

## บทที่ 6

### สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลี หรือ ประเทศเกาหลีใต้ ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลีทางทิศตะวันออกของทวีปเอเชีย เกาหลีใต้เป็นประเทศที่ถูกห้อมล้อมไปด้วยประเทศมหาอำนาจอย่างน้อย 3 ประเทศ ได้แก่ รัสเซียหรืออดีตสหภาพโซเวียต จีน และญี่ปุ่น เกาหลีใต้มีดินแดนทั้งหมด 222,000 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันมีประชากรกว่า 71 ล้านคน ด้วยประชากรและดินแดนที่มากมายเช่นนี้ การดูแลและจัดบริการสาธารณะให้เพียงพอแก่ความต้องการของประชาชนในประเทศ จึงเป็นภารกิจที่ท้าทายความสามารถในการบริหารจัดการของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ดังนั้น การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง จึงกลายเป็นทางเลือกหนึ่งที่รัฐบาลเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบันกำลังพยายามทำให้เกิดขึ้น ดังจะเห็นได้จากความพยายามในการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหลายต่อหลายครั้ง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้มีสมรรถนะในการบริหารจัดการมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็พยายามจะทำให้เกิดความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กันด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในเกาหลีใต้ เพิ่งจะมีการปฏิรูปกันอย่างจริงจังเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาเอง ทั้งที่รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้มีบทบัญญัติรับรอง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 แล้วก็ตาม ที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ทางการเมืองในระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นช่วงสงครามเกาหลีที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของเกาหลีใต้ต้องหยุดชะงักลง หรือจะเป็นการเข้าสู่อำนาจของรัฐบาลเผด็จการของปัก จุง ฮี ก็ตาม

เกาหลีใต้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (ในสมัยใหม่) ฉบับแรกตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 (Local Autonomy Act in 1949) และมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้หลายต่อหลายครั้ง และกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ.1995 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 เป็นต้นมา กล่าวคือเปิดโอกาสให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

## 6.1 โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศเกาหลีใต้ เป็นรัฐเดี่ยวแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ระดับ คือ รัฐบาลกลางในระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานของรัฐบาลกลางแบ่งออกเป็น 2 คณะกรรมการ, 14 กระทรวง, 5 สำนักงาน, 14 ทบวง และ 2 องค์กรอิสระ ในส่วนของรัฐสภาแห่งชาติ ประกอบไปด้วยสมาชิกรัฐสภา 299 คน โดย 250 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และสมาชิกอีก 49 คนมาจากการแบ่งสัดส่วนตามคะแนนที่ประชาชนลงให้กับพรรคการเมือง<sup>1</sup>

### 6.1.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น มี 2 รูปแบบได้แก่ รูปแบบทั่วไป (General From) และรูปแบบพิเศษ (Special From)

#### 6.1.1.1 รูปแบบทั่วไป (General From)

เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศเกาหลีใต้ ภายในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเอง ก็สามารถแบ่งอีก 2 ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper-level) ได้แก่ จังหวัด (Province) หรือ Do และมหานคร (Metropolitan)

ปัจจุบันเกาหลีใต้มีทั้งหมด 9 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด Kyonggi, จังหวัด Kangwon, จังหวัด Chungchogbuk, จังหวัด Chungchongnam, จังหวัด Chollabuk, จังหวัด Chollanam, จังหวัด Kyongsangbuk, จังหวัด Kyongsangnam และจังหวัด Cheju และ 6 มหานคร ได้แก่ เมือง Pusan, เมือง Taegu, เมือง Incheon, เมือง Kwangju, เมือง Taejon และเมือง Ulsan

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง(Lower-level) ได้แก่ เมือง (City) และ Kun (County) ในปัจจุบันจังหวัดทั้ง 9 ของเกาหลีใต้ มีเมือง และ Kun รวมกันทั้งสิ้น 158 แห่ง<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ทั้ง เมือง (City) และ Kun (County) ยังมีหน่วยงานสาขาที่ช่วยแบ่งเบาภาระของทั้งสององค์กรอีกนั่นก็คือ Dong (หมู่บ้านในเขตเมือง) และ Eup/Myon (หมู่บ้านในเขตชนบท) โดยสถานะของ ทั้ง Dong / Eup / Myon เป็นเพียงสาขาหรือเครื่องมือหนึ่งเท่านั้นที่ช่วยแบ่งเบาภาระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

#### 6.1.1.2 รูปแบบพิเศษ (Special From)

เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ มีเพียงแห่งเดียวในเกาหลีใต้ คือกรุงโซล (Seoul Special Metropolitan) ซึ่งเป็นเมืองหลวง เหตุที่กรุงโซลถูกจัดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพราะ เป็นเมืองขนาดใหญ่เป็นอันดับ 1 ของเกาหลี เป็นศูนย์กลางทางการค้าและธุรกิจ นอกจากนี้ยังเป็นเมืองที่มีประชากรอาศัยอยู่มากเป็นลำดับต้นๆ ของโลกด้วย

การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางที่มีต่อกรุงโซล แตกต่างจากจังหวัดหรือมหานครอื่นๆ เพราะกรุงโซลขึ้นต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง ผิดกับจังหวัดและมหานครอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารงานของรัฐและกิจการภายใน (MOGAHA) กล่าวคือ หากจะมีการตัดสินใจ หรือ ให้ความเห็นชอบใด ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของกรุงโซล รัฐมนตรีกระทรวงกิจการภายในต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าเสียก่อน นอกจากนี้ เมื่อเกิดกรณีพิพาทใดๆ ที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ ใ้สวนข้อเท็จจริง การเข้าไปไกล่เกลี่ยในกรณีพิพาทดังกล่าวต้องมีนายกรัฐมนตรีเข้าเป็นอนุญาโตตุลาการด้วย<sup>3</sup>

ในกรุงโซลเอง ก็มีการปกครอง 2 ระดับ คือ ระดับบน หรือ ที่เรียกว่า Seoul Special Metropolitan 1 แห่ง และระดับล่าง ที่เรียกว่า เขตปกครอง (Ku) มีจำนวน 25 แห่ง

จากที่กล่าวไปทั้งหมด สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 6.1 ประเภทและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้<sup>4</sup>

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวนรวม	ท้องถิ่นระดับบน	ท้องถิ่นระดับล่าง			
			จำนวน	เมือง (City)	Kun	Ku
จำนวนรวม	248	16	232	72	91	69
กรุงโซล (การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)	26	1	25	-	-	25
มหานคร						
Pusan	17	1	16	-	1	15
Taegu	9	1	8	-	1	7
Inchon	11	1	10	-	2	8
Kwangju	6	1	5	-	-	5
Taejon	6	1	5	-	-	5
Ulsan	6	1	5	-	1	4
จังหวัด						
Kyonggi	32	1	31	23	8	-
Kangwon	19	1	18	7	11	-
Chungchongbuk	12	1	11	3	8	-
Chungchongnam	16	1	15	6	9	-
Chollabuk	15	1	14	6	8	-
Chollanam	23	1	22	5	17	-
Kyongsangbuk	24	1	23	10	13	-
Kyongsangnam	21	1	20	10	10	-
Cheju	5	1	4	2	2	-

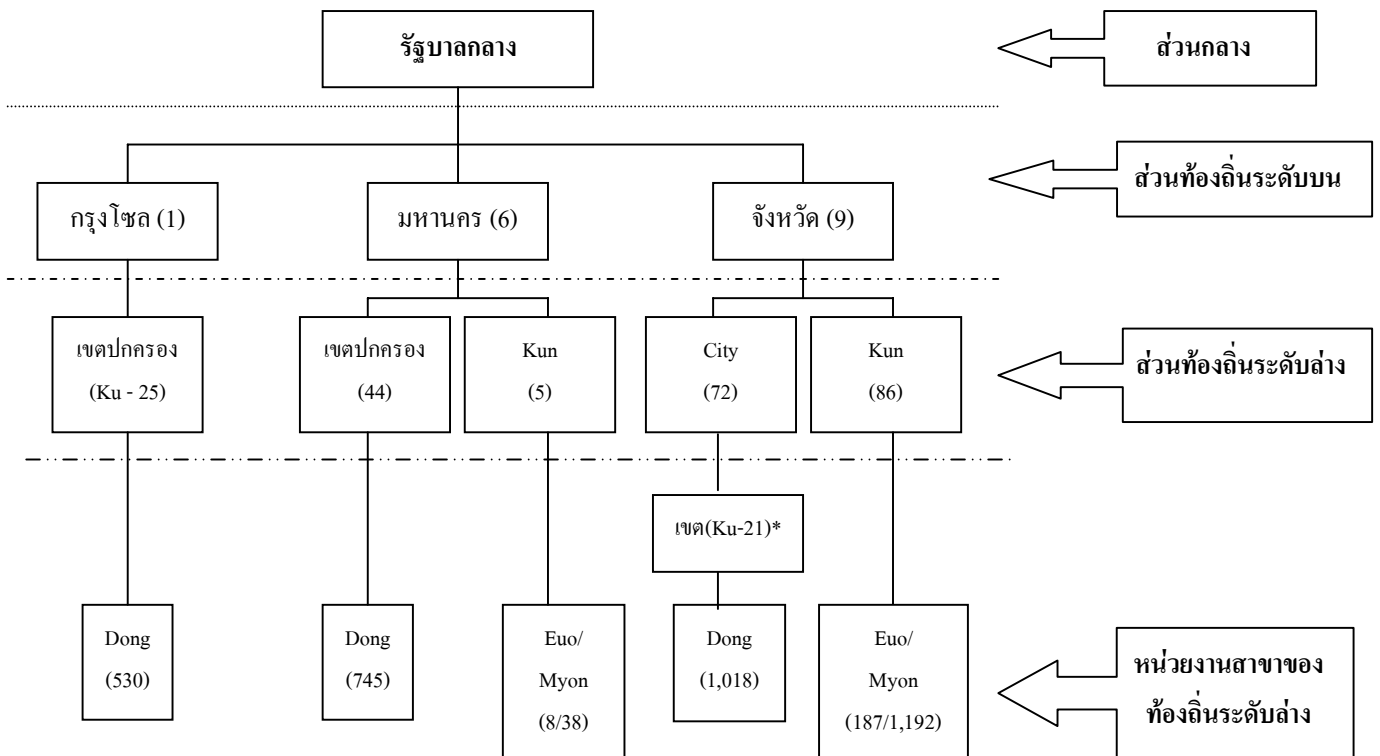
จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ มีการแบ่งประเภทและระดับกันอย่างชัดเจน รวมถึงองค์กรที่ต่างประเภทและต่างระดับกันนี้ก็มีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่แตกต่างกันด้วยซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 6.1.2 โครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้นว่า เกาหลีใต้เป็นรัฐเดี่ยว มีระบบการบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ไม่มีการบริหารในส่วนภูมิภาคเหมือนของประเทศไทย ใน

ขณะเดียวกัน การปกครองในระดับท้องถิ่นเองก็แบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับบนและระดับล่าง ซึ่งสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

แผนภาพที่ 6.1 แสดงลำดับชั้นและ โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>5</sup>



หมายเหตุ: - ตัวเลขภายใน ( ) แสดงถึงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 - หน่วยงานสาขาของท้องถิ่นระดับล่าง ถือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งหมด 3 ชื่อ คือ Dong, Eup และ Myon ส่วน Ku คือ หน่วยการปกครองระดับย่อยที่มีเฉพาะในเมืองที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คน

จากแผนภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า

ในกรุงโซล เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับบนคือ กรุงโซล ระดับล่าง ได้แก่ เขตปกครอง และ เขตปกครองมี Dong เป็นสาขาที่ช่วยในการบริหารงาน

ในมหานครทั้ง 6 เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับบนคือ มหานครทั้ง 6 ระดับล่าง ได้แก่ เขตปกครอง หรือ Kun (County) แล้วแต่กรณี โดยในเขตปกครองจะมี Dong เป็นสาขา ในขณะที่ Kun จะมี Euo หรือ Myon เป็นสาขาที่ช่วยในการบริหารงาน

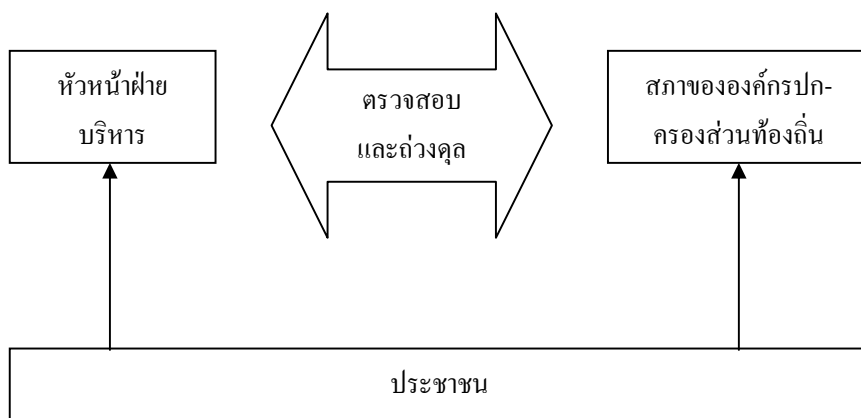
ในจังหวัดทั้ง 9 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ระดับ ได้แก่ระดับบนคือตัวจังหวัดเอง ระดับล่าง คือ เมือง (City) หรือ Kun (County) แล้วแต่กรณี โดยในเขตเมือง จะมี Dong เป็นสาขาที่ช่วยในการบริหารงาน ยกเว้นแต่ถ้าถ้าเมืองใดมีประชากรเกิน 500,000 คน จะมีเขต (Ku) ขึ้นมาอีกทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางอีกชั้นหนึ่ง

### 6.1.3 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ มีโครงสร้างเพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบที่แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยทั้ง 2 ส่วนต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนด้วยกันทั้งคู่ หรือที่เรามักเรียกกันว่ารูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) โดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร (The Chief Executive) มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถ้าเป็นจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) หรือถ้าเป็นในระดับเมือง จะเรียกว่านายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่เกาหลีใต้จะใช้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น เกาหลีใต้เคยใช้ระบบการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารจากรัฐบาลกลาง โดยผ่านกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในมาก่อน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในเกาหลีใต้เพิ่งจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงตามหลักทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ เมื่อ 7 ปีที่ผ่านมา<sup>6</sup>

### แผนภาพที่ 6.2 แสดงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในเกาหลีใต้มีรูปแบบที่เหมือนกัน แต่กฎหมายก็ยังกำหนดรายละเอียดบางอย่างให้มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะความแตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

#### 6.1.3.1 สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ มีวาระคราวละ 4 ปี โดยสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

#### ตารางที่ 6.2 แสดงจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นระดับบน<sup>7</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระดับบน)	จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น
Seoul	104
Pusan	49
Taegu	29
Inchon	29
Kwangju	17
Taejon	17
Ulsan	17
Kyonggi	97
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระดับบน)	จำนวนสมาชิกสภา
Kangwon	47
Chungbuk	27
Chonnam	36
Chonbuk	38
Chonnam	55
Kyongbuk	60
Kyongnam	51
Cheju	17

ในขณะที่จำนวนสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง สามารถแบ่งได้ 3 กลุ่ม ดังนี้ คือ

- ไม่น้อยกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน
- ไม่น้อยกว่า 31 คน แต่ไม่เกิน 40 คน
- มากกว่า 41 คนขึ้นไป

จำนวนของสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลต่อจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาอีกด้วย

ตามกฎหมาย Local Autonomy Law ได้กำหนดให้สถานะของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 4 สถานะด้วยกัน คือ

- สภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่
- สภาในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (Decision – Making Body) <sup>8</sup>
- สภาในฐานะเป็นผู้ออกกฎหมาย
- สภาในฐานะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร

#### **อำนาจของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

สามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้านด้วยกัน

##### (1) อำนาจในการตัดสินใจ

- อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งบังคับใช้ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อำนาจในการผ่านงบประมาณประจำปี และกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินอื่น ๆ
- อำนาจในการรับและดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียนจากประชาชน

##### (2) อำนาจในการทำข้อตกลงต่างๆ

- อำนาจในการให้ความยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกพันธบัตรของท้องถิ่นเพื่อระดมเงินในกรณีที่เกิดสภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจาก MOGAHA หรือ กระทรวงบริหารกิจการของรัฐ และกิจการภายในเสียก่อน<sup>9</sup>
- อำนาจในการยินยอมให้ฝ่ายบริหารก่อภาระผูกพันทางหนี้สินต่างๆ

##### (3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบบัญชีที่ฝ่ายบริหารจัดทำ
- อำนาจในการให้ความเห็นชอบจำนวนเงินที่ท้องถิ่นจะต้องจัดทำสำรอง



- อำนาจในการให้ความเห็นชอบย้อนหลัง (หมายถึงการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารที่ต้องได้รับความยินยอมจากสภา แต่เนื่องจากขณะนั้นสภาไม่สามารถทำหน้าที่ได้ เช่น สภาถูกยุบ สภาชุดต่อมามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบย้อนหลังได้)

(4) อำนาจในการนำเสนอความคิดเห็น

- อำนาจในการนำเสนอความคิดเห็นในการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- อำนาจในการนำเสนอความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ต่อกรณีที่รัฐบาลต้องการจะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้อยู่ในเขตพื้นที่ของตน
- อำนาจในการนำเสนอข้อร้องเรียนต่างๆ ของประชาชน
- อำนาจในการนำเสนอความคิดเห็นตามที่กฎหมายอื่นๆ ให้อำนาจไว้ เช่น พ.ร.บ.ว่าด้วยการวางผังเมือง ระบุให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างต้องฟังความคิดเห็นของสภาก่อนที่จะเสนอผังเมืองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือต่อกระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง

(5) อำนาจในการตรวจสอบและควบคุม

- อำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร
- อำนาจในการสืบสวนและสอบสวนฝ่ายบริหารในกรณีเกิดข้อร้องเรียนต่าง ๆ

(6) อำนาจในการบริหารงานภายใน

- อำนาจในการจัดตั้งและบริหารกิจการภายในสภาท้องถิ่น
- อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับเพื่อใช้ในสภาท้องถิ่น

*องค์กรและการบริหารงานภายในสภาท้องถิ่น*

ภายในสภาท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กรที่ทำหน้าที่สำคัญๆ ดังนี้

(1) *สภาท้องถิ่น* ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรง ซึ่งต้องเป็นการทั่วไป เสมอภาค และโดยลับ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

(2) *ประธานสภาและรองประธานสภา* มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีประธานสภาได้ 1 คน ถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีรอง

ประธานสภาได้ 2 คน และถ้าเป็นระดับล่างมีรองประธานสภาได้เพียง 1 คนเท่านั้น โดยทั้งประธานและรองประธานจะมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี ประธานและรองประธานสามารถถูกลงมติไม่ไว้วางใจจนเป็นผลให้ออกจากตำแหน่งได้

(3) คณะกรรมการสามัญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณากฎหมาย ขอร้องเรียน รวมถึงตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยจำนวนของคณะกรรมการสามัญจะมีอย่างน้อย 13 คณะ หรือมากกว่าขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) คณะกรรมการวิสามัญ จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องพิเศษ ที่ไม่มีอยู่ในคณะกรรมการสามัญ เช่น คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี เป็นต้น

(5) เลขานุการสภาและสำนักงานเลขานุการสภา ขึ้นตรงต่อประธานสภา

#### 6.1.3.2 ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ ปัจจุบันมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งระดับบนและระดับล่าง<sup>10</sup> ซึ่งมีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1995 มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะอยู่ติดต่อกันเกิน 3 วาระมิได้<sup>11</sup>

(1) อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.1) อำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการงานด้านต่าง ๆ

(1.2) อำนาจในการประกาศใช้กฎหมาย

(1.3) อำนาจอื่นใดที่เกี่ยวกับสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่

- ร้องขอให้ประธานสภาเรียกประชุมสภาสามัญวิสามัญ
- อำนาจในการเสนอกฎหมาย
- สิทธิในการรับรู้การทำงานของฝ่ายสภา
- อำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- อำนาจในการร้องขอให้สภาท้องถิ่นทบทวนการพิจารณาใหม่อีกครั้ง
- อำนาจในการยื่นขอต่อศาลสูงให้มีการเพิกถอนการตัดสินใจใดๆ ของสภาท้องถิ่น

(1.4) อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

- อำนาจในการกระทำกิจการในระดับชาติ หากรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้
- อำนาจในการจัดการและบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- อำนาจในการมอบหมายงานต่างๆ ให้กับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกระทำการแทน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่า องค์กรสาธารณะอื่นๆ เป็นต้น
- อำนาจในการยื่นขอต่อศาลสูงให้มีการเพิกถอนการคำสั่งใดๆ ของรัฐบาลกลางหากเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เหมาะสม หรือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
- อำนาจในการบริหารงานบุคคล
- อำนาจที่เกี่ยวกับการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามอำนาจและหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีได้รับผิดชอบเพียงผู้เดียวแต่อย่างใด กฎหมายยังเปิดโอกาสให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีผู้ช่วย นั่นก็คือ

- รองหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนสามารถมีรองผู้ว่าฯ (ในกรณีที่เป็นจังหวัด) ได้ 2 คน และมีรองนายกเทศมนตรี (ในกรณีที่เป็นมหานคร) ได้ 2 คนเช่นกัน แต่ 1 คนต้องมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง และอีก 1 คนมาจากการแต่งตั้งของตัวผู้ว่าฯ หรือนายกเทศมนตรีเอง ขณะที่กรุงโซลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กฎหมายอนุญาตให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ถึง 3 คน แต่มีเงื่อนไขว่า 2 ใน 3 คน ต้องมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง รองหัวหน้าฝ่ายบริหารมีได้แห่งละ 1 คน โดยมาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหารเอง

- องค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่นได้ โดยถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงจะต้องจัดตั้งขึ้นตามประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างจะต้องจัดตั้งขึ้นตามความยินยอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูง และตามประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี

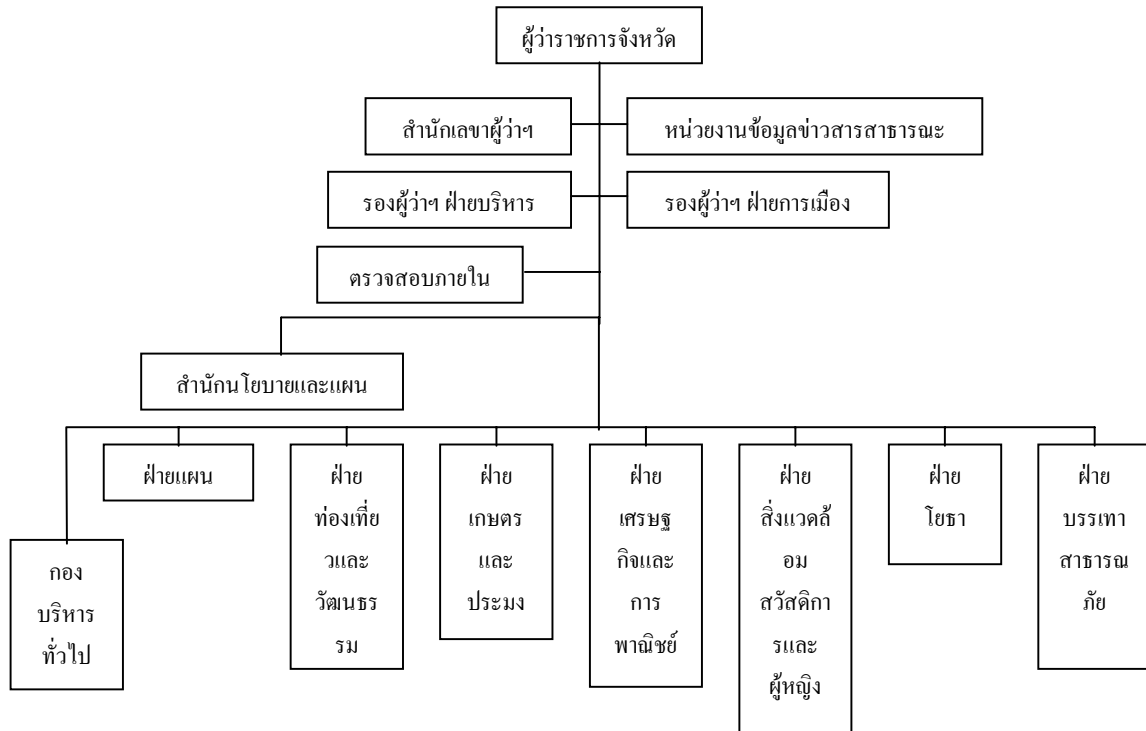
(2) โครงสร้างและองค์กรของฝ่ายบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างและองค์กรของฝ่ายบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับ และประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับและประเภทใด

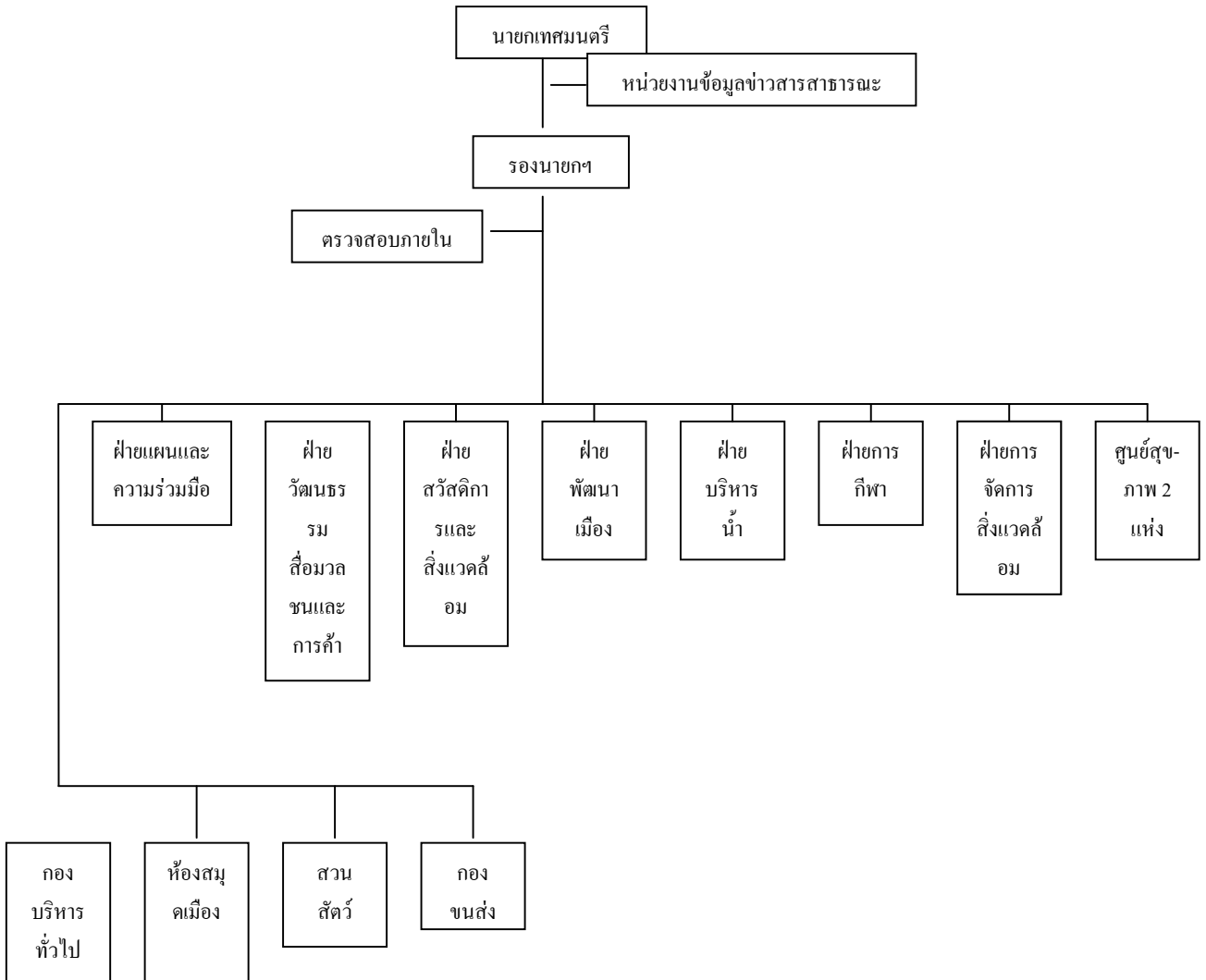
กฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบโครงสร้างการบริหารกิจการในท้องถิ่นเองได้ เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ดังนั้นรูปแบบและโครงสร้างจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกันมักจะมีโครงสร้างการบริหารงานและองค์กรต่างๆ ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งมีองค์ประกอบต่างๆ ดังนี้

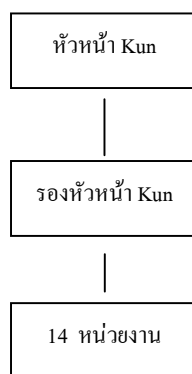
แผนภาพที่ 6.3 โครงสร้างองค์กรในระดับจังหวัด<sup>13</sup>



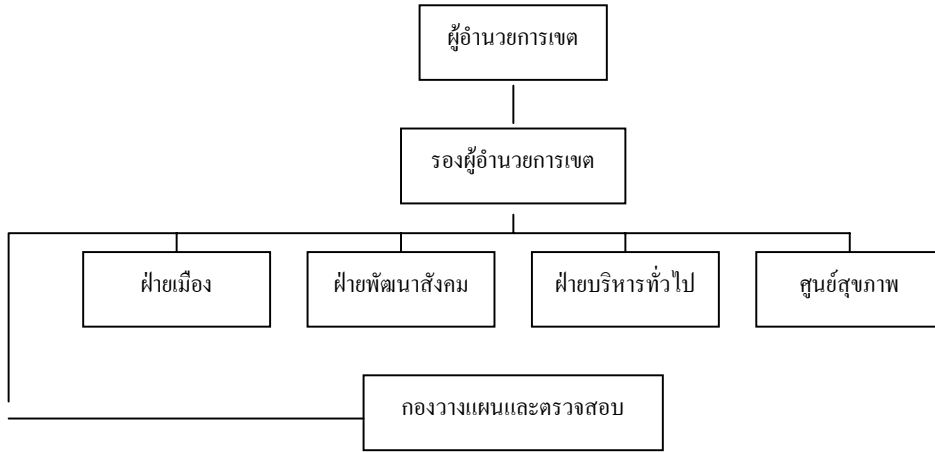
แผนภาพที่ 6.4 โครงสร้างองค์กรในระดับเมือง (City)<sup>14</sup>



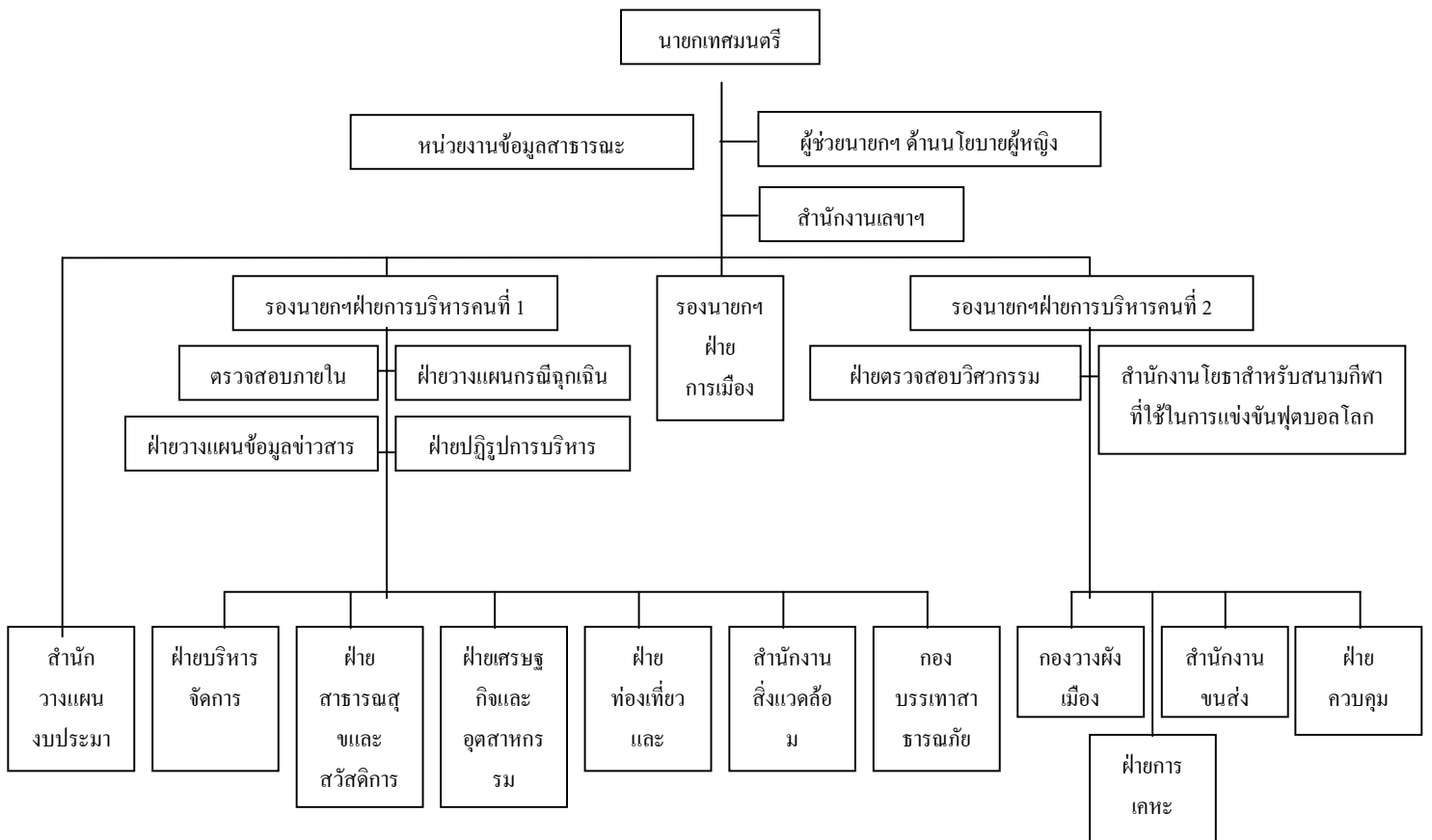
แผนภาพที่ 6.5 โครงสร้างองค์กรในระดับ Kun<sup>15</sup>



แผนภาพที่ 6.6 โครงสร้างองค์กรในระดับ Ku<sup>16</sup>



แผนภาพที่ 6.7 โครงสร้างองค์กรของกรุงโซล<sup>17</sup>



จากแผนภาพทั้งหมด จะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างมีรูปแบบ โครงสร้างที่แตกต่างกันไป แล้วแต่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะอยู่ในระดับใดและลักษณะของพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ว่าเป็นอย่างไร เช่นบางท้องถิ่นต้องมีฝ่ายบริหารจัดการน้ำ เพราะปัญหาเรื่องการขาดแคลนแหล่งน้ำเป็นปัญหาใหญ่ ในขณะที่แห่งอื่นๆ ไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ แต่กลับมีปัญหาด้านอื่นๆ แทน เช่น ในเขตเมืองและในกรุงโซลต้องมีหน่วยงานที่ดูแลด้านการจัดการขนส่งและการจราจร ซึ่งเป็นปัญหาที่พบแต่ในเมืองใหญ่ๆ เท่านั้น จากตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่ารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนความเป็นอิสระของท้องถิ่นจากการควบคุมของรัฐบาลกลางได้

## 6.2 องค์ประกอบของระบบการปกครองท้องถิ่น

### 6.2.1 เกณฑ์การจัดตั้งและการยกฐานะ

#### 6.2.1.1 หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ แยกเป็น 2 กรณีดังนี้<sup>18</sup>

##### (1) การจัดตั้งเมือง (City)

เมืองจะจัดตั้งขึ้นได้ต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- มีประชากรในเขตเมืองมากกว่า 50,000 คนขึ้นไป
- พื้นที่นั้นๆ ต้องเคยเป็น Kun (County) มาก่อน
- Kun(County) ที่จะถูกจัดตั้งเป็นเมืองต้องมีประชากรเกินกว่า 20,000 คนที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง หรือมิเช่นนั้นก็ต้องมีประชากรรวมเกิน 150,000 คนขึ้นไป
- มีหลักเกณฑ์บางประการตามประกาศคำสั่งของประธานาธิบดี
- ต้องได้รับความยินยอมจากจังหวัด

##### (2) การจัดตั้ง (Eup) (ซึ่งเป็นเพียงองค์กรระดับย่อยของ Kun (County))

- ต้องมีประชากรไม่น้อยกว่า 20,000 คน
- ถ้าหากพื้นที่ใดมีประชากรไม่ถึง 20,000 คนก็สามารถจัดตั้ง Eup ได้หากพื้นที่นั้นเป็นที่ตั้งของสำนักงานของ Kun

เมื่อจัดตั้ง Eup และ เมือง ได้แล้ว ก็จะพัฒนาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้นต้องใช้หลักเกณฑ์ในการยกฐานะ ตามที่จะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ยังมี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละเมือง โดยแต่ละเมือง หรือ

จังหวัดต่างมีประวัติศาสตร์การจัดตั้งที่แตกต่างกัน เช่น เมือง Pusan ที่ปัจจุบันมีสถานะเป็นมหานคร 1 ใน 6 แห่งของเกาหลีใต้ เพราะในอดีตที่ผ่านมาเมือง Pusan เป็นเมืองท่าที่สำคัญเป็นอันดับสองในคาบสมุทรเกาหลี จึงดึงดูดพ่อค้า ประชาชนและนักธุรกิจให้เข้ามาทำการพาณิชย์เป็นจำนวนมาก จำนวนประชากรที่อยู่อาศัยในเมืองนี้จึงมีมากมาตั้งแต่สมัย ปี ค.ศ.1876<sup>19</sup> ซึ่งเป็นปีที่ญี่ปุ่นเข้ามาเปิดท่าเรือขึ้นที่เมือง Pusan แห่งนี้ นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาเมือง Pusan จึงมีสถานะพิเศษกว่าเมืองในจังหวัดอื่นๆ ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 Pusan จึงถูกจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานคร เมื่อมีการรับรองฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1949

#### 6.2.1.2 หลักเกณฑ์การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การยกฐานะจาก Eup/Myon (หมู่บ้าน) ให้เป็นเมือง (City) มีหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

- ต้องมีประชากรกันเขต รวมกันเกิน 5,000 คนขึ้นไป
- มากกว่า 60% ของประชากรต้องอาศัยอยู่ในเขตของ Eup/Myon
- มากกว่า 60% ของจำนวนครัวเรือนจะต้องประกอบธุรกิจการพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม
- ต้องมีปัจจัยอื่นๆ ที่มากเพียงพอที่จะทำให้ Eup/Myon บริหารงานในรูปแบบ City ได้ เช่น รายได้จากภาษีของท้องถิ่น, ความหนาแน่นและอัตราการเพิ่มของประชากร ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ถูกกำหนดโดยกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน

ผลจากการยกฐานะของ Eup/Myon เป็น เมือง (City) ก็คือ จะทำให้ Eup/Myon กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทันที ซึ่งมีสภาและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะสถานะของ Eup/Myon เป็นเพียงสาขาหนึ่งของ Kun (County) ไม่ได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

(2) การยกฐานะจาก เมือง (City) ให้เป็นมหานคร (Metropolitan city)

ในเรื่องนี้ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด แต่อย่างน้อยเมืองที่จะยกฐานะให้เป็นมหานครได้ต้องมีประชากรในเขตเมืองเกิน 1,000,000 คนขึ้นไป<sup>20</sup> เมืองมีความหลากหลาย ประชากรมีอาชีพประกอบการค้า, ธุรกิจ, การบริการและอุตสาหกรรมเป็นหลัก การศึกษาของประชากรโดยเฉลี่ยอยู่ในขั้นสูง เป็นต้น



ผลจากการยกฐานะจากเมืองให้เป็นมหานคร ก็คือ เมือง (City) ซึ่งแต่เดิมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง จะถูกยกฐานะให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลกลางโดยไม่ผ่านองค์กรระหว่างกลาง เช่น จังหวัด เหมือนตอนที่มิฐานะเป็นเมือง (City)

### 6.2.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

การแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ วางานหรือหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาลกลาง เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือ ระดับล่างนั้น มีการระบุขอบเขตกว้างๆ ไว้ ดังนี้

#### ตารางที่ 6.3 ขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่

รัฐบาลกลาง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● การดำรงอยู่และรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ</li> <li>● การวางแผน, การกำหนดนโยบาย, การควบคุมนโยบายในระดับชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การรักษาไว้ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>● การพัฒนาและปรับปรุงบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่</li> </ul>	
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กิจการในภาพกว้างของพื้นที่</li> <li>● กิจการที่สร้างความเป็นเอกภาพในพื้นที่</li> <li>● หน้าที่ประสานงานและการตัดสินใจชี้ขาดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่</li> <li>● หน้าที่อื่นตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด</li> </ul>

จากตารางข้างต้นสามารถอธิบายถึงขอบเขตหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

(1) ขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (จังหวัด และ มหานคร)

- มีหน้าที่ทำกิจกรรมที่อยู่ในระดับบน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 2 แห่งขึ้นไป
- มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับล่างให้ปฏิบัติหรือดำเนินงานให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน
- มีหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างและมีหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสานระหว่างองค์กรปกครองระดับล่างด้วยกันเอง
- มีหน้าที่ทำกิจการที่ไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก
- มีหน้าที่ในการจัดตั้งรวมถึงบริหารจัดการสาธารณูปโภคและเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งกิจการเหล่านั้นเหมาะสมสำหรับการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งดำเนินการ

(2) ขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (เมือง – *Kun* – เขตปกครอง)

- มีหน้าที่ดำเนินการที่เป็นการเฉพาะเจาะจงภายในพื้นที่นั้นๆ เอง
  - ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน
- (ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองทั้งระดับบนและระดับล่างจะต้องไม่แข่งขันกันเองในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในพื้นที่เดียวกันเอง)

ภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. Local Autonomy แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995 ได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ 52 ประการ ใน 6 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการควบคุม จัดการ บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (11 ประการ)
- ประสานชื่อ ที่ตั้ง พื้นที่ของการบริหารภายในขอบเขตอำนาจการตัดสินใจของตน
  - ออก – ยกเลิก – แก้ไขเทศบัญญัติและระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - ดำเนินงานและบริหารองค์กรย่อยต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - แนะนำแนวทาง ควบคุมองค์กรย่อยต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - จัดการบริหาร ให้สวัสดิการ ให้การฝึกอบรม ให้การศึกษาแก่บุคคลากร
  - จัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ

- จัดทำงบประมาณ บริหารงบประมาณ ตรวจสอบบัญชี และบริหารทรัพย์สิน
- พัฒนาระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้า
- บริหารจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่นโดยทั่วไป
- จัดการเรื่องงานทะเบียนให้แก่ประชาชนในพื้นที่
- เตรียมความพร้อมในเรื่องการศึกษาวิจัยและสถิติต่างเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

(2) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการสนับสนุนสวัสดิการและงานพลเรือน (10 ประการ)

- กิจกรรมเพื่อสวัสดิการของพลเรือน
- จัดตั้งและบริหารกิจการเพื่อบริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
- ปกป้องและช่วยเหลือผู้ยากไร้
- ปกป้องและสนับสนุนสวัสดิการแก่คนชรา คนพิการด้านต่างๆ รวมถึงเด็กและสตรี
- จัดตั้งและดำเนินการงานสาธารณสุขท้องถิ่น
- ป้องกันโรคระบาดและโรคติดต่อต่างๆ
- จัดเตรียมและจัดหาสถานที่ในการฉาปนกิจศพ
- ให้คำแนะนำในการพัฒนาระบบสุขภาพในสถานที่สาธารณะที่เป็นของเอกชน
- ทำความสะอาดและกำจัดของเสียต่างๆ เช่น น้ำเสีย และขยะ เป็นต้น
- จัดตั้งและดำเนินงานวิสาหกิจท้องถิ่นต่างๆ

(3) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการอุตสาหกรรม รวมทั้งการเกษตร ป่าไม้และการค้า (14 ประการ)

- จัดตั้งและดำเนินการเครื่องอำนวยความสะดวกให้แก่พื้นที่เกษตรกรรม เช่น ระบบชลประทานขนาดเล็ก
- สนับสนุนผลิตภัณฑ์ที่ทำมาจากสินค้าเกษตร ป่าไม้ ปศุสัตว์และสินค้าทางทะเล
- จัดหาวัตถุดิบทางการเกษตร
- จัดหาและเสนอแนะแนวทางการรวมแปลงเกษตรกรรม
- สนับสนุนและให้คำแนะนำการทำกำไรในธุรกิจการเกษตร
- ส่งเสริมการหารายได้จากการทำปศุสัตว์ในพื้นที่
- บริหารจัดการระบบป่าไม้
- ทำโครงการการพัฒนาปศุสัตว์ขนาดเล็ก
- ป้องกันโรคติดต่อในการทำปศุสัตว์
- สนับสนุนและช่วยเหลืออุตสาหกรรมท้องถิ่น

- ปกป้องผู้บริโภคและส่งเสริมการออมให้แก่ประชาชน
  - สนับสนุนธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
  - พัฒนา สนับสนุน ช่วยเหลือ อุตสาหกรรมที่มีเฉพาะที่ท้องถิ่นของตน
  - พัฒนา สนับสนุน ผลิตภัณฑ์ภายในท้องถิ่น ศิลปะพื้นบ้าน เพื่อการท่องเที่ยว
- (4) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และบริหารสิ่งแวดล้อมเพื่อพลเมือง (15 ประการ)
- จัดทำโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
  - อำนวยความสะดวกให้แก่วิศวกรรมโยธาและโครงการก่อสร้างพื้นฐาน
  - อำนวยความสะดวกในการวางผังเมือง
  - สร้าง ซ่อม บำรุงรักษาถนนภายในท้องถิ่น
  - ส่งเสริมและช่วยเหลือการพัฒนาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น
  - พัฒนาหมู่บ้านและชนบท
  - กิจกรรมป้องกันภัยธรรมชาติ
  - ดูแลและจัดการลุ่มแม่น้ำ – คลอง – หนอง – บึง
  - จัดตั้งและบริหารระบบส่งน้ำ
  - จัดตั้งและบริหารน้ำประปา
  - จัดตั้งและบริหารสวนสาธารณะตามที่ต่างๆ
  - ดำเนินการโครงการรถไฟท้องถิ่น
  - จัดตั้งและจัดการเครื่องอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวกับการจราจร เช่น สัญญาไฟจราจร ที่จอดรถ และเครื่องหมายจราจรอื่นๆ
  - จัดตั้งและออกมาตรการบังคับเพื่อป้องกันภัยธรรมชาติ
  - สนับสนุนและช่วยธุรกิจภายในท้องถิ่น
- (5) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษา การกีฬา ศิลปวัฒนธรรม (5 ประการ)
- จัดตั้งและดำเนินการรวมถึงให้คำแนะนำ ศูนย์รับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนประถม โรงเรียนมัธยม และโรงเรียนอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายกัน
  - จัดตั้งและบริหารจัดการสถานที่ให้ความรู้สาธารณะต่างๆ เช่น ห้องสมุด สนามเด็กเล่น โรงยิมเนเซียม พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น
  - รักษาไว้ซึ่งภูมิปัญญาท้องถิ่น
  - สนับสนุนศิลปะและวัฒนธรรมท้องถิ่น
  - สนับสนุนองค์กรวัฒนธรรมและศิลปะท้องถิ่น

(6) หน้าที่ที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (2 ประการ)

- จัดตั้งและดำเนินการการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เช่น จัดหาอาสาสมัคร เป็นต้น
- ป้องกันอัคคีภัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งกฎหมาย Local Autonomy Act สำหรับรายละเอียดว่างานใดให้ท้องถิ่นระดับไหนทำให้เป็นไปตามขอบเขตภาระหน้าที่ตามที่ได้อธิบายไปแล้วในข้างต้น

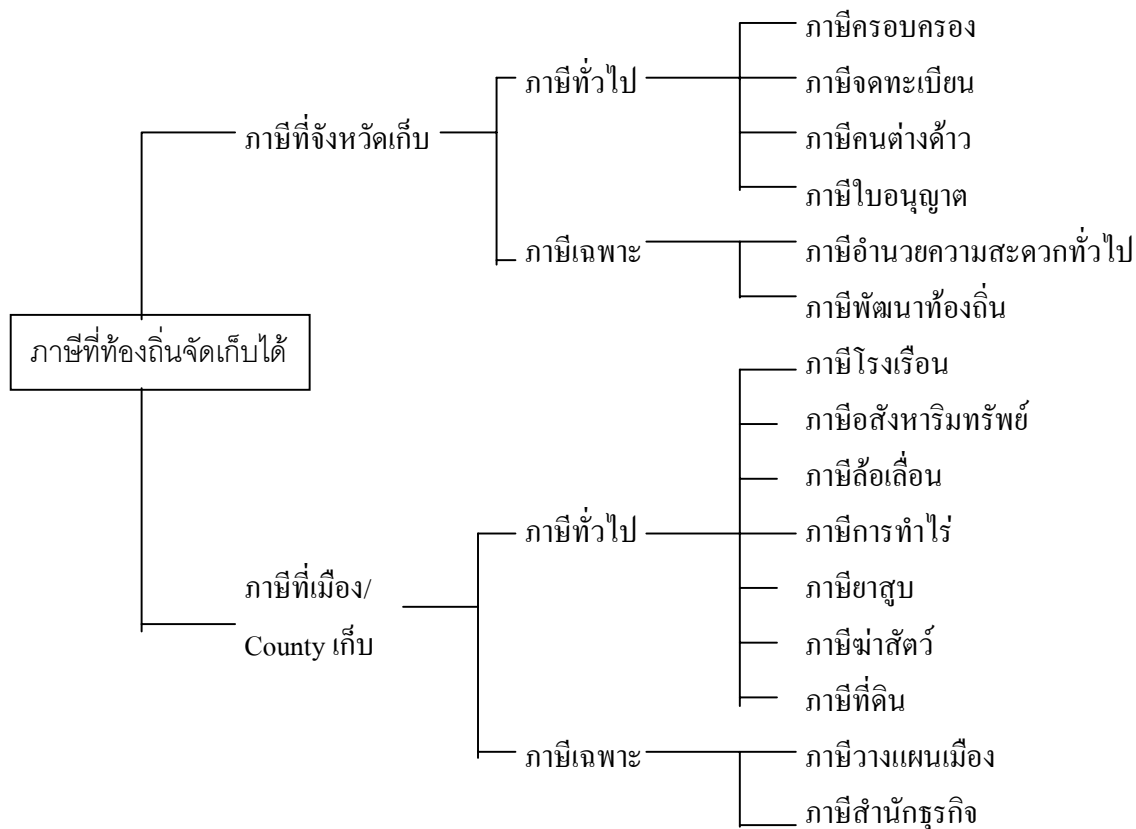
### 6.2.3 แหล่งที่มาแห่งรายได้และระบบการคลัง

#### 6.2.3.1 แหล่งที่มาแห่งรายได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้มีที่มาแห่งรายได้ 2 ประเภทดังนี้

(1) รายได้จากภาษี<sup>21</sup> สามารถอธิบายได้ด้วยแผนภาพดังนี้

แผนภาพที่ 6.8 ประเภทภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้<sup>22</sup>



เมื่อทราบถึงประเภทของภาษีต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้แล้ว ต่อไปจะเป็นการอธิบายถึงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดเก็บภาษีประเภทใดได้บ้าง

ตารางที่ 6.4 ประเภทของภาษีกับการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>23</sup>

ประเภท	ภาษีที่มหานครจัดเก็บ	ภาษีที่จังหวัดจัดเก็บ	ภาษีที่เมือง / County จัดเก็บ	ภาษีที่เขตปกครองจัดเก็บ
<b>ภาษีทั่วไป</b>				
ภาษีครอบครอง	0	0	-	-
ภาษีจดทะเบียน	0	0	-	-
ภาษีคนต่างด้าว	0	0	-	-
ภาษีใบอนุญาต	-	0	-	0
ภาษีโรงเรือน	0	-	0	-
ภาษีอสังหาริมทรัพย์	-	-	0	0
ภาษีล้อเลื่อน	0	-	0	-
ภาษีการทำไร่	0	-	0	-
ภาษียาสูบ	0	-	0	-
ภาษีฆ่าสัตว์	0	-	0	-
ภาษีที่ดิน	-	-	0	0
<b>ภาษีเฉพาะ</b>				
ภาษีอำนวยความสะดวกทั่วไป	0	0	-	-
ภาษีพัฒนาท้องถิ่น	0	0	-	-
ภาษีวางแผนเมือง	0	-	0	-
ภาษีสำนักธุรกิจ	-	-	0	0

(2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี มีทั้งหมด 6 ประเภทดังต่อไปนี้

(2.1) รายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น หมายถึง ภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลกลางทำหน้าที่ในการจัดเก็บแล้วทำการแบ่งส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสัดส่วนเฉลี่ย 1 ต่อ 11 ส่วน หรือ 13.27 % ในกรณีพิเศษ กล่าวคือ ถ้ารัฐจัดเก็บได้ 11 ส่วน จะทำการแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย 1 ส่วน โดยจะจัดแบ่งให้ในลักษณะเงินก้อน และไม่มีการระบุวัตถุประสงค์การใช้

เงินก่อนนั้น อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายได้ที่จะต้องทำการแบ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามนโยบายของรัฐบาล

(2.2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางโอนให้แก่ท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ มีลักษณะคล้ายกับรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่น แต่แตกต่างกันตรงที่รายได้ที่จะแบ่งให้กับท้องถิ่นมีเพียงรายได้จากภาษี 3 ประเภทเท่านั้น ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีโทรศัพท์ ภาษีพิเศษสำหรับเกษตรกรรมและการประมง

(2.3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินที่รัฐบาลกลางอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ แต่เงินที่ใช้การอุดหนุนนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล (หรือที่เรียกว่าการอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข)

(2.4) เงินอุดหนุนจากมหานครและจังหวัด (เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน) เป็นเงินอุดหนุนที่จังหวัดหรือมหานครให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยผ่านโครงการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเป็นผู้ริเริ่มโครงการหรือ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเป็นผู้จัดทำ แล้วจังหวัดหรือมหานครเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน ซึ่งอาจจะให้เงินอุดหนุนเต็มโครงการ หรือบางส่วนก็ได้

(2.5) เงินยืม หมายถึง เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยืมจากแหล่งเงินทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้อาจยืมได้ในสองลักษณะคือ เงินกู้และการออกพันธบัตร

#### 6.2.3.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายตามกฎหมายกับรายจ่ายที่เกิดจากการบริหาร รายจ่ายตามกฎหมายก็คือรายจ่ายที่จะต้องได้รับการอนุมัติของสภาท้องถิ่น ส่วนรายจ่ายที่เกิดจากการบริหารเป็นรายจ่ายที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมได้โดยตรง

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะเกิดจาก

- ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบริหารจัดการทั่วไป
- รายจ่ายของฝ่ายนิติบัญญัติ
- ค่าใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม
- ค่าใช้จ่ายเพื่อการอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจ
- ค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

- ค่าใช้จ่ายเพื่อการอนุรักษ์และส่งเสริมวัฒนธรรม การกีฬา
- ค่าใช้จ่ายในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมาจากภาระกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

**ตารางที่ 6.5** โครงสร้างรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>24</sup>

ประเภท รายจ่าย	1992	1993	1994	1995	1996
สภาท้องถิ่น	114.3(0.7)	177.9(0.8)	199.1(0.7)	237.2(0.7)	238.5(0.6)
บริหารจัดการ ทั่วไป	4,148.8(19.9)	4,703.4(20.4)	6,474.1(22.7)	7,594.1(22.3)	7,974.6(19.7)
สวัสดิการสังคม	3,458.9(16.6)	3,838.5(16.7)	4,313.9(15.2)	5,319.2(15.6)	5,959.1(14.8)
อุตสาหกรรม เศรษฐกิจ	2,683.1(12.9)	3,196.1(13.9)	4,069.3(14.3)	5,765.6(16.9)	6,826.8(16.9)
พัฒนา โครงสร้าง พื้นฐาน	5,938.3(28.6)	6,022.4(26.2)	8,475.9(29.8)	9,228.8(27.1)	11,985.0(29.7)
การกีฬาและ วัฒนธรรม	798.3(3.8)	945.4(4.1)	1,446.6(5.1)	1,930.4(5.7)	2,256.8(5.6)
ป้องกันภัยฝ่าย พลเรือน	453.3(2.2)	541.5(2.3)	473.8(1.7)	609.5(1.8)	672.7(1.7)
อื่น ๆ	3,175.2(15.3)	3,603.2(15.6)	2,990.8(10.5)	3,373.7(9.9)	4,459.3(11.0)
<b>รวม</b>	<b>20,800.2(100)</b>	<b>23,028.4(100)</b>	<b>28,443.5(100)</b>	<b>34,058.5(100)</b>	<b>40,372.8(100)</b>

หมายเหตุ: - หน่วยของค่าเงินคือ ล้านวอน

- ตัวเลขใน ( ) หมายถึง รายจ่ายเมื่อคิดเป็นเปอร์เซ็นต์



#### 6.2.4 ระบบบริหารบุคคล

ปัจจุบันประเทศเกาหลีใต้มีข้าราชการทั้งหมด 933,899 คน โดยแบ่งเป็น ข้าราชการของรัฐบาลกลาง 576,697 คน หรือคิดเป็น 61.8% และเป็นข้าราชการท้องถิ่น 357,202 คน คิดเป็น 38.2%<sup>25</sup> ในจำนวนนี้มีข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปทำงานอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 132 คน

ระบบการบริหารบุคคลในเกาหลีใต้มีการแบ่งแยกระหว่างบุคคลของส่วนกลางและบุคคลของส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระค่อนข้างมากในการบริหารงานบุคคล โดยมีกฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับที่รองรับการมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย Local Autonomy และ กฎหมาย Local Public Officials

กฎหมายทั้ง 3 ฉบับได้สร้างกลไกการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

##### (1) หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจตั้งแต่การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย สับเปลี่ยน ลดขั้น พักราชการ ถอดถอน ดำเนินการทางวินัย สืบสวน สอบสวน ตลอดจนการว่ากล่าว ตักเตือน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หัวหน้าฝ่ายบริหารยังสามารถถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวนี้ไปยังผู้ช่วยหรือบุคคลใดที่ได้รับอำนาจให้สามารถเป็นผู้ช่วยในการบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนได้ หลักการนี้ได้รับการรับรองใน กฎหมาย Local Public Officials

##### (2) คณะกรรมการบริหารบุคคล

คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยหัวหน้าฝ่ายบริหารในการบริหารงานบุคคลให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เช่นมาตรฐานคุณสมบัติของบุคคลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการ เป็นต้น โดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีคณะกรรมการบริหารบุคคลเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวนี้

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยคณะบุคคล 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องแต่งตั้งบุคคลจากผู้มีความรู้ความชำนาญในการบริหารงานบุคคลมาก่อน หรือ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม หรือ ทัศนายเป็นต้น

หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้มีอย่างน้อย 4 ประการคือ

- ทำหน้าที่ในการจัดสอบเพื่อสรรหาบุคคลเข้าทำงาน
- ทำหน้าที่พิจารณาผลงานเพื่อแต่งตั้งหรือเลื่อนขั้น
- ทำหน้าที่ในการดูแลระเบียบวินัยของข้าราชการ
- ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนด

องค์ประชุมของคณะกรรมการชุดนี้มีอย่างน้อย 2 ใน 3 ของคณะกรรมการทั้งหมด และการตัดสินใจของคณะกรรมการให้ใช้เสียงข้างมาก โดยจะมีการประชุมเมื่อประธานคณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องประชุม

(3) คณะกรรมการตรวจสอบคำร้อง

คณะกรรมการชุดนี้ ถูกจัดตั้งขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนเท่านั้น (กรุงโซล, มหานคร และจังหวัด) ประกอบด้วยกรรมการ 7 คนซึ่งต้องมีคุณสมบัติ 3 ประการคือ

- เป็นผู้พิพากษา, อัยการ หรือทนายความ
- เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์หรือมากกว่าในสาขาวิชากฎหมาย
- เป็นข้าราชการในระดับผู้อำนวยการหรือมากกว่า

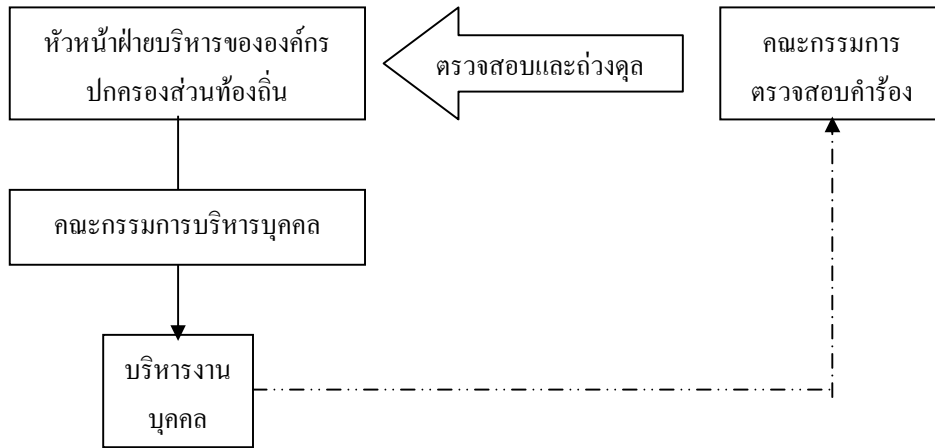
หน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ก็คือ ออกกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามกฎหมาย Local Public Officials มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ (สำหรับกรณีที่มีผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าฝ่ายบริหารและคณะกรรมการบริหารบุคคลมาร้องเรียน) หรืออาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

- ออกกฎระเบียบเพื่อให้การบริหารงานบุคคลในจังหวัด (มหานคร/กรุงโซล) นั้นๆ มีเอกภาพ
- ถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตัดสินใจของคณะกรรมการชุดนี้จะมีผลได้ก็ต่อเมื่อเป็นการประชุมแบบครบองค์ประชุม (2 ใน 3) และใช้เสียงข้างมากเป็นประมาท ในกรณีที่มีการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงที่มีการร้องเรียนมาแล้วปรากฏว่า คณะกรรมการเห็นด้วยกับการสั่งลงโทษของหัวหน้าฝ่ายบริหาร คณะกรรมการชุดนี้จะสั่งลงโทษซ้ำหรือสั่งเพิ่มโทษไม่ได้

การตัดสินใจใดๆ ของคณะกรรมการชุดนี้ จะมีผลต่อคำสั่งของหัวหน้าของฝ่ายบริหารที่เคยมีไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว เช่น มีผลลบล้างหากคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือมีผลทำให้คำสั่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารสมบูรณ์ต่อไปเมื่อคณะกรรมการเห็นด้วยกับคำสั่งของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

แผนภาพที่ 6.9 ระบบการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



### 6.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้ เป็นประเทศที่ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้น ความสัมพันธ์จึงเป็นความสัมพันธ์จากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย โดยสามารถแบ่งความสัมพันธ์ได้ 2 ประเภท ดังนี้

#### 6.2.5.1 ความสัมพันธ์ในแง่การเสริมสร้างและสนับสนุนสมรรถนะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

##### (1) การให้คำแนะนำและคำปรึกษา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการในท้องถิ่น และในขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถขอข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เพื่อให้คำปรึกษาของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น

##### (2) การให้เงินสนับสนุน

รัฐบาลกลางสามารถให้เงินสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ ได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถพิสูจน์ถึงความจำเป็นในการขอเงินช่วยเหลืออื่นๆ ได้

ในเรื่องนโยบายการให้เงินสนับสนุนนี้ ปัจจุบันรัฐบาลเกาหลีได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลเกาหลีได้ตระหนักดีว่า การกระจายอำนาจทางการเงิน เป็นสิ่งจำเป็นระดับต้นๆ ในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นของเกาหลีได้นับว่ามีความอ่อนแอค่อนข้างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วต่าง ๆ เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา หรือ ฝรั่งเศส เป็นต้น

### (3) การสนับสนุนทางเทคนิค

การสนับสนุนทางด้านนี้คือ การให้การสนับสนุนด้านการวิจัยและพัฒนา ความรู้ต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะค่อนข้างมาก เช่น การให้ความรู้ในเรื่องเทคนิคการกำจัดขยะโดยไม่ก่อให้เกิดมลพิษแก่สิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถขอความรู้จากรัฐบาลกลางได้โดยตรงเลย ไม่จำเป็นต้องเสียงบประมาณมาเพื่อการวิจัยและพัฒนาหาเทคนิคเหล่านี้อีก

### 6.2.5.2 ความสัมพันธ์ในแง่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีได้ แบ่งการตรวจสอบได้ออกเป็น 3 ส่วน คือ

#### (1) การตรวจสอบจากรัฐสภาแห่งชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ)

ตามมาตรา 117 (2) และ มาตรา 18 (2) แห่งรัฐธรรมนูญ เปิดโอกาสให้รัฐสภาแห่งชาติสามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีอยู่ทั่วประเทศได้ โดยเฉพาะการสืบสวนและสอบสวนถึงกรณีที่เป็นข้อสงสัยว่าอาจจะเกิดการทุจริตในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการสืบสวนและสอบสวนการบริหารกิจการของรัฐ ได้ให้อำนาจแก่สภาในการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละเอียด โดยใช้เครื่องมือต่างๆ ที่รัฐสภาแห่งชาติมีอยู่ในการเข้าไปตรวจสอบ เช่น การตั้งกระทู้ถามประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน การสืบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ ในชั้นกรรมาธิการ การเรียกหรือเชิญผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาสอบถามและชี้แจงข้อเท็จจริง หรือ อาจจะเป็นการตัดงบประมาณที่จะมีการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ต่างๆ เหล่านี้ เป็นต้น

#### (2) การตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง (ฝ่ายบริหาร)

สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภทดังนี้

- การตรวจสอบและความคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง
- การแก้ไขและยกเลิกสิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การสืบสวนและสอบสวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ จะอธิบายในส่วนต่อไป ว่าด้วยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

### (3) การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรม (ฝ่ายตุลาการ)

การตรวจสอบโดยวิธีนี้เป็นการตรวจสอบโดยกระบวนการทางศาล โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการผิดกฎหมายอย่างชัดเจน ศาลยุติธรรมสามารถเข้าไปดำเนินการพิจารณาคดีได้ตามที่มีผู้ฟ้องร้อง

## 6.2.6 การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

การตรวจสอบการปฏิบัติทางราชการเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีการที่รัฐบาลเกาหลีได้ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ มี 4 ประการ<sup>26</sup>

### (1) การตรวจสอบและความคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง

กล่าวคือ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดๆ จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลกลางผ่านกฎหมายต่างๆ และกฎหมาย Local Autonomy ก็ได้กำหนดให้กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน เป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการควบคุมและดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่กรุงโซลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี (จะอธิบายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป)

นอกจากนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังถูกควบคุมจากกระทรวงอื่นๆ อีกตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนด เช่น การจัดทำผังเมืองต้องอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบของกระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง เป็นต้น

### (2) การแก้ไขและยกเลิกสิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อใดก็ตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการผิดกฎหมายหรือทำให้เกิดความเสียหาย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องสามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก้ไขหรือยกเลิกการกระทำนั้นๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีสามารถสั่งแก้ไขคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้เลย อย่างไรก็ตาม หัวหน้าฝ่าย

บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจไม่ยอมรับในคำสั่งนั้นๆ ก็ได้ โดยสามารถส่งฟ้องร้องต่อศาลสูงภายใน 15 วัน นับจากการแก้ไขคำสั่งของรัฐบาลกลาง<sup>27</sup>

*(3) การสืบสวนและสอบสวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน สามารถร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายส่งรายงานที่เป็นเอกสาร บัญชี หรือ เอกสารอื่นใด มาให้กระทรวงฯ ตรวจสอบได้ โดยอำนาจดังกล่าวนี้เป็นของกระทรวงฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไข

หากพบข้อสงสัยต่อเอกสาร หรือหลักฐานต่างๆ กระทรวงฯ สามารถทำการสืบสวน สอบสวนถึงข้อเท็จจริงและหากพบสิ่งผิดกฎหมายใดๆ กระทรวงสามารถฟ้องร้องต่อศาล หรือสั่งให้มีการแก้ไขสิ่งนั้นๆ ได้ตามที่ได้อธิบายไปในข้างต้น

*(4) การสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

เมื่อมีการตัดสินใจใดๆ ของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการตัดสินใจนั้น เป็นการละเมิดต่อกฎหมาย กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถ แจ้งให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร้องขอให้สภาทบทวนการตัดสินใจใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ กระทรวงฯ ต้องให้เหตุผลในการให้พิจารณาทบทวนการตัดสินใจของสภาใหม่ด้วย

**6.2.7 การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง**

อย่างที่ได้อธิบายในหัวข้อที่แล้วว่า กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้อธิบายถึงอำนาจต่างๆ ที่กระทรวงฯ สามารถควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

กระทรวงฯ สามารถควบคุมการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

*(1) การที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ*

- การเปลี่ยนชื่อ หรือ อาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ
- การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ

- การจัดตั้งองค์กรใด ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ
- การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเพื่อบูรณะหลังจากเกิดภัยทางธรรมชาติ จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ และกระทรวงฯ ต้องค้ำประกันวงเงินกู้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย
- การจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ
- การจัดตั้งสมาคมใดๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงฯ

(2) การที่จำเป็นต้องรายงานแก่กระทรวงฯ

- การออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของท้องถิ่นใดๆ เช่น เทศบัญญัติ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวงฯ ทราบ
- เมื่อร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสภาแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องรายงาน กฎหมายงบประมาณประจำปีนั้นให้แก่กระทรวงฯ ทราบ
- เมื่อการจัดทำบัญชีของฝ่ายบริหารได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นต้องรายงานบัญชีดังกล่าวไปยังกระทรวงฯ เพื่อให้กระทรวงฯ รับทราบ
- เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำข้อตกลงใดๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวงฯ ทราบ ด้วย (การรายงานนี้รวมถึงการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงข้อตกลงต่างๆ ด้วย)
- การจัดตั้งสภาให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นระดับบน เพื่อช่วย ให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นระดับล่าง การจัดตั้งสภาฯ ดังกล่าว จะต้องรายงานให้แก่กระทรวงฯ ทราบ

### 6.3 แนวโน้มการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

การปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ เพิ่งจะมีการปฏิรูปกันอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ (คล้ายกับประเทศไทยภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในเกาหลีใต้ ยังต้องอาศัยระยะเวลาในการพัฒนาอีกพอสมควร ประเด็นการเสริมสร้างสมรรถนะให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และ กระจายอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่น กำลังเป็นที่สนใจ อยู่ในปัจจุบัน

รัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของประธานาธิบดีคิม แด จุง ประกาศนโยบายอย่างชัดเจนในการที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน และ ระดับล่าง รวมถึงพยายามกระจายหน้าที่และแหล่งที่มาแห่งรายได้ต่าง ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการวางแผนเพื่อลดขนาดของกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในลง เน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้<sup>28</sup>

จากนโยบายดังกล่าว ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้ มีแนวโน้ม 5 ประการดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้จะมีภาระกิจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น โดยเฉพาะภาระกิจที่จะได้รับโอนมาจากส่วนกลาง
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องร่วมมือกันในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น เช่น การจัดตั้ง “สหการ” การจัดตั้งวิสาหกิจท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก มีประสิทธิภาพน้อย เข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงที่มีขนาดใหญ่กว่า เพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ เป็นสิ่งจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) แหล่งรายได้ใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความหลากหลายมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี “เงินงบประมาณ” ในการบริหารจัดการ ในขณะที่รัฐบาลกลางมีนโยบายให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตัวเอง ดังนั้นแหล่งที่มาแห่งรายได้ของท้องถิ่นจึงต้องมีหลากหลายมากขึ้น แต่จะออกมาในลักษณะที่ ไม่ใช่รูปแบบภาษี เพราะการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นจะทำให้การสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคนในท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ยาก ดังนั้น ที่มาแห่งรายได้จะออกมาในลักษณะที่เป็นการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใช้บริการสาธารณูปโภค ต่างๆ หรือ รายได้จากกำไรของวิสาหกิจท้องถิ่น มากกว่า
- 5) ความซับซ้อนทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลดน้อยลง โดยเฉพาะการมีจำนวนของ Dong (หมู่บ้านในเขตเมือง) และ Eup/Myon (หมู่บ้านในเขตชนบท) ที่มีมากเกินไปซึ่งทำให้การบริหารจัดการล่าช้า



เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> [www.unescap.org](http://www.unescap.org).
- <sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อมูลเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2541.
- <sup>3</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea** (Korea Local Authorities Foundation for International Relations: Seoul, 1999), หน้า 45 – 46.
- <sup>4</sup> Ibid., p.44.
- <sup>5</sup> Ibid., p.83 ประกอบกับ แผนภาพใน [www.unescap.org](http://www.unescap.org).
- <sup>6</sup> มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2537 ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นทุกระดับต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และกำหนดให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันในวันที่ 30 มิถุนายน 2538.
- <sup>7</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p. 110.
- <sup>8</sup> ตามมาตรา 35 แห่ง พ.ร.บ. Local Autonomy Act.
- <sup>9</sup> [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr).
- <sup>10</sup> ด้วยผลของการแก้ไขกฎหมาย Local Autonomy Act เมื่อปี ค.ศ.1994.
- <sup>11</sup> [www.mogaha.go.kr](http://www.mogaha.go.kr), down load เอกสารชื่อ Local Autonomy Administration Bureau.
- <sup>12</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p.122.
- <sup>13</sup> Ibid., p.124. (เป็นผังโครงสร้างองค์กรของจังหวัด Chungchongnam)
- <sup>14</sup> Ibid., p.125. (เป็นผังโครงสร้างองค์กรของเมือง Chonju)
- <sup>15</sup> Ibid., p.126. (เป็นผังโครงสร้างองค์กรของ Puyo-Kun)
- <sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126. (เป็นผังโครงสร้างองค์กรของ Haeunda-Ku)
- <sup>17</sup> [www.english.metro.seoul.kr](http://www.english.metro.seoul.kr).
- <sup>18</sup> Local Autonomy Act แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995, มาตรา 7.
- <sup>19</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p.51.
- <sup>20</sup> Ibid., p.46.
- <sup>21</sup> [www.hankooki.com](http://www.hankooki.com).
- <sup>22</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p.235 ประกอบกับแผนภาพใน [www.unescap.org](http://www.unescap.org).
- <sup>23</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p.242.
- <sup>24</sup> Ibid., p.399.
- <sup>25</sup> Ibid., p.174.
- <sup>26</sup> [www.unescap.org](http://www.unescap.org).
- <sup>27</sup> Chang - Soo Moon, **Local Government in Korea**, p.267.
- <sup>28</sup> [www.unescap.org](http://www.unescap.org).