



Sanya
Dharmasakti
Institute for
Democracy
SDID

การปกครองท้องถิ่น

มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส
ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร
สหรัฐอเมริกา และไทย

รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

66542393
0-2518682
12463595

การปกครองท้องถิ่น

มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น
สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย



สำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
CHIANGMAI UNIVERSITY LIBRARY

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๕๕ ค.๒ ๙



Sanya
Dharmasakti
Institute for
Democracy
SDID

สารบัญ

คำนำ โดย คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	viii
คำนำ โดย ผู้อำนวยการสำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย	x
คำนำ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์	xii
บทนำ: โครงสร้างของหนังสือเล่มนี้	xiv
บทที่ 1 การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
1.1 ทำความเข้าใจแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น	5
1.2 การศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น: จากแนวคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government) สู่การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance)	20
1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
1.4 รัฐกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
บทที่ 2 ลักษณะพื้นฐานเชิงโครงสร้าง และการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	47
2.1 พัฒนาการและการก่อตัวของรัฐและการปกครองท้องถิ่น กับลักษณะ ของการปกครองท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน	49
2.2 การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น	53
2.3 การคลังและงบประมาณในฐานะเงื่อนไขสำคัญของการบริหารและ การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	68
บทที่ 3 การปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	81
3.1 สภาพทั่วไปของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส	81
3.2 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง	82
3.3 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค: พัฒนาการและรูปแบบโครงสร้าง	88
3.4 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	94

3.5	อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
3.6	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	116
3.7	การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	118
บทที่ 4 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย		123
4.1	สภาพทั่วไปของประเทศไทย	123
4.2	โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง	125
4.3	พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย	126
4.4	โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	134
4.5	อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	145
4.6	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	151
4.7	การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	158
บทที่ 5 การปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร		165
5.1	สภาพทั่วไปของสหราชอาณาจักร	165
5.2	โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลาง	173
5.3	พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสหราชอาณาจักร	175
5.4	โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	184
5.5	อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	193
5.6	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	199
5.7	การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	204
บทที่ 6 การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา		213
6.1	สภาพทั่วไปของสหรัฐอเมริกา	213
6.2	สหรัฐอเมริกากับความเป็นสหพันธรัฐ	216
6.3	โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางและมลรัฐ	218
6.4	โครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น	226
6.5	อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	234
6.6	ความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธ์ มลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	238
6.7	การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	245

บทที่ 7 การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	249
7.1 สภาพทั่วไปของประเทศไทยและพื้นฐานการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	249
7.2 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค	252
7.3 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย	262
7.4 โครงสร้างและรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	279
7.5 อำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	295
7.6 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	307
7.7 การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	313
บทที่ 8 ภาพรวมของการศึกษาการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศและไทย	319
ภาคผนวกที่ 1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	329
ภาคผนวกที่ 2 ความท้าทายใหม่บางประการของการปกครองท้องถิ่น	333
ภาคผนวกที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ในอดีต-ปัจจุบัน (พ.ศ. 2440-2563)	341
บรรณานุกรม	349
ดรรชนี	366
ประวัติผู้เขียน	383

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1.1	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว	30
แผนภาพที่ 1.2	รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหพันธรัฐ	34
แผนภาพที่ 3.1	โครงสร้างการปกครองราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศฝรั่งเศส	95
แผนภาพที่ 4.1	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น	134
แผนภาพที่ 5.1	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ	188
แผนภาพที่ 6.1	โครงสร้างและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา ณ การสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 2012	227
แผนภาพที่ 7.1	โครงสร้างการบริหารและการแบ่งส่วนราชการภายในจังหวัด	259
แผนภาพที่ 7.2	โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน (ข้อมูล ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2563)	281
แผนภาพที่ 7.3	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2559-2563	317

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล	42
ตารางที่ 3.1	ตัวอย่างอำนาจและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศฝรั่งเศส	112
ตารางที่ 5.1	อำนาจของสภาแห่งสกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ จำแนกตามประเด็นนโยบายใน ค.ศ. 2019	170
ตารางที่ 5.2	อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร	196
ตารางที่ 5.3	ร้อยละของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในแต่ละช่วงราคาประเมิน	207
ตารางที่ 6.1	ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของเคาน์ตีจำแนกตาม ลักษณะภารกิจ	237
ตารางที่ 7.1	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	298
ตารางที่ 7.2	อำนาจหน้าที่ตามประเภทของเทศบาล	300
ตารางที่ 8.1	เปรียบเทียบลักษณะพื้นฐานการปกครองท้องถิ่น ของแต่ละประเทศ	320