

## ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง การกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทย : แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ

วสันต์ เหลืองประภัสร์\*

### บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองหรือความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ หลักการใหม่ที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” ได้ถูกใช้เพื่อกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไว้ ทั้งนี้ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวและเครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นแต่เพียงความสัมพันธ์ “อย่างเป็นทางการ” เท่านั้น แต่การจะเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นเราจำเป็นต้อง

พิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ส่วนกลางนั้นมีเครื่องมือและการแสดงบทบาทในลักษณะต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดกระบวนการของการกล่อมเกล่า (socialization) ให้ท้องถิ่นเกิดการยอมรับในคุณค่าและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่กำหนดโดยส่วนกลาง เกิดกระบวนการของการกลายเป็นระบบราชการ (bureaucratization) รวมถึงการเพิ่มพูนอำนาจการควบคุมในรูปแบบของ “อิทธิพล” ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นอย่างรอบด้าน ท้องถิ่นไทยจึงยังคงถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลางราวกับเป็นหน่วยงานระดับรอง

\* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

\* อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

## Abstract

The main argument is that even though the 1997 Constitution and other principal bills have promulgated an aspiration to laid core values of local self-government into Thai local government system. However, the practices having been found in a day-to-day operation and working relationship revealed an actual status of relation that the central government, directly and indirectly, has an extensively control over local authorities through many kinds of method. The study has shown the divergence between a formal framework and working relationship. The former one has strongly presumed an important of 'self-government' as a basic philosophy for local government system by introducing the concept of 'La Tutelle Administrative' or administrative supervision. It has pretentiously set a proper balance between the central government control and principle of local autonomy. But in day-to-day operations, local authorities are highly manipulated and widely controlled by central government. They are treated as subordinate organizations under hierarchical structure of central bureaucracy. By various methods, local authorities have been 'bureaucratized' in their ways of practices and internal management.

Also, under these relationships, it has increased the superior role of central government in which local authorities have unavoidably and largely to depend on.

## ความนำ

บทความนี้เริ่มต้นด้วยการมุ่งเน้นย้ำแนวคิดที่ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่มีปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ที่อยู่ภายนอกกระบวนการปกครองท้องถิ่นซึ่งเข้ามาปฏิสัมพันธ์ และมีผลกระทบทั้งในทางตรงและในทางอ้อมต่อระบบการปกครองท้องถิ่นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ นั้นย่อมหมายความว่า ในการสำรวจและศึกษาเพื่อจะเข้าใจถึงคุณลักษณะและสถานภาพของระบบการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงโครงสร้างภายนอก (external structure) ที่แวดล้อมและมีอิทธิพลต่อท้องถิ่น

ภายใต้แนวคิดเช่นนี้ กรอบแนวคิดเพื่อการศึกษาที่จะช่วยให้เราเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างระบบการปกครองท้องถิ่นกับโครงสร้างภายนอกอื่น ๆ ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง (intergovernmental relations) ซึ่งจะมุ่งทำความเข้าใจถึงปฏิสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินในระดับอื่น ๆ เป็นสำคัญ

ในการศึกษาและพิจารณาถึงความสัมพันธ์ดังกล่าว ในที่นี้จะมุ่งเน้นศึกษาถึงความ

สัมพันธ์ที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของไทยมีต่อระบบการปกครองท้องถิ่น โดยจะจำกัดกรอบการศึกษาเฉพาะมิติความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (central control and local autonomy) ซึ่งเปรียบเสมือนกับ “คนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” ทั้งนี้ จะเป็นการพิจารณาทั้งในเชิงหลักการ บทบาท และวิธีการต่าง ๆ ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปควบคุมท้องถิ่น เพื่อจะนำไปสู่การคลี่คลายถึงสถานภาพที่เป็นอยู่ของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยว่ามีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใด

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) อันหมายถึงแนวคิดที่ถือว่า การบริหารปกครองกิจการต่าง ๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นของท้องถิ่นโดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น เพื่อการนี้จำเป็นจะต้องให้ความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

กระนั้นก็ดี ภายใต้พัฒนาการของชุมชนทางการเมือง (political community) ไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ (modern state) ซึ่งมีคุณลักษณะตามธรรมชาติที่จะต้องมีการรวม

ศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” (sovereign power) ไว้ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับชาติเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่มีการจัดรูปการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) ดังเช่นกรณีของไทย อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้วไม่มีรัฐใดที่จะมีการรวมศูนย์อำนาจโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดหากแต่ต้องมีการกระจายอำนาจออกไปในระดับหนึ่ง ๆ เสมอ กล่าวคือ ด้วยเหตุผลในเชิงพื้นที่ จำนวนประชากร ประเภทและจำนวนภารกิจของรัฐหรืออื่น ๆ เหล่านี้ มีผลให้รัฐหนึ่ง ๆ ต้องมีการจัดสรร / แบ่งปัน (distribution) อำนาจทางการเมืองการปกครองจากศูนย์กลาง (centre) ออกไปยังองค์กรทางปกครองนอกศูนย์กลาง (periphery) เสมอ แต่การกระจายอำนาจ ดังกล่าวเป็นไปในรูปแบบใดและมีระดับ (degree) มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับพัฒนาการของรัฐนั้น ๆ เอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจภายในระบบการเมืองแต่ภายใต้โครงสร้างแบบรัฐสมัยใหม่ถึงที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นแต่เพียง “สถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง” (subordinate institution) ที่ความเป็นอิสระและความสามารถในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองมีจำกัด นั่นคือต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐเสมอ นั่นย่อมหมายถึงว่า อำนาจในการควบคุมของรัฐที่มี

อยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นความจำเป็นตามธรรมชาติ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวกระทำโดยสถาบันทางการเมืองใด เป็นไปภายใต้แบบแผนเช่นไร และระดับของการใช้อำนาจดังกล่าวมีมากน้อยเพียงใด นั้นเป็นสิ่งที่ต้องมีการสำรวจและศึกษา แต่คำถามทั้งสามประการดังกล่าว ก็คือคำถามซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของกรอบการศึกษาว่าด้วยการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (state and local government relationships) หรือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองในระดับต่าง ๆ (intergovernmental relations) นั้นเอง

ภายใต้บริบททางการเมืองการปกครองของไทยซึ่งได้เกิดพัฒนาการทางการเมืองในทิศทางใหม่ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้นำไปสู่การวางหลักการสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไทยนั้นคือ การเกิดขึ้นของแนวคิดที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” ซึ่งนับเป็นพัฒนาการล่าสุดและเป็นหลักการสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดแนวคิดและระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็มีผลต่อการกำหนดขอบเขตและความสามารถในการควบคุมโดยส่วนกลางในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การกำกับดูแลเป็นหลักการในการควบคุมท้องถิ่นที่ประสานสอดคล้องกับการยืนยันความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง หลักการกำกับดูแลจึงเป็นความพยายามที่จะกำหนดความหมายและสร้างแนวประพจน์

ปฏิบัติใหม่ในการเข้าไปควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนกลางต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและการดำเนินการกิจต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นเอง ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางจะใช้อำนาจในการควบคุมและแทรกแซงท้องถิ่นได้ครบเท่าที่ไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแลจึงหมายถึงการควบคุมที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น และสังคมเป็นการส่วนรวม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๕๕๐, ๑๑ ตุลาคม, มาตรา ๒๘๓ - ๒๘๔)

อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวเป็นแต่เพียง “ศักยภาพในการที่จะควบคุม” หรือเป็นมิติความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น “อย่างเป็นทางการ” (formal framework of intergovernmental relations) เท่านั้น แต่สถานภาพของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงนั้นก็มีความจำเป็นที่ต้องสำรวจและศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ในอีกมิติหนึ่ง นั่นคือ ความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติงาน (working relationships) ซึ่งสามารถสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและวิธีปฏิบัติในการเข้าไปมีบทบาทของส่วนกลางต่อท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การเข้าใจถึงสถานภาพและขอบเขตที่เป็นจริงของการควบคุมโดยส่วนกลางและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ผ่านการพิจารณาถึงเครื่องมือต่าง ๆ

ทั้งในทางกฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ หนังสือสั่งการ และบทบาทในรูปแบบต่าง ๆ ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

### แนวคิดด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง (Intergovernmental Relations)

กรอบแนวคิดด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองนี้ แม้ว่าได้มีการพูดถึงกันมานานแล้วก็ตาม แต่หากพิจารณาหรือประเมินถึงสถานภาพของการศึกษาโดยทั่วไปก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ยังค่อนข้างใหม่ และมีพัฒนาการของการศึกษาที่ยังค่อนข้างสั้น แม้แต่ในวงวิชาการตะวันตกเอง งานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงยังคงมีอยู่อย่างจำกัดมาก อีกทั้งขอบข่ายและจุดเน้นในการศึกษาก็ดูสลับซับซ้อนและสับสนอยู่มาก

นอกจากนี้ ก็มีความแตกต่างกันอยู่มากในกลุ่มวงวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความแตกต่างอันเกิดจากการจัดรูปแบบทางการปกครองที่ไม่เหมือนกัน ได้นำไปสู่ทิศทางการศึกษาที่แตกต่างกัน ระหว่างแนวทางการศึกษาในกลุ่มประเทศที่เป็นระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) กับกลุ่มประเทศที่อยู่ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ (federal system)

ในกลุ่มประเทศที่เป็นระบบรัฐเดี่ยว ดังเช่นแวดวงการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่น ในประเทศสหราชอาณาจักรเรียกการศึกษานี้ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น” หรือ “Central-Local Government Relations”

ขณะที่ในกลุ่มประเทศสหพันธรัฐ ดังเช่นกรณีของสหรัฐอเมริกาเรียกการศึกษานี้ว่า “การจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง” หรือ “Intergovernmental Relations - IGR” ซึ่งทั้งสองกรณีเริ่มมีความเคลื่อนไหวและหันเหความสนใจในเรื่องนี้อย่างจริงจังในราวทศวรรษที่ ๑๙๘๐

สำหรับกรณีของสหราชอาณาจักรนั้น เหตุผลที่มาและผลลัพธ์ของความตื่นตัวดังกล่าวปรากฏอยู่ในเอกสารหนังสือที่ชื่อว่า New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships (Jones, c1980) ซึ่งนับเป็นการ “แผ้วถาง” หรือ “ขยายพรมแดน” ของความรู้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นให้กับวงวิชาการและผู้สนใจโดยทั่วไป

ในส่วนบทนำของหนังสือดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความขาดแคลนของการศึกษาด้านนี้ในแวดวงวิชาการตะวันตก อันนำไปสู่ความจำกัดในความรู้ความเข้าใจและภาคปฏิบัติจริงในการจัดการกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรที่นับวันจะทวีความสลับซับซ้อน และสับสนมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือผลจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็วนำไปสู่การเกิดขึ้นของปัญหาและความต้องการใหม่ ๆ ทำให้ภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลมีการขยายตัวตามไปด้วย ซึ่งย่อมหมายถึง การขยายตัวของหน่วยงานภาครัฐทั้งในเชิงจำนวนและรูปแบบที่จะมารองรับภารกิจ

หน้าที่ดังกล่าว เป็นผลให้การบริหารงานของภาครัฐโดยรวมมีความสลับซับซ้อนมากเสียจนนำไปสู่สภาพการณ์ที่เรียกว่า “ระบบบริหารงานที่มีอาจจะบริหารได้” หรือ “Ungovernability” ทั้งนี้ ความซับซ้อนและยุ่งเหยิงดังกล่าว ได้สร้างปัญหาสำคัญ ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) ปัญหาในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ความสลับซับซ้อนของระบบความสัมพันธ์ขององค์กรต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพากัน (organizational interdependence) ส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้เป็นผลจากความจำเป็นที่จะต้องกระจายภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ (discretion) ไปยังองค์กรในระดับล่าง ซึ่งก็ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา เพราะบางองค์กรอาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตรงตามเป้าหมายที่วางไว้หรือเกิดการบิดเบือนในวัตถุประสงค์ดั้งเดิม ซึ่งนำไปสู่การเกิดขึ้นของปรากฏการณ์การขัดกันระหว่างการกระจายอำนาจกับการควบคุมองค์กร ผู้รองรับการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ยิ่งมีการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบมากเท่าไรก็เกิดความจำเป็นที่ต้องขยายการควบคุมให้มากขึ้นตามไปด้วย (the paradoxical combination of both growing discretion and increasing controls) นอกจากนี้ยังอาจก่อผลเสียต่อกระบวนการในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย เพราะด้วยความ

สลับซับซ้อนดังกล่าวทำให้มีอาจจะรู้อย่างชัดเจนถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างเป้าหมาย นโยบาย มาตรการเชิงนโยบายหรือวิธีปฏิบัติ และผลลัพธ์ ของนโยบาย

(๒) ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบ (Accountability) เมื่ออำนาจการตัดสินใจได้กระจายตัวไปสู่หน่วยงานต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องยากที่จะระบุว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบต่อการตัดสินใจหนึ่ง ๆ เพราะภายใต้นโยบายในแต่ละด้านมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องมากมายทั้งสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีอยู่เดิม ทั้งหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและรวมถึงหน่วยงานเฉพาะกิจต่าง ๆ กระบวนการทางนโยบายจึงมีลักษณะเป็นโครงข่ายที่สลับซับซ้อน ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหนึ่ง ๆ จึงมีอาจจะไปถึงหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน

จากที่กล่าวมา จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้แวดวงการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีความตื่นตัวและเริ่มมีการศึกษาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และได้ทำให้แวดวงการศึกษาด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ เริ่มให้ความสนใจต่อเรื่องนี้ในระยะเวลาต่อมา

สำหรับในกรณีของสหรัฐอเมริกาเองได้ให้ความสำคัญและเกิดความตื่นตัวต่อการศึกษารื่องดังกล่าวมาเป็นเวลานานแล้ว<sup>๖</sup> ซึ่งมูลเหตุที่มาหรือความจำเป็นมีความคล้ายคลึง

กับในกรณีของอังกฤษ อีกทั้งการจัดรูปแบบการปกครองในแบบสหพันธรัฐเองก็มีผลให้การศึกษาในด้านนี้มีความสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการและแนวคิดในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ในระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลระดับมลรัฐ แต่ในทางปฏิบัติแบบแผนความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงก็มีความสลับซับซ้อนและการใช้อำนาจของรัฐบาลทั้งสองระดับก็มีการเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ซึ่งอันที่จริงแนวความคิดในเรื่องนี้ทางสหรัฐอเมริกาเองก็เคยมีการกล่าวถึงมาตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๓๐ แล้ว หากแต่ในทางปฏิบัติ นักวิชาการและนักปฏิบัติเองเริ่มให้ความสนใจกันอย่างกว้างขวางจริงจังก็เริ่มเอาในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ (พิทยา บวรวัฒนา, ๒๕๕๑, หน้า ๕๐-๕๒)

ทิศทางการศึกษาในกรณีของสหรัฐอเมริกาจึงมีความแตกต่างจากกรณีของสหราชอาณาจักรอยู่บ้าง โดยเฉพาะการมุ่งเน้นศึกษาและอธิบายในเชิงสถาบัน (institutional approach) และรัฐธรรมนูญมากกว่าการมุ่งเน้นศึกษาในเชิงกระบวนการทางนโยบายดังเช่นกรณีของสหราชอาณาจักร

ในที่นี้เห็นด้วยกับแนวคิดที่น่าเสนอ โดย R. A. W. Rhodes (1997, pp. 7-9) ซึ่งได้พยายามที่จะให้ความหมายและแยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างบางประการของแนวการศึกษาทั้งสอง กล่าวคือ ในกรณีของคำว่า 'intergovernmental relations' หรือ 'IGR' นี้

เป็นการอ้างถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลทุกประเภทและทุกระดับ (the interactions between government units of all types and levels) ขณะที่คำซึ่งใช้ในบริบทของการปกครองในสหราชอาณาจักรใช้ 'central-local relations' ซึ่งหมายถึง ความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (the links between central government departments and local authorities) Rhodes มองว่า คำ ๆ หลังนี้มีความหมายที่มีลักษณะค่อนข้างคับแคบ ทั้งนี้เนื่องมาจากว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ภายใต้แนวคิดเรื่อง "IGR" มีความกว้างขวางกว่าและครอบคลุมในการศึกษาสามารถครอบคลุมถึงองค์กรในภาคสาธารณะ (public sector organizations) ได้ในทุกระดับ (Rhodes, 1981, p. 87, 98)

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดดังกล่าวยังสามารถใช้อธิบายถึงปรากฏการณ์การเข้ามามีบทบาทขององค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศหรือองค์กรที่อยู่เหนือรัฐได้ด้วย ดังเช่นบทบาทของสหภาพยุโรป (EU) ที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลในหมู่ประเทศสมาชิก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระดับต่าง ๆ มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็น "ความสัมพันธ์ในสองระดับ" หรือ "dyadic relationships" ไปสู่ "ความสัมพันธ์ในสามระดับ" หรือ "triadic relationships" ระหว่าง หนึ่ง รัฐบาลในระดับท้องถิ่น และภูมิภาค (local-regional govern-

ment) สอง รัฐบาลในระดับชาติ (national government) และสาม รัฐบาลอยู่ที่เหนือรัฐ (supra-national government) (Hull & Rhodes, 1977, p. 5 cited in Rhodes, 1997, pp. 7-8)

Rhodes จึงได้เสนอว่า การศึกษาในเรื่องนี้ควรใช้คำว่า “IGR” หากแต่เป็นการใช้ในความหมายใหม่ที่ขยายกรอบแนวคิดให้กว้างขวางไปจากเดิม โดยไม่จำกัดการศึกษาเฉพาะปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะในกลุ่มองค์กรทางปกครองของรัฐเท่านั้น<sup>๒</sup> เนื่องจากการศึกษาที่ผ่านมามีจุดอ่อนอยู่สองประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง แม้ว่าจะงานศึกษาต่างๆ เกี่ยวกับ IGR จะวางจุดเน้นการศึกษาไปที่การพึ่งพาพึ่งกันของรัฐบาลในระดับและประเภทต่าง ๆ แต่งานศึกษาดังกล่าวกลับยังไม่ได้อธิบายถึงลักษณะพื้นฐานของการพึ่งพาพึ่งกันนี้ว่าเป็นเช่นไร ยังมีลักษณะที่มุ่งอธิบาย แต่เพียงกรอบโครงสร้างและลักษณะของความสัมพันธ์ที่ปรากฏ (descriptive) มากกว่าที่จะมุ่งเน้นทำความเข้าใจถึงหลักการและแนวคิดพื้นฐานที่กำหนดแบบแผนของระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว (explanatory) (Rhodes, 1981, p. 89)

ประการที่สอง การศึกษาในด้านนี้มีอาจจำกัดวงอยู่แต่เพียงเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ได้อีกต่อไป เนื่องในปัจจุบันหน้าที่ในการ

จัดหาและส่งมอบบริการสาธารณะ มิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะองค์กรในภาครัฐเท่านั้น แต่ได้ขยายรวมไปถึงภาคเอกชนและองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ ดังนั้น IGR จึงควรที่จะขยายขอบเขตของการศึกษาให้ทันกับพัฒนาการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนี้ด้วย

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว ปัจจุบันการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองมีการขยายตัวมากขึ้นและมีมิติของการศึกษาที่หลากหลาย กล่าวคือ ได้ปรากฏการศึกษาทั้งในเชิงของกระบวนการทางนโยบายซึ่งได้ขยายแนวมองไปสู่การศึกษาในเชิง “เครือข่าย” (policy networking) เพื่อพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลาง องค์กรกึ่งอิสระของรัฐ องค์กรในภาคประชาสังคมและอื่น ๆ หรือการศึกษาเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ในเชิงการคลัง ซึ่งมีการขยายขอบข่ายออกไปจากเดิมที่มองแต่เพียงการควบคุมจากส่วนกลาง ไปสู่การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและความสามารถในการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงในทางการคลังที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรทางด้านเงินงบประมาณ สัดส่วนทางการคลังโดยเปรียบเทียบ

<sup>๒</sup> สำหรับแนวคิดและความหมายดั้งเดิมของคำว่า “Intergovernmental Relations” ดู Wright (c1988, p. 15, 58); Wright (1974)



ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ขอบเขตและอำนาจในการจัดเก็บภาษี บทบาทของเงินอุดหนุนที่มีต่อท้องถิ่น เป็นต้น

### กรอบแนวคิดการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองของไทย

สำหรับการศึกษาดังความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองของไทย หรือกล่าวให้เฉพาะเจาะจงก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นั้น ในที่นี้มุ่งเน้นศึกษามิติความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมที่ส่วนกลาง (และหมายถึงส่วนภูมิภาคด้วย) มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันก็เป็นการพลิกเหรียญเพื่อประเมินถึงสถานภาพด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นไปในเวลาเดียวกัน

แม้ว่า การศึกษาในด้านนี้มีไม่ใช่เรื่องใหม่ในแวดวงวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นของไทย แต่งานศึกษาที่ปรากฏก็มักจะเป็นงานในเชิงกฎหมาย-สถาบัน (Legal-Institutional Approach) ที่มุ่งเน้นพรรณนาความถึงระบบความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมอย่างเป็นทางการเท่านั้น<sup>๒</sup> ทั้งนี้ หากกล่าวถึงสถานภาพและสภาพปัญหาของระบบการปกครองท้องถิ่นประเด็นหนึ่งที่มีักมีการเขียนและ/หรือกล่าวถึงมาเป็นระยะเวลานาน ก็คือองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทยยังคงถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากราชการส่วนกลาง การอธิบายในลักษณะนี้ถูกยึดถือและพูดซ้ำร่ำกับเป็นลักษณะตามธรรมชาติ เพราะแม้ได้มีการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแยกออกเป็นหมวดไว้เป็นการเฉพาะ และมีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดสถานภาพ ประกันสิทธิ และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government)” กระนั้นก็ตาม สภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับข้อจำกัดและความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามหลักการดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ประเด็นปัญหาก็คือว่า “ทำไมราชการส่วนกลางจึงยังคงสามารถควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อย่างที่เป็นอยู่”

งานศึกษาวิจัยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังมีอาจให้คำตอบต่อคำถามดังกล่าวได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เกือบทั้งหมดเป็นการศึกษาในแนวกฎหมาย-สถาบัน มีขอบข่ายการศึกษาและมิติในการวิเคราะห์อย่างค่อนข้างจำกัด และมักเน้นการวิเคราะห์ไปที่ตัวบทกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น

<sup>๒</sup> ตัวอย่างในเรื่องนี้ ดู โกลบิน พลกุล (๒๕๒๔); พรชัย ภิรมย์แพทย์ (๒๕๓๐); เพ็ญศรี เพ็ญสวัสดิ์แสง (๒๕๓๔); วิจารณ์ วังดาล (๒๕๓๖); ปธาน สุวรรณมงคล และคนอื่นๆ (๒๕๓๗)

มิติตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น จึงถูกลดทอนให้กลายเป็นแต่เพียงเรื่องของ “การกำกับดูแล” หรือที่ในภาษาของนักกฎหมายมหาชนเรียกว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง/ การควบคุมดูแลทางปกครอง” (la tutelle administrative) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มิติตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น มีขอบเขตที่กว้างไกล และสลับซับซ้อนเกินกว่ากรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวหรือที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย แนวการศึกษาเช่นนี้ทำให้เราเห็นได้แต่เพียง “ศักยภาพในการควบคุม” (a potential to control) ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่น มิใช่มิติของความสัมพันธ์หรือการควบคุมที่เกิดขึ้นจริง ๆ ฉะนั้นแล้วจึงจำเป็นต้องไปไกลกว่าการวิเคราะห์ที่ยึดติดและยึดถือตามตัวบทกฎหมาย ไปสู่การเน้นการวิเคราะห์ที่ให้น้ำหนักกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง หรือมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

William Robson ได้ให้ข้อสังเกตไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๒ โดยแสดงถึงความหวาดหวั่นต่อการแผ่ขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเพื่อเข้าไปควบคุมท้องถิ่นในกรณีของอังกฤษได้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ หากเราศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ อย่างรอบคอบ จะปรากฏหลักฐานอยู่มากมายที่บ่งชี้ว่าการเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางนั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วไม่แต่เฉพาะในรูปแบบ

ของตัวบทกฎหมายซึ่งเห็นได้ชัดเจนเท่านั้น แต่ยังได้ขยายการควบคุมในรูปของ อิทธิพล ด้วย (Robson, 1933 cited in Jones, 1980, p. 1)

ในทำนองเดียวกัน Alan Norton ได้เสนอว่า ขอบข่ายในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นนั้น มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันว่าด้วยการบังคับใช้อำนาจใน ๓ ลักษณะ กล่าวคือ นอกเหนือจากความสัมพันธ์ในทางการบริหารปกครองและความสัมพันธ์ในทางการคลังแล้ว ยังมีความสัมพันธ์ในอีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือ อิทธิพล ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นโดยอาศัยเครื่องมือต่าง ๆ เช่น ระบบการให้คำแนะนำปรึกษา การใช้ระบบการจูงใจหรือการโน้มน้าวไปทิศทางหรือนโยบายที่ต้องการ การควบคุมผ่านระบบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เป็นต้น (Norton, c1994, p. 51.)

จากที่กล่าวมา ทำให้เราจำเป็นต้องหันกลับมาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลาง (และส่วนภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น กล่าวคือ ทิศนะข้างต้นชี้ชวนให้เราเห็นได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นนั้น มิใช่มีแต่เพียงที่กำหนดไว้ตามนัยทางกฎหมายหรือหลักการทางการบริหารปกครองที่มักจะมีการกล่าวอ้างถึง เช่น การควบคุมผ่านเครื่องมือ

\* ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดูใน Rhodes (1981, pp. 14-18)

ทางกฎหมายต่าง ๆ การควบคุมผ่านระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังและงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการ เป็นต้น แต่ยังมี การควบคุมในลักษณะอื่นซึ่งมีความสำคัญและยังไม่มี การกล่าวถึงเท่าใดนัก นั่นคือ การควบคุมในลักษณะของการใช้ “อิทธิพล” ที่ส่วนกลางกระทำต่อท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การควบคุมในทางอ้อม” หรือ “การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (informal control)” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการควบคุมตามรูปแบบที่ได้กำหนดกรอบไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายแม่บทฉบับต่าง ๆ

การที่มองเห็นและเข้าใจถึงสิ่งที่เรียกว่า การควบคุมในทางอ้อมหรือการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการในฐานะที่เป็นเครื่องมือหนึ่งซึ่งส่วนกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาไปที่ลักษณะของ “การติดต่อสื่อสาร” หรือ “ปฏิสัมพันธ์ (interactions)” ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น

ในการศึกษาและทำความเข้าใจถึง ประเพณีและวิถีปฏิบัติทางการบริหารปกครองของไทย มีอาจศึกษาโดยพิจารณาแต่เพียงกรอบหรือโครงสร้างทางการบริหารปกครองที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ในกฎหมายแม่บทฉบับต่าง ๆ แต่ลักษณะของการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรทางปกครองต่าง ๆ ผ่านทางกฎระเบียบ และหนังสือราชการที่เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา อาจทำให้เห็นภาพได้ชัดเจนมากกว่า

ดังเช่นในกรณีของความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่ส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ถ้อยคำทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ดีหรือในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็ดี จะมีความหมายก็ต่อเมื่ออยู่ในขั้นของการนำเอากฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้จริงผ่านทางหน่วยงานที่รับผิดชอบนำเอากฎหมายนี้ไปตีความ สร้างความหมาย และทำให้ถ้อยคำในกฎหมายดังกล่าวปรากฏผลออกมาเป็นรูปธรรม

จึงอาจกล่าวได้ว่า กระบวนการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้เองที่เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงนั่นคือ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในขั้นของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความสลับซับซ้อน และมีการตีความ/บังคับใช้ที่อาจจะผันแปรไปจากถ้อยคำที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่เป็นได้ ดังนั้น กฎ ระเบียบ และหนังสือราชการประเภทต่าง ๆ จึงน่าจะเป็นช่องทางหนึ่งที่ช่วยให้มองเห็นถึงระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่เกิดขึ้นจริงมองเห็นถึงการตีความ การสร้างความหมาย การกำหนดกรอบที่เป็นบรรทัดฐาน และการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นรูปธรรม เปิดเผยให้เห็นถึงลักษณะหรือรูปแบบในการควบคุมที่เกิดขึ้นในขั้นของการปฏิบัติงาน (day-to-day control) และเหนือสิ่งอื่นใดอาจช่วยให้เข้าถึงลักษณะการใช้อำนาจในรูปของ “อิทธิพล” ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นผ่านทางเครื่องมือต่าง ๆ ได้ไม่มากนัก

ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจถึงปรากฏการณ์ดังกล่าวที่นอกเหนือจากมิติความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน หรือ working relationships ไปในเวลาเดียวกันด้วย มิติความสัมพันธ์ทั้งสองด้านจะช่วยให้มองเห็นถึงปฏิสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ระหว่างองค์กรทางปกครองในแต่ละระดับ (levels) ว่ามีแบบแผนและการประพฤติปฏิบัติในลักษณะใด และมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการภายใต้แนวคิดการกำกับดูแล

#### ๑. แนวคิดและความหมายของการกำกับดูแล

โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้นแม้จะมีอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐและถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐส่วนกลางลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นตัวกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับในกรณีของไทยแล้ว ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานานก็คือ แนวคิดในเรื่อง การกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative)

ในความเป็นจริงแล้วการกำกับดูแลทางปกครองเป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งก็ได้ถูกนำมาปรับใช้และปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของไทยมาช้านาน อันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ไทยรับเอามาโดยเฉพาะห้วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ (วังนาถ วังตาล, ๒๕๓๖, หน้า ๓๔)

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องอำนาจในการกำกับดูแล เป็นลักษณะเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทยและฝรั่งเศส เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรทางปกครองโดยรวมและครอบคลุมระบบการบริหารปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏหรือมีการระบุอย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (a formal framework of central and local government relationship)

คำว่า “อำนาจกำกับดูแล” นี้มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir de Tutelle”<sup>๕</sup> ซึ่งเป็นคำดั้งเดิมในกฎหมายแพ่งที่ใช้อธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ และต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในกฎหมายมหาชนในความหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิมได้แก่คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” หรือ “La tutelle administrative” โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (L’interet general) สำหรับนิยามความหมายของอำนาจกำกับดูแล Roland Maspeitol และ Pierre Laroque (อ้างถึงในเพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, ๒๕๓๔, หน้า ๒๑-๓๐) ให้นิยามที่ได้รับการยึดถือและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเอาไว้ว่า

“การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด ตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”

นอกจากนี้ ในทางปกครองยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่ถูกนำมาเทียบเคียง

กับอำนาจกำกับดูแล นั่นก็คือ อำนาจควบคุมบังคับบัญชา (le pouvoir hierarchique) หัวใจสำคัญที่ใช้เป็นสิ่งแบ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสองแบบนี้ขึ้นอยู่กับว่า อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่เหนือกว่า (ผู้บังคับบัญชา) ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินัยสั่งการ และการปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ต่ำกว่า (ผู้ใต้บังคับบัญชา) อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมถึงอำนาจให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจทั้งสองรูปแบบ จึงสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง แต่ในการกระจายอำนาจทางปกครองมีอำนาจกำกับดูแลเป็นองค์ประกอบสำคัญ<sup>๖</sup> (วังนาค วังตาล, ๒๕๓๖, หน้า ๓๐)

ทั้งนี้ อำนาจในการกำกับดูแลจะมีองค์ประกอบซึ่งกำหนดคุณลักษณะสำคัญไว้ ๔ ประการ ได้แก่

<sup>๕</sup> ความจริงแล้วคำ ๆ นี้ในภาษาไทย นักกฎหมายของไทยได้แปลและเรียกขานแตกต่างกันออกไป อีกทั้งในระบบกฎหมายของไทยก็มีความเปลี่ยนแปลงในการใช้คำดังกล่าวเช่นกัน เช่น “ดูแลควบคุม” “ควบคุมดูแล” “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น อย่างไรก็ตามในที่นี้ขอใช้คำว่า “การกำกับดูแล” ตามข้อเสนอของ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง (๒๕๓๔, หน้า ๒๑-๓๐) เพราะเหตุว่า ในปัจจุบันคำดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อีกทั้งในระบบกฎหมายปัจจุบันโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้เลือกที่จะใช้คำ ๆ นี้ สำหรับข้อยกเถียงในเรื่องการใช้คำ ๆ นี้ ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๓๕, หน้า ๔๑-๔๓)

<sup>๖</sup> สำหรับความหมายโดยละเอียดและความแตกต่างของอำนาจทั้งสองแบบนี้ภายใต้บริบทของระบบกฎหมายไทย ดูเพิ่มเติมใน พรชัย รัศมิ์แพทย์ (๒๕๔๑, หน้า ๓๑-๓๘, ๔๘-๕๔); สมคิด เลิศไพฑูรย์ (๒๕๓๕, หน้า ๕๖-๕๘)

ประการที่หนึ่ง อำนาจกำกับดูแลทางปกครองต้องมาจากส่วนกลาง อำนาจในการกำกับดูแลเป็นอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวมิใช่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ หากแต่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งในกรณีของไทยได้แก่ คณะรัฐมนตรี (วิจิตร วิงตาล, ๒๕๓๖, หน้า ๓๑)

ประการที่สอง อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย อำนาจในการกำกับดูแล เป็น “อำนาจควบคุม” (pouvoir de controle) ชนิดหนึ่ง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๓๕, หน้า ๑๘๖) ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่เป็นมีเป้าหมายเพื่อบังคับควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลยพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย

ประการที่สาม อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากส่วนกลางอาจใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่

ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายโดยสภานิติบัญญัติของรัฐหนึ่ง ๆ จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง และตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้น จะต้องเป็น “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่กฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ” (เพ็ญศรี เพ็ญสาธแสง, ๒๕๓๔, หน้า ๓๔-๓๖)

ประการที่สี่ การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ นี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๓๕, หน้า ๑๕๑)

หากพิจารณาถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย พบว่าในกระบวนการเคลื่อนไหวระหว่างความพยายามที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นภายใต้หลักการของการปกครองตนเองนั้น สิ่งที่เรียกว่า “อำนาจในการควบคุม” ถือได้ว่าเป็นทรรคมอันหนึ่งที่มีการต่อสู้แข่งขันกันมานานระหว่างแนวคิดสองชุด ได้แก่ “อำนาจบังคับบัญชา” กับ “อำนาจกำกับดูแล” มองในแง่ที่อำนาจใน

การกำกับดูแลจึงเปรียบเสมือนกับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายปกครองที่ใช้ในการเป็นหลักประกันในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ใน การกำกับดูแลของรัฐบาล (Jackson, 1965, pp. 233-235) เนื่องจากว่า รัฐบาลยังมีการควมรับผิดชอบต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และทั้งต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร “หาใช้การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง” (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ๒๕๓๕, หน้า ๒๑)

ภายใต้กรอบความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น หากย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบบริหารราชการของไทยทั้งระบบ จึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่อง “การบังคับบัญชา” ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๓๔ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นนั้น มีกรอบความคิดเรื่อง “การกำกับดูแล” เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์นั่นเอง

## ๒. พัฒนาการของหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะไว้ในหมวดที่ ๕ ซึ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในการวางรากฐานระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้เป็นไปตามหลักการ “การปกครองตนเอง” (local self-government) โดยถือเอาว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตราที่ ๒๘๒) และในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง ได้วางหลักการอันเป็นพื้นฐานของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเอาไว้ นั่นคือ ความสัมพันธ์ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” กล่าวคือ ในมาตราที่ ๒๘๓-๒๘๔ บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

(มาตราที่ ๒๘๓) อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวโดยรวมก็คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามทิศทางที่คำนึงถึง “การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น” ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตราที่ ๒๘๔)

กระนั้นก็ตาม หากพิจารณาถึงพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วจะพบว่า กรอบแนวคิดเรื่องการทำกับดักดูแล มิใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งปรากฏในระบบกฎหมายของไทย หากแต่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เคยปรากฏถูกกล่าวถึงและให้ความสำคัญมานานแล้ว หากแต่ปรากฏในรูปของคำต่าง ๆ กัน อาทิเช่น “ควบคุมดูแล” “ดูแลควบคุม” “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น ดังที่ท่านรัฐบุรุษอาวุโสนายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า

...แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น โดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น ๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือ

ของท้องถิ่นโดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนตัวส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงจะยังมีอยู่เสมอ (หลวงประดิษฐมนูธรรม, ๒๔๗๕, หน้า ๕๔-๕๕ อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๓๕, หน้า ๔๑)

และท่านยังได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะของอำนาจดังกล่าวเอาไว้ด้วยว่า

...รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้บริหารหรือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ปรีดี พนมยงค์, ๒๕๒๖, หน้า ๒๒๕-๒๓๐ อ้างถึงใน เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, ๒๕๓๔, หน้า ๒๑)

ซึ่งจากการปรากฏขึ้นของแนวคิดข้างต้นนี้ก็ได้กลายเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานสำคัญ ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง กับท้องถิ่นของไทย ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองของไทยหลาย ๆ ฉบับ



ในเวลาต่อมา เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้น กระนั้นก็ตามแนวคิดที่ปรากฏในกฎหมายปกครองฉบับต่าง ๆ นี้ กลับยังไม่มีความชัดเจนนัก เนื่องจากยังไม่มีกำหนดความหมายและขอบข่ายของอำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ไม่เคยระบุถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้เลย เพราะแม้แต่กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีจะถูกกล่าวถึงว่ามีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากที่สุด ก็ยังไม่ปรากฏการระบุถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ๒๕๓๕, หน้า ๔๑) จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการระบุถึงอำนาจในการกำกับดูแลเอาไว้อย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๑๘๖ ววรรคที่ ๒ ความว่า “การควบคุมหรือการกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

หากเราประเมินถึงบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการกำกับดูแลดังปรากฏในกฎหมาย ทางปกครองฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ

ท้องถิ่นในห้วงระยะเวลาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จะมีลักษณะร่วมบางประการที่มีความมุ่งเน้นหรือเป้าหมายหลักในการระบุถึงอำนาจดังกล่าวไปที่การให้อำนาจส่วนกลางเข้าไปควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างใกล้ชิดผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหารปกครองต่าง ๆ ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นความพยายามครั้งแรกที่ระบุถึงความหมายและเจตนารมณ์ของแนวคิดในการกำกับดูแลว่า มิได้มีไว้เพียงเพื่อการควบคุม อย่างเข้มงวดดังในอดีต หากแต่เป็นการควบคุมที่ต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็น” เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม ซึ่งพัฒนาการทางความคิดดังกล่าวก็ได้สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่าความหมายและเจตนารมณ์หลักของแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลมิได้ให้น้ำหนักกับการควบคุมโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่แนวคิดนี้ยังได้ถูกใช้เป็น “หลักประกัน” รองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการในการปกครองตนเองอีกด้วย กรอบแนวคิดที่ปรากฏนี้จึงถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย

๓. รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

สำหรับองค์กรและรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๔๒

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายองค์กรที่มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้แก่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นองค์กรสำคัญที่ถือเป็นกลไกของรัฐบาลส่วนกลางในการทำหน้าที่ยังกล่าว

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (เว้นแต่กรณีของกรุงเทพมหานคร) ได้แก่ ตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมาช้านาน

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าองค์กรที่กำกับดูแลเหล่านี้ จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเด็ดขาด หากแต่จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกันอยู่เสมอทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้อำนาจและความรุนแรงของการใช้มาตรการในการกำกับดูแล

ทั้งนี้ องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากตารางด้านล่าง ดังนี้

ตารางที่ ๑ แสดงองค์กรใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

|                          | องค์กรใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง                                                   |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ผู้ว่าราชการจังหวัด                                                                  |
| เทศบาล                   | นายอำเภอ ในกรณีของเทศบาลตำบล<br>ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร |
| องค์การบริหารส่วนตำบล    | นายอำเภอ                                                                             |
| เมืองพัทยา               | ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี                                                            |
| กรุงเทพมหานคร            | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                                                         |

ในการใช้อำนาจเพื่อกำกับดูแล  
ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่า  
ราชการจังหวัด และนายอำเภอสำหรับองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ นั้น สามารถ  
จำแนกรูปแบบได้ใน ๓ ลักษณะ ได้แก่

๑. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัว  
บุคคล ๒. การกำกับดูแลการเหนือกระทำ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๓. การ  
กำกับดูแลโดยมาตรการทางอื่น ๆ รายละเอียดพิจารณาได้จากตารางที่ ๒ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒ แสดงรูปแบบและมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

| ก. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ๑. หลักการ                                 | เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้ององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหาร หรือ<br>คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแลในด้านนี้จะ<br>มุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| ๒. มาตรการ                                 | ๑) การยุบสภาท้องถิ่น เกิดได้ใน ๒ กรณี ในกรณีที่หนึ่ง หากสภาท้องถิ่นกระทำการ<br>ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติ<br>การไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่สอง เมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ<br>งบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น<br>๒) การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เกิดเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ขาด<br>คุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ<br>ไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน ๖ เดือน หรือขาดการ<br>ประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน ๓ ครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่ง<br>อันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น<br>๓) การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารหรือ<br>คณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลย<br>ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถ<br>รายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งใน<br>การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น |

“ ในที่นี้จะมุ่งเน้นอธิบายถึงมาตรการการกำกับดูแลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งได้แก่  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยละเว้นไม่กล่าวถึงกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา  
ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หากแต่ใช้อำนาจในมาตรการต่างๆ แลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้  
ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ตามลำดับ

๔) การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวนอันเนื่องมาจากการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หรือแก่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่ อปท. องค์กรผู้กำกับดูแลจะมีอำนาจสั่งให้พักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

## ข. การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๑. หลักการ

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของ อปท. ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักไว้ว่า การใช้มาตรการต่าง ๆ จากองค์กรผู้กำกับดูแลนั้น จะต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” และ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจในด้านนี้ยังเกี่ยวข้องกับ “ดุลยพินิจ” ค่อนข้างมาก

### ๒. มาตรการ

๑) การอนุมัติ จะมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติของ อปท. ให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน การอนุมัติจึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือ อปท. ในการ “สอบทาน” การปฏิบัติต่าง ๆ ก่อนที่จะเกิดผลบังคับใช้จริง เช่น การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

๒) การอนุญาต หมายถึงการยินยอมให้ อปท. มีการกระทำการบางอย่างได้ตามที่เสนอขอมา โดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับกรณีที่ อปท. มีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งได้ ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ

๓) การให้ความเห็นชอบ การใช้อำนาจด้านการให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ต่อข้อเสนอของ อปท. ได้ ดังนั้น เรื่องที่ อปท. เสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องมี ๒ ประการ ได้แก่

กรณีทีหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่กำหนดไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อกระทำการใด ๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรผู้กำกับดูแลก่อน ซึ่งหาก อปท. ยังคงยืนยันในแนวปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการอนุมัติจะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป (เช่น นายอำเภอส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาให้ความเห็นชอบ) พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากพิจารณาแล้ว “ไม่เห็นชอบ” เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดชัดเจนว่า ก่อนที่ อปท. จะกระทำการในเรื่องนั้น ๆ จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การมอบอำนาจให้บุคคลอื่น หรือร่วมกับบุคคลอื่น ในการกระทำการที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่จะต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสภการ ซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

๔) การยับยั้งการกระทำไว้ก่อน และการเพิกถอนการกระทำ เกี่ยวข้องกับการกระทำการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำหรือการออกมติใด ๆ มีลักษณะอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ก็สามารถสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกฎหมาย ก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

๕) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ความเป็นอิสระของ อปท. ปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนต่อสังคมส่วนรวมหรือ อปท.เอง ส่วนกลางก็สามารถสั่งให้ อปท.แห่งนั้น ๆ กลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านนี้ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างอิสระของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ๒๕๔๕, น. ๑๕๔)

#### ๑. หลักการ

ภายใต้บริบททางการเมืองการปกครองของไทยปรากฏว่ามีจารีตหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การสร้างความ เป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรทางปกครอง กรณีของ อปท. ก็เช่นกัน ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้ง อปท.ประเภทต่าง ๆ ในมาตราที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ หรือระบบบริหารงานภายใน อปท.จะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า “ให้การดำเนินกิจการ นั้น ๆ เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ” แม้ว่ามาตรานี้จะส่งผลให้ อปท.ต้อง

มีการปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็ถือว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำซึ่งจะต้องมีร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อ “ความสะดวกเรียบร้อยและถูกต้อง” ความข้อนี้เป็นทัศนคติที่ปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๑</sup>

## ๒. มาตรการ

๑) มาตรการด้านระเบียบ ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับ อปท. ตัวอย่างของระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของ อปท. การจัดทำงบประมาณ การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ เป็นต้น

๒) มาตรการด้านข้อบังคับ ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้ อปท. วินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใด ๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การประชุมสภาท้องถิ่น และการประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

๓) มาตรการด้านประกาศ ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น การจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติยังปรากฏกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ อปท. ที่ต้องกระทำให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายดังกล่าว อีกทั้ง หากในกฎหมายให้อำนาจแก่ส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่าส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำของอปท. ในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ เช่น พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ร.บ. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

<sup>๑</sup> ตัวอย่างใน พรชช. รัชมีนเพทย์ (๒๕๔๑: หน้า ๑๖๕) และดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวณที่สุด ที่ มท. ๐๓๑๑/ว. ๑๐๑๑ เรื่อง การดำเนินงานตามนโยบายกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาได้จากหนังสือแจ้งของทางกระทรวงมหาดไทยประกอบการออกและบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการด้านนี้เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติงาน

## ความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติงาน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการที่ส่วนกลางนำเอากรอบความคิดในเรื่องอำนาจการกำกับดูแลทางปกครองไปบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ นั้นเอง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ในระดับปฏิบัติงานยังหมายรวมถึงบทบาทในด้านอื่น ๆ ของส่วนกลาง (อันหมายถึงกระทรวงมหาดไทยเป็นการเฉพาะ) ในการเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าแบบแผนของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงานนี้จะไปในลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ หนึ่ง การกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยส่วนกลาง สอง การสร้างความหมายและตีความกฎหมายแม่บทโดยส่วนกลาง สาม การติดต่อสื่อสารผ่านหนังสือราชการและหนังสือเวียนต่าง ๆ และสี่ การเข้าไปมีบทบาทในทางอ้อมอื่น ๆ อันนำไปสู่การขยายอิทธิพลของส่วนกลาง

### ๑. การกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยส่วนกลาง

การกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการออก

กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ นั้น หากพิจารณาโดยทั่วไป อาจจะมองได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศมีแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผน และเพื่อช่วยให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายต่าง ๆ ได้เรียนรู้และใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานทางปกครองให้เป็นไปโดยสะดวก ถูกต้อง และเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม ในที่นี้กลับมองมาตรงการดังกล่าวในอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ หากเริ่มต้นโดยมีสมมติฐานว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ย่อมหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงานเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่นของตน (managing the local affairs) และมีอิสระในการดำเนินการจัดการภารกิจหน้าที่ต่าง ๆ โดยใช้หลักการ รูปแบบ และวิธีการที่ตนเห็นสมควร หากมีข้อจำกัดในทางกฎหมายหรือการเข้ามากำกับดูแลโดยส่วนกลาง ก็ควรเป็นแต่เพียงกรอบกว้าง ๆ เพื่อมิให้การดำเนินการของท้องถิ่นขัดต่อกฎหมาย หรือกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประชาชนของประเทศโดยรวม แต่ที่น่าสนใจก็คือว่า แนวทางการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับถูกส่วนกลางทำให้กลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ที่ถูกวางหลักการ จัดทำ และออกแบบมาเป็นอย่างดี เพื่อใช้เป็น “แบบ” (form) (หรือที่รู้จักและ

เรียกขานกันว่า “แนวปฏิบัติราชการ”) ให้  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ แห่งปฏิบัติ  
ตาม โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย นั่นก็คือ  
มาตรการทางด้านกฎระเบียบต่าง ๆ นั่นเอง

มาตรการดังกล่าวจึงได้ทำหน้าที่ใน  
ฐานะเครื่องมือสำคัญในการช่วยตอกย้ำ/ย้ำเน้น  
ให้เห็นว่าการดำเนินกิจกรรมเพื่อดำเนินภารกิจ  
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น  
มิใช่เป็นเรื่องของ “การบริหารจัดการ” (man-  
agement and administration) หากแต่เป็น  
เรื่องของกฎระเบียบ (rules and regulations)  
ภายใต้การอ้างเหตุผลถึงความเป็นแบบแผน  
สะดวกถูกต้องและเรียบร้อย

จากลักษณะดังกล่าว ย่อมหมายถึง  
ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากต้อง  
อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากกรอบที่กำหนดไว้  
ในกฎหมายแม่บทแล้ว องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้กรอบทางด้านกฎ  
ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ ที่ทาง  
กระทรวงมหาดไทยได้ออกมาบังคับใช้อีกด้วย  
เมื่อพิจารณาถึงขอบข่ายเนื้อหาของ  
บรรดากฎระเบียบที่ออกมาบังคับใช้ จะเห็น  
ได้อย่างชัดเจนว่ามีขอบข่ายที่กว้างขวางและ  
ครอบคลุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นในแทบทุกมิติซึ่งขอบข่ายดังกล่าว  
อาจแยกพิจารณาได้ในสองประการ กล่าวคือ  
ประการที่หนึ่ง เกี่ยวกับองค์กรและตัวบุคคล  
ในส่วนนี้โดยมากจะเกี่ยวข้องกับเรื่องของ  
สถานภาพทางด้านตัวองค์กรและคุณลักษณะ  
ของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งกฎระเบียบที่ออกมาบังคับใช้จะครอบคลุม  
ตั้งแต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครคัด  
เลือกเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เป็นต้น

ประการที่สอง ซึ่งมีบทบาทและ  
สำคัญอย่างมาก ได้แก่กฎระเบียบซึ่ง เกี่ยวกับการ  
การกระทำการ ตลอดจนวิธีประพฤติดำเนิน  
ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เนื่องจากเป็นสิ่งที่กำหนดว่าองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นสามารถทำอะไรได้/ทำอะไรไม่ได้  
และเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด  
โดยขอบข่ายเนื้อหาจะครอบคลุมตั้งแต่ หนึ่ง  
การกำหนดวิธีปฏิบัติและกระบวนการในการ  
บริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เช่น ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการ  
ประชุม ระเบียบวิธีทางการเงินการคลัง หลัก  
เกณฑ์และเงื่อนไข ตลอดจนการกำหนดแบบ  
(forms) ในการจัดทำแผน หลักเกณฑ์และวิธี  
การในการจัดทำงบประมาณ หลักเกณฑ์และ  
เงื่อนไขในการจัดซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อใช้  
ในสำนักงานการจัดทำรายงานต่าง ๆ เป็นต้น  
และสอง การกำหนดขอบข่ายในการดำเนิน  
กิจการในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มี เช่น การ  
จัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน หลักเกณฑ์และ  
เงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ การ  
กำหนดในรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ในส่วนของการรายละเอียดที่ปรากฏใน  
เนื้อหาของกฎระเบียบต่าง ๆ จะมีลักษณะที่



ครอบคลุมประเด็นปลีกย่อยและวิธีการปฏิบัติในทุกชั้นทุกตอน โดยในด้านหนึ่ง ขอบข่ายของกฎระเบียบต่าง ๆ ก็เปรียบเสมือนกับสิ่งซึ่งเป็นตัวกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำอะไรได้และทำอะไรไม่ได้ ขณะที่ในส่วนของการละเอียดในเนื้อหาต่าง ๆ ยังได้กำหนดลงไปอีกด้วยว่า หากทำได้แล้ว ต้องกระทำอย่างไรด้วย ตัวอย่างเช่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลแห่งหนึ่งต้องการที่จะจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์หรือสิ่งของใด ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยอยู่ภายใต้กรอบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ เป็นต้น ซึ่งในระเบียบดังกล่าว มีข้อกำหนดมากมายทั้งในด้านวิธีการจัดซื้อจัดหาแหล่งที่มาของเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดซื้อ ขนาดของวงเงินในการจัดซื้อ การกำหนดแบบ (forms) ที่จะต้องใช้ในการดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป เมื่อพิจารณาจากทั้งขอบข่ายและเนื้อหาของกฎระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกมาบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า แม้กระทรวงมหาดไทยมิได้มีอำนาจในลักษณะของการบังคับบัญชาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามเหมือนกับหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรง แต่โดยอาศัยอำนาจในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทยสามารถที่จะก้าวล่วงเข้าไปกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติใน

ทุกชั้นทุกตอน ตลอดจนกระบวนการในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดได้ โดยนัยนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงได้สร้างความหมายที่แท้จริงให้กับอำนาจในการกำกับดูแลโดยส่วนกลางเพราะกฎระเบียบที่ออกมาบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่ป็นรูปธรรมที่สุดที่สะท้อนถึงขอบเขตอำนาจดังกล่าว หาใช่หลักการแต่เพียงกว้าง ๆ ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท และที่สำคัญมาตรการในด้านนี้ได้สร้างความหมายใหม่ให้กับสิ่งที่เรียกว่า “การบริหารจัดการ” ให้กลายเป็นเรื่องของกฎระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องยึดถือ

## ๒. การสร้างความหมายและตีความกฎหมายแม่บทโดยส่วนกลาง

นอกเหนือจากการกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองโดยส่วนกลางผ่านเครื่องทางด้านกฎระเบียบแล้ว ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยยังได้แสดงบทบาทในอีกลักษณะหนึ่ง อันได้แก่ การมีสถานะเป็น “ผู้ผูกขาด” ในการสร้างความหมายและตีความกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

ในด้านหนึ่ง โดยเหตุที่ส่วนกลางซึ่งก็คือกระทรวงมหาดไทยถือตนเองว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เต็มในอันที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตีความกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องเพื่อออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ

ประกาศ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือและปฏิบัติตาม กระทรวงมหาดไทยจึงมีสถานะเป็นผู้ “สร้างความหมาย” ให้กับกฎหมายแม่บท ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้การยึดกุมอำนาจดังกล่าวของส่วนกลางได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องยอมรับ “การส่งออก” ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการจากส่วนกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนดูราวกับว่าเป็นเพียงหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ อำนาจการบังคับบัญชา จากส่วนกลาง

ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง ส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยก็แสดงบทบาทอย่างแข็งขันในฐานะของผู้ “วินิจฉัยตีความ” ข้อกฎหมายต่าง ๆ ในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งสงสัย ในกรณีที่เกิดความสับสนในประเด็นข้อกฎหมาย/ระเบียบในทางปกครอง หรือในกรณีที่เกิดข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทยจึงสามารถที่จะแสดงบทบาทในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นคือ การถือสิทธิ์และยึดครองอำนาจในการวินิจฉัยตีความข้อกฎหมายตลอดจนข้อขัดแย้งทางปกครองเอาไว้ได้อย่างมีนัยสำคัญ<sup>๒</sup>

อำนาจในการสร้างความหมาย การตีความ และการวินิจฉัยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มีผลต่อการวางกรอบการดำเนินการ

ต่าง ๆ อย่างเข้มงวด โดยทำให้กลายเป็นจารีตปฏิบัติทางปกครองที่ “ปกติธรรมดา” สำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๓. การติดต่อสื่อสารผ่านหนังสือ

#### ราชการและหนังสือเวียนต่าง ๆ

ในการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับของการปฏิบัติงานนั้น เราสามารถพิจารณาศึกษาได้จากการติดต่อสื่อสารผ่านทางหนังสือราชการและหนังสือเวียนต่าง ๆ เพราะสิ่งนี้ทำหน้าที่เป็น “ช่องทาง” หรือ “พื้นที่” ซึ่งการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นได้เกิดขึ้นจริง ๆ ดังนั้น การติดต่อสื่อสารในลักษณะนี้ช่วยให้เรามองเห็นถึง “ทัศนคติ” ที่ส่วนกลางและท้องถิ่นมีต่อแบบแผนของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นได้

ทั้งนี้ อาจจัดแบ่งหนังสือราชการและหนังสือเวียนต่าง ๆ ออกเป็นสี่ประเภทตามลักษณะของการทำหน้าที่ได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวปฏิบัติ นอกเหนือจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ ที่ส่วนกลางใช้เป็นมาตรการหนึ่งที่เข้าไปควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีขอบข่ายที่กว้างขวางและเต็มไปด้วยรายละเอียดแล้ว หนังสือราชการ

<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว หลังจากการเข้ามาบริหารงานของศาลปกครอง

<sup>๒</sup> ผลจากการวินิจฉัยข้อสงสัยหรือขัดแย้งในกรณีหนึ่ง ๆ จะได้รับการยึดถือเป็นแนวปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไปผ่านหนังสือเวียนหรือคู่มือการปฏิบัติงานต่าง ๆ

และหนังสือเวียนต่าง ๆ ก็ยังมีบทบาทสำคัญ ในการทำหน้าที่นี้เช่นเดียวกัน หากแต่ได้เข้าไป ย้ำเน้นและกำหนดกรอบหรือแนวปฏิบัติที่ ครอบคลุมลงไปในรายละเอียดมากกว่าที่ กำหนดในกฎระเบียบต่าง ๆ ยิ่งขึ้นไปอีก<sup>๑๑</sup>

ประการที่สอง ทำหน้าที่ในลักษณะ ของการแจ้งให้ทราบและกำชับ หนังสือราชการ และหนังสือเวียนในลักษณะนี้ จะทำหน้าที่ใน ลักษณะของการ “แจ้งให้ทราบ” ในกรณีที่มี การออกกฎระเบียบใหม่ ๆ หรืออาจมีข้อขัดแย้ง ทางด้านกฎระเบียบที่ได้รับการวินิจฉัยแล้ว และเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบและยึดถือ ปฏิบัติต่อไป นอกจากนี้ยังอาจอยู่ในรูปของการ “กำชับ” เพื่อย้ำเน้นให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องแนว

การปฏิบัติ และการใช้อำนาจหน้าที่ของตน<sup>๑๒</sup>

ประการที่สาม ทำหน้าที่ในการขอ ความร่วมมือ หนังสือราชการและหนังสือเวียน ในลักษณะนี้ โดยมากจะเกี่ยวข้องกับเรื่อง นโยบายต่าง ๆ ของทางกระทรวงมหาดไทย หรืออาจเป็นนโยบายของทางรัฐบาลหรือ หน่วยงานอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบ ว่า “ควรที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตาม” แต่โดยเหตุที่นโยบายดังกล่าวมิได้ ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยในการสั่งการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง จึง จำเป็นต้องขอความสมัครใจและร่วมมือจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ อย่างใดก็ตาม หากพิจารณาถึง “ภาษา” และ ผลที่เกิดขึ้นกลับสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ในเชิง “สั่งการ” มากกว่าจะเป็นเพียงการ “ขอความ ร่วมมือ”<sup>๑๓</sup>

“ อาทิเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๘/ว ๒๕๕๓ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทรรณณของสภาเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๑๕ ถึงพฤษภาคม ๒๕๕๐ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งได้กำหนดหลักการและแนวทางการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการกิจการของ อบต. ซึ่งได้กำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การผูกพันและวิธีการในการจัดทำ และในการนำรายชื่อบุคคลไปให้งานอีกด้วย เช่น การกำหนดแบบ ไขข้ออนุญาตให้รายชื่อบุคคลกลาง แบบบันทึกการให้รายชื่อบุคคลกลางแบบบัญชีแสดงการจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับรายชื่อบุคคลกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ต้องมีการติดตราเครื่องหมาย กำหนดผูกพันในการ

“ อาทิเช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๑๒/ว ๒๕๕๕ เรื่อง การขออนุญาตก่อสร้างในอาณา หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ซึ่งกำชับในเรื่อง ความเข้มงวดและรอบคอบการอนุญาตก่อสร้าง เนื่องจาก “การพิจารณาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้วงจรรวดเร็ว ในการตรวจสอบ... จึงเป็นเหตุให้อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างเกิดการพังทลาย...”

“ อาทิเช่น หนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ฉบับที่ ๑๒๖ ที่ บร ๐๐๑๘/ว ๑๘ เรื่อง ให้จัดทำป้ายรณรงค์เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ภาวะภัยพิบัติทางสลด ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๐ ถึง นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และ ประธานกรรมการสุขาภิบาลทุกแห่ง และหนังสือจังหวัดบุรีรัมย์ ที่ บร ๐๑๑๘/๑๒๕ เรื่อง ให้จัดทำป้ายรณรงค์เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ปัญหาสลด ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๐ ถึง ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทุกแห่ง ซึ่งขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรณรงค์ด้านสลดความว่า “...การติดตั้งป้ายรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภาวะภัยพิบัติทางสลด ข้อความดังกล่าว ให้ถือเป็นนโยบายเร่งด่วน จึงขอให้องค์การบริหาร ส่วนตำบลทุกแห่ง จัดทำป้ายรณรงค์... ติดตั้งไว้บริเวณเขตชุมชนของทุกตำบลอย่างน้อยหนึ่งแห่ง เมื่อดำเนินการเสร็จ เรียบร้อยแล้วให้จัดส่งภาพถ่ายป้ายรณรงค์ จำนวน ๑๐ แผ่น ให้ข้าเขตภายในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๐ เป็นอย่างช้า”

ประการที่สี่ ทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบายให้ปฏิบัติตาม หนังสือราชการและหนังสือเวียนในรูปแบบนี้มีข้อที่น่าสนใจเป็นอย่างมาก กล่าวคือ เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่าเกี่ยวข้องและอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท จึงได้อาศัยความข้อนี้ในการผลักดันนโยบายบางเรื่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือและปฏิบัติตาม แม้เรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบแผน รายละเอียดของโครงการ การจัดตั้งงบประมาณ ตลอดจนการประเมินผลที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานต่อกระทรวงมหาดไทยนั้น อาจพิจารณาได้ว่า การดำเนินการเช่นนี้เป็นการ “ก้าวข้าม” อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อีกทั้งภาษาและเนื้อหาที่ปรากฏก็อยู่ในรูปของการ “สั่งการ” มากกว่าจะเป็นการ “แจ้งให้ทราบ” หรือการ “ขอความร่วมมือ” กรณีดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง “ทัศนคติ” ของกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เพราะจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ก็แสดงให้เห็นว่า ส่วนกลางยังคงมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่างไปจาก “หน่วยงานราชการ” ที่อยู่ในระดับต่ำกว่า (subordinate agency) มิใช่ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิและขอบเขตอำนาจของตนเองตามหลักการของการปกครองตนเอง

#### ๔. การเข้าไปมีบทบาทในทางอ้อมอื่น ๆ : การขยายอิทธิพลของส่วนกลาง

ในการศึกษาและประเมินถึงสถานภาพของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับปฏิบัติงาน นอกเหนือจากการที่กล่าวมาแล้ว ส่วนกลางยังได้เข้าไปมีบทบาทในลักษณะอื่น ๆ อันสะท้อนให้เห็นถึงปรากฏการณ์บางอย่าง รวมถึงส่งผลกระทบถึงสถานภาพของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นได้อย่างน่าสนใจ

สืบเนื่องจากการที่ส่วนกลางสามารถผูกขาดอำนาจในการตีความกฎหมายและข้อขัดแย้งทางปกครองต่าง ๆ การเข้าไปกำหนดกรอบวิธีปฏิบัติราชการที่ยุ้งยากและซับซ้อนและทัศนคติ การรับรู้ และการปฏิบัติที่ส่วนกลางมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นหน่วยงานราชการในระดับรอง การแสดงบทบาทในด้านอื่น ๆ ของส่วนกลางจึงเป็นไปภายใต้ฐานคติของการถือว่า ตนเองนั้นอยู่ในฐานะที่เหนือกว่า จึงต้องเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในลักษณะของการเป็น “พี่เลี้ยง” ที่ต้องคอยดูแลและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในฐานะราวกับ “เด็กอ่อน” ฝ่ายส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย และส่วนภูมิภาคโดยจังหวัดและอำเภอ จึงได้แสดงบทบาทในลักษณะนี้อย่างแข็งขัน โดยการอ้างเหตุถึงความจำเป็นที่ราชการส่วนภูมิภาคต้องมีบทบาทในการเสริมสร้างประสิทธิภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการแสดงบทบาทเพื่อ “ให้ความช่วยเหลือ”

ในหลายลักษณะ ดังเช่น การจัดทำและ ออกหนังสือคู่มือและแนวทางการปฏิบัติงานต่างๆ<sup>๔</sup> การจัดการฝึกอบรมให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฝ่าย การเมือง และฝ่ายพนักงาน การส่งหนังสือและเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหาร และการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดการประกวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีเด่น การเข้าไปกำกับดูแลและตรวจแนะนำการปฏิบัติงาน (on-site training) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดโครงการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบ การให้คำแนะนำตอบข้อซักถาม และสร้างระบบการเรียนรู้วิธีปฏิบัติราชการผ่านทางรายการวิทยุและวารสารต่าง ๆ เช่น วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน นิติสารท้องถิ่น เทศาภิบาล เป็นต้น

การแสดงบทบาทของส่วนกลางในลักษณะนี้ ในทางหนึ่งแล้วอาจจะมองได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นความพยายามของส่วนกลางในการเข้าไปช่วยเหลือ ส่งเสริม ปรับปรุง และให้การแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการปฏิบัติงานที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ในอีกทางหนึ่ง การแสดงบทบาทดังกล่าวกลับเป็นการช่วยตอกย้ำถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ การแสดงบทบาทในด้านนี้ได้เป็นการ

ช่วยตอกย้ำว่า “กระบวนการบริหารจัดการ” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องของ “การปฏิบัติราชการ” ดังนั้น บทบาทของส่วนกลาง เหล่านี้ล้วนเป็นผลให้ท้องถิ่นซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจต่อ “ความสลับซับซ้อน” ของวิธีปฏิบัติราชการอยู่แล้วจำต้องเรียนรู้ ยอมรับ และปรับระบบวิธีคิดและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับกรอบที่ส่วนกลางได้วางไว้มากขึ้น การเข้ามามีบทบาทในหลายลักษณะของส่วนกลางจึงกลายเป็นเรื่องของ “กระบวนการในการกล่อมเกล่า” (socialization) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบวิธีคิดและผูกพันตนเองเข้าจารีตปฏิบัติที่ส่วนกลาง “ส่งออก” อยู่ตลอดเวลา จึงเป็นผลให้ฝ่ายท้องถิ่นเองเกิดความจำเป็นที่ต้องอยู่ในภาวะของการ “พึ่งพิง” ส่วนกลางมากขึ้นในการปฏิบัติงานต่าง ๆ การริเริ่มทำอะไรก็จำเป็นต้องหารือ ขออนุมัติ ขออนุญาต หรือขอความเห็นชอบจากส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

สภาพการณ์ที่เป็นผลให้เกิดระบบความสัมพันธ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิง ส่วนกลางเป็นอย่างมากนี้เอง จึงนำไปสู่การเกิดข้อถกเถียงในเรื่อง “ความเป็นอิสระ” (local autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กล่าวคือ ได้มีการตั้งข้อสังเกต ว่าอันที่จริงแล้วสภาพการณ์ในเรื่องการขาดความเป็นอิสระของท้องถิ่นอาจ

<sup>๔</sup> อาทิเช่น เฉพาะในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ถึง ๒๕๓๕ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองได้จัดทำหนังสือระเบียบและคู่มือปฏิบัติงานสำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบลออกมามีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ เล่ม

มิได้มีสาเหตุมาจากการที่ส่วนกลางยังคง  
วางแผนอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่  
ฝ่ายของท้องถิ่นเองอาจ “เต็มใจ” และ “พอใจ”  
กับการที่ตนอยู่ในสถานภาพดังกล่าวก็เป็นได้  
โดยท้องถิ่นยังคงต้องการที่จะผูกพันตนเอง  
ยอมรับการควบคุม และพอใจกับการเข้ามา  
แทรกแซงการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ โดยส่วน  
กลาง มากกว่าที่จะแสดงบทบาทในทางที่เป็น  
ตัวของตัวเอง เป็นองค์กรที่มีอิสระตาม  
ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และเป็นองค์กร  
ท้องถิ่นที่ยึดมั่นอยู่กับหลักการปกครองตนเอง  
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่น  
ตามแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า การที่ส่วนกลาง  
ได้เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญต่อการดำเนิน  
กิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
นั้น แสดงให้เห็นว่า อำนาจในการควบคุม  
ของส่วนกลางมิใช่มีแต่เพียงอำนาจในการ  
ควบคุม “อย่างเป็นทางการ” ภายใต้นโยบาย  
เรื่องการกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่  
ปรากฏอำนาจที่มีขอบข่ายกว้างขวางและลึกซึ้ง  
ยิ่งกว่า ซึ่งได้แก่ อำนาจในรูปแบบที่เรียกว่า  
อิทธิพล นั่นเอง เป็นผลให้ส่วนกลางประสบ  
ความสำเร็จเป็นอย่างสูงในการเข้าไปมีบทบาท  
อย่างโดดเด่นอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น สามารถที่จะเข้าไปครอบงำและหลอม  
รวมระบบวิธีคิด ทักษะคติ และพฤติกรรมของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในทางหนึ่ง ๆ  
ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกกดทับ  
และต้องจำกัดบทบาทของตนเองโดยปริยาย  
การพัฒนาการไปสู่ความเป็นองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง เป็นตัวของตัวเอง  
และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์จึงเป็นไปได้ยาก

ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ จึงอาจเป็น  
เหตุผลสำคัญข้อหนึ่งที่ส่วนกลางสามารถใช้เป็น  
ข้ออ้างได้อยู่เสมอถึงเรื่อง “ความไม่พร้อม” ของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับ  
การกระจายอำนาจจากส่วนกลางเพื่อพัฒนา  
ตนเองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม  
หลักการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง

### ปัญหาและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลง

หากพิจารณาจากภาพรวมที่ปรากฏ  
ในเรื่องของความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และ  
การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย  
ในปัจจุบัน พบว่าภายหลังจากการประกาศใช้  
รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการตรากฎหมาย  
อื่น ๆ ในภายหลัง ก็เป็นผลให้ระบบความสัมพันธ์  
ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไทย คลายสภาวะ  
ของรูปแบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางเคยเข้าไป  
“ควบคุมและแทรกแซง” องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ไปสู่ระบบความ  
สัมพันธ์ที่คำนึงถึงความเป็นอิสระตามหลัก  
การปกครองตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น

<sup>๕</sup> เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณ รศ. ดร. นิยม รัฐอมฤต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ที่ได้  
สร้างข้อถกเถียงและให้ข้อสังเกตต่อประเด็นดังกล่าว

ขณะเดียวกันก็ปรากฏกลไกใหม่ ๆ ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากส่วนราชการของฝ่ายบริหาร (กระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค) ทั้งในส่วนขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ก็นับเป็นแนวทางใหม่ต่อการวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความเป็นอิสระที่ตนเองมีทำงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทั่วไป และรับผิดชอบต่อประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากทิศทางและแนวโน้มที่ปรากฏ ทำให้มองเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบันนั้นได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ เป็นอย่างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต อีกทั้งกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบต่าง ๆ ก็มุ่งประโยชน์แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กลไกเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเพื่อวางกรอบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดี อันได้แก่

(๑) มีการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒) มีการดำเนินงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

(๓) มีการดำเนินงานตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการประเมินถึงระบบความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนแบบแผนการกำกับดูแลและการใช้อำนาจตรวจสอบใน “ทางตรง” ซึ่งในที่นี้เห็นว่าหลักการที่ปรากฏก็สะท้อนถึงการประสานกันที่ดีระหว่างความจำเป็นของรัฐในการควบคุมท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาหนึ่งที่ควรหยิบยกมากล่าวถึงและเป็นประเด็นถกเถียงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช้านาน อันได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแลและตรวจสอบใน “ทางอ้อม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของส่วนกลางมาบังคับใช้ต่อท้องถิ่น ซึ่งมักถูกมองว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และเป็นแบบแผนหนึ่งที่ทำให้ส่วนกลางยังคงมีสถานะที่อยู่เหนือท้องถิ่นในการเข้าไปควบคุม และแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้ผ่านทางเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้

ประเด็นปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากเหตุผลบางประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยมีลักษณะของการใช้บังคับและตีความกฎหมายตามตัวหนังสือโดยเคร่งครัด โอกาสที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประเพณีการปกครองนั้น มีความสำคัญในลำดับรอง ประการที่สอง การ

บริหารงานราชการทางปกครองของไทยมี  
ศูนย์บัญชางานที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น  
ซึ่งผู้ปฏิบัติงานเป็นข้าราชการที่เคยชินต่อ  
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงลอก  
ระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ตนเคยชิน  
มาใช้เป็นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ  
ระเบียบแบบแผนดังกล่าวก็เพิ่มปริมาณมาก  
ขึ้นเป็นลำดับ และ**ประการที่สาม** ศูนย์บัญชา  
งานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น “ต้องการ  
ความสะดวก” ในการตรวจสอบควบคุมระเบียบ  
แบบแผนต่าง ๆ จึงสร้างระเบียบแบบแผนเพียง  
แบบเดียวแต่บังคับใช้กับหน่วยปกครองท้องถิ่น  
ทุกแห่งเหมือนกัน

จากที่กล่าวมา ทำให้ในทางปฏิบัติ  
แล้วส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการวางแผน  
ปฏิบัติต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งครอบคลุมแนวปฏิบัติในรายละเอียดต่าง ๆ  
เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับ  
การจัดซื้อ จัดจ้าง การพัสดุ การจัดส่วนและ  
โครงสร้างภายใน การบริหารงานบุคคล เป็นต้น  
ในทางกลับกัน การใช้อำนาจของส่วนกลาง  
ในรูปของการกำกับดูแลทางตรงที่กฎหมายได้  
ให้อำนาจนั้น เกิดขึ้นน้อยมาก อีกทั้งอำนาจที่  
ให้ไว้ก็เกินไปเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติของ  
ท้องถิ่นนั้น “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งมีได้  
กระทบต่อหลักความเป็นอิสระแต่อย่างใด  
แต่เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว นับเป็น  
มาตรการการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้ ได้ส่งผล  
กระทบอย่างสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ที่  
เป็นจริงในระดับปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและ

ท้องถิ่น ใน ๒ ประการ

ประการที่หนึ่ง **ผลกระทบต่อความ  
เป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของ  
ท้องถิ่น** แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐  
มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ  
ตามหลักการปกครองตนเองก็ตาม แต่มาตรการ  
ทางกฎหมายต่าง ๆ แม้จะไม่กระทบต่อความ  
เป็นอิสระในเรื่องของ “การเลือก” หรือการ  
กำหนด “ทางเลือก” ในการตัดสินใจหรือการ  
กระทำของท้องถิ่นก็ตาม กลับมีผลอย่างสำคัญ  
ในการจำกัดอิสระในด้านของ “วิธีการ” ใน  
การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ  
และวิธีปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนดเป็นผลให้  
มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้กลายเป็น  
“เครื่องมือควบคุมในทางอ้อม” ที่ส่วนกลาง  
มีอยู่เหนือท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดต่อไป

ประการที่สอง **ผลกระทบต่ออาการ  
ของการกลายเป็นระบบราชการ (bureaucrati-  
zation) ของท้องถิ่น** ในด้านหนึ่งแม้ว่ามาตรการ  
ทางกฎหมายเหล่านี้ จะนำไปเพื่อทำให้แบบ  
แผนและวิธีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นโดยรวมทั่วไปประเทศมีมาตรฐาน  
อันเดียวกัน แต่มาตรการเหล่านี้ก็มีผลกระทบ  
ในทางลบต่อกระบวนการบริหารจัดการ  
(management process) ของท้องถิ่นเป็นอย่าง  
มาก เนื่องจากจะกลายเป็นข้อจำกัดที่มีให้  
ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว  
และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร  
ภายในท้องถิ่นของตน รวมถึงเป็นการจำกัด



การใช้ความคิดสร้างสรรค์ของท้องถิ่นด้วย แต่ที่สำคัญ เนื่องจากกฎระเบียบเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มาจากส่วนกลาง ซึ่งย่อมเคยชินต่อวัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติแบบราชการ มาตรการทางกฎหมายจึงมีผลอย่างสำคัญในการผลักดัน ให้ท้องถิ่นเกิดภาวะที่เรียกว่า “อาการของการกลายเป็นระบบราชการ” ทั้งที่โดยธรรมชาติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยระดับปฏิบัติการที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัวและปรับตัวตามสภาพแวดล้อมได้ง่าย แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นระบบที่ถูกออกแบบมาสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาวไกล จึงต้องสร้างกลไกในการควบคุม และกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

จากที่กล่าวมา หากพิจารณาในเชิงหลักการและกลไกที่ปรากฏอยู่ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็นับได้ว่าเป็นการประสานสองหลักการที่อยู่คนละด้านของเหรียญเดียวกันได้เป็นอย่างดี นั่นคือ ความจำเป็นในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็กลับปรากฏประเด็นปัญหาดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ทิศทางการปรับเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงควรที่จะอยู่ในแนวทางที่สำคัญ ๒ ประการ นั่นคือ

ในด้านหนึ่ง การควบคุมควรวางอยู่บนหลักที่มุ่งเน้นให้เกิดความ “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนอยู่แล้วในหลักการกำกับดูแล แต่การควบคุมในทางอ้อมโดยอาศัยมาตรการในด้านกฎกระทรวง ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการต่าง ๆ ควรคำนึงถึงมาตรฐานทางการจัดการและมาตรฐานของการบริการสาธารณะที่ประชาชนควรได้รับ ดังเช่นแนวทางที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาปรับใช้และขยายขอบข่ายให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมุ่งเน้นการยกระดับสร้างมาตรฐานการบริการและตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการมุ่งกำหนดแบบแผน และวิธีปฏิบัติราชการซึ่งจะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนแก่ท้องถิ่น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ควรจะวางหลักให้การบริหารจัดการภายในองค์กรเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นสามารถริเริ่มและกำหนดได้เอง

ในประการต่อมา กลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นที่ดีที่สุด ย่อมได้แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การสร้างทางเลือกใหม่ ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้สำหรับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทางและวิธีการต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นการสร้างความรู้ป็อดชอบ

(accountability) ให้องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นต้องมีต่อประชาชนของตนเองแล้ว  
การลดทอนบทบาทของส่วนกลางโดยมุ่งเน้น  
ให้ประชาชนดำเนินการกำกับดูแลและตรวจสอบ

ด้วยตนเองยังเป็นการสร้างสำนึกความ  
รับผิดชอบของประชาชนต่อชุมชนท้องถิ่น  
ของตนเองอีกด้วย

มหาวิทยาลัยบูรพา  
Burapha University

## บรรณานุกรม

- เดช บุญนาค. (๒๕๓๒). การปกครองระบบเทศบาลของประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๕๔๘: กระทรวงมหาดไทยสมัยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (กรณีกาญจนาภิเษก, ผู้แปล; พรรณี จัทรพลรักษ์, อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์, บรรณาธิการ). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคนอื่น ๆ. (๒๕๔๖). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (๒๕๔๕). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปธาน สุวรรณมงคล และคนอื่น ๆ. (๒๕๓๗). การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: โครงการวิทยาลัยการเมืองสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประดิษฐ์มูธรรม, หลวง. (๒๔๗๕). ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ข้อความทั่วไปในวิชากฎหมายปกครอง และปรากฏการณ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ กับปรากฏการณ์ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ของหลวงประพันธ์ไพ รัชชพากย์. พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ. (พิมพ์แจกในงานพระกฐินพระราชทานแก่วัดจังหวัดพระนคร วัดสังเวชวิศยาราม พ.ศ. ๒๔๗๕)
- ปรีดี พนมยงค์. (๒๕๒๖). ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (๒๕๓๕). การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ ๓). กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (๒๕๓๐). การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- \_\_\_\_\_. (๒๕๕๑). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๕). นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิทยา บวรวัฒนา. (๒๕๕๑). รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๙๘๗-ค.ศ. ๑๙๙๐) (พิมพ์ครั้งที่ ๕). กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาธแสง. (๒๕๓๔). อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกสิน พลกุล. (๒๕๒๘). หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ. รัฐสภาสาร, ๓๓(๘), หน้า ๒-๒๓.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. (๒๕๕๐, ๑๑ ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา, ๑๑๔(๕๕ก), ๑-๕๕.
- วังตาล. (๒๕๓๖). วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สถาบันพระปกเกล้า. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. (๒๕๕๕). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (๒๕๔๖). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ ๕). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (๒๕๓๕). รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (๒๕๔๓). เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Jackson, R. M. (1965). *The machinery of local government*. New York: St. Martin's Press.
- Jones, G. W. (Ed.). (c1980). *New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships*. Farnborough, England: Gower.
- Hendricks, F. & Tops, P. (1999). Between democracy and efficiency: trends in local government reform in the Netherlands and Germany. *Public Administration*, 77(1), 133-153.
- Hull, C. & Rhodes, R. A. W. (1977). *Intergovernmental Relations in the European Community*. Farnborough, England: Saxon House.

- Humes, S. (1991). *Local governance and national power: a worldwide comparison of tradition and change in local government*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Norton, A. (c1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Brookfield, VT.: Edward Elgar.
- Page, E.C. (1991). *Localism and centralism in Europe: the political and legal bases of local self-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratchett, L. (2000). Citizens, localities and the state: modernising democracy? Paper prepared for the *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Copenhagen, 14-19 April 2000. (Draft)
- \_\_\_\_\_. (2001). Towards a separation of local autonomy and local democracy. Paper prepared for the ECPR joint sessions of workshops, Grenoble, 6-11 April 2001. (Draft)
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- \_\_\_\_\_. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough, England: Gower.
- Robson, W. A. (1933). The central domination of local government. *The Political Quarterly*, 4(1).
- Wilson, D. & Game, C. (2002). *Local government in the United Kingdom* (3rd ed.) London: Macmillan.
- Winyoo Angkanaraksa. (2542). Local government in Thailand. ใน รัฐศาสตร์-การเมือง: รวมบทความวิชาการทางรัฐศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๒-๒๕๔๕ (นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์, ผู้รวบรวม) (หน้า ๑๔๕-๑๕๓). กรุงเทพฯ: วิทยา.
- Wright, D. S. (1974). Intergovernmental relations: an analytical overview. *The Annals* (416), 4.
- \_\_\_\_\_. (c1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd ed.). North Scituate, MA: Duxbury Press.
- \_\_\_\_\_. (1994). Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: historical reflections and conceptual comparison. In D. H. Rosenbloom et al., (Eds.) *Contemporary Public Administration*. New York: McGraw-Hill.