

ข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการปกครอง ส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ โปธิแทน*

ความเป็นมา

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของสภากร่างรัฐธรรมนูญ (ที่จัดตั้งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2539) ผู้เขียนในฐานะสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญผู้หนึ่งซึ่งเป็นกรรมาธิการกร่างรัฐธรรมนูญและต่อมาเป็นกรรมาธิการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญฯ ด้วยได้เสนอให้บัญญัติเรื่อง “การบริหารราชการ

แผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยเป็นหมวดหนึ่งต่างหาก⁽¹⁾

แม้ว่าข้อเสนอของผู้เขียนจะตกไปในการลงมติเรียงมาตราในวาระที่ 2 ของสภากร่างรัฐธรรมนูญ⁽²⁾ แต่ข้อเสนอนี้ก็ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภากร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยและจากบุคคลภายนอกผู้สนใจติดตามกระบวนการร่าง

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สมาชิกกร่างรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์ฯ

⁽¹⁾ ข้อเสนอที่ผู้เขียนได้เสนอหลายครั้งดังนี้

1. เสนอด้วยวาจาในการประชุมของคณะกรรมการกร่างฯ เมื่อ 24 มีนาคม 2540
2. เสนอเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการฯ เมื่อ 3 เมษายน 2540
3. เสนอเป็นหนังสือพร้อมร่างประกอบและคำอธิบายต่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ กร่างฯ เมื่อวันที่ 17 และ 24 เมษายน 2540 มีการพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ 26 เมษายน 2540 ที่พัทยาและพิจารณาต่ออีกที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2540
4. เสนอเป็น “คำแปรญัตติ” ในวาระที่ 2 ต่อคณะกรรมการพิจารณากร่างฯ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2540 คุรยละเอียดร่างที่เสนอในภาคผนวกท้ายบทความนี้

⁽²⁾ การประชุมของสภากร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 มีมติในเรื่องนี้ เมื่อเวลาประมาณ 14.50 น. มติร่างเดิม : ข้อเสนอของผู้เขียนเท่ากับ 26 : 26 เสียงเท่ากัน ผู้ทำหน้าที่ประธาน (ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ) ชี้ขาดให้ใช้ร่างเดิมของคณะกรรมการฯ

รัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ผู้เขียนจึงขอนำความคิดดังกล่าวมา “อธิบาย” อีกครั้งหนึ่งเพื่อจะได้เป็นการแลกเปลี่ยนความคิดและก่อให้เกิด “การถกเถียงเชิงปัญญา” ต่อไป

บทความนี้มีลักษณะเป็นบทความขนาดสั้น โดยก่อนที่กล่าวถึงสาระสำคัญของ “ข้อเสนอ” ผู้เขียนขอสรุป “ข้อเท็จจริง” เกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยโดยสังเขปพร้อมแนวความคิดและการปฏิบัติของการบริหารราชการแผ่นดินสองแนวทางหลักๆ ไว้เป็นพื้นฐานประกอบการพิจารณา

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นผลจากวิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินจาก “การปฏิรูป” ระบบบริหารราชการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2435

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่ประกาศ เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2534 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁽³⁾

ราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก มาตรา 68 ของ พรบ. ดังกล่าวประกอบกับ พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ประกาศเมื่อ 17 กรกฎาคม 2457 แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง) กำหนดให้แต่ละอำเภอ ประกอบด้วย ตำบลและหมู่บ้าน และอาจมีกิ่งอำเภอก็ได้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดซึ่งขณะนี้ มี องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ “กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน” บังคับบัญชาโดยตรงในสำนักนายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาและสั่งการกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตลอดจนราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ด้วย

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

⁽³⁾รายละเอียด “ข้อเท็จจริง” นอกจากใน พรบ. นี้ และ พรบ. อื่นๆ แล้ว ยังมีปรากฏอยู่ในข้อเขียนหลากหลายเป็นต้นว่าใน ชวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กทม. : พิมเมศ พรินต์ 2539) ; สาขาวิทยาการจัดการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. การบริหารราชการไทย. (กทม. : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2537) ฯลฯ

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (ซึ่งขึ้นต่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง) แล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่เหลือนั้น กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ ปลัดกระทรวงอธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะเป็นผู้กำกับดูแลแทนราชการบริหารส่วนกลาง

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในทุกจังหวัดมีพื้นที่ “ซ้อนทับ” กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในหลายลักษณะ หน่วยหรือองค์การการปกครองท้องถิ่นเองก็มีลักษณะ “ซ้อนทับ” กันพอสมควร

กล่าวคือ จังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซ้อนทับเกือบเต็มพื้นที่ (ยกเว้นเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล) โดยมีผู้ว่าราชการ

จังหวัดคนเดียวกันเป็นผู้บริหารสูงสุดของ อบจ.⁽⁴⁾

ตำบลที่เรียกตามกฎหมายว่าเป็น “ท้องที่” ซึ่งก็คือส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีกำหนดเป็นผู้ปกครองสูงสุดในแต่ละตำบลก็มีพื้นที่ซ้อนทับทั้งตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เริ่มตั้งขึ้นใหม่ตั้งแต่กลางปี 2538 โดยที่ทั้ง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แห่งราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาคก็มีฐานะเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งด้วย โดยใน 4 ปีแรกตั้ง อบต. (2 มี.ค. 2538 – 1 มี.ค. 2542) กำหนดจะเป็นประธานของคณะกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่งอีกด้วย

สรุปก็คือ จังหวัด (ภูมิภาค) ซ้อนทับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ท้องถิ่น) ทั้งพื้นที่และผู้บริหาร ตำบลหมู่บ้าน (ท้องที่ซึ่งเป็นภูมิภาค)

ซ้อนทับกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ท้องถิ่น) ทั้งพื้นที่และผู้บริหาร

ในส่วน “ท้องถิ่น” ด้วยกันเอง หากจังหวัดใดมี อบต. ครบทุกตำบล พื้นที่ของ

“ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่สำคัญมาก คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization of power) ที่ระบอบราชการครอบงำเป็นระยะเวลาอันยาวนานจนมีผู้เรียกขานระบบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น ‘ระบบอำมาตยาธิปไตย’ (a bureau-cratic polity)”

⁽⁴⁾กลางปี 2540 มีการผ่านพรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ ให้ผู้บริหาร อ.บ.ล. มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภา อ.บ.จ. ในขณะที่เขียนบทความนี้ (ต.ค. 2540) พรบ. ฉบับนี้ ยังไม่ได้ประกาศมีผลบังคับใช้

อบจ. ก็จะซ้อนทับกับพื้นที่ของ อบต. ใน อบจ. นั้นๆ แม้กฎหมายทั้งเก่าและใหม่จะทำให้เหมือนแยกกันทำหน้าที่แต่ถ้ากำหนดรายละเอียดไม่ชัดเจน ก็จะมีปัญหาเรื่องการ “แย่ง” งานกันทำได้หรือ มีปัญหาที่ว่า อบจ. ไม่มีงานทำ (อย่างที่พูดกันอยู่ในปัจจุบัน)

แนวความคิดสองแนวทาง

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ ในโลกนี้ ถ้าพิจารณาจากประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นหลักจะพบว่า มีลักษณะการบริหารอยู่สองแนวทางทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ คือ^(๑)

1. แนวทางของประเทศในภาคพื้นยุโรปหรือ continental european concept ที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งไทยและหลายประเทศในโลกนี้ใช้แนวทางนี้

2. แนวทางของประเทศกลุ่มเชื้อสายแองโกล-แซกซัน หรือ anglo-saxon concept ที่มีราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่แบ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เป็นต้น

แต่ไม่ว่าจะเป็นแนวทางไหนสำหรับในประเทศที่มี “ความเป็นประชาธิปไตย” ในการเมือง การปกครองของประเทศในอัตราสูง “อำนาจ” ในทางการเมืองการปกครองจะมีลักษณะ “กระจาย” ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นสูงตามไปด้วยเพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองตนเองในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ได้-เสียของท้องถิ่นของตนได้อย่างมาก

เรียกว่า “มีอิสระ” ในการปกครองตนเอง ในกิจการของท้องถิ่นตนตราบใดที่ไม่กระทบกระเทือนในทางเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ เอกราช บุรณภาพแห่งดินแดนและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติทั้งหมด

ไม่ว่าจะบริหารราชการแผ่นดินด้วยแนวทางไหน ราชการบริหารส่วนกลางก็ยังคงต้อง “กำกับดูแล” ให้ส่วนท้องถิ่น “อยู่ในร่องในรอย” แต่จะไม่กำกับดูแลมากเกินไปจนส่วนท้องถิ่นตัดสินใจใน “การพัฒนา” ท้องถิ่นของตนไม่ได้หรือได้น้อยจนเกินไป

การกำกับดูแลของส่วนกลางหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “โดยรัฐ” นั้นมักจะมี “ตัวแทน” ของส่วนกลาง (ของรัฐ) ในรูปแบบต่างๆ ถ้าเป็นแนวของภาคพื้นยุโรปก็ผ่านราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ถ้าเป็นแนวแองโกล-แซกซัน ก็อาจมีสำนักงาน

^(๑)รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางทั้งสองดูได้จากหลายแหล่ง เช่น M.A. Mutalib and Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*. (New Delhi : Sterling Publishers, 1982); Alan Norton. *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. (England : Edward Elgar, 1994) เป็นต้น

ของตัวแทนอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ หรือส่วนกลางกำกับดูแลโดยตรงผ่าน “ผู้ตรวจราชการ” หรือในรูปแบบอื่นๆ ตามที่ประเทศนั้นๆ เห็นสมควร

ในประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ ส่วนกลางมักมอบให้รัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้กำกับดูแลแทนแล้วทำงานประสานให้สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

โดยหลักการและโดยการปฏิบัติที่เป็นจริงในประเทศต่างๆ นั้น กระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเหตุหลักของการแบ่งแยกดินแดนหรือก่อการขบถแยกประเทศ มีหน้าซ้ำเท่าที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศนั้น ซึ่งกระจายอำนาจมากเท่าใด ความผูกพันในแง่ของความเป็นรัฐ เป็นประเทศเดียวกันซึ่งมีมากขึ้น เพราะประชาชนกลุ่มต่างๆ และท้องถิ่นต่างๆ มองว่าเป็นความใจกว้างของรัฐ ทำให้เกิดความรู้สึกความเข้าใจอันดีต่อกันยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาของประเทศไทย

ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินของ

ประเทศไทยที่ล้ำค้ำมากที่สุด คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization of power) ที่ระบบราชการครอบงำเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนมีผู้เรียกขานระบบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น “ระบบอำมาตยาธิปไตย” (a bureaucratic polity)⁽⁶⁾

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เรียก “สุขาภิบาล” แล้วมาขยายผลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มจาก “เทศบาล” เมื่อ พ.ศ. 2476 เรื่อยมาจนปัจจุบันที่มี “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” อยู่ 6 รูปแบบนั้น ยังถูกควบคุมกำกับเป็นอย่างมากจากส่วนกลางผ่านทางกระทรวงมหาดไทย โดยกฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ มากมาย แม้ว่าหากดูในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาจดูเหมือนว่า ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระมากพอสมควรก็ตาม⁽⁷⁾

การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางที่มากเกินไปนี้ ทั้งส่วนกลางและข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางในส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการฝ่ายปกครองและ

⁽⁶⁾ เป็นคำและคำอธิบายของ Fred W. Riggs ใน *Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. (Honolulu : East West Center Press, 1966) มีการนำมาอ้างอิงและค้นคว้าเพิ่มเติมในงานอีกหลายชิ้น เช่น วิสุทธ์ โทธิแทน, “ผู้ปกครองที่พึงประสงค์กับการเมืองไทย,” ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ*. (กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) ; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย”, ใน *รัฐศาสตร์สาร* ปีที่ 11 ฉบับที่ 1-3 มกราคม-ธันวาคม 2538 เป็นต้น

⁽⁷⁾ ดูหลักฐานได้จากระเบียบคำสั่งทั้งหลายที่กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของกรมการปกครอง หรือคูหาวิชาวิทยาการจัการ, มสธ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย*. (กทม. : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2537) เป็นต้น

ฝ่ายต่างๆ อื่นๆ มีอำนาจ “ควบคุมและกำกับดูแล” ท้องถิ่นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาอย่างสูงแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคลัง และการบริหารบุคคล ซึ่งถือเป็น “เส้นเลือดสำคัญ” ของการปฏิบัติการกิจของ “ท้องถิ่น”

ข้าราชการเหล่านี้ มีการโยกย้ายตำแหน่งต่างพื้นที่บ่อยๆ ทำให้จำนวนไม่น้อยไม่มีจิตใจที่ผูกพันกับพื้นที่และไม่ “รู้จัก” พื้นที่และประชาชนในท้องถิ่นดีพอ จำนวนไม่น้อยมีการใช้อำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม (Abuse of power) ซึ่งนอกจากจะไม่เอื้ออำนวยต่อพัฒนาการของท้องถิ่นแล้วยังเป็นอุปสรรคอีกด้วย

ปัญหาสำคัญมากอีกประการหนึ่ง ซึ่งเรื้อรังและนับวันจะเพิ่มพูนขึ้นถ้าไม่ได้รับการแก้ไข คือ ปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรของหน่วยงานที่เกิดขึ้นจาก “ความซ้อนทับ” ของพื้นที่และของภารกิจตลอดจนอำนาจหน้าที่ของทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น

“ความซ้อนทับ” ที่เริ่มเป็นปัญหาคุกรุ่นอยู่ในปัจจุบัน คือ ระหว่างตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีพื้นที่เดียวกัน

ตำบลเป็น “ท้องที่” แห่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วย หมู่บ้านต่างๆ หัวหน้าหมู่บ้าน คือ ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชน “เลือก” ในขณะที่หัวหน้าตำบล คือ กำนันที่ราษฎร “เลือก” เช่นกันจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น

ภาระหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของ “ท้องที่” คือ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่ “ปกครอง” รักษาความสงบเรียบร้อยและพัฒนาท้องที่ไปด้วย

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อ พ.ศ. 2538 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของ อบต. คือ สภา อบต. ที่มีสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกคนของท้องที่และสมาชิกที่มาจากกรเลือกตั้งโดยตรงหมู่บ้านละอีก 2 คน ส่วนการบริหารนั้นมี คณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง 2 คน สมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งเลือกกันเอง 4 คน รวมทั้งสิ้น 7 คน ทั้ง 7 คน เลือกกันเองเป็น ประธาน 1 คน ซึ่งอาจจะเป็นใครก็ได้ แต่ พรบ. อบต. กำหนดไว้ว่าในระยะ 4 ปีแรก (ภายในวันที่ 1 มีนาคม 2542) ให้กำนันเป็นประธานไปก่อน

ภาระหน้าที่ของ อบต. เน้นหนักไปในการพัฒนาชุมชนในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งถ้าพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตาม พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 27, 34 และมาตราอื่นๆ จะพบว่ามีความซ้ำซ้อนกันในเนื้อหาพอสมควร

ปัญหาที่เกิดขึ้นใน อบต. ขณะนี้ (พ.ศ. 2540) คือ ความขัดแย้งที่นับวันจะมีมากขึ้นระหว่างสมาชิก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นสมาชิก อบต. โดย

ตำแหน่ง ยิงเมื่อ (จะ) มีรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งรวม อบต. ด้วยมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ก็มีปฏิริยาซ้อนซ้ำจจะรุนแรงจากฝ่ายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งต่อไปอีกได้เมื่อสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา 335^{๘)}

ผู้เขียนเห็นว่า ตราบใดที่กฎหมายยังคงสภาพ ตำบลของ “ท้องที่” ให้มีพื้นที่และอำนาจหน้าที่บางประการ “ซ้อนทับ” อยู่กับ อบต. ที่เป็น “ท้องถิ่น” และให้มีบุคลากร ทั้งแยกกันและซ้อนกันของแต่ละฝ่ายในพื้นที่เดียวกันอยู่เช่นนี้ ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวและความขัดแย้งอื่น ๆ จะไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ เพราะจะทำให้ “ท้องที่” และ “ท้องถิ่น” ซึ่งเป็น “พื้นที่เดียวกัน” มีบุคลากร 2 ฝ่าย ที่จะขัดแย้งกัน เพราะเปรียบเสมือน “เสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกัน”

นอกจากเรื่องนี้แล้ว การที่องค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี “รูปแบบ” มากเกินไปถึง 6 รูป (ทั่วไป 4 รูปและเฉพาะ 2 รูป) นั้น ทำให้เกิด “ความสับสน” ในการจำแนกภาระหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลจึงน่าจะทำให้เหลือรูปแบบให้น้อยลงมีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งประเทศ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป^{๙)}

ใน “ข้อเสนอ” ทั้งในการยกร่างรัฐธรรมนูญและการแปรรูปร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ผู้เขียนเสนอให้มี “การปรับเปลี่ยน” เพื่อการแก้ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่ได้กล่าวมา ดังนี้

ให้กำหนดในรัฐธรรมนูญว่า การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในระยะยาว คือ ในขั้นสุดท้ายเมื่อ “กระบวนการปฏิรูป” เสร็จสิ้น (ซึ่งอาจจะกินเวลาหลายสิบปี) ให้มีราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (คล้าย ๆ ญี่ปุ่น) โดยให้กระบวนการค่อยเป็นค่อยไป

กล่าวคือ ในระยะต้นภายใน 5 ปี ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ “แผน” ที่จะปฏิรูป นั่นคือ 5 ปีแรก ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ โครงสร้างและรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันจะยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ ในสาระสำคัญ

เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้วให้ทุกจังหวัดที่ยังคงเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็น 2 รูปเท่านั้นทั่วทั้งพื้นที่จังหวัด คือ เทศบาลชุมชนเมือง ซึ่งให้เรียกว่า

^{๘)}ดูภาคผนวกท้ายบทความนี้ประกอบเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนทั้งจาก “ร่างคำปรารภ” และแผนภูมิคำอธิบายและดูบทความที่ผู้เขียนได้เขียนเผยแพร่ก่อนการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญชื่อ “ข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน” ตีพิมพ์ใน เคนนิวิส์ วันเสาร์ที่ 21 มิถุนายน 2540 หน้า 12

“เทศบาล” และเทศบาลชุมชนชนบท ซึ่งให้เรียกว่า “ตำบล”

“ตำบล” ดังกล่าวคือ ตำบลของท้องที่เดิม และองค์การบริหารส่วนตำบลของท้องถิ่นเดิมที่มีพื้นที่เดียวกัน จัดตั้งใหม่เป็น “ท้องถิ่น” อย่างเดียว แต่ใช้คำเก่า (คำว่าตำบล)

“ตำบลใหม่” นี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียว ซึ่งยังมี “หมู่บ้าน” อยู่เหมือนเดิมแต่ให้ “หมู่บ้านใหม่” ซึ่งเป็นองค์ประกอบของตำบลใหม่เป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นอย่างเดียว

นั่นก็คือ คำว่า “ท้องที่” ที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในส่วนของตำบลและหมู่บ้าน ก็จะไม่ต้องใช้อีก โดยปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองที่และกฎหมายท้องถิ่นทั้งหลายมารวมกันเป็น “ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น”

ตำบล “ใหม่” ซึ่งก็คือ “พื้นที่เก่า” จะมีโครงสร้างประกอบด้วยสภาตำบล (ใหม่) มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านและ 3 คน โดยในแต่ละหมู่บ้าน (ใหม่) สมาชิกทั้ง 3 คน เลือกกันเอง 1 คน เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” (ใหม่)

ส่วนการบริหารตำบลนั้นให้มีคณะผู้บริหารตำบล (ใหม่) ประกอบด้วยผู้บริหาร 7 คน 6 คน มาจากสมาชิกทั้งหลายเลือกกันเองมา ส่วนอีก 1 คน นั้นให้สมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน (ใหม่) สมัครเพื่อให้เป็นประธานของคณะผู้บริหารเรียกว่า “กำนัน” (ใหม่) โดยให้ประชาชนทั้งตำบลเป็นผู้เลือก “กำนัน” (ใหม่) ดังกล่าว

เมื่อเป็นอย่างนี้เราก็จะมี “ตำบล” ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว และยังคงมีตำแหน่งที่เรียกว่า “กำนัน” และ “ผู้ใหญ่บ้าน” แต่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านของการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว (เพราะ “ท้องที่” จะไม่มีอีกต่อไปแล้ว)

“ตำบล” ดังกล่าวนี้ออกต. ปัจจุบันนั้นเองเพียงแต่ ออกต. ปัจจุบันซ้อนทับตำบลท้องที่ปัจจุบัน จึงทำให้ “เป็นอันหนึ่งอันเดียว” เสียแทนที่จะให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านจากท้องที่มาเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งก็ให้มีสมาชิกเลือกตั้งมาโดยตรงทั้งหมดแต่ส่วนหนึ่งเรียกว่าผู้ใหญ่บ้านและกำนัน” เพื่อคงความสำคัญของ “ชื่อเดิม” ไว้ทั้งหมดแต่อยู่ใน “สภาพใหม่”

เมื่อทำได้อย่างนี้ “ความซ้อนทับ” ที่ทำให้ “สับสน” และทำให้ขัดแย้งอย่างในปัจจุบันก็จะหมดไป เป็นการขจัด “สภาพเสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกัน” ได้อย่างสิ้นเชิง

เมื่อได้ปรับโครงสร้างทั้งจังหวัดให้มีเพียง “ตำบล” (ใหม่) และ “เทศบาล” แล้วก็ต้องปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมเป็นประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นั่นก็คือในระยะแรก (เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้ว) สุขาภิบาลก็จะถูกปรับเปลี่ยนเป็น “เทศบาล” (ชุมชนเมือง) หรือหากไม่ค่อยพัฒนาก็ปรับเป็น “ตำบล” ใหม่ (เทศบาลชุมชนชนบท) ส่วน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องมี

หรือถ้าหากจะคง อบจ. ไว้ก็คงไว้ได้ (ชั่วคราว) เพื่อรอรับการเปลี่ยนแปลงต่อไป

การเปลี่ยนแปลงต่อไปก็คือการปรับเปลี่ยน “จังหวัดที่มีความพร้อม” ให้เป็นท้องถิ่นเต็มพื้นที่ กล่าวคือ ถ้าจังหวัดใดเข้าเงื่อนไขสำคัญ 2 อย่าง เป็นอย่างน้อยก็เปลี่ยนสภาพ “จังหวัด” นั้น (ที่ละจังหวัด) ให้เป็น “เมือง” (ท้องถิ่นเต็มรูป) ต่อไป

เงื่อนไขสำคัญ 2 อย่างคือ

1. รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราษฎรในจังหวัดนั้นเท่ากับหรือมากกว่า 3 ใน 4 ของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราษฎรทั้งประเทศเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน และ

2. ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดนั้นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้นมีมติให้แปรสภาพจังหวัดนั้นเป็น “เมือง”

กฎหมายที่จะออกตามรัฐธรรมนูญ (หากมีการแก้ไขตามนี้) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอทั้งหลายทั้งปวงข้างต้นให้ทำให้เสร็จภายใน

5 ปี หลังที่รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ประกาศใช้

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปดังกล่าว จึงจะมีลักษณะ “ค่อยเป็นค่อยไป” โดยไม่กระทบกระเทือนรูปแบบของรัฐ รูปแบบของการเมืองการปกครอง ไม่กระทบกระเทือนความมั่นคงของรัฐ เอกราชบูรณภาพแห่งดินแดนในทางเสียหายแต่อย่างใด

“ในระยะแรก (เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้ว) สุขาภิบาลก็จะถูกปรับเปลี่ยนเป็น เทศบาล” (ชุมชนเมือง) หรือหากไม่ค่อยพัฒนาก็ปรับเป็น “ตำบล” ใหม่ (เทศบาลชุมชนชนบท) ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องมี”

ความสงสัย

ทั้งหมดทั้งสิ้นนี้เป็นคำอธิบายแต่เพียงสังเขปถึงข้อเสนอของผู้เขียน ซึ่งหลายอย่างไม่ได้เสนอให้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่แสดงเจตนารมณ์ในคำอธิบายประกอบ (ดูภาคผนวก) ให้กำหนดไว้ใน “กฎหมายลูก” แทน

อย่างไรก็ตามแม้จะไม่ได้เขียนอะไรไว้เลยในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าจะทำการที่ผู้เขียนเสนอก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และสัญญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดทำเป็น “ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาก็สามารถทำได้เช่นเดียวกันถ้าจะทำ

แต่ที่ผู้เขียนเสนอให้เขียนไว้ในกฎหมาย

รัฐธรรมนูญนั้น (ซึ่งไม่สำเร็จ) ก็เพียงแต่อยากเห็น “ความแน่นอน” ในการกำหนดการปฏิรูป ซึ่งทุกวันนี้ยังไม่ค่อยมีอะไร (ในตอนนี้) ที่ “แน่นอน” เท่าไรเลย!

ภาคผนวกที่ 1*

คำขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญ

สภาร่างรัฐธรรมนูญ

12 มิถุนายน 2540

เรื่อง ขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....

เรียน ประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....

ข้าพเจ้าขอแปรญัตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ดังต่อไปนี้

หมวด 9

ชื่อหมวด ยกเลิกชื่อเดิม โดยขอแปรญัตติเป็น

หมวด 9

การบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 281 ยกเลิกข้อความเดิมทั้งหมด โดยขอแปรญัตติเป็น (ม.282)

มาตรา 281 การบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ยังไม่เป็นที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 283

ราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่ยังไม่เป็นที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 283 ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ในจังหวัดตามวรรคสาม ให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเรียกว่า ตำบลและเทศบาล ตามที่กำหนดในมาตรา 282

(2) เมืองตามที่กำหนดในมาตรา 283

มาตรา 282 ยกเลิกข้อความเดิมทั้งหมด โดยขอแปรญัตติเป็น (ม. 283)

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 281 วรรคสี่ จะต้องมิอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนร่วมกันตามเจตนารมณ์ของ

*เป็นการขอ “แปรญัตติ” จากร่างเดิมที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ถ้าจะเทียบกับร่างสุดท้ายของรัฐธรรมนูญใหม่จะตรงกับมาตราที่ระบุไว้ในวงเล็บต่อท้ายมาตราในร่างนี้

ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือน ต่อเอกราช ความมั่นคงของรัฐ บุรณภาพแห่ง ดินแดนและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ

ตำบลตามมาตรา 281 วรรคสี่ (1) มีพื้นที่ ประกอบด้วยหมู่บ้านต่างๆ ในตำบลนั้น โดยมี องค์การบริหารประกอบด้วย สภาตำบลซึ่งมี สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในหมู่บ้าน หมู่บ้านละสามคน โดยให้สมาชิก ดังกล่าวเลือกกันเองเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละหนึ่ง คน และมีกำนันที่ประชาชนในตำบลนั้นเลือกจาก ผู้สมัครที่เป็นสมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่บ้านของสภาตำบล นั้นเป็นประธานคณะผู้บริหารและมีคณะผู้บริหาร อีก 6 คนที่สมาชิกสภาตำบลเลือกกันเอง

เทศบาลตามมาตรา 281 วรรคสี่ (1) เกิด จากพื้นที่ที่กฎหมายกำหนดหรือเกิดจากการยก ฐานะของตำบลตามวรรคสอง ตำบลหนึ่งหรือ หลายตำบลรวมกัน โดยมืองค์การบริหาร ประกอบด้วยสภาเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีคณะ เทศมนตรีที่มาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามความ เห็นชอบของสภาเทศบาล

เขตพื้นที่ อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหาร การกำกับดูแล และข้อกำหนดอื่นใด ที่เกี่ยวกับตำบลและเทศบาลที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 283 ให้ยกเลิกข้อความเดิม โดยขอแปร ญัตติเป็น (ม. 284)

มาตรา 283 เมืองตามมาตรา 281 วรรค สี่ (2) คือ จังหวัดที่แปรสภาพเป็นองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ให้มืองค์การบริหารประกอบ ด้วย สภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมี ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การแปรสภาพจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จะทำ ได้ก็ต่อเมื่อ

(1) ราษฎรในจังหวัดนั้นมีรายได้เฉลี่ยต่อ คนต่อปีเท่ากับหรือมากกว่าสามในสี่ของรายได้ เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราษฎรทั้งประเทศเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

(2) ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งใน จังหวัดนั้นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราษฎร ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ออกเสียงประชามติให้มีการแปรสภาพจังหวัดนั้น

เมื่อราษฎรออกเสียงประชามติตามวรรค สอง (2) ให้ดำเนินการแปรสภาพจังหวัดนั้นเป็น เมืองตามมาตรา 281 ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่นั้นวันที่ราษฎรมีมติ

มาตรการและการดำเนินการเกี่ยวกับการ แปรสภาพจังหวัดตามมาตรา 283 อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหาร การกำกับดูแล และ ข้อกำหนดอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 283 นี้ที่ไม่ได้ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติมาตรา 284 ยกเลิกข้อความเดิมทั้งหมด โดยขอแปรญัตติเป็น (ม. 285)

มาตรา 284 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การแบ่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการแบ่งอำนาจและ หน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัด ระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐและท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของ รัฐและท้องถิ่นเป็นสำคัญ

(3) จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำ หน้าที่ตาม (1) และ (2) โดยมีผู้แทนของหน่วย ราชการที่เกี่ยวข้องและผู้แทนขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน

ในกรณีที่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่และ การจัดสรรภาษีและอากรให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะ ต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกห้าปี นับแต่วันที่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มี

การจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อ พิจารณาถึงความเหมาะสมของการแบ่งอำนาจและ หน้าที่และจัดสรรเงินภาษีและอากรที่ได้กระทำไป แล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงหลักการกระจายอำนาจให้ แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 285 ไม่มีการแก้ไข (ม. 286 ใช้ข้อความ ของ ม. 285 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่)

มาตรา 286 ไม่มีการแก้ไข (ม. 287 ใช้ข้อความ ของ ม. 286 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่)

มาตรา 287 ไม่มีการแก้ไข (ม. 288 ใช้ข้อความ ของ ม. 287 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่)

มาตรา 288 ไม่มีการแก้ไข (ม. 289 ใช้ข้อความ ของ ม. 288 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่) และใช้ ข้อความของรัฐธรรมนูญใหม่ ม. 289 และ ม. 290 ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 328 ยกเลิกข้อความเดิมทั้งหมด โดยขอ แปรญัติดีเป็น

(ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีการเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลอย่างมาก... เทียบมาตราไม่ได้)

ขอแสดงความนับถือ

ผู้แปรญัตติ

มาตรา 328 ให้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 80 มาตรา 281 มาตรา 282 มาตรา 283 มาตรา 284 มาตรา 285 มาตรา 286 มาตรา 287 มาตรา 288 ให้เสร็จสิ้นภายในห้าปีนับตั้งแต่วันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลบังคับใช้และให้ดำเนินการใดๆ ที่จำเป็นตามกฎหมายดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้กฎหมายเหล่านั้น

การตรากฎหมายตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ให้

(1) ในกรณีท้องถิ่นตามมาตรา 281 วรรคสี่ (1) และมาตรา 282 ต้องจัดให้มีคณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทุกองค์การในอำเภอ และคณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับจังหวัด ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอทุกอำเภอ ให้เป็นผู้ประสานงานท้องถิ่นในระดับอำเภอและระดับจังหวัดแล้วแต่กรณี

(2) ในกรณีท้องถิ่นตามมาตรา 281 วรรคสี่ (2) และมาตรา 283 ให้เมืองเป็นผู้ประสานงานองค์การส่วนท้องถิ่นทุกองค์การในเขตเมืองนั้น

เหตุผลและรายละเอียดข้าพเจ้าจะได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

(นายวิสุทธิ โปธิแทน)

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกรรมาธิการ
พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ

ภาคผนวกที่ 2

สรุปแนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน “ใหม่”

หลักการ การบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการที่เทียบเท่ากรม

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ (ดำรงอยู่ในช่วงเวลาที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังไม่พัฒนาเต็มพื้นที่ประเทศ)

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

3.1 ในจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.1.1 เทศบาล

3.1.2 ตำบล (แทนองค์การบริหารส่วนตำบล)

– เลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

– แปรสภาพ สุขาภิบาล
เป็นเทศบาลหรือตำบล ตามสภาพความเจริญ

– ให้มีคณะกรรมการ

ประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอและคณะกรรมการ
ประสานงานท้องถิ่นระดับจังหวัด

ขยายความ

เทศบาล มีสภาเทศบาลและคณะ
เทศมนตรีคล้ายๆ กับปัจจุบัน แต่มี 3 ระดับ
เทศบาลระดับ 1 ระดับ 2 และระดับ 3

ตำบล มี

สภาตำบล มีสมาชิกจากการ
เลือกตั้ง หมู่บ้านละ 3 คน และ 3 คนนี้เลือก
กันเอง 1 คนเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นด้วย

กำนัน เป็นผู้บริหารที่ราษฎรเลือก
จากผู้สมัครที่เป็นผู้ใหญ่บ้านและคณะผู้บริหารอีก 6
คนนี้สมาชิกสภาเลือกกันเอง

สภาพการเป็นท้องที่ของตำบล
และหมู่บ้านจะหมดไปเหลือเป็นตำบลและหมู่บ้านที่
เป็นท้องถิ่นอย่างเดียว

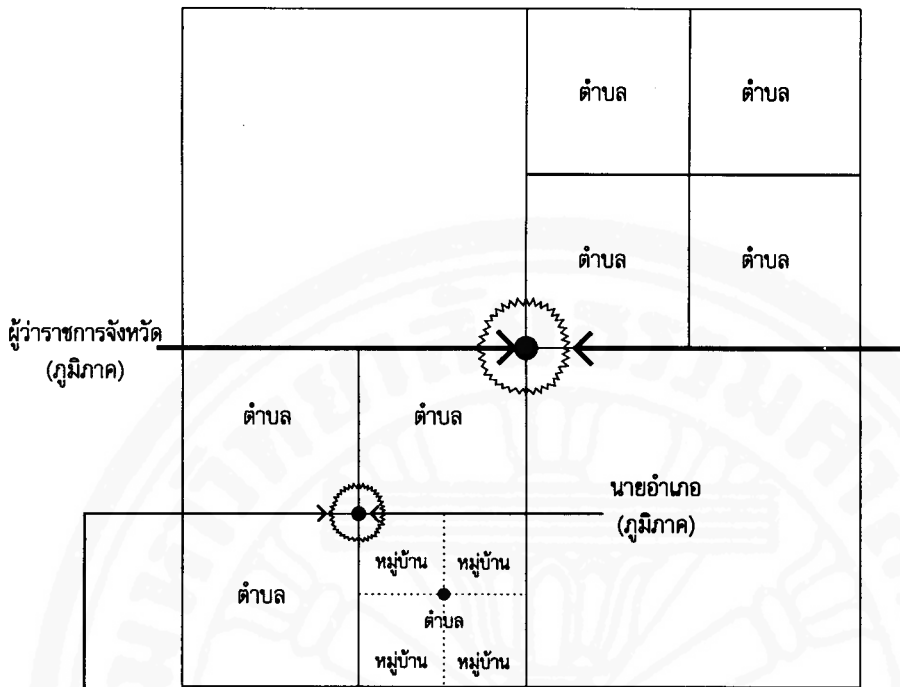
3.2 จังหวัดท้องถิ่นแปรสภาพจาก
จังหวัดภูมิภาคเมื่อเข้าเงื่อนไข (เมือง)

(กรุงเทพมหานครปัจจุบันก็ต้อง
ปรับปรุงให้เข้ารูปแบบนี้ด้วย)

จังหวัดภูมิภาค

(มาตรา 281 วรรคสี่ (1) และมาตรา 282
หรือม. 282 และ 283 ใหม่)

มีผู้บริหารและผู้กำกับดูแลท้องถิ่นจาก
ส่วนกลาง เรียก “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ระดับ 10
แต่ละอำเภอมียุติการบริหาร เรียก “นายอำเภอ”
ระดับ 8 (โครงสร้างเดิม โดยปรับเปลี่ยนอำนาจ
หน้าที่ให้เหมาะสม)

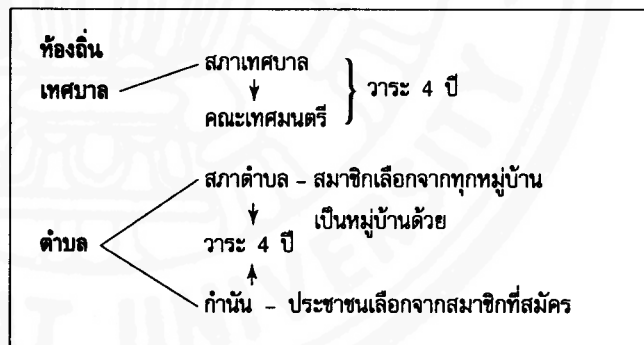


คณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอประกอบด้วย:

1. นายกเทศมนตรีของทุกเทศบาลในอำเภอ
2. ประธานสภาของทุกเทศบาลในอำเภอ
3. กำนันทุกตำบล
4. ประธานสภาของทุกตำบล เลือกกันเองเป็น
 - ประธาน 1 คน
 - รองประธาน 2 คน
 - เลขานุการ 1 คน ผู้ช่วย 1 คน

คณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับจังหวัด

ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการประสานงานระดับอำเภอทุกคน



จังหวัดท้องถิ่น

(ตามมาตรา 281 วรรคสี่ (2) และมาตรา 283 หรือ ม. 281 และ 284 ใหม่)

พื้นที่ ครอบคลุมจังหวัดภูมิภาคเดิมเต็มพื้นที่

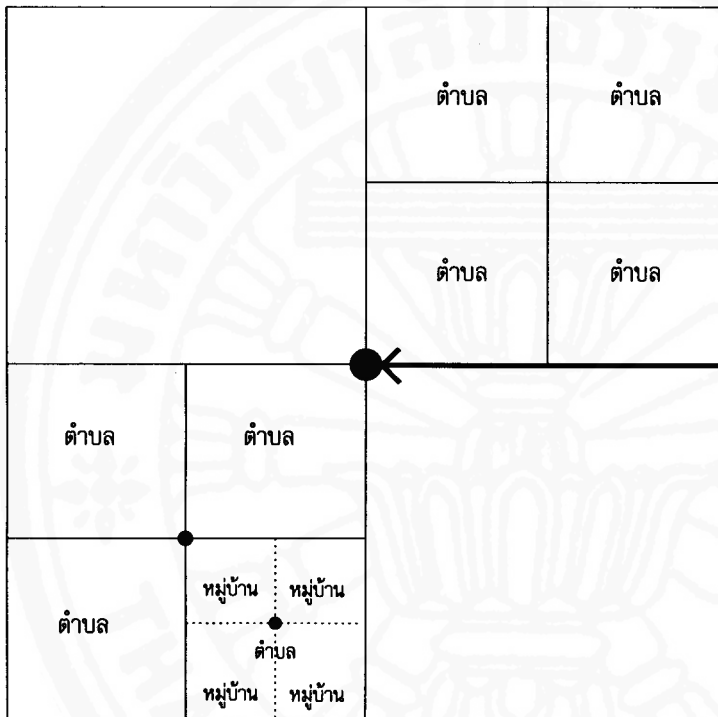
องค์การบริหาร

1. สภาองค์การบริหาร มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง
2. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (อาจเรียกว่า ผู้ว่าราชการเมือง (ชื่อจังหวัดเดิม))

อำนาจหน้าที่

1. ประสานงานขององค์การบริหารท้องถิ่น (เทศบาลและตำบล) และเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านเทคนิคและอุปกรณ์

2. ทำกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและตำบลหรือร่วมทำกิจการที่ทำระหว่างองค์การบริหารท้องถิ่น



องค์การบริหารท้องถิ่นระดับเมือง มีข้าราชการประจำท้องถิ่นสูงสุด คือ “ผู้อำนวยการเมือง” ระดับ 11

ผู้กำกับดูแลจากส่วนกลาง

- ในแต่ละองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับเมือง จะมี “ข้าหลวงตรวจการ” ระดับ 11 ที่มีสำนักงานประจำในแต่ละจังหวัด

- ในระดับอำเภอเดิมเรียกว่า เขต จะมี “ผู้ตรวจการเขต” ระดับ 9 เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของข้าหลวงตรวจการ

- ราชการบริหารส่วนกลางอื่นที่จำเป็น ตั้งสำนักงานในพื้นที่ได้ เช่น ตำรวจ (ซึ่งอาจเปลี่ยนไปอยู่ที่ท้องถิ่นในอนาคต) ที่ดิน ฯลฯ โดยมีข้าหลวงตรวจการเป็นผู้ประสานงาน

