

บทที่ 1

หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นอย่างละเอียดลึกซึ้งนั้นควรเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนว่า ความหมาย วัตถุประสงค์ หลักการแนวคิดพื้นฐาน ตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจระบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นสากลซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบตลอดจนรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นรวมถึงแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการปกครองท้องถิ่นได้ภายใต้หลักเกณฑ์หรือแนวคิดที่เป็นระบบสากลซึ่งยอมรับกันได้โดยทั่วไป

นอกจากนี้ควรศึกษาทำความเข้าใจรูปแบบของการใช้อำนาจทางการบริหารราชการแผ่นดินตลอดจนความสัมพันธ์กันระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบบการปกครองของประเทศว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร อะไรคือสิ่งที่รัฐบาลกลางควรทำ อะไรคือสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำเองได้รวมถึงการควบคุมหรือกำกับดูแลระบบการปกครองท้องถิ่นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองของประเทศมิใช่รัฐอิสระซึ่งสามารถดำเนินการใดๆ ได้ โดยปราศจากขอบเขต

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (local administration) หมายถึงการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหารงบประมาณและบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติมิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (nation state) แต่อย่างใด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของการปกครองท้องถิ่นนี้มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายเอาไว้มากมายซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ดังนี้เช่น หมายถึงการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีการเลือกตั้งผู้บริหาร ตลอดจนสามารถจัดทำภารกิจของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกรควบคุมจากรัฐบาลหรือภูมิภาคแต่ก็อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือระบบการปกครองของรัฐบาลกลางมิใช่เป็นรัฐอิสระ (Montagu, 1984, p. 574) หรือหมายถึง รูปแบบการปกครองซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองกับความต้องการและผลประโยชน์ของท้องถิ่น ภายใต้องค์กร ภารกิจและการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่นเอง (Wit, 1967, pp. 101-105)

นอกจากนั้นยังอาจหมายถึง การปกครองของพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจประชาธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal right) และมีองค์กรซึ่งมีโครงสร้างตามความจำเป็นในการปฏิบัติงานของตนเอง (necessary organization) เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง (Robson, 1966, อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 10)

โดยสรุปแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมีองค์กรทางการบริหารของท้องถิ่นนั่นเองเป็นผู้ดำเนินการมิใช่การบริหารจัดการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ภายใต้ระบบการปกครองของแต่ละประเทศส่วนใหญ่จะประกอบด้วย ความแตกต่างหลากหลายของสภาพภูมิประเทศ ดินฟ้าอากาศ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม เชื้อชาติ ภาษาและสภาพปัญหาของพื้นที่ ความแตกต่างหลากหลายนี้ย่อมนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการบริหารจัดการวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันออกไป การจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐบาลซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลางจึงมีอาจตอบสนองความต้องการซึ่งแตกต่างหลากหลายกันนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันที่กับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

นอกจากนี้ ในแง่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งเป็นผลของประวัติศาสตร์และการสะสมภูมิปัญญาอันยาวนานย่อมก่อให้เกิดเอกลักษณ์และความภาคภูมิใจของแต่ละท้องถิ่นในการที่จะดำเนินรอยตามหรืออนุรักษ์วิถีชีวิตเช่นนั้นเอาไว้ ซึ่งการดำเนินการจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจในเอกลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ในแง่นี้เป็นที่ยอมรับกันว่าประชาชนซึ่งเกิดและอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ น่าจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจวิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่นได้ดีกว่าคนจากที่อื่น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวคิดเรื่องการปกครองตนเองโดยคนท้องถิ่นซึ่งพัฒนามาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐชาติในภายหลัง

นักวิชาการจำนวนหนึ่งมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการเรียนรู้ในเรื่องของสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งประชาชนเลือกไปทำหน้าที่บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น

ดังนั้น เราจึงอาจจำแนกความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นกับความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

1. ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

เนื่องจากความแตกต่างหลากหลายของท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นการบริหารจัดการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นย่อมนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้หมดไปตลอดจนอนุรักษ์และบำรุงรักษาสิ่งที่ดีอยู่แล้วให้ดียิ่งขึ้นซึ่งอาจพิจารณาในด้านที่สำคัญดังนี้

1.1 ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น

แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าคนท้องถิ่นยอมเป็นผู้ที่ได้อำนาจประโยชน์โดยตรงจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรของท้องถิ่น ดังนั้นจึงย่อมมีความหวงแหนและมีจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่นให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืนชั่วลูกชั่วหลาน จิตสำนึกเช่นนี้น่าจะมีสูงกว่าคนจากท้องถิ่นอื่น หรือคนส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น ดังนั้นจึงควรให้ชุมชนหรือท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการกับทรัพยากรของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรในดิน น้ำ ป่าไม้ หรือทรัพยากรด้านการท่องเที่ยวอื่น ๆ

1.2 ด้านการส่งเสริมและอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

เช่นเดียวกันกับการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความผูกพันกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น เนื่องจากสิ่งเหล่านี้คือวิถีชีวิตของคนท้องถิ่นซึ่งสืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ดังนั้นจึงน่าจะมีความรัก ความหวงแหนในขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ดั้งเดิมได้ยิ่งกว่าคนจากท้องถิ่นอื่นจึงควรให้ท้องถิ่นได้มีบทบาทตลอดจนมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

1.3 ด้านการบริหารจัดการสาธารณูปโภค ความจำเป็นขั้นพื้นฐานและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

ความแตกต่างหลากหลายของสภาพท้องถิ่นนำไปสู่ความจำเป็นและความต้องการด้านสาธารณูปโภค ความจำเป็นพื้นฐานตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตที่แตกต่างกัน เช่น ในท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความต้องการด้านสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐานอาจเน้นหนักไปที่แหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร ในขณะที่ภาคกลางไม่มีปัญหาด้านแหล่งน้ำ แต่มีปัญหาด้านการคมนาคมและการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อรองรับกับการจ้างงาน ตลอดจนระบบการจัดการกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเป็นต้น

เมื่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายกัน เช่นนี้การบริหารจัดการเพื่อตอบสนองกับความต้องการจึงต้องแตกต่างกันออกไป ดังนั้นการให้ท้องถิ่นมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดความต้องการตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเองจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

2. ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ

2.1 ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตย

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นต่อความรู้และความเข้าใจพื้นฐานและการพัฒนาประชาธิปไตยนั้นเป็นที่เข้าใจและยอมรับกันมาช้านานแล้ว ตัวอย่าง ดังปรากฏในบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเอกสาร Democracy in Siam ดังมีข้อความตอนหนึ่งว่า

“ถ้ามีการยอมรับกันว่าวันใดวันหนึ่งเราจะต้องถูกบังคับให้มี ประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัวของเราอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อจะได้รู้ว่าระบบการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินการไปได้อย่างไรในประเทศสยาม เราจะต้องพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะ

ตระหนักถึงผลประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกกระดม หรือพวกที่ฝันหวานถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างไร มันจะเป็นการดีกว่าแน่นอนสำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้นด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่าถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไปเช่นวิธีนี้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยสามารถจะนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก แต่กระบวนการนี้ต้องค่อยเป็นค่อยไปและมีการกระทำอย่างระมัดระวัง ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวลงในทุกขั้นตอนเมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงประชาชนให้เชื่อว่าประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศสยามอันตรายอยู่ที่ความไม่อดทน” (อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 42)

นอกจากนั้นพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ว่า

“ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มขึ้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาดถ้าเรามีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนมีโอกาสดูแลและมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น” (อ้างถึงใน ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526, หน้า 42)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งพื้นฐานในการสร้างความรู้และความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการขั้นพื้นฐานแบบ

เดียวกัน เพียงแต่ประชาธิปไตยระดับชาตินั้นมีความสลับซับซ้อนมากกว่า นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นยังเป็นแหล่งฝึกฝนและพัฒนาบุคลากร เพื่อเข้าสู่การเมืองระดับชาติ ในประเทศที่ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งมีความเข้มแข็ง ผู้นำประเทศหรือนักการเมืองระดับชาติมักเป็นผู้ที่เริ่มต้นบทบาททางการเมืองของคนจากการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับท้องถิ่นมาก่อนทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา จำนวนมากพัฒนาตนเองเข้าสู่การเมืองระดับชาติด้วยการก้าวมาจากการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการมลรัฐมาก่อน แม้กระทั่งในประเทศไทยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนมากพัฒนาตนเองมาจากการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.) หรือสมาชิกสภาเทศบาล

2.2 ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ

ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น นอกเหนือจากนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ท้องถิ่นต่างๆ ถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจาก จากเป็นแหล่งทรัพยากร เป็นแหล่งวัตถุดิบ เป็นแหล่งผลิตตลอดจนเป็นตลาดที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญเติบโตและมีระบบบริหารจัดการที่ดีจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศ กรณีของประเทศไทยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งส่วนหนึ่งรัฐได้ดำเนินนโยบายผ่านทางระบบบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) แล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน นับว่าเป็นเม็ดเงินจำนวนมาก และเมื่อรวมกับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองหรือจากทรัพย์สิน หรือเงินสะสมที่มีอยู่ก็เป็นปริมาณที่เกือบเท่ากับรายจ่ายของรัฐบาลทีเดียว

ดังนั้น ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศทางด้าน เศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญในแง่ที่ว่าแหล่งจ้างงานและเป็นที่มาของกิจกรรมด้านเศรษฐกิจที่สำคัญแหล่งหนึ่งของประเทศ นอกจากนั้นองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูงและมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างความเจริญและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวม

โดยสรุปแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทั้งในเขตเมืองและชนบท การพัฒนาประเทศทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ เป็นประการสำคัญ

หลักการของการปกครองท้องถิ่น

หลักการของการปกครองท้องถิ่น หมายถึงลักษณะและองค์ประกอบสำคัญ ที่ขาดไม่ได้ของการปกครองท้องถิ่นทุกระบบ หากขาดไปหรือมีองค์ประกอบต่าง ๆ ไม่ครบถ้วนหรือมีองค์ประกอบครบถ้วนแต่ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ก็ถือว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่สมบูรณ์ ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ตามหลักการของการปกครองท้องถิ่นตามแบบสากล

ลักษณะและองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีอย่างน้อย 3 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งถือเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นทั่วไป นอกจากนั้นความเป็นอิสระในการปกครองตนเองยังเชื่อมโยงอยู่กับแนวคิดทางสังคมวิทยาและมานุษยวิทยาในเรื่อง สิทธิชุมชน (community right)

ซึ่งมีทัศนะว่าชุมชนเป็นรากฐานดั้งเดิมของสังคมการเมืองของมนุษย์และดำรงอยู่ก่อนความเป็นรัฐชาติ (nation state) ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังชุมชนเป็นเวลานานมาก

แม้ว่ารัฐชาติจะมีความจำเป็นในสังคมยุคหลังในแง่ของการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลกยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ดีกว่าระบบชุมชนหรือท้องถิ่นแบบดั้งเดิม แต่ในแง่การปกครองหรือการจัดระเบียบสังคมภายใน รัฐชาติก็ไม่ควรละเมิดสิทธิความเป็นชุมชนซึ่งเป็นสิทธิดั้งเดิมและมีเหตุผลทางวัฒนธรรมรองรับอยู่ ดังนั้น การผสมผสานแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน กับแนวคิดเรื่องความเป็นรัฐชาติซึ่งเป็นแนวคิดสมัยใหม่เข้าด้วยกันจึงเกิดขึ้นในลักษณะของการผสมผสานและประนีประนอม คือ รัฐชาติยอมรับแนวคิดและการดำรงอยู่ของสิทธิชุมชน ส่วนชุมชนก็ยอมรับความสำคัญและความจำเป็นในการอยู่ใต้โครงสร้างของรัฐชาติในแง่ของความมั่นคงและนโยบายหลักซึ่งกำหนดในนามของรัฐชาติ ยอมรับในความเป็นส่วนหนึ่งของการเป็นรัฐชาติเดียวกัน ยอมรับบทบาทของรัฐชาติในเวทีโลก รวมถึงสัญลักษณ์ที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแสดงถึงความ เป็นรัฐชาติเดียวกัน เช่น ธงชาติ ศาสนา หรือพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของ รัฐชาติซึ่งถือเป็นศูนย์รวมทางจิตใจ แต่ในขณะเดียวกันในส่วนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่นซึ่งไม่กระทบกระเทือนต่อความ เป็นเอกภาพและความมั่นคงของ รัฐชาติก็ยังคงต้องมอบสิทธิในการดำเนินการนั้น ใให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น ดำเนินวิถีชีวิตของตนได้อย่างเป็นอิสระ ส่วนจะกำหนด ความหมายและขอบเขตของความเป็นอิสระไว้เพียงใดและอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับ ข้อตกลงของแต่ละประเทศว่าจะนิยามบทบาทและภารกิจของความเป็น รัฐชาติไว้ อย่างไร โดยข้อตกลงนั้นจะถูกกำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศใน หลักทั่วไปหรือแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่าจะอะไรคือบทบาทที่รัฐ (รัฐบาลกลาง) เป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนใดที่จะมอบอำนาจให้ชุมชนหรือท้องถิ่นมีบทบาทใน การปกครองตนเอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนด ความสัมพันธ์ดังกล่าวไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและใน หมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ภายใต้หลักการแห่งความเป็นอิสระในการปกครองตนเองนี้ ท้องถิ่นอาจดำเนินการใด ๆ อันนำมาซึ่งความผาสุก ผลประโยชน์อันชอบธรรมของส่วนรวม คุณภาพชีวิต และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นของตน แต่ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายบ้านเมืองหรือนโยบายของรัฐบาล

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าภายใต้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมีขอบเขตเพียงใดจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศในส่วนที่เป็นรายละเอียด

การปกครองตนเองและการจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานหรือองค์กรทางการบริหารที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมาย การจัดทำบริการสาธารณะตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆเช่นเดียวกันกับองค์กรของรัฐบาลกลางแต่มีความแตกต่างกันตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศดังเช่นองค์กรของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขึ้นตรงต่อองค์กรของรัฐบาลกลางในเชิงของสายการบังคับบัญชาเหมือนหน่วยงานของรัฐบาลกลางที่อาจมีภารกิจหรืออาจมีหน่วยดำเนินการอยู่ในภูมิภาคหรือท้องถิ่น (แต่อาจให้ความร่วมมือในเชิงนโยบาย) หากแต่เป็นองค์กรทางการบริหารที่มีความเป็นอิสระทางการบริหารในตัวเองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสถานะเสมอกัน เท่าเทียมกัน ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเหนือกว่ากันเนื่องจากถือว่าท้องถิ่นทุกท้องถิ่นไม่ว่าจะมีขนาดหรือความเจริญทางเศรษฐกิจมากน้อยต่างกันเพียงใด ย่อมมีความเสมอกันในหลักการแห่งสิทธิชุมชน เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะร่ำรวยหรือยากดมีเงินอย่างไรก็มีสถานะแห่งความเป็นพลเมืองของรัฐเท่าเทียมกัน

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (authority) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากในการจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กิจกรรมทางการบริหารส่วนใหญ่จำเป็นต้องใช้อำนาจปกครองในการดำเนินการเช่นเดียวกับการจัดทำบริการสาธารณะอื่น ๆ ของรัฐบาลกลางเช่นกัน

ภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ การดำเนินการของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ จะต้องมิกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับเสมอ มิฉะนั้นจะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐ (ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นกัน ดังนั้นการดำเนินการจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะซึ่งดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายรองรับการใช้อำนาจของตนเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นการทั่วไป

การกำหนดอำนาจให้กับท้องถิ่นในลักษณะนี้กฎหมายกำหนดไว้เป็นการทั่วไป ครอบคลุมพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมิได้กำหนดเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง เช่นอำนาจว่าด้วยสิทธิชุมชน อำนาจว่าด้วยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น (เช่นพระราชบัญญัติต่างๆ ตลอดจนกฎเกณฑ์แห่ง

กฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองต่างๆที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหาร เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น)

2.2 อำนาจอหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจอหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบโดยเฉพาะ

กฎหมายลักษณะนี้ได้กำหนดเอาไว้เพื่อให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของตนเองซึ่งมีความแตกต่างกันตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น กฎหมายลักษณะเช่นนี้อาจเรียกว่าเป็น **กฎหมายท้องถิ่น** เนื่องจากมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อท้องถิ่นอื่นๆ ดังเช่นกฎหมายแห่งรัฐ นอกจากนั้นกฎหมายประเภทนี้ถือเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแห่งรัฐ การตรากฎหมายท้องถิ่นจะต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายในชั้นที่สูงกว่ารองรับหรืออีกนัยหนึ่งต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแห่งรัฐ

ในกรณีของประเทศไทย กฎหมายท้องถิ่นอาจเรียกโดยรวมว่า **ข้อบัญญัติ** เช่น กฎหมายท้องถิ่นที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 หรือพระราชบัญญัติอื่น กฎหมายที่ตราโดยเทศบาลเรียกว่าเทศบาลบัญญัติ ซึ่งอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น

ผลของการมีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนี้ จึงทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้โดยชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามหลักนิติรัฐ

3. การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น (participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ การคิด การตัดสินใจ การลงมือกระทำกิจการบางอย่าง ตลอดจนมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ และการได้รับผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะ

ผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เช่นเดียวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งประเทศเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองทุกระบบและทุกระดับย่อมต้องยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ การปกครองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกันย่อมต้องยึดถือหลักการนี้โดยเคร่งครัด

นักวิชาการส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากทั้งระบอบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นต่างยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางและมีหลักการสำคัญอยู่ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั่นเอง

ส่วนประเด็นเรื่องการควบคุม ตรวจสอบนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการหนึ่ง que แสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยและเป็นเครื่องป้องกันมิให้ตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามา ดำเนินการใดๆโดยไม่ฟังเสียงของประชาชน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นการบิดเบือนเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตยและเจตนารมณ์ของระบบการปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบของประชาชนต่อผู้ปกครองนั้นจำเป็นต้องมีวิธีการทั้งทางการเมืองและวิธีการตามกฎหมาย วิธีการทางการเมืองเช่น การเรียกร้อง การชุมนุม การกดดันหรือการใช้ความรุนแรง ส่วนวิธีการตามกฎหมายหมายถึงการมีระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจเป็นการกำหนดโครงสร้างให้มีการควบคุม ตรวจสอบหรือคานอำนาจระหว่างส่วนต่างๆซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป

ดังนั้นในหลักการสากลจึงมักกำหนดให้ประชาชนมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารและตัวแทนได้โดยตรง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่นและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและตัวแทนได้ในกรณีที่ไม่วะทำหน้าที่ตามที่ประชาชนต้องการ

โดยสรุป เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นคือ การกำหนดองค์ประกอบหรือวิธีการที่จะทำให้ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างผาสุก มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างดีที่สุด และหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามหลักการเหล่านี้เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ไม่ได้เจาะจงลงไปในรายละเอียดในวิธีการปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศหรือแต่ละท้องถิ่นจะไปปรับประยุกต์หรือกำหนดรายละเอียดกันเองเช่น การออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีรูปแบบและโครงสร้างอย่างไร มีฝ่ายอะไรบ้าง ทำหน้าที่อย่างไร ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ระบบการจัดเก็บรายได้และการบริหารรายได้ รายจ่ายจะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วแต่ละประเทศก็มีวิธีการในรายละเอียดแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและประวัติศาสตร์ของตน แม้ในประเทศเดียวกันรูปแบบทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีรายละเอียดแตกต่างกัน ทั้งนี้เป็นไปตามความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารของแต่ละท้องถิ่นในแต่ละประเทศ

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะการจัดโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายในประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของขนาดและความสำคัญของท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างเช่น การบริหารท้องถิ่นในเขตนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นเมืองหรือท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดของประเทศมักจะใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรูปแบบพิเศษหรือแบบเฉพาะ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากขนาดจำนวนประชากร กิจกรรมของเมือง รวมทั้งสภาพปัญหาของเมืองที่มีความ

สลับซับซ้อนมากกว่าเมืองทั่วไป ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อการกำหนดรูปแบบโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จุดมุ่งหมายสูงสุดก็คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการบริหารที่มุ่งตอบสนองกับความต้องการของประชาชนนั่นเอง

แม้ว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมการเมืองและวัฒนธรรมดังได้กล่าวข้างต้น แต่โดยหลักพื้นฐานแล้วมีความคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกันเพียงอาจเรียกชื่อหรือมีรายละเอียดแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย หรืออาจมีลักษณะผสมผสานกัน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบคณะกรรมการ (commission form)

รูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยองค์การบริหารในรูปของคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งหรือการสรรหาก็ตาม ทำหน้าที่ทั้งทางด้านการออกกฎระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการดำเนินการ ตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงาน และทำหน้าที่ทางการบริหารไปด้วยในเวลาเดียวกัน เช่นอาจแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในองค์การบริหารออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ แต่ละฝ่ายมีกรรมการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้การควบคุมหรือประสานงานของประธานคณะกรรมการหรือประธานกรรมการบริหาร

รูปแบบคณะกรรมการมีข้อดี ตรงที่สามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แต่มีข้อเสียคือ มีโอกาสที่จะเป็นเผด็จการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เรียกว่า คณาธิปไตย (oligarchy) สูงและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมใน ทางตรงกันข้าม หากคณะกรรมการมีปัญหาความขัดแย้งกันในแง่ตัวบุคคลหรือผลประโยชน์อาจนำมาซึ่งความคิดขัดแย้งในการบริหารงานของส่วนรวมทำให้เกิดความเสียหายขึ้นมาได้

2. รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหาร (commission and administrative form)

รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหาร เป็นรูปแบบที่พัฒนามาจากรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วยคณะกรรมการและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติ ทำหน้าที่นำเอานโยบายซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และรายงานผลให้คณะกรรมการทราบ การบริหารในรูปแบบนี้ คณะกรรมการอาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือบางส่วนมาจากการเลือกตั้ง บางส่วนมาจากการแต่งตั้ง หรือเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ ส่วนผู้บริหารอาจมาจากการทำสัญญาจ้างจากนักบริหารมืออาชีพที่มีประสบการณ์ด้านการบริหารท้องถิ่นมาแล้วก็ได้ ในประเทศไทย เคยนำรูปแบบของผู้บริหารที่เรียกว่าผู้จัดการเมือง (city manager) มาใช้ในการบริหารเมืองพัทยา (ก่อน พ.ศ.2542) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงทั่วโลกและเป็นแหล่งที่ทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมากมหาศาลจึงจำเป็นต้องใช้ผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพเพื่อก่อให้เกิดการบริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ท้องถิ่น

3. รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร (council and executive form)

รูปแบบคณะกรรมการและผู้บริหารเป็นรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในปัจจุบันเนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด การบริหารงานรูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยโครงสร้าง 2 ส่วน คือ สภาและฝ่ายบริหาร

3.1 สภา ประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือการแต่งตั้ง หรือการเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่งก็ได้ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยผู้บริหารคนหนึ่งหรือคณะผู้บริหาร ซึ่งอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (direct election) หรือการเลือกตั้งโดยอ้อม (indirect election) ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหมายถึง

ผู้บริหารที่มาจากพรรคคนเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารที่เข้าสู่อำนาจดำรงตำแหน่งในลักษณะนี้เกิดจากการที่ประชาชนเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหาร โดยเฉพาะจึงถือว่าเป็นการแสดงเจตนาของประชาชนโดยตรง ดังนั้นสภาจึงไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจหรือถอดถอนได้ เนื่องจากถือเป็น “คนของประชาชน” ไม่ใช่ “คนของสภา” เหมือนกับฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคเลือกตั้งโดยอ้อม ดังนั้นการถอดถอนจึงต้องกระทำโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของอำนาจโดยตรง ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจึงถือว่าเป็นผู้บริหารที่มีเสถียรภาพ หรือมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคเลือกตั้งโดยอ้อม จึงเรียกฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคเลือกตั้งโดยตรงนี้ว่า ผู้บริหารแบบมีความเข้มแข็งหรือมีเสถียรภาพ (strong executive)

ส่วนฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคเลือกตั้งโดยอ้อม หมายถึงฝ่ายบริหารที่มาจากพรรคเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นจึงอาจถูกถอดถอนโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ฝ่ายบริหารลักษณะนี้จึงต้องบริหารงานภายใต้การประนีประนอมกับสมาชิกกลุ่มต่างๆของสภาท้องถิ่นค่อนข้างมาก ในหลายกรณีการบริหารงานขาดเสถียรภาพ จึงถือว่าเป็นฝ่ายบริหารที่ไม่เข้มแข็งเหมือนแบบแรก

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น คำถามสำคัญซึ่งมักเกิดขึ้นเสมอคือ ในเมื่อท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการกับชีวิตและความเป็นอยู่ตามหลักของการปกครองตนเองแล้ว ถ้าเช่นนั้นบทบาทของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับชาติคืออะไร ใครมีความสำคัญกว่ากัน หากมีความเห็นขัดแย้งกันในเชิงนโยบายเช่นรัฐบาลต้องการพลังงานไฟฟ้าสำรองของประเทศเพื่อรองรับกับการขยายตัวของเศรษฐกิจภาคอุตสาหกรรมซึ่งเป็นนโยบายหลักทางเศรษฐกิจของรัฐบาลแห่งชาติ แต่การทำโครงการขนาดใหญ่นี้มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของโครงการและประชาชนในท้องถิ่น ที่ไม่ต้องการให้มีโครงการเช่นนั้นเกิดขึ้นในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่นของตนเนื่องจากเห็นว่าจะกระทบกระเทือนต่อ

วิถีชีวิต ความเป็นอยู่และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น จึงรวมตัวกันคัดค้านโดย
 อ้าง สิทธิชุมชน ซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรองในขณะที่รัฐบาลแห่งชาติอ้าง
ผลประโยชน์ของชาติ

หากกรณีเป็นความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นเช่นนี้เกิดขึ้น
 บ่อย ๆ ในโครงการที่เป็นเรื่องสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นกรณีการ
 สร้างเขื่อนขนาดใหญ่ การวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติหรือโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์
 ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์วิกฤตของการใช้พลังงานน้ำมัน อาจนำไปสู่
 ความชะงักงันในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนสร้างปัญหาความขัดแย้งหรือไม่ และ
 การอ้างผลประโยชน์ของชาติจะมีความสำคัญอยู่เหนือท้องถิ่นซึ่งเป็นการละเมิดสิทธิ
 ชุมชนหรือไม่ คำว่าผลประโยชน์ของชาติมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใดและในทาง
 ตรงกันข้ามสิทธิชุมชนซึ่งเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นมี
 ขอบเขตแค่ไหน เพียงใด

จากคำถามสำคัญเหล่านี้จึงนำไปสู่การพิจารณาหาหลักการที่จะกำหนด
 ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างระบบการบริหารท้องถิ่นกับระบบการบริหาร
 ประเทศเพื่อให้เกิดความชัดเจนและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้องและเหมาะสม
 ต่อไป

เพื่อที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ดังกล่าวให้ชัดเจนควรเริ่มต้นจากการ
 พิจารณาแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและความสำคัญของรัฐ อำนาจอ
 ภายในรัฐและรูปแบบการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็น
 รากฐานของระบบความสัมพันธ์ทางการปกครองของรัฐ

บทบาทและความสำคัญของรัฐ

การศึกษาเกี่ยวกับการกำเนิด บทบาทและพัฒนาการของรัฐในสังคมต่าง ๆ
 นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในทางรัฐศาสตร์ ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ
 เกี่ยวกับรัฐ เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ
 ทางรัฐศาสตร์ การปกครอง กฎหมาย และรัฐประศาสนศาสตร์อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น
 การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเมือง พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์หรือ

ประชาสังคม (civil society) นโยบายสาธารณะ กฎหมายมหาชน และการปกครองท้องถิ่น ล้วนต้องอาศัยหลักการและแนวคิดต่าง ๆ จากการศึกษาเรื่องรัฐเป็นพื้นฐานทั้งสิ้น

บทบาทและความสำคัญของรัฐมีวิวัฒนาการที่ยาวนานตั้งแต่ยุคกรีกและโรมัน แต่รัฐสมัยใหม่ได้เริ่มต้นขึ้นในยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 16 ภายใต้การขับเคลื่อนของระบบทุนนิยม (Giddens, 1990, p. 62, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ถิมมณี, 2542, หน้า 1)

บทบาทของรัฐมีความแตกต่างกันไปตามแต่เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ บางประเทศรัฐมีบทบาทในการควบคุมสังคมสูงมาก บดบังบทบาทของสถาบันทางการเมืองและสังคมอื่น ๆ อย่างสิ้นเชิง แต่ในสังคมที่กระแสแนวคิดของทุนนิยมเสรีได้รับการยอมรับสูง บทบาทของรัฐในสังคมนั้นก็ลดน้อยลง นอกจากนี้วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศก็มีส่วนในการกำหนดบทบาทของรัฐด้วยเช่นกัน เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีประวัติศาสตร์ของการกำเนิดรัฐชาติสมัยใหม่จากประชาสังคมซึ่งมีความหลากหลายทั้งเชื้อชาติภาษา และวัฒนธรรม จึงเป็นรากฐานที่มาของการปกครองตนเองและไม่ยอมรับการครอบงำของรัฐบาลกลาง

แม้ว่าทฤษฎีและแนวความคิดในการศึกษาบทบาทและความสำคัญของรัฐ จะมีความแตกต่างหลากหลายอย่างมากในทางทฤษฎีแต่อาจสรุปแนวคิดสำคัญได้เป็น 2 กลุ่มคือ

1. กลุ่มที่เน้นบทบาทและความสำคัญของระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบเสรีนิยมหรือเสรีนิยมประชาธิปไตย (liberal democracy)

กลุ่มนี้ให้ความสำคัญอยู่กับระบบเศรษฐกิจที่เป็นการแข่งขันกันอย่างเสรีภายใต้ระบบกลไกตลาด (price mechanism) ตามแนวคิดของอาดัม สมิท (Adam Smith) ซึ่งเชื่อว่าจะนำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรทางสังคมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดภายใต้ระบบเศรษฐกิจเช่นนี้รัฐควรเข้ามาแทรกแซงสังคมหรือระบบการเมืองให้น้อยที่สุด ควรทำเฉพาะเรื่องที่ยจำเป็น เช่น การป้องกันประเทศ การควบคุมและบังคับใช้

กฎหมายและการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการนำไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

2. กลุ่มที่เน้นบทบาทและความสำคัญของรัฐหรือรัฐนิยม (statist model)

กลุ่มนี้เห็นว่าบทบาทของรัฐต่อสังคมนั้นยังคงมีความจำเป็น เนื่องจากระบบเสรีนิยมประชาธิปไตยนั้น โดยเนื้อแท้เป็นการครอบงำของกลุ่มนายทุนโดยอาศัยเงื่อนไขในการแสวงหาอำนาจและการควบคุมทางสังคมเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองซึ่งผ่านการรับรองโดยกติกาทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรมเชิงอำนาจเท่านั้น ดังนั้นรัฐจึงเป็นเสมือนกรรมการหรือผู้ควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจไปโดยมิชอบและยังเป็นหลักประกันความยุติธรรมทางสังคมให้กับประชาชนส่วนใหญ่อีกด้วย นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการส่วนหนึ่งยอมรับว่าสถานะและบทบาทของรัฐสมัยใหม่ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในดินแดนของตนและเป็นผู้มีสิทธิอำนาจเหนือสุดในการบังคับใช้กฎหมายทั้งปวง (Dunlevy, & O'Leary, 1987, pp. 1-4, อ้างถึงใน อนุสรณ์ ลีम्मณี, 2542, หน้า 30)

หลักการและแนวคิดในเรื่องการยอมรับบทบาทของรัฐในลักษณะนี้เอง ทำให้สถานะของรัฐหรือรัฐบาลในฐานะตัวแทนอันชอบธรรมและสูงสุดของ “ชาติ” จึงมีสถานะเหนือกว่าอำนาจอื่น ๆ

อำนาจภายในรัฐ

อำนาจภายในรัฐหรืออำนาจอธิปไตย แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ

1. อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

คือ อำนาจในการตรากฎหมาย และตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงสภาท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. อำนาจฝ่ายบริหาร

คืออำนาจที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจนี้ คือ รัฐบาลซึ่งจะกระทำโดยผ่านกลไกหรือเครื่องมืออัน ได้แก่ ระบบราชการ (bureaucracy) นั่นเอง นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงอำนาจทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

ระบบราชการในแต่ละประเทศมีการจัดรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไป ตามสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่โดยทั่วไปแล้วอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ คือระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง โครงสร้างในส่วนที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน มีหน้าที่กำหนดนโยบายและรวมถึงการรับนโยบายจากรัฐบาลและสั่งการไปยังหน่วยปฏิบัติการต่างๆ ตามสายการบังคับบัญชา รวมถึงการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมด้วย โดยทั่วไประบบบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง และ กรม ตลอดจนหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง โครงสร้างส่วนที่เป็นผู้ปฏิบัติตามแนวทาง นโยบายหรือตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้นำเอาบริการสาธารณะต่าง ๆ ไปปฏิบัติให้ถึงประชาชน โดยทั่วไปหน่วยงานส่วนภูมิภาคจะอยู่ภายใต้สังกัดหรือการควบคุมของหน่วยงานส่วนกลาง

ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง โครงสร้างในส่วนที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อจัดทำภารกิจในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการของการปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีพนักงาน เจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากรเป็นของตนเอง

การจัดแบ่งระบบบริหารราชการออกเป็น 3 ลักษณะดังกล่าว แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป เช่น บางประเทศมีการจัดระบบราชการครบทั้ง 3 ลักษณะ คือ มีระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ส่วนในบางประเทศมีเพียง 2 ลักษณะ คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลางและระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลี และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ความแตกต่างของการจัดระบบบริหารราชการของแต่ละประเทศอยู่ที่การมีหรือไม่มีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค บางประเทศมีความเห็นว่าการมีตัวแทนของรัฐบาลกลางในการทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำภารกิจบางประเภท ซึ่งรัฐบาลไม่ได้มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น ภารกิจด้านความมั่นคง และภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณและเทคโนโลยีระดับสูง แต่บางประเทศกลับคิดว่าระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพเพียงพอที่จะสามารถดำเนินการจัดทำภารกิจทั้งหลายได้ด้วยตนเองไม่จำเป็นต้องมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้เกิดความซ้ำซ้อนอีก

ส่วนเรื่องการกำกับดูแล รัฐบาลกลางก็เพียงกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ทั่วไปไม่ลงไปควบคุมในรายละเอียด กรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติก็จะใช้องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดแทนหน่วยงานส่วนกลางหรือภูมิภาค รัฐบาลในระบบเช่นนี้ ได้มอบหมายงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นบริการสาธารณะเกือบทั้งหมด ส่วนรัฐบาลกลางคงไว้เฉพาะภารกิจที่สำคัญ เช่น ด้านความมั่นคงของประเทศและการทหาร ด้านเศรษฐกิจ ด้านการทูต และด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศที่สำคัญเท่านั้น

3. อำนาจฝ่ายตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาและตัดสินคดีต่าง ๆ ผู้ใช้อำนาจนี้คือ ศาลซึ่งมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายตุลาการ

เพื่อให้เกิดระบบการคานอำนาจ (check and balance) และเกิดความยุติธรรมกับประชาชน

รูปแบบการใช้อำนาจในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกระบวนการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศต่างๆ มักปรากฏการใช้อำนาจอยู่ 3 ลักษณะ คือ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจทางการบริหารทั้ง 3 ลักษณะมีหลักการที่แตกต่างกัน รวมถึงเงื่อนไขความเหมาะสมในการใช้อำนาจที่แตกต่างกันออกไปด้วย

การใช้อำนาจทั้ง 3 ลักษณะ มีข้อดีและข้อเสียในการใช้แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของภารกิจและความพร้อมของทั้งผู้ที่ใช้อำนาจ ตลอดจนความต้องการของประชาชนเป็นประการสำคัญ

1. การรวมอำนาจ (centralization)

หมายถึงการกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารในเรื่องสำคัญทั้งหมด หรือเกือบทั้งหมด รวมศูนย์อยู่กับผู้มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว หรือหน่วยงานเดียว ตัวอย่างของระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่ ระบบการบริหารงานของกระทรวง หรือกรม ซึ่งเป็นระบบบริหารราชการส่วนกลาง หน่วยงานในระดับปฏิบัติจะต้องขออนุญาต อนุมัติ หรือรายงานตรงต่อผู้มีอำนาจ ตามสายการบังคับบัญชาจนถึงผู้บริหารระดับสูงสุดเพื่อทราบหรือวินิจฉัยสั่งการ

ข้อดีของการใช้อำนาจในลักษณะนี้ก็คือ มีความเป็นเอกภาพทางการบริหาร รวมถึงรวดเร็วในการตัดสินใจในบางกรณี แต่ข้อเสียก็คือค่อนข้างมีลักษณะเผด็จการรวมถึงอาจไม่มีความรอบคอบเพียงพออาจนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการที่ผิดพลาดและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามการรวมอำนาจมีความจำเป็นในบางภารกิจหรือบางสถานการณ์ เช่น ในภารกิจด้านความมั่นคงของประเทศหรือการแก้ปัญหา

บางอย่างในสถานการณ์ฉุกเฉิน การรวมอำนาจอาจทำให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็วทันเหตุการณ์ในระดับชาติ การรวมอำนาจบางอย่างเอาไว้มีผลต่อความรู้สึกถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น อำนาจอธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจทางทหาร ซึ่งควรจะต้องรวมศูนย์เพื่อให้เกิดความมีเอกภาพและบูรณภาพเหนือดินแดน

โดยสรุปการรวมอำนาจเหมาะสมกับการใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือการรวมศูนย์จิตใจของคนในชาติ แต่ไม่ควรใช้กับเรื่องที่เป็นรายละเอียดหรือเรื่องที่อยู่ในทางปฏิบัติต้องใช้ความยืดหยุ่นหรือมีลักษณะเฉพาะค่อนข้างสูง เช่นการแก้ปัญหาของชุมชนแต่ละแห่ง การรวมอำนาจจะก่อให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการตัดสินใจ

2. การแบ่งอำนาจ (deconcentration)

หมายถึง การแบ่งอำนาจหน้าที่ทางการบริหารบางส่วนให้กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้สะดวก รวดเร็ว เพื่อให้การบริการประชาชนมีความคล่องตัวขึ้นแต่ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหน่วยงานต้นสังกัด

3. การกระจายอำนาจ (decentralization)

หมายถึง การมอบหมายให้หน่วยงานในระดับรองลงไปมีอำนาจในการตัดสินใจหรือดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเองตามความจำเป็นและความเหมาะสม โดยไม่ต้องรอการอนุมัติหรือตัดสินใจจากหน่วยเหนือตลอดจนมีอิสระในการดำเนินการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบในผลขั้นสุดท้ายของการตัดสินใจหรือดำเนินการนั้น

การกระจายอำนาจมีความสำคัญและความจำเป็นในการบริหารงานทุกระดับ เนื่องจากก่อให้เกิดความคล่องตัวในการตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ในขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่

การกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ตลอดจนริเริ่มแผนงาน โครงการต่าง ๆ ได้ตรงกับความต้องการจำเป็นและความต้องการของผู้รับบริการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการทางการบริหารและประการสำคัญคือแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย

ในบริบทของการปกครองท้องถิ่นนั้นการกระจายอำนาจการปกครองมีความหมายถึงความเป็นอิสระของราชการบังคับบัญชาไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคโดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป การกระจายอำนาจทางการบริหารมีความเกี่ยวข้องและมีความหมายใกล้เคียงกันกับการปกครองตนเองอย่างมาก

การกระจายอำนาจ แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นในระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างมากก็ตาม แต่การดำเนินการก็ต้องเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ที่ดีและเหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละท้องถิ่นจึงจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน หากการกระจายอำนาจไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เหมาะสมแล้วการบริหารจัดการอาจประสบความล้มเหลวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน

3.1 หลักเกณฑ์ทั่วไปของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้

3.1.1 ความต้องการของผู้ที่จะรับมอบอำนาจตลอดจนความจำเป็นในการรับมอบอำนาจ

3.1.2 ความพร้อมของผู้รับมอบอำนาจและขีดความสามารถในการบริหารจัดการ

3.1.3 ความคุ้มค่าของการดำเนินการ

3.1.4 ผลกระทบอื่น ๆ เช่น ความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์

จากหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้น จะเห็นว่า การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้องไม่จำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะเดียวกัน หากแต่ควรต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมกับแต่

ละท้องถิ่นในการรับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากว่าภารกิจบางอย่างท้องถิ่นหนึ่งอาจมีปัญหา ความจำเป็นหรือมีความต้องการอย่างหนึ่งในขณะที่บางท้องถิ่นไม่มีปัญหาเช่นนั้น จึงไม่มีความจำเป็นและไม่มีความต้องการ

ส่วนประเด็นที่มีการกล่าวถึงกันมากในเรื่องของการกระจายอำนาจ คือ เรื่องความพร้อมของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ การกระจายอำนาจไปโดยที่ผู้รับมอบอำนาจไม่มีความพร้อมในการที่จะประสบความสำเร็จมีอยู่สูงมากซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ความพร้อมในการรับมอบอำนาจ ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น ความรู้ ความเข้าใจของประชาชน งบประมาณ บุคลากรและผู้บริหาร เป็นต้น

นอกจากนั้นเรื่องความคุ้มค่าของการจัดทำภารกิจก็เป็นเรื่องสำคัญอย่างมากเนื่องจากในหลักการบริการสาธารณะโดยทั่วไปแล้ว การคิดต้นทุนต่อหน่วยในการจัดทำบริการสาธารณะนับเป็นเรื่องจำเป็นในการพิจารณาตัดสินใจเชิงนโยบาย ส่วนผลกระทบอื่น ๆ ต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อพิจารณาในแง่การปกครองท้องถิ่นในเรื่องการกระจายอำนาจแล้ว ควรกล่าวถึงลักษณะของภารกิจหรือบริการสาธารณะที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักของความเป็นอิสระและการปกครองตนเอง

3.2 ประเภทของภารกิจที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น

แนวทางในการวิเคราะห์ปัญหานี้ควรพิจารณาควบคู่กับการพิจารณาเรื่องการรวมอำนาจ ภารกิจที่จำเป็นต้องรวมอำนาจเท่านั้นที่ควรสงวนไว้ให้เป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง นอกเหนือจากสิ่งเหล่านี้แล้วควรกระจายไปให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมเป็นผู้ดำเนินการทั้งสิ้น เราอาจพิจารณาประเภทของภารกิจที่ควรกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่มีความพร้อมดำเนินการได้ใน 7 ลักษณะด้วยกัน คือ (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2546, หน้า 53 – 54)

3.2.1 การบริการสาธารณะที่เป็นการสนองความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชน เช่น ประปา ตลาด ท่าเรือ สถานีขนส่ง ฯลฯ

3.2.2 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยภายในท้องถิ่น

3.2.3 การจัดสวัสดิการสังคมและการประชาสงเคราะห์

3.2.4 การจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.2.5 การส่งเสริมและอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.2.6 การอำนวยความสะดวกและบริการประชาชน

3.2.7 การพัฒนาท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจทั้ง 7 ลักษณะ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจที่เหมาะสมดังที่ได้กล่าวมาแล้วจึงจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเน้นไป ในลักษณะของการกระจายอำนาจเป็นด้านหลักก็ตาม แต่เนื่องจากระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ระบบของความเป็นรัฐชาติซึ่งมีสาระสำคัญในเรื่องของความเป็นเอกภาพและบูรณภาพแห่งดินแดน ดังนั้นการควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นระบบย่อยของรัฐชาติจึงยังคงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง

ในปัจจุบันนี้วงวิชาการนิยมใช้คำว่า “กำกับดูแล” แทนคำว่า “ควบคุมดูแล” ซึ่งความหมายที่แท้จริงก็คือ รัฐจะต้องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ หน้าที่ของรัฐก็คือดูแลอย่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเมิดกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน หรือประเทศชาติ โดยส่วนรวมเท่านั้น อุปมาดังกรรมการตัดสินการแข่งขันฟุตบอลกรรมการไม่มีสิทธิ์เข้าไปก้าวก่ายการวางแผน หรือการเล่นของนักฟุตบอลและต้องปล่อยให้ เป็นไปอย่างอิสระตราบเท่าที่ยังไม่มีการละเมิดกติกาการแข่งขัน แต่เมื่อใดนักฟุตบอลละเมิดกติกากรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎกล่าวคือให้เตะลูกโทษ ให้ใบเหลือง หรือใบแดง ตามแต่ความร้ายแรงของการละเมิดกติกานั้น

หน้าที่หลักของรัฐต่อระบบการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกประการหนึ่งก็คือ การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ไม่ว่าจะในรูปแบบของงบประมาณ เงินอุดหนุน หรือความรู้ทางวิชาการที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ

จากหลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เห็นแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรได้ศึกษาแนวคิดในการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่สำคัญเพื่อให้เห็นว่าจากหลักการและแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับร่วมกันนั้น ในขั้นของการปฏิบัติประเทศต่างๆ ได้นำหลักการและแนวคิดไปใช้กับการจัดระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศอย่างไร ทั้งนี้จะพิจารณาเป็นกรณีศึกษาเพียง 4 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้เท่านั้น

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นผู้นำของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประเทศหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีหลักการปกครองที่ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนในทุกระดับ ในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการจัดรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายตามสภาพแวดล้อมและที่สำคัญคือเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นรัฐบาลระดับต่างๆ เพียงตรากฎหมายรับรองสิทธิขององค์กรที่จัดตั้งตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นเท่านั้น แสดงให้เห็นถึงหลักการของความเป็นอิสระและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

1.การจัดระบบการปกครอง

ประเทศสหรัฐอเมริกา มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal state) ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ จำนวน 50 มลรัฐ และจัดการปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ

1.1 การปกครองส่วนกลางหรือรัฐบาลกลาง (federal government)

ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด มีอำนาจหน้าที่บริหารประเทศตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่นในเรื่องเกี่ยวกับการทหารหรือความมั่นคงของประเทศ เรื่องเศรษฐกิจหรือเรื่องเกี่ยวกับการต่างประเทศ เป็นต้น

ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยวุฒิสภา (House of Senate) จำนวน 100 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาผู้แทนราษฎร (House of Common) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากแต่ละมลรัฐจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของมลรัฐนั้นๆ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายตุลาการได้แก่ศาลสูง (Supreme Court) หัวหน้าศาลสูงมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีทำหน้าที่ตัดสินคดีที่มาจากศาลอุทธรณ์หรือตัดสินกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่างรัฐต่างๆ หรือรัฐต่างๆ กับรัฐบาลกลาง

1.2 การปกครองระดับมลรัฐ (state government)

การปกครองระดับมลรัฐเป็นการปกครองระดับท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองค่อนข้างมาก แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญของตนเองซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าแต่ละมลรัฐต้องการจะกำหนดรูปแบบและความสัมพันธ์ทางการปกครองในมลรัฐของตนอย่างไร

การปกครองระดับมลรัฐแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ส่วนคืออำนาจฝ่ายบริหาร อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายตุลาการเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง หัวหน้าฝ่ายบริหารคือผู้ว่าการมลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตมลรัฐนั้น เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน

1.3. การปกครองระดับท้องถิ่น (local government)

การปกครองระดับท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เป็นส่วนย่อยของมลรัฐซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายกันออกไปในแต่ละมลรัฐ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ รัฐบาลระดับมลรัฐจะทำหน้าที่ออกกฎหมายรับรองสถานภาพของรูปแบบการปกครองนั้นๆ เพื่อให้มีผลทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามความต้องการของประชาชน

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนย่อยของมลรัฐได้แก่

1.3.1 ซิตีหรือมิวนิซิพอล (city or municipal)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยย่อยของมลรัฐซึ่งมีแหล่งที่มาในฐานะชุมชนดั้งเดิม มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชนในเขตพื้นที่นั้นในรูปแบบคล้ายกับเทศบาล โครงสร้างและอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายซึ่งออกโดยมลรัฐทั้งนี้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ มลรัฐเพียงตรากฎหมายที่เรียกว่า "กฎบัตร" (charter) เพื่อรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ซิตีหรือมิวนิซิพอลแต่ละแห่งจะมี "กฎบัตร" เฉพาะที่จะกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของตนเอง

การบริหารงานของซิตีหรือมิวนิซิพอลนิยมใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี-สภามากที่สุด (ร้อยละ 53) รองลงมาคือรูปแบบสภา - ผู้จัดการ (ร้อยละ 38) นอกนั้นเป็นแบบอื่นๆ เช่น คณะกรรมการหรือที่ประชุมเมือง เป็นต้น

1.3.2 เคาน์ตี (county)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยย่อยของมลรัฐซึ่งมีแหล่งที่มาจากความต้องการของมลรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการต่างๆ ของมลรัฐหรือหนึ่งเป็นสาขาย่อยของมลรัฐนั่นเอง ดังนั้นจึงมีวัตถุประสงค์หรือการก่อตั้งแตกต่างจากซิตีหรือมิวนิซิพอลตรงที่อาจไม่ได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของประชาชน แต่ก็มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกันจัดตั้งได้ทั้งในเขตเมืองและชนบท

เคาน์ตี มีขนาดและประชากรไม่แน่นอนอาจมีขนาดเล็กมีประชากรน้อยหรืออาจเป็นชุมชนขนาดใหญ่ก็ได้ เช่น เคาน์ตีเลิฟวิง (Loving county) ในรัฐเท็กซัส มีประชากรเพียง 67 คนในขณะที่เคาน์ตี ลอส แองเจลีส (Los Angeles county) ในรัฐแคลิฟอร์เนียมีประชากรอยู่อาศัยกว่า 9,519,338 คน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 หน้า 321)

การบริหารเคาน์ตี โดยทั่วไปประกอบด้วยคณะกรรมการ 3-5 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระคราวละ 4 ปี นอกจากนั้นประชาชนในเคาน์ตียังเลือกตั้งตำแหน่งอื่นๆเช่นผู้ตรวจสอบบัญชี ทนายความ เจ้าหน้าที่การคลัง เป็นต้น ในการบริหารงาน คณะกรรมการเคาน์ตีอาจแต่งตั้งหรือว่าจ้างผู้บริหารหรือผู้จัดการแลเจ้าหน้าที่แผนกต่างๆมาดำเนินการเกี่ยวกับงานประจำหรือภารกิจต่างๆของเคาน์ตีก็ได้

1.3.3 ทาวน์และทาวน์ชิพ (town and township)

เป็นหน่วยย่อยของเคาน์ตีซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆเดิมการปกครองแบบนี้เป็นประชาธิปไตยทางตรงคือสมาชิกของเมืองจะมาประชุมปรึกษาหารือกันและดำเนินการในกิจการต่างๆของเมืองที่เรียกว่าการประชุมเมือง (town meeting) ต่อมาเมืองได้ขยายตัวขึ้นจึงปรับปรุงรูปแบบเป็นการให้ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานจำนวน 3-7 คนแล้วให้ทำหน้าที่ในการว่าจ้างและควบคุมผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากการแต่งตั้งหรือว่าจ้าง

1.3.4 เขตพิเศษ (special district)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งหน่วยงานอื่นๆไม่มีความชำนาญหรือทำไม่ได้หรือไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเช่นเขตเฝ้าระวังภัยพิบัติจากพายุประจำถิ่น เขตอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม เขตควบคุมไฟฟ้า เป็นต้น

การบริหารเขตพิเศษเริ่มจากประชาชนลงประชามติจัดตั้งแล้วให้มลรัฐดำเนินการประกาศรับรองและออกกฎบัตร การบริหารอาจมีการจ้างคณะกรรมการและบุคลากรขึ้นมาบริหารจัดการโดยประชาชนในเขตนั้นต้องเสียภาษีสำหรับบริการของเขตพิเศษดังกล่าวด้วย

1.3.5 เขตโรงเรียน (school district)

ถือเป็นเขตพิเศษประเภทหนึ่งซึ่งมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับเรื่องการจัดการศึกษาเช่นเรื่องหลักสูตร การเรียนการสอน การกำหนดอัตราค่าเล่าเรียน จำนวนครูเป็นต้น เขตโรงเรียนบริหารโดยคณะกรรมการซึ่งประชาชนเลือกจำนวน 5-7 คนทำหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายและควบคุมหัวหน้าสำนักงานการศึกษาหรือโรงเรียนในเขตให้ปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการ

2. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น กรณีเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง มีลักษณะความเป็นเมืองซึ่งมีปัญหาซับซ้อนก็ใช้รูปแบบขององค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความจำเป็น เช่นอาจใช้รูปแบบเคาน์ตี ซึ่งอาจแบ่งเป็นเคาน์ตีในเขตเมืองและเคาน์ตีในเขตชนบทซึ่งอาจมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามความจำเป็นของท้องถิ่น หรืออาจใช้รูปแบบของซิตีซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง (general purpose) และมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางกว่าเคาน์ตี ในทางตรงกันข้ามประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่เฉพาะเพียงอย่างเดียวที่ประชาชนเห็นว่ามีความสำคัญสูงสุดต่อชีวิตและความเป็นอยู่เช่นด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีความหลากหลายตามความต้องการของประชาชน ตลอดจนอาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามความจำเป็นเมื่อสภาพความจำเป็นของท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

3. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความเป็นอิสระกับประชาชนในท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก รัฐบาลกลางให้ความเป็นอิสระกับมลรัฐต่างๆปกครองตนเองอย่างเต็มที่เช่นให้อำนาจแต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐ ซึ่งทำให้สามารถกำหนดหลักการและโครงสร้างทางการปกครองของตนเองได้ไม่ถูกจำกัดและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป

เพียงแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ ในขณะที่เดียวกันระบบการปกครองภายในมลรัฐก็ให้อิสระกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดหลักการและรูปแบบการปกครองตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐภายใต้กฎหมายแห่งรัฐที่เรียกว่า **The Home Rule Charter** ซึ่งมีสาระสำคัญคือให้สิทธิแก่ประชาชนในมลรัฐต่างๆเลือกรูปแบบและวิธีการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้

ในระดับมลรัฐมีกฎหมายกลางที่เรียกว่า **General Charters** ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่างๆภายในมลรัฐซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานกลาง ส่วนในรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่จะตกลงกันเอง โดยมลรัฐจะเป็นผู้ออกกฎบัตร(Charter) รับรองสถานะตามกฎหมาย ตลอดจนให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

2. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งนับว่ามีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและระบบกฎหมายที่มีความก้าวหน้าและถือเป็นประเทศต้นแบบได้ประเทศหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับหลักการให้ความเป็นอิสระกับท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมาก

1. การจัดระบบการปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสแบ่งระบบการปกครองออกเป็น 3 ส่วนคือ การปกครองส่วนกลางซึ่งประกอบด้วยกระทรวงและหน่วยงานต่างๆที่เป็นหน่วยงานส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาคได้แก่ภาคและจังหวัด และการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่เทศบาล (commune) และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งได้แก่นครปารีส ลียงส์ (Lyon) และมาร์เซย์ (Marseille)

1.1 การปกครองส่วนกลาง

ประกอบด้วยประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทำหน้าที่เป็นประมุขของรัฐและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีใน

ฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆตามคำแนะนำของ นายกรัฐมนตรี

1.2 การปกครองส่วนภูมิภาค

ประกอบด้วย ภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการภาคและจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางและเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการประสานงานและบังคับบัญชาส่วนราชการต่างๆที่รัฐบาลกลางส่งไปปฏิบัติราชการในจังหวัดต่างๆทั่วประเทศตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ กรณีเห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ถูกต้องให้ดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัย ส่วนผู้ว่าราชการภาคก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นที่ตั้งของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานด้านการพัฒนา การประสานแผน การศึกษาและวิจัยที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น

แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะคือ

1.3.1 เทศบาล (commune)

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีจำนวนมากที่สุดถึง 36,580 แห่ง และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล (ปี พ.ศ. 2546) ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 90 เป็นเทศบาลขนาดเล็กในเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งมีประชากรต่ำกว่า 1,500 คน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546. หน้า 107) แม้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่จะประสบปัญหาประสิทธิภาพทางการบริหารและไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในเชิงงบประมาณซึ่งส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะก็ตาม แต่เทศบาลถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นและมีผลด้านความรู้สึกและวัฒนธรรมของประชาชนอย่างมาก

1.3.2 จังหวัด (Departement)

ในยุคหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีวัตถุประสงค์จะให้หน่วยควบคุมท้องถิ่นเพื่อเป็นการรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง ต่อมาหลังปี ค.ศ. 1980 พื้นที่จังหวัดได้ถูก

กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซ้อนไปกับจังหวัดที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเดิมและได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับสภาจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตจังหวัดจึงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตามเขตที่เรียกว่ากึ่งต็อง (canton) เขตละ 1 คน สภาจังหวัดกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจังหวัดหรือหน้าที่อื่นที่เห็นว่ามีความจำเป็นต่อผลประโยชน์ของจังหวัดโดยมีประธานสภาจังหวัดซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลสภาจังหวัดให้บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

1.3.3 ภาค (Region)

ภาคเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากแนวคิดที่ต้องการจัดตั้งเขตการปกครองขนาดใหญ่เพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมดำเนินการได้อย่างเป็นระบบและประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้แผนพัฒนาระดับภาคของรัฐบาล

ภาคประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วนด้วยกันคือ

1.3.3.1 สภาภาค

ประกอบด้วยสมาชิกสภาภาคซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากจังหวัดต่างๆที่อยู่ในเขตการปกครองของภาคนั้นๆมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี มีหน้าที่ด้านการกำหนดยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับภาคให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระดับชาติโดยกระบวนการที่เน้นการมีส่วนร่วมและการประสานแผนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆในภาคนั้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาในส่วนของภาคด้วย ในขณะที่เดียวกันภาคเป็นหน่วยทางการบริหารโดยมีประธานสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

1.3.3.2 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

ประกอบด้วยสมาชิก 40-110 คนประกอบด้วยสมาชิก 4 กลุ่มคือตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาคและผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคในด้านการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

1.3.3.3 องค์กรฝ่ายบริหารภาค

เป็นหน่วยทางการบริหารขนาดใหญ่ซึ่งมีประธานสภาภาคที่มาจาก การเลือกของสมาชิกสภาภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ลักษณะงานส่วนใหญ่จะเน้นหนักด้านด้านการบริหารจัดการ ด้านการวางแผนและการประสานแผนกับหน่วยงานตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ในเขตความรับผิดชอบของภาค

2. ความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศฝรั่งเศสให้อิสระกับประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก โดยจะเห็นได้ว่าประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองทุกระดับตั้งแต่ระดับฐานรากคือเทศบาล ระดับจังหวัด ระดับภาคและระดับประเทศ แม้ว่ารัฐบาลจะมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคคือผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล แต่ก็เพียงพอการกำกับดูแลภายหลัง (posteriori) ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและประโยชน์ของท้องถิ่น โดยกลไกศาลปกครอง มิใช่เป็นการควบคุมหรือแทรกแซงกระบวนการคิดหรือการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

3. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งของเอเชียที่ได้มีการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล แม้ว่าจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ โดยสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้ชนะสงครามและกำหนดให้ญี่ปุ่นต้องปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยคณะยึดครองในปี ค.ศ.1947 ก็ตาม

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของผู้ปุ่นที่มีการกำหนดหลักการที่ว่าด้วย ความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในมาตรา 92 ถึงมาตรา 95 นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งคือ **กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)** ซึ่งได้วางแนวทางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในแง่ภารกิจ งบประมาณและการบริหารงานบุคคลตลอดจนกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางให้มีความเหมาะสมตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

1. การจัดระบบการปกครอง

ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วนคือ

1.1 การปกครองส่วนกลาง

ประกอบด้วยส่วนราชการอันได้แก่กระทรวงและหน่วยงานต่างๆซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1.2.1 รูปแบบทั่วไป ได้แก่จังหวัดและเทศบาล

1.2.2 รูปแบบพิเศษ แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1.2.2.1 เขตพิเศษ (special ward/Ku)

1.2.2.2 สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(cooperative of local authorities/Jimu –Kumiai)

1.2.2.3 เขตทรัพย์สิน (property wards)

1.2.2.4 บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น (local development cooperation)

2. โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย สภา กับฝ่ายบริหาร สภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง

โดยตรงของประชาชน ซึ่งมีจำนวนแตกต่างกันตามประเภทของสภาและขนาดของท้องถิ่นดังนี้

- 1) สภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 40 -120 คน
- 2) สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 30 -100 คน
- 3) สภาเทศบาลเมืองและสภาเทศบาลหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกระหว่าง 12 – 30 คน

ส่วนฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับเทศบาลเรียกว่านายกเทศมนตรี ทั้งสองระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารแต่ละระดับอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีมาช่วยปฏิบัติงานได้

3. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมต่างๆที่เป็นความจำเป็นของท้องถิ่น ตลอดจนดำเนินการจัดทำภารกิจเชิงนโยบายซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาลอีกด้วย

4. ความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการสากล กล่าวคือให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก กำกับดูแลเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติของการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว ความสัมพันธ์ด้านหลักคือการให้การสนับสนุนด้านงบประมาณหรือคำแนะนำทางด้านวิชาการหรือเทคนิคหรือการมอบหมายนโยบายที่เป็นภาพรวมของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกประการหนึ่งการควบคุมการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะเช่นศาล เป็นหลักการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับมากกว่าในยุคปัจจุบัน

3. สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศในเอเชียที่มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมาไม่นานนักใกล้เคียงกับประเทศไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีจะมีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับการปกครองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 แต่เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศไม่ราบรื่นอันเนื่องจากการทำสงครามแบ่งแยกเป็นสาธารณรัฐเกาหลีเหนือ – ใต้ ตลอดจนการปกครองประเทศแบบเผด็จการสมัยประธานาธิบดี ปาค จุง ฮี ซึ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองด้วยการรวมอำนาจและการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก จนกระทั่งถึงปีค.ศ.1995 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ครั้งสำคัญให้มีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยและสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและความป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

1. การจัดระบบการปกครอง

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐเดี่ยวไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับคือ

1.1 การปกครองส่วนกลาง

มีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร กระทรวง ทบวง หน่วยงานและองค์กรอิสระต่างๆ ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในส่วนที่เป็นนโยบายของชาติ ตลอดจนควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดทำนองเดียวกับประเทศอื่นๆ โดยทั่วไป

1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลีแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ

1.2.1 รูปแบบทั่วไปอาจแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

1.2.1.1 ระดับบน

ได้แก่จังหวัด (province/Do) และมหานคร (metropolitan) ระดับจังหวัดมี 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด Kyonggi, Kangwon, Chungchogbuk, Chungchongnam, Chollabuk, Chollanam, Kyongsangbuk, Kyongsangnamc และจังหวัด Cheju ส่วนมหานครมี 6 แห่ง ได้แก่ Pusan, Taegu, Inchon, Kwangju, Taejon และ Ulsan

1.2.1.2 ระดับล่าง

ได้แก่เมือง (city) และKun (county)

เมืองและKun มีสาขาย่อยคือ Dong (หมู่บ้านในเขตเมือง) และ Eup (หมู่บ้านในเขตชนบท)

1.2.2 รูปแบบพิเศษ

เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีเพียงแห่งเดียวคือกรุงโซล (Seoul Special Metropolitan) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวงทำนองเดียวกันกับกรุงเทพมหานครในประเทศไทย ภายในเขตกรุงโซลแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือ กรุงโซลและเขตการปกครองต่างๆ (Ku) จำนวน 25 เขต (คล้ายกับเขตซึ่งเป็นหน่วยย่อยของกรุงเทพมหานคร)

2. โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้รูปแบบสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หัวหน้าฝ่ายบริหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับจังหวัดและมหานครเรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หัวหน้าฝ่ายบริหารระดับเมืองเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayer)

อำนาจหน้าที่ของสภาคือการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และเป็นตัวแทนของประชาชนในการเสนอแนะต่างๆที่เป็นปัญหาและข้อเรียกร้องของประชาชน ส่วนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารมีหน้าที่บริหารกิจการการจั้ดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

รับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติและเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติ นโยบายที่รัฐบาลมอบหมายและมีผลกระทบต่อท้องถิ่น

3. การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายที่กำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่กฎหมาย Local Autonomy ค.ศ.1949 แก้ไขเพิ่มเติมถึงค.ศ.1995 ซึ่งสรุปสาระสำคัญคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับอาจทำภารกิจได้ตาม ความจำเป็นและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ภายใต้ ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจซึ่งแต่ละระดับทำหน้าที่ได้แตกต่างกัน

4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานภายใต้ ขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของตนแต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลกลางก็ยังคงมีอำนาจใน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อมิให้ดำเนินการใดๆที่มีขัดด้วย กฎหมายและเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงมี การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

4.1 การให้คำปรึกษาแนะนำและให้การสนับสนุนด้านงบประมาณตามความจำเป็นตลอดจนการสนับสนุนแนะนำด้านเทคนิค

4.2 การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

4.2.1 การตรวจสอบโดยรัฐสภา เช่นการตั้งกระทู้ถาม การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ ประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการตั้ง กรรมการเพื่อสืบสวน สอบสวนการกระทำซึ่งมีขัดด้วยกฎหมายหรือสร้างความ เดือดร้อนให้กับประชาชนในท้องถิ่น การตัดงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

4.2.2 การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

กระทรวงที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะได้แก่ กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน (คล้ายกับกระทรวงมหาดไทย) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจยับยั้ง สั่งให้แก้ไข หรือสั่งเพิกถอนการดำเนินการใดๆที่เห็นว่ามิชอบด้วยกฎหมายหรืออาจสร้างปัญหาแก่ประชาชนและท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

4.2.3 การตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ

หมายถึงการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดีความที่มีผู้ฟ้องต่อศาล เพื่อสั่งดำเนินการระงับ ยกเลิกหรือเพิกถอนหรือจ่ายค่าชดเชยความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่นนั้น การทำความเข้าใจวัตถุประสงค์และหลักการของการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนนับว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้ง และสามารถวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง สาระสำคัญที่พึงจะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนก็คือ ความหมาย วัตถุประสงค์ รูปแบบขององค์กรการบริหาร ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองประเทศซึ่งมีทั้งลักษณะของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ในส่วนของการกระจายอำนาจนับว่าเป็นสาระสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่ถูกต้องจะต้องยึดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละที่ซึ่งมักมีเงื่อนไขที่แตกต่างกันออกไป และเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของรัฐชาติ การกำกับดูแลจากรัฐจึงยังคงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น แต่การกำกับดูแลต้องกระทำภายใต้หลักการแห่งการไม่แทรกแซงและช่วยเหลือให้สามารถทำหน้าที่เพื่อประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ ทำให้เห็นตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมถึง การนำเอาหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากลมาใช้ในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การให้อิสระและการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งแต่ละ ประเทศจะมีรูปแบบและ โครงสร้างที่แตกต่างกันไปตามความเหมาะสมกับบริบท ในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมตลอดจนประวัติศาสตร์ของประเทศนั้นๆ

คำถามท้ายบท

จงตอบคำถามต่อไปนี้พอสังเขป

1. การปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล มีความหมายอย่างไร
2. จงอธิบายถึงบทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบอบ
ประชาธิปไตย
3. การปกครองท้องถิ่น มีหลักการอย่างไร
4. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความหมายอย่างไร
5. จงอธิบายถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกับการ
บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. โครงสร้างโดยทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นกี่ส่วน
อะไรบ้าง