

ข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการปกครอง ส่วนก่อตั้งดีบ

รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ์ พischai*


ความเป็นมา

ในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของ
สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ที่จัดตั้งเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม
2539) ผู้เขียนในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁽¹⁾
ผู้หนึ่งซึ่งเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและ
ต่อมาเป็นกรรมการพิจารณา_r่างรัฐธรรมนูญฯ
ด้วยได้เสนอให้บัญญัติเรื่อง “การบริหารราชการ

แผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยเป็นหมวด
หนึ่งต่างหาก⁽²⁾

แม้ว่าข้อเสนอของผู้เขียนจะตกไปในการ
ลงมติเรียงมาตราในวาระที่ 2 ของสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ⁽²⁾ แต่ข้อเสนอที่ได้รับความสนใจจาก
สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยและจาก
บุคคลภายนอกผู้สนใจได้ตามกระบวนการร่าง

*อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สำนักวิชาการรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้เชี่ยวชาญสาขาวิชา_rัฐศาสตร์ฯ

⁽¹⁾ “ข้อเสนอของผู้เขียน ได้เสนอหด้ายครั้งดังนี้

1. เสนอค่าวิชาจานในการประชุมของคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อ 24 มีนาคม 2540
2. เสนอเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อ 3 เมษายน 2540
3. เสนอเป็นหนังสือพร้อมร่างประกอบและคำชี้นาญต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารฯ ยกเว้นฯ เมื่อวันที่ 17 และ 24 เมษายน 2540 มีการพิจารณาเรื่องนี้ในวันที่ 26 เมษายน 2540 ที่พัฒนาและพิจารณาต่ออีกที่กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2540
4. เสนอเป็น “คำแปรญัตติ” ในวาระที่ 2 ต่อคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2540 ดูรายละเอียด
ร่างที่เสนอในภาคผนวกท้ายบทความนี้

⁽²⁾ การประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 มีมติในเรื่องนี้ เมื่อเวลาประมาณ 14.50 น. นัด
ร่างเดิม : ข้อเสนอของผู้เขียนท่ากับ 26 : 26 เสียงเท่ากัน ผู้ทำหน้าที่ประธาน (ศ.ดร.กระมล ทองธรรมชาติ) ชี้ขาดให้ใช้ร่างเดิม
ของคณะกรรมการบริหารฯ

รัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่ง ผู้เขียนจึงขอนำความคิด
ดังกล่าวมา “อธิบาย” อีกครั้งหนึ่งเพื่อจะได้เป็น¹
การแลกเปลี่ยนความคิดและก่อให้เกิด “การถกเถียง
เชิงปัญญา” ต่อไป

บทความนี้มีลักษณะเป็นบทความขนาดสั้น
โดยก่อนที่กล่าวถึงสาระสำคัญของ “ข้อเสนอ”
ผู้เขียนขอสรุป “ข้อเท็จจริง” เกี่ยวกับโครงสร้าง
ของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยโดย
สังเขปพร้อมแนวความคิดและการปฏิบัติของการ
บริหารราชการแผ่นดินสองแนวทางหลักๆ ไว้เป็น
พื้นฐานประกอบการพิจารณา

การบริหารราชการแผ่นดิน ของไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันเป็นผลจากวัฒนาการของบริหารราชการแผ่นดินจาก “การปฏิรูป” ระบบบริหารราชการของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. 2435

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

รายงานการบริหารส่วนกล่างประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมและ ส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรรม

รายงานการบริหารส่วนภูมิภาคประกอบด้วย
จังหวัดและอำเภอ ซึ่งเมื่อพิจารณาจาก มาตรา 68
ของ พรบ. ดังกล่าวประกอบกับ พรบ. ลักษณะ
ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ประกาศเมื่อ 17
กรกฎาคม 2457 แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง) กำหนด
ให้แต่ละอำเภอ ประกอบด้วย ตำบลและหมู่บ้าน
และอาจมีกิ่งอำเภอได้

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อปจ.) เทศบาล
สุขุมวิทบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มี
กฎหมายกำหนดซึ่งขณะนี้มี องค์การบริหารส่วน
ตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมี
อำนาจหน้าที่ “กำกับโดยทั่วไป” การบริหาร
ราชการแผ่นดิน บังคับบัญชาโดยตรงในสำนัก
นายกรัฐมนตรีบังคับบัญชาและสั่งการกระทรวง
ทบทวน กรมต่างๆ ตลอดจนราชการบริหารส่วน
ภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ด้วย

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบโดย
ตรงในราชการบริหารส่วนภูมิภาคและกำกับดูแล
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

⁽³⁾ รายละเอียด “ข้อเท็จจริง” นอกจากใน พรบ. นี้ และ พรบ. อื่นๆ แล้ว ยังมีปรากฏอยู่ในข้อเขียนหลักหลายเป็นด้านว่าในช่วงศตวรรษที่ ๑๘-๑๙ ภาคบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กทม. : พิมแพลต พรีนิ๊ง ๒๕๓๙) ; สาขาวิชาการจัดการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช การบริหารราชการไทย. (กทม. : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, ๒๕๓๗) ฯลฯ

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร (ซึ่งขึ้นต่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยตรง) แล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่เหลือนั้น กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่ ปลัดกระทรวง อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะเป็นผู้กำกับดูแลแทนราชการบริหารส่วนกลาง

ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในทุกจังหวัดมีพื้นที่ “ช้อนทับ” กับราชการบริหารส่วนภูมิภาคในหลายลักษณะ หน่วยหรือองค์การการปกครองท้องถิ่นเองก็มีลักษณะ “ช้อนทับ” กันพอสมควร

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

จังหวัดคนเดียวกันเป็นผู้บริหารสูงสุดของ อบจ.⁽⁴⁾

ตำบลที่เรียกตามกฎหมายว่าเป็น “ท้องที่” ซึ่งก็คือส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีกำนันเป็นผู้ปกครองสูงสุดในแต่ละตำบลมีพื้นที่ช้อนทับทั้งตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่เริ่มตั้งขึ้นใหม่ตั้งแต่กลางปี 2538 โดยที่ทั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แห่งราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาคก็มีฐานะเป็นスマชิกสภा อบต. โดยตำแหน่งด้วย โดยใน 4 ปี แรกตั้ง อบต. (2 มี.ค. 2538 – 1 มี.ค. 2542) กำนันจะเป็นประธานของคณะกรรมการบริหารอบต. โดยตำแหน่งอีกด้วย

สรุปคือ จังหวัด (ภูมิภาค) ช้อนทับกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ท้องถิ่น) ทั้งพื้นที่และผู้บริหาร ตำบลผู้ใหญ่บ้าน (ท้องที่ซึ่งเป็นภูมิภาค)

ช้อนทับกับองค์การบริหารส่วนตำบล (ท้องถิ่น) ทั้งพื้นที่และผู้บริหาร

ในส่วน “ท้องถิ่น” ด้วยกันเอง หากจังหวัดใดมี อบต. ครอบคลุมตำบล พื้นที่ของ

⁽⁴⁾ กลางปี 2540 มีการผ่านพรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ ให้ผู้บริหาร อ.บ.ล. มาจากกรณีเลือกตั้งกันเองของスマชิกสภा 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 ถ้าพิจารณาจากประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เป็นหลักจะพบว่า มีลักษณะการบริหารอยู่สองแนวทางทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ คือ⁽⁵⁾

1. แนวทางของประเทศในภาคพื้นยุโรป หรือ continental european concept ที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งไทยและหลายประเทศในโลกนี้ใช้แนวทางนี้

2. แนวทางของประเทศกลุ่มเชื้อสาย盎格โล-แซกชัน หรือ anglo-saxon concept ที่มีราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่แบ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่อังกฤษ สหราชอาณาจักร เนเธอร์แลนด์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น เป็นต้น

แต่ไม่ว่าจะเป็นแนวทางไหนสำหรับในประเทศไทยที่มี “ความเป็นประชาธิปไตย” ในการเมือง การปกครองของประเทศในอัตราสูง “อำนาจ” ในทางการเมืองการปกครองจะมีลักษณะ “กระจาย” ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นสูงตามไปด้วยเพื่อให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองตนเองในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ได้ – เสียของท้องถิ่นของตนได้อย่างมาก

เรียกว่า “มือสีระ” ในการปกครองตนเองในกิจการของท้องถิ่นตนทราบได้ที่ไม่กระทบกระเทือนในทางเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ เอกอธิคุณภาพแห่งดินแดนและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติทั้งหมด

ไม่ว่าจะบริหารราชการแผ่นดินด้วยแนวทางไหน ราชการบริหารส่วนกลางก็ยังจะต้อง “กำกับดูแล” ให้ส่วนท้องถิ่น “อยู่ในร่องในรอย” แต่จะไม่กำกับดูแลมากจนเกินไปจนส่วนท้องถิ่นตัดสินใจใน “การพัฒนา” ท้องถิ่นของตนไม่ได้หรือได้น้อยจนเกินไป

การกำกับดูแลของส่วนกลางหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “โดยรัฐ” นั้นมักจะมี “ตัวแทน” ของส่วนกลาง (ของรัฐ) ในรูปแบบต่างๆ ถ้าเป็นแนวทางของภาคพื้นยุโรปก็ผ่านราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ถ้าเป็นแนว盎格โล-แซกชัน ก็อาจมีสำนักงาน

⁽⁵⁾รายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางทั้งสองคู่ได้จากหลายแหล่ง 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 ตามที่ประเทศไทยนั้นๆ เท็นสมควร

ในประเทศไทยมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม หรือสหพันธ์รัฐ ส่วนกลางมักมอบให้รัฐบาลแห่งมลรัฐเป็นผู้กำกับดูแลแทนแล้วทำงานประสานให้สอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น

โดยหลักการและโดยการปฏิบัติที่เป็นจริง ในประเทศไทยต่างๆ นั้น กระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นเหตุหลักของการแบ่งแยกดินแดนหรือก่อการขบถแยกประเทศ มิหนำซ้ำทำให้ที่ประภูมิอยู่ในหลายประเทศไทยนั้น ซึ่งกระจายอำนาจมากจากท้องถิ่น ความผูกพันในแขวงของความเป็นรัฐ เป็นประเทศไทยเดียวกันซึ่งมีมากขึ้น เพราะประชาชนกลุ่มต่างๆ และท้องถิ่นต่างๆ มองว่าเป็นความใจกว้างของรัฐ ทำให้เกิดความรู้สึกความเข้าใจอันดีต่อกันยิ่งขึ้นกว่าเดิม

ปัญหาของประเทศไทย

ปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินของ

ประเทศไทยที่สำคัญมาก คือ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization of power) ที่ระบบราชการครอบงำเป็นระยะเวลานานจนมีผู้เรียกขานระบบการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น “ระบบอํามาตยาธิปไตย” (a bureaucratic polity)⁽⁶⁾

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เรียก “สุขาภิบาล” แล้วมาขยายผลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มจาก “เทศบาล” เมื่อ พ.ศ. 2476 เรื่อยมาจนปัจจุบันที่มี “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” อよู่ 6 รูปแบบนั้น ยังถูกควบคุมกำกับเป็นอย่างมากจากส่วนกลางผ่านทางกระทรวงมหาดไทย โดยกฎระเบียบและคำสั่งต่างๆ มากมาย แม้ว่าหากดูในพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาจดูเหมือนว่า ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระมากพอสมควร ก็ตาม⁽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 วิสุทธิ์ โพธิเท่น, “ผู้ปักครองที่พึงประสงค์กับการเมืองไทย,” ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปัญหาผู้นำกับกระบวนการกำหนดนโยบายแห่งชาติ. (กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534); ชัชอนันต์ สมุทรพิช, “บทวิภาคที่ว่าด้วยการแปรવิภาพของระบบอำนาจชาติไทย”, ในรัฐศาสตร์สาร ปีที่ 11 ฉบับที่ 1-3 มกราคมเดือนวันคม 2538 เป็นต้น

⁽⁷⁾ ดูหลักฐานได้จากเรียบค้าสั่งทั้งหลายที่กระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของการปกครอง หรือคุณสาขาวิชาบริหารการจัดการ, นสช. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย. (กทม. : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมชาติราช, 2537) เป็นต้น

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

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

ปัญหาสำคัญมากอีกประการหนึ่ง ซึ่งเรื่อรังและนับวันจะเพิ่มพูนขึ้นถ้าไม่ได้รับการแก้ไข คือปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรของหน่วยงานที่เกิดขึ้นจาก “ความช้อนทับ” ของพื้นที่และของภารกิจตลอดจนอำนาจหน้าที่ของหัวราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น

“ความช้อนทับ” ที่เริ่มเป็นปัญหาคุกคุกอยู่ในปัจจุบัน คือ ระหว่างตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีพื้นที่เดียวกัน

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

ภาระหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านของ “ท้องที่” คือ เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่ “ปกครอง” รักษาความสงบเรียบร้อย และพัฒนาท้องที่ไปด้วย

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เมื่อ พ.ศ. 2538 เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของ อบต. คือ สภา อบต. ที่มีสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกคนของท้องที่และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงหมู่บ้านละอีก 2 คน ส่วนการบริหารนั้นมี คณะกรรมการบริหาร อบต. ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง 2 คน สมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งเลือกกันเอง 4 คน รวมทั้งลึ้น 7 คน ทั้ง 7 คน เลือก กันเองเป็น ประธาน 1 คน ซึ่งอาจจะเป็นครึ่งได้แต่ พรบ. อบต. กำหนดไว้ว่าในระยะ 4 ปีแรก (ภายในวันที่ 1 มีนาคม 2542) ให้กำนันเป็นประธานไปก่อน

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

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

ตำแหน่ง อิ่งเมื่อ (จะ) มีรัฐธรรมนูญใหม่ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งรวม อบต. ด้วยมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ก็มีปฏิริยาค่อนข้างจะรุนแรงจากฝ่ายกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสภา อบต. โดยตำแหน่งต่อไปอีกได้ เมื่อสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาที่ระบุไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา 335^(๘)

ผู้เขียนเห็นว่า ทราบได้ที่กฎหมายยังคงสภาพ ตำแหน่งของ “ท้องที่” ให้มีพื้นที่และอำนาจหน้าที่บางประการ “ข้อนับ” อยู่กับ อบต. ที่เป็น “ท้องถิ่น” และให้มีบุคลากร หัวแก้กันและข้อนักของแต่ละฝ่ายในพื้นที่เดียวกันอยู่ เช่นนี้ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวและความขัดแย้งอื่น ๆ จะไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ เพราะจะทำให้ “ท้องที่” และ “ท้องถิ่น” ซึ่งเป็น “พื้นที่เดียวกัน” มีบุคลากร 2 ฝ่าย ที่จะขัดแย้งกัน เพราะเปรียบเสมือน “เสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกัน”

นอกจากเรื่องนี้แล้ว การที่องค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี “รูปแบบ” มาเกินไปถึง 6 รูป (ทั่วไป 4 รูปและเฉพาะ 2 รูป) นั้น ทำให้เกิด “ความสับสน” ในการจำแนกภาระหน้าที่และการควบคุมกำกับดูแลจึงน่าจะทำให้เหลือรูปแบบให้น้อยลงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งประเทศ

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูป^(๙)

ใน “ข้อเสนอ” ทั้งในกร่างรัฐธรรมนูญ และในการประชุมติดต่อร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 2 ผู้เขียนเสนอให้มี “การปรับเปลี่ยน” เพื่อการแก้ปัญหาทั้งหลายทั้งปวงที่ได้กล่าวมา ดังนี้

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

กล่าวคือ ในระยะต้นภายใน 5 ปี ให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้สอดรับกับ “แผน” ที่จะปฏิรูป นั่นคือ 5 ปีแรก ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ โครงสร้างและรูปแบบของราชการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบันจะยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสาระสำคัญ

เมื่อพ้น 5 ปีไปแล้วให้ทุกจังหวัดที่ยังคงเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็น 2 รูปเท่านั้นทั่วทั้งพื้นที่ จังหวัด คือ เทศบาลชุมชนเมือง ซึ่งให้เรียกว่า

^(๘) ดูภาคผนวกท้ายบทความนี้ประกอบเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนทั้งจาก “ร่างคำประชุมติดต่อ” และแผนภูมิคำอธิบายและคุณภาพที่ผู้เขียนได้เขียนเพย์ก่อนการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่ง “ข้อเสนอร่างรัฐธรรมนูญเพื่อการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน” ตีพิมพ์ใน เดือนพฤษภาคม วันสารที่ 21 พฤษภาคม 2540 หน้า 12

“เทศบาล” และเทศบาลชุมชนชนบท ซึ่งให้เรียกว่า “ตำบล”

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

“ตำบลใหม่” นี้เป็นหน่วยการปกครองล้วน ท้องถิ่นอย่างเดียว ซึ่งยังมี “หมู่บ้าน” อยู่เหมือนเดิมแต่ให้ “หมู่บ้านใหม่” ซึ่งเป็นองค์ประกอบของตำบลใหม่เป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่นอย่างเดียว

นั้นก็คือ คำว่า “ท้องที่” ที่เป็นราชการ บริหารส่วนภูมิภาคในส่วนของตำบลและหมู่บ้าน ก็จะไม่ต้องใช้อีก โดยปรับปรุงกฎหมายลักษณะ ปกครองที่แลกภูมิภาคท้องถิ่นทั้งหลายรวมกัน เป็น “ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น”

ตำบล “ใหม่” ซึ่งก็คือ “พื้นที่เก่า” จะมี โครงสร้างประกอบด้วยสภาตำบล (ใหม่) มีสมาชิก มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านและ 3 คน โดยในแต่ละหมู่บ้าน (ใหม่) สมาชิกทั้ง 3 คน เลือกกันเอง 1 คน เป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” (ใหม่)

ส่วนการบริหารตำบลนั้นให้มีคณะกรรมการบริหารตำบล (ใหม่) ประกอบด้วยผู้บริหาร 7 คน 6 คน มาจากสมาชิกทั้งหลายเลือกันเองมา ส่วนอีก 1 คน นั้นให้สมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน (ใหม่) สมควร เพื่อให้เป็นประธานของคณะกรรมการบริหารเรียกว่า “กำนัน” (ใหม่) โดยให้ประชาชนทั้งตำบลเป็นผู้เลือก “กำนัน” (ใหม่) ดังกล่าว

เมื่อเป็นอย่างนี้เราจะมี “ตำบล” ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว และยังคงมีตำแหน่งที่เรียกว่า “กำนัน” และ “ผู้ใหญ่บ้าน” แต่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านของการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว (เพราะ “ท้องที่” จะไม่มีอีกต่อไปแล้ว)

“ตำบล” ดังกล่าวนี้ก็คือ อบต. ปัจจุบัน นั่นเองเพียงแต่ อบต. ปัจจุบันซ้อนกับตำบล ท้องที่ปัจจุบัน จึงทำให้ “เป็นอันหนึ่งอันเดียว” เลยแทนที่จะให้มีกำนันผู้ใหญ่บ้านจากท้องที่มาเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งก็ให้มีสมาชิกเลือกตั้งมาโดย ตรงทั้งหมดแต่ส่วนหนึ่งเรียกว่าผู้ใหญ่บ้านและ “กำนัน” เพื่อคงความสำคัญของ “ข้อเดิม” ไว้ ทั้งหมดแต่อยู่ใน “สภาพใหม่”

เมื่อทำได้อย่างนี้ “ความซ้อนทับ” ที่ทำให้ “สับสน” และทำให้ขัดแย้งอย่างในปัจจุบันก็จะ หมดไป เป็นการขัด “สภาพเสื่อมสองตัวอยู่ใน ถ้าเดียวกัน” ได้อย่างลื้นเชิง

เมื่อได้ปรับโครงสร้างทั้งจังหวัดให้มีเพียง “ตำบล” (ใหม่) และ “เทศบาล” แล้วก็ต้อง ปรับปรุงเรื่องอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นปรับปรุง ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค กับ ส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมเป็นประชาธิปไตยที่มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

นั้นก็คือในระยะแรก (เมื่อ พ.ศ. ๕ ปีไป แล้ว) สุขากิบาลก็จะถูกปรับเปลี่ยนเป็น “เทศบาล” (ชุมชนเมือง) หรือหากไม่ค่อยพัฒนา ก็ปรับเป็น “ตำบล” ใหม่ (เทศบาลชุมชนชนบท) ส่วน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ อบจ. ก็ไม่มีความจำเป็นจะต้องมี

หรือถ้าหากจะคง อบจ. ไว้ได้ (ข้าราชการ) เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงต่อไป

การเปลี่ยนแปลงต่อไปก็คือการปรับเปลี่ยน “จังหวัดที่มีความพร้อม” ให้เป็นท้องถิ่นเต็มพื้นที่ กล่าวคือ ถ้าจังหวัดใดเข้าเงื่อนไขสำคัญ 2 อย่าง เป็นอย่างน้อยก็เปลี่ยน

สภาพ “จังหวัด” นั้น (ที่จะจังหวัด) ให้เป็น “เมือง” (ท้องถิ่นเต็มรูป) ต่อไป

เงื่อนไขสำคัญ 2 อย่างคือ

1. รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราชภูมิในจังหวัดนั้นเท่ากับหรือมากกว่า 3 ใน 4 ของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราชภูมิทั้งประเทศเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน และ

2. ราชภูมิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดนั้นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราชภูมิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้นมีมติให้เปลี่ยนสภาพจังหวัดนั้นเป็น “เมือง”

กฎหมายที่จะออกตามรัฐธรรมนูญ (หากมีการแก้ไขตามนี้) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอทั้งหลายทั้งปวงข้างต้นให้ทำให้เสร็จภายใน

5 ปี หลังที่รัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ประกาศใช้

ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงเพื่อการปฏิรูปดังกล่าว จึงจะมีลักษณะ “ค่อยเป็นค่อยไป” โดยไม่กระทบกระทื่นรูปแบบของรัฐ รูปแบบของ การเมืองการปกครอง ไม่กระทบกระทื่นความมั่นคงของรัฐ เอกราชบูรณาภิเษกแต่งตั้งแต่เดิมในทางเลี่ยหายแต่อย่างใด

ความสั่งท้าย

ทั้งหมดทั้งสิ้นนี้ เป็นคำอธิบายแต่เพียงสังเขปถึงข้อเสนอของผู้เขียน ซึ่งหลายอย่างไม่ได้เสนอให้เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่แสดงเจตนาณณในคำอธิบายประกอบ (ดูภาคผนวก) ให้กำหนดไว้ใน “กฎหมายลูก” แทน

อย่างไรก็ตามแม้จะไม่ได้เขียนอะไรว่าเลยในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ถ้าจะทำอย่างที่ผู้เขียนเสนอ ก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และสังคายนากฎหมายที่เกี่ยวข้องจัดทำเป็น “ประมวลกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมา ก็สามารถทำได้เช่นเดียวกันถ้าจะทำ

แต่ที่ผู้เขียนเสนอให้เขียนไว้ในกฎหมาย

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

ภาคผนวกที่ 1*

คำขอประยุตติร่างรัฐธรรมนูญ

สร่างรัฐธรรมนูญ

12 มิถุนายน 2540

เรื่อง ขอประยุตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....

เรียน ประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช....

ข้าพเจ้าขอประยุตติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช.... ดังต่อไปนี้

หมวด 9

ชื่อหมวด ยกเลิกชื่อเดิม โดยขอประยุตติเป็น

หมวด 9

การบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 281 ยกเลิกชื่อความเดิมหัวหมวด โดยขอประยุตติเป็น (ม. 282)

*เป็นการขอ “ประยุตติ” จากร่างเดิมที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ถ้าจะเทียบกับร่างสุดท้ายของรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องกับมาตราที่ระบุไว้ในวงเล็บต่อท้ายมาตราในร่างนี้

มาตรา 281 การบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ยังไม่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 283

ราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในพื้นที่ที่ยังไม่เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 283 ประกอบด้วย จังหวัด และอำเภอ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

(1) ในจังหวัดตามวรรคสาม ให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเรียกว่า ตำบลและเทศบาลตามที่กำหนดในมาตรา 282

(2) เมืองตามที่กำหนดในมาตรา 283

มาตรา 282 ยกเลิกชื่อความเดิมหัวหมวด โดยขอประยุตติเป็น (ม. 283)

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 281 วรรคสี่ จะต้องมีโครงสร้างตามหลักแห่งการปกครองตนเองของประชาชนร่วมกันตามเจตนาของผู้ของ

ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อเอกราช ความมั่นคงของรัฐ บูรณาภาพแห่งดินแดนและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ

ตามมาตรา 281 วรรคสี่ (1) มีพื้นที่ประกอบด้วยหมู่บ้านต่างๆ ในตำบลนั้น โดยมีองค์การบริหารประกอบด้วย สภาตำบลซึ่งมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในหมู่บ้าน หมู่บ้านละสามคน โดยให้สมาชิก ตั้งกล่าวเรื่อง กันเอง เป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละหนึ่ง คน และมีกำนันที่ประชาชนในตำบลนั้นเลือกจากผู้สมัครที่เป็นสมาชิกที่ เป็นผู้ใหญ่บ้านของสภาตำบล นั้น เป็นประธานคณะกรรมการและมีคณะผู้บริหาร อีก 6 คนที่สมาชิกสภาตำบลเลือก กันเอง

เทศบาลตามมาตรา 281 วรรคสี่ (1) เกิดจากพื้นที่ที่กว้างขวาง ทำหน้าที่หรือเกิดจากการยกฐานะของตำบลตามวรรคสอง ตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลรวมกัน โดยมีองค์การบริหาร ประกอบด้วย สภาเทศบาล ซึ่งมีสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีคณะ เทศมนตรีที่มาจาก สมาชิกสภาเทศบาลตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล

เขตพื้นที่ อำเภอหน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหาร การกำกับดูแล และ ข้อกำหนดอื่นใด ที่เกี่ยวกับตำบลและเทศบาลที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 283 ให้ยกเลิกข้อความเดิม โดยขอแปรญัตติเป็น (ม. 284)

มาตรา 283 เมื่อตามมาตรา 281 วรรคสี่ (2) คือ จังหวัดที่ประสบเป็นองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ให้มีองค์การบริหารประกอบด้วย สถาบันค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และมีผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

การประสบจังหวัดตามวรรคหนึ่ง จะทำได้ก็ต่อเมื่อ

(1) ราชภูมิในจังหวัดนั้นมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีเท่ากับหรือมากกว่าสามในสี่ของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของราชภูมิทั้งประเทศเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

(2) ราชภูมิมีลักษณะออกเสียงเลือกตั้งในจังหวัดนั้นจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนราชภูมิ มีลักษณะออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดในจังหวัดนั้น ออกเสียงประมาณตีให้มีการประสบจังหวัดนั้น

เมื่อราชภูมิออกเสียงประมาณติตามวรรคสอง (2) ให้ดำเนินการประสบจังหวัดนั้นเป็น เมืองตามวรรคหนึ่งให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ราชภูมิมีมติ

มาตรการและการดำเนินการเกี่ยวกับการประสบจังหวัดตามมาตราหนึ่ง อำเภอ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การบริหาร การกำกับดูแล และ ข้อกำหนดอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามมาตราหนึ่งที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา 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 ระบบการบริการสาธารณูปโภคระหว่างรัฐกับองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ระหว่างรัฐและท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของ รัฐและท้องถิ่นเป็นสำคัญ

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

ในกรณีที่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่ และ การจัดสรภาษีและอากรให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้แล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะ ต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกห้าปี นับแต่วันที่มีการแบ่งอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มี

การจัดสรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อ พิจารณาถึงความเหมาะสมของ การแบ่งอำนาจและ หน้าที่ และจัดสรเงินภาษีและอากรที่ได้กระท้าไป แล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงหลักการกระจายอำนาจให้ แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้อง เป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนา ม. ของประชาชนใน ท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ได้

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

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

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

มาตรา 288 ไม่มีการแก้ไข (ม. 289 ใช้ชื่อความ ของ ม. 288 ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่) และใช้ ชื่อความของรัฐธรรมนูญใหม่ ม. 289 และ ม. 290 ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 328 ยกเลิกชื่อความเดิมทั้งหมด โดยขอ ประยุตติเป็น

(ในร่างรัฐธรรมนูญใหม่มีการเปลี่ยนแปลงบทเฉพาะกาลอย่างมาก... เทียบมาตราไม่ได้)

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

การตรากฎหมายตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ให้

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

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

เหตุผลและรายละเอียดข้าพเจ้าจะได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการอธิการ

ขอแสดงความนับถือ

ผู้ประยุตติ

(นายวิสุทธิ์ พoceทัน)

สมาชิกสภาฯร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการพิจารณาฯร่างรัฐธรรมนูญฯ

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 ตามสภาพความจริง
- ให้มีคณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอและคณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับจังหวัด

ขยายความ

เทศบาล มีสภาพเทศบาลและคณะกรรมการเทศมนตรีคล้ายๆ กับปัจจุบัน แต่มี 3 ระดับ เทศบาลระดับ 1 ระดับ 2 และระดับ 3

ตำบล มี

สภาตำบล มีสมาชิกจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 3 คน และ 3 คนนี้เลือกกันเอง 1 คนเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นด้วย

กำหนด เป็นผู้บริหารที่รายภูรเลือกจากผู้สมัครที่เป็นผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการอีก 6 คนนี้สมาชิกสภาเลือกกันเอง

สภาพการเป็นห้องท้องตำบล และหมู่บ้านจะหมดไปเหลือเป็นตำบลและหมู่บ้านที่เป็นห้องถิ่นอย่างเดียว

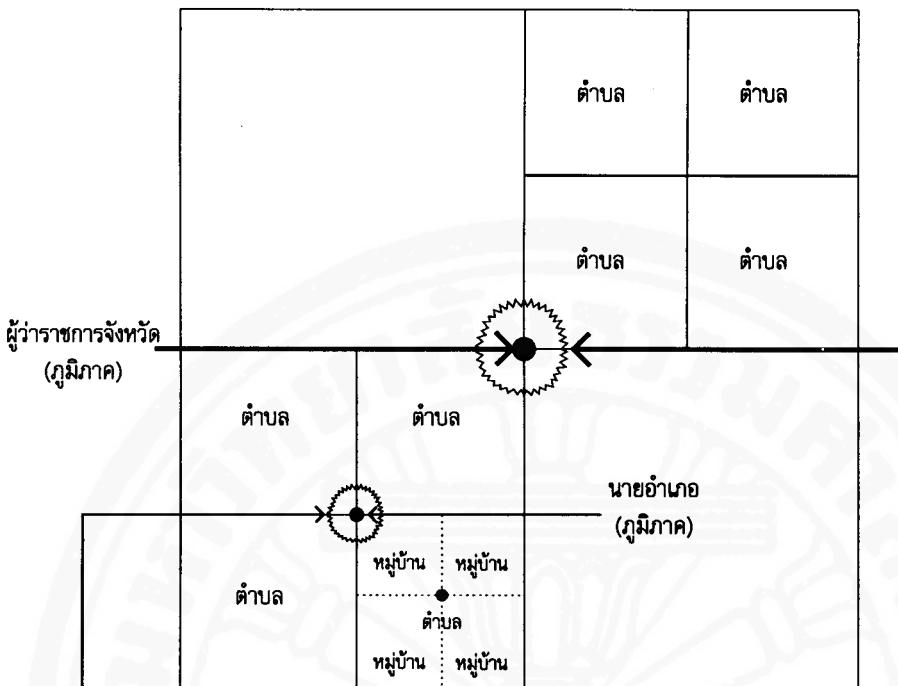
3.2 จังหวัดห้องถิ่นแปรสภาพจากจังหวัดภูมิภาคเมื่อเข้าเมือง (เมือง)

(กรุงเทพมหานครปัจจุบันก็ต้องปรับปรุงให้เข้ารูปแบบนี้ด้วย)

จังหวัดภูมิภาค

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

มีผู้บริหารและผู้กำกับดูแลห้องถิ่นจากส่วนกลาง เรียก “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ระดับ 10 แต่ละอำเภอ มีผู้บริหาร เรียก “นายอำเภอ” ระดับ 8 (โครงสร้างเดิม โดยปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสม)

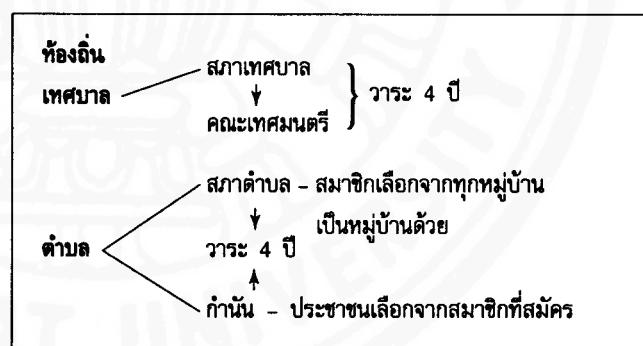


คณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับอำเภอประกอบด้วย:

- นายกเทศมนตรีของทุกเทศบาลในอำเภอ
- ประธานสภากาชาดไทยของทุกเทศบาลในอำเภอ
- กำนันทุกด้ำบล
- ประธานสภากาชาดทุกด้ำบล เลือกกันเองเป็น
ประธาน 1 คน
รองประธาน 2 คน
เลขานุการ 1 คน ผู้ช่วย 1 คน

คณะกรรมการประสานงานท้องถิ่นระดับจังหวัด

ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการประสานงาน
ระดับอำเภอทุกคน



จังหวัดห้องถิ่น

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

พื้นที่ ครอบคลุมจังหวัดภูมิภาคเดิมเต็ม
พื้นที่

องค์การบริหาร

- สภากาชาดทำการบริหาร มีสมาชิกมาจาก
การเลือกตั้ง
- ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
(อาจเรียกว่า ผู้ว่าราชการเมือง (ซึ่งจังหวัดเดิม)

อำนาจหน้าที่

1. ประสานงานขององค์การบริหารท้องถิ่น (เทศบาลและตำบล) และเป็นฝ่ายสนับสนุนด้านเทคนิคและอุปกรณ์

2. ทำกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและตำบลหรือร่วมทำกิจการที่ทำระหว่างองค์การบริหารท้องถิ่น

		ตำบล	ตำบล
		ตำบล	ตำบล
		ตำบล	ตำบล
ตำบล	ตำบล		
ตำบล	หมู่บ้าน	หมู่บ้าน	
	ตำบล		
	หมู่บ้าน	หมู่บ้าน	

องค์การบริหารท้องถิ่นระดับเมือง มีข้าราชการประจำท้องถิ่นสูงสุด คือ “ผู้อำนวยการเมือง” ระดับ 11

ผู้กำกับดูแลจากส่วนกลาง

– ในแต่ละองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ระดับเมือง จะมี “ข้าหลวงตรวจการ” ระดับ 11 ที่มีอำนาจงานประจำในแต่ละจังหวัด

– ในระดับอำเภอเดิมเรียกว่า เขต จะมี “ผู้ตรวจสอบเขต” ระดับ 9 เป็นผู้ตัวบังคับบัญชา ของข้าหลวงตรวจการ

– ราชการบริหารส่วนกลางอื่นที่จำเป็น ตั้ง สำนักงานในพื้นที่ได้ เช่น ตัวตรวจ (ซึ่งอาจเปลี่ยนไปอยู่ท้องถิ่นในอนาคต) ที่ดิน ฯลฯ โดยมีข้าหลวง ตรวจการเป็นผู้ประสานงาน

