่นนี้เองที่ทำให้เมืองต่าง ๆ ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมากคู่ขนานไปกับอำนาจของรัฐบาล¹² เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ วัฒนาการมาจากการปกครองตนเองมาตั้งแต่แรก และสามารถปกครองตนเองได้อย่างสมบูรณ์โดยปราศจากอำนาจของรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงไม่มีความจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปกครองประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ จึงเป็นเหตุให้อังกฤษไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ปกครองประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ แทนรัฐบาล¹³ ตั้งแต่ตั้งประเทศ

ข. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข โดยมีรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ 1. วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (House of Councilors) และ 2. สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) การจัดระเบียบราชการบริหารของญี่ปุ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ 1. ราชการส่วนกลาง และ 2. ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่

¹⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), หน้า 225.

¹¹ โภคิน พลกุล และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538, หน้า 237.

¹² เฟื่องอ้าง, หน้า 223-224.

¹³ รายละเอียดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรสามารถอ่านได้ในหนังสือเรื่อง "กฎหมายการปกครองท้องถิ่น" ของ สมคิด เลิศไพฑูรย์, (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547).

ปรากฏว่ามีราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ¹⁴ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลในทางประวัติศาสตร์เช่นเดียวกัน

ก่อนหน้าสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นมีภูมิภาคเช่นกัน แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1945) ญี่ปุ่นซึ่งพ่ายแพ้สงครามต่อประเทศพันธมิตร สหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดครองญี่ปุ่นและได้ยกร่างรัฐธรรมนูญให้กับญี่ปุ่น การปกครองและการจัดระเบียบราชการบริหารของญี่ปุ่นจึงได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกา เหตุที่ประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏว่ามีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นเพราะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการของญี่ปุ่นมี 2 ระดับเท่านั้น คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้ญี่ปุ่นมีราชการ 2 ระดับดังกล่าว อาจมีเหตุผลสนับสนุน 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ประเทศญี่ปุ่นเป็นชาติที่เข้มแข็ง ประชาชนในชาติมีระเบียบวินัยสูง และเป็นประเทศหนึ่งที่ร่วมก่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ถ้ากำหนดให้การจัดระเบียบราชการบริหารมีราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศแล้ว เป็นที่หวั่นเกรงได้ว่าญี่ปุ่นอาจก่อสงครามโลกขึ้นอีกครั้งได้ เพราะราชการส่วนภูมิภาคอาจกลายเป็นกลไกในการดึงอำนาจรวมถึงกำลังคนเข้าสู่ส่วนกลาง ทำให้เกิดการรวมตัวเป็นปีกแผ่นได้ง่าย และอาจเป็นช่องทางให้ญี่ปุ่นก่อสงครามโลกได้อีกครั้ง การกำหนดให้การจัดระเบียบราชการบริหารมีเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นนั้น จะทำให้การรวมกำลังคนจากท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางทำได้ยากขึ้น เพราะขาดส่วนประสานงานระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดให้ญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาคก็อาจเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยป้องกันมิให้ญี่ปุ่นก่อสงครามโลกขึ้นมาได้อีก

ประการที่สอง เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีการปกครองรูปแบบสหพันธรัฐ ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลสหพันธรัฐ รัฐบาลมลรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคด้วยเช่นกัน ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงไม่เห็นความจำเป็นราชการส่วนภูมิภาค จึงได้กำหนดให้ราชการบริหารของญี่ปุ่นไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศญี่ปุ่นจึงประกอบด้วยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น

1.2.2 รัฐเดี่ยว “สามชั้น” ที่มีราชการส่วนภูมิภาค

รัฐเดี่ยวที่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย โดยแบ่งระดับการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น การแบ่งราชการเป็น 3 ชั้นเช่นนี้ นำมาจากหลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) ที่แยกย่อยเป็นการรวมอำนาจอย่างแท้จริง (concentration) ที่ก่อให้เกิดราชการส่วน

¹⁴ รายละเอียดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรสามารถอ่านได้ในหนังสือเรื่อง “กฎหมายการปกครองท้องถิ่น” ของ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547).

กลางและการแบ่งอำนาจ (Déconcentration) ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายปกครอง (Décentralisation) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นและเสริมซึ่งกันและกัน

ตารางที่ 3

ลักษณะสำคัญของราชการบริหารในแต่ละระดับ

ลักษณะ ราชการส่วน	ความคล่องตัว	ความเหมาะสม ของการตัดสินใจ	การส่งเสริมประชาธิปไตย ให้ประชาชนในพื้นที่ ปกครองตนเอง
กลาง	x	x	x
ภูมิภาค	✓	✓	x
ท้องถิ่น	✓	✓	✓

2. หลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การที่รัฐจะดำเนินภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นจะต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร อันเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Décentralisation) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation)

หลักการรวมอำนาจ มีความหมายได้ 2 ทาง คือ หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง และหลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง โดยในความหมายประการแรก หลักการรวมอำนาจนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ กรณีที่เป็นรัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจ เพราะสภาพของรัฐเดี่ยวต้องมีความเป็นเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อความเป็น

ปีกแผ่นมั่นคงในการปกครองของรัฐ ดังนั้น ในรัฐเดี่ยวจึงต้องมีการรวมอำนาจในทางการเมือง กล่าวคือ มีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยหรือมีเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐทั้งภายในและภายนอก รัฐโดยสมบูรณ์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่น ๆ ในรัฐเดี่ยวจะมีความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ คือ มีสภาพนิติบัญญัติแห่งชาติเพียงองค์กรเดียว และมีรัฐบาลซึ่งใช้อำนาจในทางบริหารของประเทศเพียงรัฐบาลเดียวที่มีอำนาจแสดงเจตจำนงในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย ประชาชนทั้งชาติอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายเดียวกัน ซึ่งต่างจากประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธรัฐ ที่เป็นการรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มลรัฐต่าง ๆ ยังคงมีอำนาจตรากฎหมายใช้บังคับกับประชาชนของตน¹⁵

ส่วนหลักการรวมอำนาจในทางปกครอง เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน “หลักการรวมอำนาจปกครอง” คือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐ หรือรัฐบาล¹⁶ และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของหัวหน้าในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ¹⁷

2.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ¹⁸

(1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง

ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครอง จะไม่ยอมให้กำลังทหารเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งกำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่าย

¹⁵ วิจารณ์ วังตาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2536), หน้า 6-11.

¹⁶ Charles Eisenmann, *Centralisation et Décentralisation Esquisse d'une théorie générale*, (Paris : L.G.D.J., 1948), p. 70.

¹⁷ เพิ่งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

¹⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 174-178; พรชัย รัตมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2537) หน้า 20-35 และ Max Auffret, Edmond Hervé et Yves Mény, *La Déconcentration*, (Paris : Armand Colin, 1971), p. 8.

พลเรือนก็ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะกำลังทหารมีความสำคัญและจำเป็นต่อการปกป้องคุ้มครองเอกราชและอธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกรานประเทศอื่น และกำลังตำรวจก็จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อย และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น หากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างอิสระ ย่อมเสี่ยงต่อการแตกแยกของรัฐ อีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลังในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับ ดังนั้น การที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางได้จำเป็นต้องมีการรวมกำลังเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเท่านั้น เพื่อสามารถใช้กำลังบังคับได้อย่างเด็ดขาดและฉับพลัน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อความปลอดภัยของรัฐเอง

(2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ลักษณะสำคัญประการนี้ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วอาณาเขตของรัฐ องค์การ เจ้าหน้าที่ ต่างๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่างๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กร เจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษ แก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น มีการกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐมีตำแหน่งสูงต่ำขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้น (Hierarchie) โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา และองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยไปยุติเด็ดขาดอยู่ที่ส่วนกลาง หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจง ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยรองรับการมีอำนาจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชน ดังนั้น ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

อำนาจบังคับบัญชานี้เองทำให้การรวมกำลังทหารตำรวจ และการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางดังกล่าวข้างต้นมีผลเกิดขึ้นจริงได้ และยังเป็นเสมือนโซ่ที่ผูกพันท้องถิ่น

ต่าง ๆ ในอาณาเขตของรัฐให้ขึ้นต่อส่วนกลางเท่านั้น เพื่อให้ทุกอย่างเป็นไปตามที่ส่วนกลางกำหนด อันเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั่นเอง

2.1.2 ข้อดีและข้อเสียของการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ก. ข้อดีของหลักการรวมอำนาจปกครอง¹⁹

(1) ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจบันดาลให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย เนื่องจากมีผู้รับช่วงปฏิบัติตามคำสั่งตามลำดับชั้น และมีทางที่จะใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืน

(2) การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคกันทั่วทั้งประเทศ เป็นหลักการปกครองที่ไม่มีอคติ เพราะราชการบริหารส่วนกลางย่อมมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่ประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งจะทำประโยชน์ให้แก่เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น และไม่มีการขัดแย้งกันทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

(3) หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าการกระจายอำนาจปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นของส่วนกลาง สำหรับใช้ในการดำเนินงานใหญ่ ๆ ได้ทั้งประเทศ จึงอาจโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องที่ต่าง ๆ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือเครื่องใช้เป็นส่วนย่อย ๆ แยกกันเป็นส่วน ๆ เหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก และได้ผลงานที่เหนือกว่างานที่แยกทำเป็นรายท้องถิ่น เช่น การสร้างทาง ถ้ามีหน่วยงานและมีเครื่องมือขนาดใหญ่รวมเป็นหน่วยเดียวกันย่อมจะทำงานได้ดีและประหยัดกว่าหน่วยงานและเครื่องมือย่อย ๆ แยกเป็นส่วนเล็ก ๆ แบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(4) หลักการรวมอำนาจปกครองทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครอง เนื่องจากอำนาจในการบังคับบัญชาและการสั่งการรวมอยู่ในศูนย์กลางเดียวกัน และราชการบริหารส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่งทั่วทุกหนทุกแห่งให้เป็นไปในแนวเดียวกัน การรักษาเอกภาพในทางปกครองนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

¹⁹ ประยูร กาญจนคุต, อ้างแล้ว, หน้า 176-177.

ข. ข้อเสียของการรวมอำนาจ²⁰

(1) เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง

(2) ทำให้เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ความล่าช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอและสั่งการกันตามลำดับชั้น และมักจะมีระเบียบแบบแผนยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

(3) ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย การรวมอำนาจปกครองไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในทางปกครอง ซึ่งขัดต่อระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือเอาความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

(4) ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมจะทราบปัญหา และความต้องการของตนได้ดีกว่าผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมักจะคิดเอาเองว่าท้องถิ่นต้องการอย่างนั้นอย่างนี้ จึงไม่อาจแก้ปัญหของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลางมีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นเหตุให้การสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนตามเขตต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งกว่าจะได้รับคำสั่งก็เสียเวลานานและไม่ทันการ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วย “หลักการแบ่งอำนาจ” ให้แก่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลางนั้นไม่จำเป็นต้องส่งวนอำนาจสั่งการทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียว เพื่อแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และเพื่อให้การบริหารราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว อาจจะมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาคได้ เมื่อข้าราชการนั้นไม่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียทั่วไปของประเทศและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองนั้นโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ราชการบริหารส่วนกลางก็ต้องวางระเบียบไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้การปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

²⁰ นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2543), หน้า 15-16.

2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Déconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง²¹ ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง จึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

2.2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะมี

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา

(3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ในส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

อย่างไรก็ดี หลักการแบ่งอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจปกครองในสาระสำคัญดังต่อไปนี้²²

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจปกครอง มิใช่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะว่าการมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางในส่วนภูมิภาค เป็นแต่เพียงการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่างจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่เป็นหัวหน้าในส่วนภูมิภาคเท่านั้น อำนาจ

²¹ René Chapus, *Droit Administratif Général*, Tome 1, 15^e édition. (Paris : Montchrestien, 2001), p. 391.

²² ประยูร กาญจนคุต, อ้างแล้ว, หน้า 180-181.

บังคับบัญชาและวินิจฉัยสั่งการชั้นสุดท้ายยังอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง²³ แต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการบางส่วนจากราชการบริหารส่วนกลางไปมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการได้เองโดยตรง ไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาสั่งการของราชการบริหารส่วนกลาง

(2) เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนทั้งสิ้น แต่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคจะถือหลักการแต่งตั้ง (Nomination) เป็นเกณฑ์ แตกต่างจากเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (Election) ของราษฎรในท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2.2.2 ข้อดีและข้อเสียของการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีข้อดีและข้อเสีย ดังต่อไปนี้

ก. ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง²⁴

(1) การใช้หลักนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองในบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ก็ย่อมที่จะทำได้ง่ายขึ้น โดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

(2) การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคทำให้กิจการดำเนินไปรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

(3) ในท้องที่ที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการ

²³ Emmanuel Vital Durand, Les Collectivités Territoriales en France, (Paris : Hachette, 1994), p.13.

²⁴ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 181-182.

บริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดของตน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดต่อกับราชการบริหารส่วนกลางได้สะดวกขึ้นโดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

(4) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองมีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรยังหย่อนความสามารถในการที่จะปกครองตนเอง ซึ่งถ้าจะมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ อาจจะยังไม่เหมาะสม

ข. ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจ

(1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารงานหรือปกครองตนเองได้

(2) ก่อให้เกิดความล่าช้า ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกำน้อย การบริหารก็จะยิ่งล่าช้าเพราะต้องเสียเวลาถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากยิ่งขึ้น ผลที่ได้รับก็คือความล่าช้า

(3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ถ้ามองในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่ แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน กลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากที่อื่นซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

2.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Décentralisation)

หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น

2.3.1 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง²⁵

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งนับว่าการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับ

²⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 183-185 และ M.A. Muttalib and Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, (New Delhi : Sterling Publishers Private Limited, 1983), p. 9.

คำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎร ในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์การนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

(3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

2.3.2 ประเภทของการกระจายอำนาจทางปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะ คือ²⁶

ก. การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Décentralisation territoriale) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivités locales) จัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

ข. การกระจายอำนาจทางบริการ หรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Décentralisation par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ”

²⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 99-100 และ Jean Rivero, Droit Administratif, 11^e édition, (Paris : Dalloz, 1985), p. 326.

ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

ตารางที่ 4

ความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับ
องค์กรกระจายอำนาจทางบริการ

องค์กร \ ลักษณะ	พื้นที่	การจัดทำบริการ สาธารณะ
การกระจายอำนาจทางพื้นที่	เล็ก	ทำได้หลายอย่าง
การกระจายอำนาจทางบริการ	ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ	ทำได้อย่างเดียว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมีใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจในทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริหารหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมด หรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างบางเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “La tutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” ดังที่จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.3.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง²⁷

ก. ข้อดีของการกระจายอำนาจทางปกครอง

(1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น

²⁷ ประยูร กาญจนกุล, อ้างแล้ว, หน้า 188-190.

การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมีงานล้นมืออีก และทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ฉะนั้นเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปทำเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

(3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร และทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

ข. ข้อเสียของการกระจายอำนาจทางปกครอง

(1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ กล่าวคือ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

(2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

(4) การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจย่อมสิ้นเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วนๆ ไป จะต้องมีเจ้าหน้าที่ มีเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะ ไม่อาจใช้หมุนเวียนสับเปลี่ยนกันได้ เหมือนกับการปกครองแบบรวมอำนาจ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นมักจะชอบเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอๆ โดยใช้จ่ายอย่างไม่ได้ผลคุ้มค่า และบางครั้งก็จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควร ด้วยเหตุนี้การปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงเป็นการสิ้นเปลืองมากกว่าการรวมอำนาจ

2.3.4 ความสำคัญผิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักการกระจายอำนาจทางปกครองมาใช้ในประเทศให้เกิดความสมบูรณ์แบบตามลักษณะที่แท้จริงของการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครองนั้น ได้รับการคัดค้านจากผู้ที่ไม่เข้าใจลักษณะของการปกครองแบบกระจายอำนาจทางปกครอง โดยกลุ่มผู้คัดค้านเห็นว่าการกระจายอำนาจทางปกครองจะทำให้ประเทศซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวกลายเป็นสหพันธรัฐ เพราะการปกครองแบบกระจายอำนาจจะได้กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นไปปกครองตนเองแยกต่างหากจากรัฐบาล เสมือนมีรัฐเล็กๆ ช้อนอยู่ในรัฐใหญ่อีกชั้นหนึ่ง เช่นเดียวกับการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐที่มีรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเองแยกจากสหพันธรัฐ ซึ่งจะทำให้ประเทศกลายเป็นสหพันธรัฐ

อย่างไรก็ดี ความเข้าใจดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่ามีมูลเหตุจากความสับสนเกี่ยวกับการปกครองแบบ “การกระจายอำนาจทางปกครอง” กับ “การกระจายอำนาจทางการเมือง” แบบสหพันธรัฐ ซึ่งการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อแตกต่างกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐในสาระสำคัญหลายประการ คือ²⁸

(1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นแต่เพียงมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอตุผลการให้ด้วย บทกฎหมายของรัฐก็ใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศ และท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะตั้งศาลของตนเองได้ แม้แต่อำนาจในทางปกครอง ท้องถิ่นก็มิได้รับมอบหมายไป

²⁸ เฟิงฮ้าง, หน้า 187-188.

ทั้งหมด เช่นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร การรักษาความสงบภายใน การสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญาที่ประเทศต่าง ๆ ก็ยังคงให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้น มีการมอบหมายส่วนหนึ่งแก่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่มลรัฐซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐ ไม่เฉพาะแต่อำนาจในทางปกครองเท่านั้น มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตของตนได้ มีเจ้าหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับรัฐบาลของสหพันธรัฐ และมีศาลของมลรัฐเอง ส่วนสหพันธรัฐเป็นรัฐกลางซึ่งมีอำนาจเหนือมลรัฐต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

(2) การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวหรือเอกราช และในรัฐที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นจะทำได้แต่เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น

(3) ในการกระจายอำนาจปกครองนั้น รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรก็ได้ โดยอาศัยอำนาจกฎหมายธรรมดาของรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ ซึ่งมลรัฐต่าง ๆ ต้องมีส่วนในการแก้ไขด้วย

จากความแตกต่างของการกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจทางการเมืองในประเทศสหพันธรัฐนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่แตกต่างกัน การกระจายอำนาจทางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ทำให้ท้องถิ่นมีลักษณะเป็นมลรัฐ เพราะท้องถิ่นจะไม่มีอำนาจทางตุลาการและนิติบัญญัติ คงมีแต่เพียงอำนาจทางปกครองบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงไม่สามารถปกครองตนเองได้เช่นเดียวกับมลรัฐ และจะไม่ทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นมลรัฐไปได้



หนังสือ **"กฎหมายการปกครองท้องถิ่น"** เล่มนี้ เป็นเอกสารตำราหลักสำหรับใช้ประกอบการเรียนการสอนในวิชา **"กฎหมายสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Law for Local Government)"** ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา

"กฎหมายการปกครองท้องถิ่น" เป็นความรู้ที่ทรงคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ และผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งส่วนราชการทั้งหลายที่ต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการที่จะเรียนรู้หลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย อีกทั้งยังเหมาะสมที่จะมีไว้ใช้ศึกษา ค้นคว้า อ้างอิง เพื่อประกอบการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สาระสำคัญในหนังสือเล่มนี้ประกอบด้วย หลักการจัดระเบียบราชการบริหาร : พื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น ที่มาของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น วิวัฒนาการ และระบบกฎหมายการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สาระสำคัญของกฎหมายของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลักษณะของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันการศึกษาที่เข้าร่วมโครงการหรือสถาบันอื่นใด ที่มีความประสงค์จะใช้หนังสือนี้

กรุณาสั่งซื้อได้ที่ สำนักงานโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่าง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา

อาคาร 5 ชั้น 4 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น วังสวนสุนันทา ก.ราชสิมา เขตดุสิต กทม. 10300

โทร. 02-241-0309, 02-241-0246 โทรสาร : 02-241-0433

ISBN 978-974-414-312-9

ราคา 330 บาท