

คำนำจากสถาบันนโยบายศึกษา

ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นไทยเพิ่งเริ่มเข้าสู่กระบวนการกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้ผ่านขั้นตอนเหล่านี้มากกว่าสองร้อยปีแล้ว คือนับตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ก็ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางโดยตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ และตลอดระยะเวลาที่ล่วงเลยผ่านไปนี้ การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องต่าง ๆ ตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรท้องถิ่น ตลอดจนไปถึงการกำกับดูแลโดยภาครัฐและการตรวจสอบและวินิจฉัยเมื่อเกิดปัญหา

การทำความเข้าใจในกระบวนการเหล่านี้จากประสบการณ์ของฝรั่งเศสจึงเป็นบทเรียนที่มีประโยชน์ยิ่งสำหรับทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไทย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในภาครัฐ ผู้บริหารในระดับท้องถิ่น นักกฎหมายมหาชน ตลอดจนจนถึงประชาชนทั่วไปที่เป็นหัวใจของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ในฐานะที่สถาบันนโยบายศึกษาได้มีส่วนในการสนับสนุนแนวทางการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจมาตลอด สถาบันฯ จึงมีความภูมิใจยิ่งที่ได้จัดพิมพ์ผลงานวิจัยของ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เล่มนี้ที่ได้ศึกษาค้นคว้าระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสไว้อย่างกว้างขวางทั้งในเนื้อหาสาระและยังมีรายละเอียดลงลึกในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งยังได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารกิจการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

สถาบันนโยบายศึกษา ขอขอบคุณ รศ.ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ นักวิชาการกฎหมายมหาชนที่ได้สร้างผลงานที่มีคุณค่าแก่วงการเมือง การปกครองอีกหนึ่งชิ้น และขอขอบคุณมูลนิธิคอนราต อเดนาวร์ แห่งประเทศเยอรมันี่ที่ได้ให้การสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของสถาบันฯ มาตลอด ทำให้ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ในทางความคิดแก่ประเทศชาติโดยรวมเสมอมา

สถาบันนโยบายศึกษา

พฤษภาคม 2544

คำนำจากผู้เขียน

เมื่อข้าพเจ้าสำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศสในปี พ.ศ. 2530 นั้น ข้าพเจ้าได้ทำวิทยานิพนธ์หัวข้อเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อกลับมาทำงานในประเทศไทย ข้าพเจ้าก็ไม่สามารถให้ความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเท่าที่ควร จะมีก็แต่เพียงเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหรือกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในหัวข้อที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเท่านั้น จากการทำงานดังกล่าว ข้าพเจ้าพบว่า แม้ในทางวิชาการจะมีการกล่าวถึงระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือได้ว่าเป็นแม่แบบแห่งการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจที่สำคัญอยู่บ้าง แต่ก็มีในลักษณะเป็นบทความเสียเป็นส่วนใหญ่ เมื่อนิสิตนักศึกษาที่สนใจทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจและต้องการข้อมูลของประเทศฝรั่งเศส ก็จะประสบความลำบากในการค้นคว้า ดังนั้น เมื่อข้าพเจ้าพอมีเวลา ข้าพเจ้าจึงมีโครงการที่จะจัดทำหนังสือเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสเล่มนี้ขึ้นเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้ใช้ค้นคว้าและอ้างอิงต่อไป

ในการดำเนินการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ข้าพเจ้าได้รับความร่วมมือจากสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทยเป็นอย่างดีในการให้ความสนับสนุนด้านเอกสาร และนอกจากนี้ ข้าพเจ้ายังได้รับทุนอุดหนุนระยะสั้นเป็นเวลา

1 เดือน ในการเดินทางไปยังประเทศฝรั่งเศสเพื่อหาข้อมูลในเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณสถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนจัดหาทุนดำเนินงานระยะสั้นดังกล่าวให้กับข้าพเจ้า

ข้าพเจ้าต้องขอขอบคุณในความใจกว้างของมูลนิธิคอนราด อเดนาวร์ มูลนิธิแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ที่ได้กรุณาให้ความสนับสนุนในการเขียนหนังสือเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส รวมทั้งขอขอบคุณสถาบันนโยบายศึกษาด้วยเช่นกันสำหรับการจัดพิมพ์หนังสือและความช่วยเหลือทุก ๆ ด้านอย่างดีเสมอมา

รองศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ผู้อำนวยการศูนย์ส่งเสริมการศึกษากฎหมายฝรั่งเศส
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พฤษภาคม 2544

Acknowledgements

At the time I graduated from France in 1987, I had worked extensively on the topic of Monitoring Local Administrative Organizations as it was the topic of my thesis. However after I returned to work in Thailand, my interest in the area of local government and decentralization had not been as extensive. I have been involved in this area only as thesis advisor or committee member for those thesis topics related to local government and decentralization. From these experiences I discovered that though academic mention of France's system of decentralization and local government - considered to be a significant model for local government and decentralization - occasionally occur, they are mostly in the form of journal articles. When students interested in doing their thesis on local government and decentralization seek information related to France, they generally have difficulties in their search. Therefore, as soon as I could afford the time, I planned to produce this book on local governments of France in order to provide those interested in this area a comprehensive source of reference.

In the process of producing this book, I received kind cooperation from the Embassy of France in Thailand in terms of document support. I was also granted a fellowship to conduct my research in France for an extended period of one month, for which I would like to express my gratitude to the Embassy of France in Thailand, and my appreciation for all the support kindly provided to make the fellowship possible.

I would like to thank the Konrad Adenauer Foundation of The Federation of Germany for their generosity in providing the support for me to write this book on local governments of France. I also extend my thanks to the Institute of Public Policy Studies for publishing this book and for all their continuous assistance.

Associate Professor Dr. Nantawat Boramanand

Director of Center for Promotion of French Legal Studies

Faculty of Law, Chulalongkorn University

May 2001

สารบัญ

หน้า

คำนำสถาบันนโยบายศึกษา	i
คำนำจากผู้เขียน	iii
Acknowledgements	v
บทนำ การจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส	1
1. การบริหารกิจการส่วนกลาง	2
1.1 ประธานาธิบดี	2
1.1.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	2
1.1.2 หน่วยธุรการของประธานาธิบดี	4
1.2 นายกรัฐมนตรี	4
1.2.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	4
1.2.2 หน่วยธุรการของนายกรัฐมนตรี	5
1.3 รัฐมนตรี	7
1.3.1 อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร	7
1.3.2 สำนักงานรัฐมนตรี	7
1.3.3 ส่วนกลาง	8
2. การบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ	9
2.1 ผู้ว่าการจังหวัด (préfet)	9
2.1.1 เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด	10
2.1.2 เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด	10
2.2 หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด	11

บทที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	13
1.1 หลักทั่วไปของการกระจายอำนาจ	15
1.1.1 องค์การที่จะนำมากระจายอำนาจ	15
1.1.2 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	16
1.1.3 ประชาธิปไตยกับการกระจายอำนาจ	17
1.2 ขอบเขตของการกระจายอำนาจ	17
1.2.1 โครงสร้างของรัฐ	17
1.2.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
1.2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้แทนรัฐบาล	19
บทที่ 2 หลักทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	21
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.1.1 สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.1.2 ภารกิจท้องถิ่นและผู้บริหารงานของท้องถิ่น	24
2.2 หลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
2.3 ประชาธิปไตยท้องถิ่น	27
2.3.1 การมีส่วนร่วมของประชาชน	27
2.3.1.1 การเข้าถึงข้อมูล	28
2.3.1.2 คณะกรรมการต่าง ๆ	29
2.3.2 การเข้าไปบริหารกิจการ	30
2.4 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น	31
2.5 กฎหมายกับการปกครองท้องถิ่น	32
2.6 กฎหมายของฝ่ายบริหารกับการปกครองท้องถิ่น	33
บทที่ 3 มาตรการสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครอง :	35
กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	
3.1 รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982	36
3.1.1 การจัดตั้งภาค (région)	36

3.1.2	การปรับปรุงผู้บริหารจังหวัดและภาค	36
3.1.3	การยกเลิกการกำกับดูแล	37
3.2	กฎหมายขยายความ	38
3.3	กฎหมายอื่น ๆ ในช่วงปี ค.ศ. 1982 ถึง 1986	39
3.3.1	การถ่ายโอนอำนาจ	39
3.3.2	ข้าราชการส่วนท้องถิ่น	43
3.3.3	ผู้มาจากการเลือกตั้ง	43
บทที่ 4	โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	45
4.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	45
4.1.1	เทศบาล (commune)	46
4.1.1.1	สภาเทศบาล (conseil municipal)	46
4.1.1.2	นายกเทศมนตรี (maire)	49
4.1.1.3	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	52
4.1.2	จังหวัด (département)	53
4.1.2.1	สภาจังหวัด (conseil général)	54
4.1.2.2	ประธานสภาจังหวัด	56
	(président du conseil général)	
4.1.2.3	คณะทำงาน (bureau)	56
4.1.2.4	อำนาจหน้าที่ของจังหวัด	57
4.1.3	ภาค (région)	58
4.1.3.1	สภาภาค (conseil régional)	59
4.1.3.2	ประธานสภาภาคและคณะทำงาน	61
	(président du conseil régional et le bureau)	
4.1.3.3	คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม	61
	(le comité économique et social)	
4.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	62
4.2.1	เมืองใหญ่ (les grandes villes)	64
4.2.1.1	เมือง Paris	64

4.2.1.2	เมือง Lyon และเมือง Marseille	66
4.2.1.3	เกาะ Corse	67
4.2.2	จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer)	68
4.2.3	ดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre-mer)	69
บทที่ 5	อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	71
5.1	อำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ	72
5.1.1	การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจที่ประสบปัญหา	72
5.1.2	การให้ความช่วยเหลือเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ	74
5.1.2.1	การให้ความช่วยเหลือทางตรง	74
	(les aides directes)	
5.1.2.2	การให้ความช่วยเหลือทางอ้อม	75
	(les aides indirectes)	
5.2	อำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา	75
5.2.1	การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา	76
5.2.1.1	บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา	76
5.2.1.2	บทบาทของเทศบาลในการจัดการศึกษา	78
5.2.1.3	บทบาทของจังหวัดในการจัดการศึกษา	78
5.2.1.4	บทบาทของภาคในการจัดการศึกษา	79
5.2.2	บทบาทของภาคในสถานศึกษาสายวิชาชีพ	79
5.3	อำนาจหน้าที่ในด้านอื่น ๆ	80
5.3.1	อำนาจหน้าที่ในด้านสิ่งแวดล้อม	80
5.3.1.1	เทศบาล	81
5.3.1.2	จังหวัด	81
5.3.1.3	ภาค	81
5.3.2	อำนาจหน้าที่ในการผังเมือง ที่พักอาศัย	82
	และทางสัญจร	
5.3.2.1	เทศบาล	82
5.3.2.2	จังหวัด	83

5.3.2.3 ภาค	84
5.3.3 อำนาจหน้าที่ในด้านการขนส่ง	84
5.3.3.1 การขนส่งทางบก	84
5.3.3.2 การขนส่งทางรถไฟ	84
5.3.3.3 การขนส่งทางน้ำ	85
5.3.4 อำนาจหน้าที่ในด้านสุขอนามัยและสังคม	86
5.3.5 อำนาจหน้าที่ในด้านวัฒนธรรม	87
5.3.5.1 หอจดหมายเหตุ	87
5.3.5.2 ห้องสมุด	87
5.3.5.3 การสอนศิลปะ	87
5.3.5.4 พิพิธภัณฑ์	88
5.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88
5.4.1 สหการ (syndicat)	88
5.4.2 แคว้น (district)	89
5.4.3 ประชาคมเมือง (communauté urbaine)	90
5.4.4 ประชาคมของเทศบาล (communauté de commune)	91

บทที่ 6 เครื่องมือในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 93

6.1 การคลังท้องถิ่น	94
6.1.1 งบประมาณ	94
6.1.2 รายได้	95
6.1.2.1 ภาษีอากร	95
6.1.2.2 เงินอุดหนุนจากรัฐ	96
6.1.2.3 เงินกู้	98
6.1.3 รายจ่าย	98
6.1.3.1 รายจ่ายเพื่อการดำเนินงาน	98
6.1.3.2 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	98
6.2 บุคลากรท้องถิ่น	99
6.3 ทรัพย์สินของท้องถิ่น	100

6.4	การจัดทำบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น	100
6.4.1	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง	101
6.4.1.1	องค์กรเฉพาะ	102
6.4.1.2	องค์กรที่มีอิสระทางการเงิน	102
6.4.2	การมอบให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการ	103
6.4.2.1	การมอบฝ่ายเดียว	103
6.4.2.2	การมอบโดยสัญญา	104
บทที่ 7	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
7.1	การยกเลิกการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง	110
7.1.1	การยกเลิกการให้ความเห็นชอบ	110
7.1.2	การยกเลิกการกำกับดูแล “ก่อน”	110
7.2	การควบคุมองค์กรและบุคคล	111
7.2.1	การควบคุมสภาท้องถิ่น	111
7.2.1.1	การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	112
7.2.1.2	เงื่อนไขในการยุบสภา	112
7.2.2	การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น	113
7.2.3	การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	113
7.3	การควบคุมมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	114
7.3.1	การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ	114
7.3.1.1	ประเภทของมติ การตัดสินใจ	115
	หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ	
7.3.1.2	ผลของการส่งมติ การตัดสินใจ	116
	หรือคำสั่งไปยังตัวแทนของรัฐ	
7.3.2	อำนาจของตัวแทนของรัฐ	117
7.3.2.1	เงื่อนไขในการฟ้องศาลปกครอง	117
7.3.2.2	ผลของการฟ้องศาลปกครอง	119
7.4	การควบคุมด้านการคลัง	119

7.4.1	ศาลตรวจเงินแผ่นดิน.....	120
7.4.2	ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	121
7.4.2.1	โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	121
7.4.2.2	อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค	122
บทที่ 8	คำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	125
8.1	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น.....	126
8.2	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการห้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128
	ควบคุมตนเอง	
8.3	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าฟังประชุมสภาท้องถิ่น	129
8.4	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับเหตุผลในการยุบสภาท้องถิ่น	131
8.5	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตัดสินใจที่มีลักษณะทางการเมือง	132
8.6	คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเข้าใช้บริการสาธารณะของท้องถิ่น	134
	บรรณานุกรม	137
	ภาคผนวก : รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958	139
	(เฉพาะมาตราที่มีการนำมาอ้างอิงในหนังสือ)	
	ประวัติผู้เขียน	