

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รวมทั้งของต่างประเทศโดยทั่วไปในเวลานี้ กล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ อีกทั้งมีการปรับตัวจากสภาพที่เป็นอยู่ในแบบเดิมๆ อย่างมากในหลายๆ ด้าน ซึ่งเหตุปัจจัย รูปลักษณ์ และทิศทางแห่งการเปลี่ยนแปลงและการปรับตัวนี้ ปรากฏออกมาในสามลักษณะ กล่าวคือ ในประการหนึ่ง เกิดมาจากแรงผลักดันของกระแสการปกครองแบบประชาธิปไตยและกระบวนการทำให้การเมืองการปกครองเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ซึ่งเกิดอย่างกว้างขวางและมีพลังอยู่ทั่วโลก ซึ่งพลังผลักดันดังกล่าวมีผลทำให้การปกครองในแบบที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเลยต้องปรับตัวไปเป็นกึ่งประชาธิปไตย (Semi-democracy) และทำให้ประเทศที่ปกครองในระบอบกึ่งประชาธิปไตยต้องปรับ ไปเป็นประชาธิปไตยในระดับที่มากขึ้น รวมทั้งยังมีผลทำให้ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ต้องปรับไปเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy) รวมทั้งต้องปรับแนวคิดของประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เช่น ปรับใช้ระบบการถอดถอนผู้แทน ระบบเสนอกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ ฯลฯ นำมาใช้ในห้วงสมัยปัจจุบัน เป็นต้น

ประการที่สอง ปัจจัยที่มีผลกระทบอย่างสำคัญให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกสมัยปัจจุบันจำต้องปรับตัวไป ได้แก่ อิทธิพลของกระแสความคิดแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ในที่นี้อาจกล่าวสรุปได้ว่า กระแสความคิดดังกล่าวมีเป้าหมายต้องการลดทอนบทบาทของรัฐ ลดขนาดกำลังคนของภาครัฐ รวมทั้งต้องการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของระบบราชการ ประเภทต่างๆ เป็นสำคัญ โดยส่งเสริมให้ภาคสังคม ภาคประชาชน องค์กรเอกชน องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้เข้ามามีบทบาท และมีอำนาจหน้าที่แทน

ผลกระทบจากปัจจัยข้างต้นที่ปรากฏชัดเจนและเป็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ ก็คือ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจำนวนโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ของโลกในเวลานี้มีแนวโน้มที่จะลดจำนวนลงและเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปในลักษณะที่มีขนาดใหญ่ขึ้น อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากพอสมควรว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ได้รับความเห็นชอบจาก

ประชาชน (Consent) ตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือว่าเป็นการปกครองในแบบที่มีการสั่งการ หรือตรากฎหมายการบริหารจากองค์กรการเมืองระดับชาติ โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับความคิดและการยอมรับจากประชาชนในระดับท้องถิ่นมากนัก

ในประการสุดท้าย ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) ของชุมชนต่างๆ รวมทั้งการเกิดขึ้นของขบวนการสังคมแบบใหม่ (New Social Movement) ซึ่งมีฐานทางเศรษฐกิจสังคมอยู่ในเขตเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะใด เช่น มีการสร้างเมืองใหม่ มีการขยายเขตเมืองเดิมออกไป ฯลฯ ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสะอาด การกำจัดขยะและน้ำเสีย การให้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน การวัฒนธรรมและันทนาการ และการวางผังเมือง เป็นต้น นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวดซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแบบเดิมๆ อาจจะจัดบริการสาธารณะในเรื่องดังกล่าวได้บ้าง หรือไม่ได้เลย ก็ดูจะไม่เป็นประเด็นที่กระทบต่อการบริหารและการปกครองท้องถิ่นมากนัก

ทั้งนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า เมื่อการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองเกิดขึ้นในชุมชนและในสถานที่ต่างๆ กลุ่มคนและสังคมใหม่ๆ ในเขตเมืองก็จะมีวิวัฒนาการขึ้นด้วยเป็นเงาตามตัว ตัวอย่างเช่น กลุ่มสังคมในวิชาชีพต่างๆ ผู้ประกอบการอิสระ ผู้ทำงานภาคบริการ องค์กรธุรกิจ เช่น ธนาคาร ห้างสรรพสินค้า ตลอดจนถึงกลุ่มคนชั้นกลาง เป็นต้น และผู้คนเหล่านี้จะช้าหรือเร็วก็ย่อมจะมีความตระหนักและตื่นตัวในสภาพแวดล้อมและความเป็นอยู่ของตนเอง ตัวอย่างเช่น การเดินทางไปทำงานเป็นอย่างไร เรื่องขยะและของเสียของตนเองและชุมชนมีการกำจัดอย่างไร ชุมชนมีส่วนสาธารณะและการสันทนาการหรือไม่ ฯลฯ สรุปความแล้ว การเกิดขึ้นของกลุ่มสังคมใหม่ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยจะเกิดเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัวและปรับบทบาทในอีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยต่างๆ ดังที่กล่าวมาจะมีผลแปรเปลี่ยนไปในทิศทางใด ก็ย่อมขึ้นกับโครงสร้างการปกครองของประเทศนั้นๆ ว่ามีความเป็นประชาธิปไตยในการเมืองระดับชาติมากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เป็นที่สันนิษฐานว่า หากการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำ การจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ ก็ย่อมจะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ต่ำด้วย ในทางตรงข้าม หากการเมืองในระดับชาติมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่สูง ก็ย่อมมีผลเอื้ออำนวยและส่งเสริมให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับตัว ไปเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตยได้เป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม ที่กล่าวมาเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นมิได้เป็นกฎที่ตายตัวเสมอไป ทั้งนี้ เนื่องจากการปกครองระดับชาติ (National level) กับระดับท้องถิ่น (Local level) มีความต่างระดับกัน ฉะนั้น เราจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงภูมิหลังความเป็นมาของ

ประเทศนั้น ลักษณะทางการเมือง ตลอดจนกฎเกณฑ์กติกา และระบบค่านิยมของผู้คนในประเทศนั้นว่า นิยมให้องค์กรปกครองในระดับใดทำการหน้าที่ใดเป็นสำคัญประกอบด้วย

กล่าวเฉพาะในกรณีของประเทศไทย เป็นที่สังเกตพบได้ว่า เป็นประเทศที่ปกครองในแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 รวมทั้งมีการกระจายอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นระยะๆ มากกว่าจะมีโครงสร้างอำนาจในแบบที่กระจายออกจากศูนย์กลางออกไปตามชุมชนทางการเมืองต่างๆ กระนั้นก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบประชาธิปไตยก็ดีและกระแสโลกาภิวัตน์ก็ดี ส่งผลให้แนวความคิดและการรับรู้เรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม ธรรมชาติ ฯลฯ มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวางในสังคมไทยในระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่า ได้มีผลก่อให้เกิดข้อเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจในประเด็นต่างๆ เช่น การกระจายอำนาจทางการศึกษา การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจทางการบริหารทรัพยากร ฯลฯ รวมทั้งมีผลก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา โดยนับจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องมาตราบจนปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่ต่อเนื่องฉบับอื่นๆ นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นทั้งกรอบกติกาขององค์กรทางการเมือง และเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้มีการปรับตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมากยิ่งขึ้นที่กล่าวมานับรวมเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญอย่างยิ่งที่จะได้มีการศึกษาวิจัยถึงทิศทางของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รวมทั้งของต่างประเทศที่มีความสำคัญบางประเทศว่ามีการปรับตัวไปในลักษณะเป็นไปในทิศทางใดอยู่ในเวลานี้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้ นอกจากจะมีความสำคัญดังกล่าวไว้ข้างแล้วในบทนำ (1.1) ยังมีเหตุผลและความจำเป็นเป็นการเฉพาะในกรณีของประเทศไทยอีกด้วย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนโดยเฉพาะ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง จะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ไปจำนวนหลายฉบับแล้ว ประกอบกับได้มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกมาก โดยเข้าใจว่าคงจะมีต่อเนื่องไปอย่างไม่

หยุดหย่อน อีกทั้งยังมีข้อเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวมทั้งมีการปรับปรุงองค์กรปกครองอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค เป็นต้น ฉะนั้น การศึกษาวิจัยถึงเรื่อง “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ” จึงนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในบริบทของสังคมและการเมืองการปกครองของไทย เนื่องจากจะช่วยให้มีการกำหนดกรอบและทิศทางของการตรากฎหมาย และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ให้ไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องกับสภาพพัฒนาการของสังคม และการกำหนดหลักการให้ประเทศไทยมีการบริหารจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต่อไปอีกด้วย

การศึกษาวิจัยนี้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาไว้ดังต่อไปนี้

- 1.2.1 ศึกษาวิจัยถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ
- 1.2.2 ศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบและให้ความสำคัญแก่การศึกษาในประเด็นเฉพาะดังต่อไปนี้
 - (1) เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ
 - (2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่
 - (3) แหล่งที่มาของรายได้และระบบการคลัง
 - (4) ระบบการบริหารงานบุคคล
 - (5) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
 - (6) การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ
 - (7) การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง
- 1.2.3 แนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

ทั้งนี้ ในการศึกษาเพื่อการประเมินและตัดสินเชิงคุณค่าถึงแนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่าจะมีการศึกษาวิจัยการปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศในเชิงเปรียบเทียบกับประเทศไทยด้วยอีกรวม 7 ประเทศ (จำนวนดังกล่าวไม่นับรวมประเทศไทย) ได้แก่

- (1) ประเทศฝรั่งเศส
- (2) ประเทศสหราชอาณาจักร
- (3) ประเทศญี่ปุ่น
- (4) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)
- (5) ประเทศออสเตรเลีย
- (6) ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

(7) ประเทศสหรัฐอเมริกา

กล่าวโดยภาพรวมแล้ว คงจะพอเห็นได้ว่า การศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ รวม 7 ประเทศ (จำนวนดังกล่าวไม่นับรวมประเทศไทย) นี้ จะมีการศึกษาเปรียบเทียบทั้งกับประเทศหรือรัฐที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวรวม 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ รวมทั้งศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นรัฐรวมซึ่งปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ อีกรวม 3 ประเทศ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย ประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเน้นประเด็นของการศึกษาวิจัยต่างๆ ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.2.2

1.3 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยในเรื่อง “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ” มีกรอบของการศึกษาวิจัย ซึ่งเป็นแนวทางการวิเคราะห์อยู่ 3 กรอบใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

- ก. การศึกษาถึงโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ รวมทั้งองค์กรในระดับชั้นตรงกลางของรัฐ กับท้องถิ่น
- ค. การศึกษาถึงระดับชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.1 การศึกษาถึงโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (External structure of local government)

การศึกษานี้ นับได้ว่ามีความสำคัญเป็นประการเบื้องต้น เนื่องด้วยเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานะแวดล้อมและเป็นบริบทในเชิงสถาบัน ซึ่งมีส่วนกำหนดโครงสร้าง ลักษณะ และการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศหนึ่งๆ ได้เป็นอันมาก

โครงสร้างภายนอกที่สำคัญในประการแรก คือ รูปแบบของรัฐ ว่าประเทศนั้นๆ ปกครองในรูปแบบของรัฐเดี่ยว (Unitary state) หรือว่าเป็นรัฐรวม (Federal state)

“รัฐเดี่ยว” เป็นรัฐที่มีการรวมอำนาจอธิปไตย ทั้งในทางอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการไว้ที่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการนั้น ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง และมักจะมีการ “แบ่งอำนาจ” ออกไปให้ส่วนต่างๆ น้อยมาก หรือมีอาจ

เป็นไปได้เลย หากจะพอมีการแบ่งออกไปอยู่บ้าง ก็ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) เช่น การให้แต่ละเขตการปกครองมีสถานะนิติบัญญัติของตนเอง ซึ่งมีลักษณะเฉพาะเป็น อย่างยิ่ง และมีการปฏิบัติในประเทศสหราชอาณาจักร เป็นต้น

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า โดยปกติแล้ว ประเทศที่ปกครองในรูปแบบของรัฐเดี่ยว มักจะมีการ จัดแบ่งอำนาจการบริหาร ซึ่งเดิมรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลางออกไปในหลายระดับ ตัวอย่างเช่น มีการ แบ่งอำนาจบริหารออกไปให้ผู้แทนของรัฐปฏิบัติงานนอกเขตเมืองหลวงอย่างเป็นระบบ เรียกได้ว่าเป็น การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีการกระจายอำนาจ คือการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้การยอมรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินงานบริหาร การตัดสินใจทางการปกครอง และมีความเป็นอิสระทางการ คลัง และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของตน เป็นต้น

ที่กล่าวมาจะมีความแตกต่างจากการปกครองในรูปแบบ “สหพันธรัฐ” ซึ่งโดยปกติแล้ว การปกครองท้องถิ่นมักจะถือว่าเป็นกิจกรรมของรัฐบาลในระดับมลรัฐมากกว่าจะเป็นกิจกรรมหลัก ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ นอกจากนี้ รัฐบาลในระดับมลรัฐโดยทั่วไปก็มักจะมีฝ่าย บริหารของตนเอง และมีฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการของมลรัฐอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นปีกแผ่น ซึ่ง โครงสร้างทางสถาบันดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์โดยตรงและมีบทบาททั้งในทางบวกและ ในทางลบต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่าการดำเนินงานของรัฐบาลสหพันธ์

นอกจากรูปแบบของรัฐดังกล่าวแล้ว การศึกษาถึงภูมิหลัง ตลอดจนถึงลักษณะของ โครงสร้างของการบริหารราชการของประเทศนั้นก็มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย เนื่องด้วยแต่ละ ประเทศมักจะมีภูมิหลังที่เกี่ยวข้องกับการรวมชาติ การสร้างรัฐ ตลอดจนการสถาปนารัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลในระดับชาติที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น บางประเทศถือว่า รัฐบาลกลางควรจะมีขนาด เล็กและควรจะมีบทบาทไม่มากนัก เนื่องด้วยรัฐบาลกลางเป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ของการ รวมตัวกันของส่วนท้องถิ่น ในขณะที่บางประเทศถือว่า ท้องถิ่นเป็นผลมาจากการการเกิดรัฐบาล กลาง หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลกลางมีความสำคัญและมีสถานะที่สูงกว่าท้องถิ่น ปัญหา ของเรื่องนี้เชื่อมโยงทั้งกับภูมิหลัง หลักปรัชญาในการปกครองประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับระบบ ค่านิยมและวัฒนธรรมการศึกษาของประเทศต่างๆ เป็นสำคัญด้วย

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาที่เป็นรูปธรรม คือการพิจารณาถึงการจัดระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินของแต่ละประเทศว่ามีการจัดการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นกี่ระดับ เช่น แบ่งเป็น รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นในกรณีของประเทศสหพันธรัฐ และแบ่งเป็นการ บริหารราชการส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น กับแบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในกรณีของประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว

นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงจำนวนบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนฐานะทางการคลังขององค์กร ปกครองส่วนต่างๆ ว่ามีการกระจายตัวอย่างไร ตัวอย่างเช่น บุคลากรเป็นของส่วนกลางเท่าใด เป็น

ของส่วนท้องถิ่นจำนวนเท่าใด รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลกลาง รวมทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ของประเทศทั้งหมด หรืออาจจะเปรียบเทียบกับรายได้ประชาชาติของประเทศนั้น คิดเป็นสัดส่วนเท่าใด ฯลฯ เรื่องดังกล่าวนี้ นับเป็น “โครงสร้างภายนอก” ที่มีความสำคัญอยู่ไม่น้อย เนื่องด้วยควมมีประสิทธิภาพที่ดี ความมีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี มิใช่เป็นเรื่องที่เป็นหลักการลอยๆ หากแต่อยู่ที่การปฏิบัติงานได้และสามารถทำงานได้จริง คือสามารถตรวจสอบ และประเมินคุณค่าได้โดยองค์กรต่างๆ รวมทั้งโดยประชาชนในพื้นที่ต่างๆ

1.3.2 กรอบการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น รวมทั้งความสัมพันธ์ขององค์กรที่เป็นตัวแทนของรัฐประเภทต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญของการศึกษาเรื่องนี้ คือต้องการอธิบายให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มิใช่เป็นองค์กรที่มีเอกราชอธิปไตยของตนเอง แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระอย่างสูงในระดับใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถือว่าเป็นองค์กรปกครองที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐหนึ่งๆ ฉะนั้น จึงย่อมต้องมีความสัมพันธ์ทั้งในทางตรงและทางอ้อมกับองค์กรปกครองอื่นๆ (Intergovernmental relations) ซึ่งอยู่ในระดับต่างๆ ทั้งที่อยู่ส่วนกลางบ้าง ส่วนภูมิภาคบ้าง ฯลฯ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองในระดับชั้นอื่นๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นนี้ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่ควรแก่การศึกษาและพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีฐานะทางกฎหมายอย่างไรประการหนึ่ง และมีฐานะในทางสังคมการเมือง และการบริหารเป็นอย่างไรในอีกประการหนึ่ง

สถานะทางกฎหมายนับว่ามีความสำคัญเป็นประการเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีฐานะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้การรับรอง และการที่ประเทศนั้นๆ จะมีกฎหมายที่เป็นระเบียบแบบแผนกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น มีความเป็นอิสระ ซึ่งองค์กรปกครองอื่นๆควรให้การยอมรับและปฏิบัติตาม

ในส่วนของสถานะทางสังคมการเมืองและการบริหารนั้น จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศนั้นๆว่ามีสถานะต่ำกว่า คือขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง หรือเป็นส่วนร่วมกับรัฐบาลกลาง หรือมีสถานะที่เสมอภาคและสามารถแข่งขันกับรัฐบาลกลางได้ในบางเรื่อง

สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมืองจะมีผลกระทบต่อทั้งในทางตรงและในทางอ้อมต่อระบบการควบคุมและระบบการตรวจสอบ ซึ่งรัฐบาลกลางของทุกประเทศมีอำนาจหน้าที่ที่ชอบธรรมและพึงกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในประเทศของตน ตัวอย่างเช่น หากสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต่ำกว่าและขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลาง (Subordinate unit) ระบบการตรวจสอบและควบคุมก็เป็นที่เข้าใจว่าพึงเป็นไปได้ในแบบของผู้ที่มีอำนาจกระทำต่อผู้มีอำนาจน้อยกว่าที่อยู่ในสังกัดตน เช่น มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด มีการออกกฎระเบียบ คำสั่งต่างๆ ทางการบริหารอย่างเข้มงวด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มีอำนาจทำอะไรๆ ที่ส่วนกลางไม่อนุญาตให้กระทำได้ และควรที่จะขออนุญาตก่อนกระทำการใด เป็นต้น

ในทางตรงข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหุ้นส่วน (Partnership unit) กับรัฐบาลกลาง การควบคุมตรวจสอบ และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะมีลักษณะและทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไป ตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือกัน เป็นการกระทำก่อนแล้วรายงานให้ตรวจสอบภายหลัง มีการใช้กระบวนการทางศาลช่วยกำกับดูแล และเพิกถอนคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำการกิจหน้าที่ที่แข่งขันกับส่วนกลางได้บ้างในบางเรื่อง เป็นต้น

1.3.3 การศึกษาถึงระดับชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น และโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น

เรื่องชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Tier system of local government) ของประเทศต่างๆ ในเวลานี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศสหราชอาณาจักรบางส่วนกับประเทศออสเตรเลีย ในปัจจุบันใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว (One tier system) ในขณะที่ประเทศอื่นๆ นิยมใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (Two tier system) และเป็นระบบท้องถิ่นสามชั้น (Three tier system) ก็มีตัวอย่างปรากฏ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส

การกำหนดชั้นการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของความเป็นมาโดยวิวัฒนาการ บางส่วนเป็นเรื่องที่มีการกำหนดขึ้นในภายหลังตามแนวนโยบายการปกครองให้มีความทันสมัยของแต่ละประเทศ ทั้งนี้ จะมีการเขียนอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และหรือในกฎหมายบริหารของแต่ละประเทศ

ประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องของโครงสร้างภายใน จะเกี่ยวข้องกับการจัดรูปแบบองค์กร ซึ่งมีหลายๆ ลักษณะ นับตั้งแต่รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบสภา-ผู้บริหาร การเลือกผู้บริหาร โดยตรง การมีผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง การประชุมเมือง ฯลฯ องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศที่จัดรูปรัฐในแบบของรัฐเดี่ยวโดยทั่วไป มักจะมีรูปแบบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่แตกต่างหลากหลายมากนักหากจะเปรียบเทียบกับประเทศสหพันธรัฐ และข้อสำคัญอย่างยิ่งที่ควรจะต้องพิจารณาไปด้วยกัน ก็คือความชัดเจนของการกำหนด

ภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายพนักงานท้องถิ่น โดยที่เป้าประสงค์สูงสุดเข้าใจว่าจะอยู่ที่ว่า คือการมุ่งเป้าหมายไปที่การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานของตนเองได้ (Making local government work) มิใช่การให้แต่ละฝ่ายคานอำนาจ และตรวจสอบการทำงานกันเองอย่างมากเกินไปจนกว่าที่ระบบจะสามารถทำหน้าที่การทำงานอย่างเป็นรูปธรรม

มีพิทกกล่าวถึงเรื่องของระบบการบริหารงานบุคคล การคลังท้องถิ่น และภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรจะมิชอบขำและมีขนาดอยู่พอสมควร มิฉะนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะกลายเป็นเพียงองค์กรส่วนขยายส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง หรืออาจจะกลายเป็นองค์กรในแบบประชาธิปไตยที่ก็เป็นไปได้ กล่าวคือ ทำหน้าที่ให้บริการประชาชน เพราะถือว่าเป็นเรื่องการสังคมสงเคราะห์ คือเพื่อการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งประชาชนไม่จำเป็นต้องเข้ามารับผิดชอบ และไม่มีส่วนกำหนดเกณฑ์ต่างๆ อยู่เลย

การศึกษาวิจัยนี้ จะใช้กรอบการวิเคราะห์ทั้งในเรื่องของโครงสร้างภายนอก ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นและกรอบแนวความคิดเรื่องโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะใช้ที่เหมาะสมและมีคุณภาพ กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นที่ดีควรจะเป็นระบบที่เดินทางสายกลาง (Moderate regime) สามารถผสมผสานแรงผลักดันจากส่วนต่างๆ ได้อย่างมีความสมดุลพอสมควร อีกทั้งไม่ควรจะให้เกิดมีแรงผลักดันที่รวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centrifugal) หรือเกิดมีแรงผลักดันที่หนีออกจากศูนย์กลาง (Centripetal) มากจนเกินไปในทางใดทางหนึ่ง

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย และข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ และวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยทั้งจากหนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสาร งานวิจัย สิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งจากทางเว็บไซต์ต่างๆ

ตัวอย่างของข้อมูล และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งเว็บไซต์ที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยนี้ เช่น ข้อมูลจาก www.local-region.odpm.gov.uk; www.unescap.org; www.jilgc.org; www.mogaha.go.kr; www.nolg.gov.au; www.oedc.org; www.odci.gov; www.mememory.loc.gov; www.census.gov เป็นต้น

ข้อมูลที่ได้จากเอกสาร หนังสือ และจากเว็บไซต์ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น จะนำมาวิเคราะห์แบบพรรณนา และเรียงหัวข้อการศึกษาเป็นลำดับตามที่ระบุไว้แล้วในหัวข้อ 1.2

1.5 ระยะเวลาในการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้มีกรอบระยะเวลาของการศึกษาวิจัยประมาณ 2 เดือน

1.6 เล้าโครงการนำเสนอ

การศึกษานี้ได้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอออกเป็น 10 บท ดังต่อไปนี้

บทที่หนึ่ง บทนำ ในบทนี้จะกล่าวถึงความสำคัญของเรื่องที่จะศึกษา วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบข่ายและประเด็นที่จะศึกษา และกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

บทที่สอง การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

บทที่สาม การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส

บทที่สี่ การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร

บทที่ห้า การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น

บทที่หก การปกครองท้องถิ่นของเกาหลีใต้

บทที่เจ็ด การปกครองท้องถิ่นของประเทศออสเตรเลีย

บทที่แปด การปกครองท้องถิ่นของประเทศสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน

บทที่เก้า การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา

ทั้งนี้ในแต่ละบทนับจากบทที่ 2 จนถึงบทที่ 9 จะประกอบไปด้วยโครงสร้างหลักๆ ในแบบเดียวกัน ตามที่กล่าวรายละเอียดไว้แล้วในหัวข้อ 1.2

และบทสุดท้าย คือ บทสรุป จะมีการสรุปให้เห็นประเด็นของการศึกษาเปรียบเทียบในแง่มุมต่างๆ และจะกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ รวม 8 ประเทศ พร้อมทั้งมีการจัดทำข้อเสนอเรื่องทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตประกอบตามสมควร