

การปกครองท้องถิ่นของประเทศในภูมิภาคอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย*
PUBLIC ADMINISTRATION IN LOCAL GOVERNMENT IN ASEAN :
COMPARATIVE STUDIES BETWEEN LAO PEOPLE'S DEMOCRATIC REPUBLIC
AND THAILAND

อะนุสอน บัวละพัน

Anousone Boualaphanh

บัณฑิต ขวโยธา

Bandit Khwayota

เพิ่ม หลวงแก้ว

Pherm Luangkaew

มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย

Khon Kaen University Nong Khai Campus, Thailand

กำพล วันทา

Kampol Wantha

มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง

Muban Chombueng Rajabhat University, Thailand

E-mail: ar.anousone@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบ และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย 2) ศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ วิธีดำเนินการวิจัยโดยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน การเก็บข้อมูลโดยการตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับประเด็นด้านกฎหมายจากนักกฎหมายลาวและไทย

* Received: 13 May 2022; Revised: 28 June 2022; Accepted: 29 June 2022



ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบและโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย มีความเหมือนและแตกต่างกันคือ ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น มีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่า “ลำดับชั้น” อันได้แก่ ชั้นแขวง ชั้นเมือง และชั้นตาแสง ซึ่งแต่ละชั้นมีคณะกรรมการปกครอง มีสภาประชาชน และบรรดาองค์การจัดตั้งมหาชน ภายใต้การนำของพรรค (ลาว) โดยองค์กรปกครองชั้นแขวงเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่น ส่วนในประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า จากการศึกษาศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน พบว่า ในการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองที่เข้าถึงการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สอดคล้องตามความต้องการของประชาชน อันเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐพึงคำนึงถึง และเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชน

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ภูมิภาคอาเซียน, สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว)

Abstract

The objectives of this research were 1) to study the form and structure of the local government of the Lao People's Democratic Republic and local government of Thailand, 2) to study the comparative study of the local governance of the Lao PDR and Thailand and other countries in the ASEAN region. This study was a qualitative study. Research methodology studied the sources of documents on local government of the Lao PDR and Thailand including other countries in the ASEAN region. Data was collected by answering questionnaires on legal issues from the Lao PDR and Thai lawyers.

The results showed that forms and structures of local government in the Lao PDR and Thailand were the similarities and differences in the point that the Lao PDR local government was divided and decentralized in the so-called "hierarchy", namely; district, city and Ta Saeng. Each of them had a governing body, a People's Council, and a public organization which was under the leadership of the (Lao) party. The district administrative



organization was the decentralized system of any part of the administrative power to the locality. In case of Thailand was decentralized form of local government which the decentralization was based on a higher-ranking master law. The comparative study of the local governance of the Lao PDR and Thailand and other countries in the ASEAN region was found that the comparative study of issues of local government was a government that had accessed the services to the people in that locality as the people's needs. This was an important duty that the state should take into account and governed for the direct benefit of the people.

Keywords: Local Government Organization, ASEAN Region, Lao People's Democratic Republic (Lao PDR)

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นโดยหลักแล้ว จะถูกกำหนดโดยกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจแก่ราชการส่วนท้องถิ่นอีกมากมาย ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (กิตติ วัฒนกุล, 2546)

ประเทศไทย ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2435 ทรงปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลางโดยตั้งกระทรวง 12 กระทรวงและการปฏิรูปการบริหารส่วนภูมิภาคโดยทรงจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ แม้ว่ารูปแบบดังกล่าวจะไม่ใชการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self government) เพราะสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นลักษณะการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (Local government by government officials) บางครั้งจะเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State government)



ในปี พ.ศ. 2448 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ ให้พ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็น กรรมการ โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้ควบคุมดูแลและสอบบัญชี ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยกำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภทคือ สุขาภิบาลเมือง สำหรับท้องที่ที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบลสำหรับท้องที่ที่ตำบล พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี คณะกรรมการสุขาภิบาลจำนวน 9 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองเป็น เลขานุการ นายอำเภอในท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาล จำนวน 4 คน ส่วนสุขาภิบาลตำบล ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลตำบล มีกำนันเป็นประธานและ ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ

ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดการ ปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลขึ้น โดยมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลใน พ.ศ. 2473 แต่ที่ประชุม เสนาบดีสภาได้มีความเห็นว่าควรมีการทบทวน จนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลของ คณะราษฎร จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มี เทศบาล 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล โดยริเริ่มจัดตั้งเทศบาลครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2478 ในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยกำหนดว่า ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาล โดยมี คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่เป็น หัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น ปลัดสุขาภิบาล ในส่วนของการปฏิบัติงานประจำใช้การยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาช่วยปฏิบัติงาน ร่วมกับพนักงานสุขาภิบาล ปี พ.ศ. 2496 มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2498 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกเทศ มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ส่วนจังหวัด ซึ่งแยกออกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน โครงสร้างองค์กรแบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่าย บริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2499 มีการตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยจัดตั้งสภาตำบลขึ้นอยู่ในการควบคุม



ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และในปีเดียวกันนี้มีการตราพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยกำหนดให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในปี พ.ศ. 2518 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ปี พ.ศ. 2521 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ภายหลังการยุบสุขาภิบาลนาเกลือแล้ว จัดระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยนำหลักการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) มาใช้เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ เรียกว่าเมืองพัทยา

ต่อมา ปี พ.ศ. 2537 มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยในครั้งแรกเป็นการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 ติดต่อกัน 3 ปี ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการแต่งตั้งส่วนหนึ่ง คณะกรรมการบริหารมีกำนันเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ให้มีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารมาจากความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีการแก้ไขอีกครั้งในปี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น จนถึงปี พ.ศ. 2540 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมา พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 โดยให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (กิตติ วัฒนกุล, 2546)

สำหรับในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ด้วยสภาพภูมิประเทศของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นภูมิประเทศที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่สมบูรณ์ แต่เนื่องจากภูมิประเทศไม่ติดทะเล จึงทำให้การค้าขายทางทะเลนั้นมีความเป็นไปได้ยาก แต่ในด้านความมั่งคั่งทางทรัพยากรธรรมชาตินั้น ทำให้สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้เปรียบในแง่ของการควบคุมและการบริหารจัดการทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งด้านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งประมุขของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ ประธานประเทศ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาแห่งชาติ โดยได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาที่เข้าประชุม ประธานประเทศมีอำนาจลงนามประกาศใช้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งชาติ แต่งตั้ง หรือย้ายเจ้าแขวงตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ และสนับสนุนให้นิรโทษกรรม เป็นต้น (ศุทธิกานต์ มีจัน, 2556)



รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดูแลเรื่อง การป้องกันประเทศ การทำความตกลงกับต่างประเทศ เสนอบประมาณให้สภาแห่งชาติพิจารณาอนุมัติ (ปีงบประมาณของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม- 30 กันยายนของปี ถัดไป) รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติงานให้สภาแห่งชาติและประธานประเทศทราบ หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของประธานประเทศ โดยผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งชาติ วาระของรัฐบาลเท่ากับวาระของสภาแห่งชาติ (Government of Lao People's Democratic Republic, 2003)

สำหรับองค์กรด้านนิติบัญญัติของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว คือ สภาแห่งชาติซึ่งเป็นสภาเดียว (unicameral) สมาชิก สภาแห่งชาติมาจากการเลือกตั้งของประชาชน วาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไป และผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งได้ต้องมีอายุ 21 ปีขึ้นไป โดยสภาแห่งชาติสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการประชุมสมัยสามัญ (ordinary session) ปีละ 2 ครั้ง ในช่วงต้นปี (หรือปลายปี) และกลางปี สภาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และอนุมัติโครงการไฟฟ้าพลังน้ำที่ผลิตไฟฟ้าได้มากกว่า 50,000 กิโลวัตต์ ในช่วงที่ปิดสมัยประชุม คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ (Standing Committee) จะทำหน้าที่แทน สภาแห่งชาติ คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ในส่วนศาลของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวประกอบด้วย ศาลประชาชนสูงสุด ศาลอุทธรณ์ ศาลประชาชนแขวง ศาลประชาชนเมือง และศาลทหาร โดยศาลประชาชนสูงสุดเป็นองค์กรพิพากษาสูงสุด ทำหน้าที่ตรวจตราคำตัดสินของศาลประชาชนท้องถิ่นและศาลทหาร ก่อนปี 2523 รัฐธรรมนูญยังไม่มีมาตราเกี่ยวกับศาล ศาลเป็นเพียงกรมหนึ่งในกระทรวงยุติธรรม และเพิ่งแยกเป็นอิสระเมื่อปี 2546 การแต่งตั้งประธานศาลประชาชนสูงสุดต้องเสนอให้สภาแห่งชาติเห็นชอบ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2563)

จะเห็นได้ว่าในการปกครองท้องถิ่นนั้น มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Institution) เรียกกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) มีลักษณะเด่น ๆ คือ รัฐให้การรับรอง ซึ่งการรับรองดังกล่าวอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ การรับรองโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบคือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทางการ และเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ย่อมมีผลสำคัญต่อการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งของ



ผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนถึงสมาชิกสภาของท้องถิ่น เช่น มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การพ้นจากตำแหน่ง และการถูกตรวจสอบทางการเมืองและการบริหารองค์กรทั้งโดยส่วนขององค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เป็นการปกครองตนเอง (Self Government) หรือเรียกว่า การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) มีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ เอง ว่าเป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีวัฒนธรรมการรวมกลุ่ม มีการนับญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำในลักษณะใด เนื่องด้วยเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้นำ การใช้อำนาจของผู้นำ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำ จึงมักไม่มีกฎที่มีความชัดเจนแน่นอนว่าเป็นเมื่อใดและในลักษณะใดการแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการและรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญ ไม่ได้มีความหมายว่าในโลกความเป็นจริงมีการแบ่งออกเป็น 2 แบบอย่างเด็ดขาด ทุกสังคมการเมือง รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น ปรากฏว่ามีทั้งการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดำรงอยู่ควบคู่กัน

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่การพัฒนาที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งจะทำให้ทราบถึงรูปแบบ และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว บทบาทอื่นที่มีต่อการพัฒนากฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย รวมตลอดถึงแนวโน้มในการพัฒนาการท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทยในอนาคตอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบ และโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย
2. ศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน



วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยตามลำดับดังนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารขั้นต้น (primary sources) ได้แก่ เอกสารกฎหมายต่างๆ
2. ศึกษาข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (secondary sources) ได้แก่ เอกสาร, ตำรา, คำอธิบายที่เกี่ยวข้อง
3. เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการตอบแบบสอบถาม วิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตอบแบบ

สัมภาษณ์/การสอบถาม โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายลาว จำนวน 5 คน

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายไทย จำนวน 5 คน

กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนทั่วไป จำนวน 10 คน

แบบสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วยคำถามที่ครอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น โดยการศึกษาเปรียบเทียบของประเทศไทยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและต่างประเทศ แบบสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วย 3 ส่วน อันได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นอื่นๆ

ผลการวิจัย

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นของประเทศในภูมิภาคอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย พบว่า ในการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองที่เข้าถึงการให้บริการประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ตรงตามความต้องการของประชาชน อันเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐพึงคำนึงถึง และเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชน

การศึกษารเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ประเทศไทย

จากการการศึกษาโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยเพื่อทำการเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคอาเซียนพบว่า ประเทศไทยมีการปกครองส่วน



ท้องถิ่นที่อยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ซึ่งคล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีการบริหารจัดการโดยส่วนกลางที่ดำเนินการกระจายอำนาจลงสู่ประชาชนในชุมชนเล็ก ๆ เช่น ชุมชนจังหวัด ชุมชนตำบล โดยเรียกว่าเป็นการดำเนินการเพื่อคนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงการบริหารราชการทางการเมืองการปกครองได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถที่จะเลือกตั้งผู้แทนส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง เข้าไปเพื่อบริหารราชการได้ ตามแบบแผนของประเทศเยอรมนี ที่ให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนเองในการเลือกผู้แทนหรือผู้บริหารเข้าไปบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของตนเองได้ ในภาคพื้นดินแต่ละมลรัฐของตนเอง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายลำดับสูงนั้นให้อำนาจไว้ ดังนั้น ประเทศไทยควรมีการปรับแก้ไขกฎหมายระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้สามารถที่จะใช้อำนาจของประชาชนได้อย่างเต็มที่ โดยแก้ไขเพิ่มเติมในแง่ของการทำประชามติ ระดมความคิดเห็นของประชาชน (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2563)

2. สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

จากการการศึกษาโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อทำการเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนพบว่า ในประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น มีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่า “ลำดับขั้น” อันได้แก่ ขั้นแขวง ขั้นเมือง และขั้นตาแสง ซึ่งแต่ละขั้นมีคณะกรรมการปกครอง มีสภาประชาชน และบรรดาองค์การจัดตั้งมหาชน ภายใต้การนำของพรรค กลไกการคุ้มครองบริหารรัฐระยนี้เป็นการบริหารแบบเกื้อกูล ยังไม่มีกฎหมายอย่างชัดเจน องค์การปกครองขั้นแขวงในระบบมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่น โดยสภาประชาชนขั้นแขวงเป็นตัวแทนแห่งสิทธิและอำนาจของประชาชน ในทั่วแขวงจะมีบทบาทสองอย่างที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ องค์การปกครองขั้นแขวงเป็นตัวแทน ซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐบาลตามกฎหมาย และองค์การปกครองขั้นแขวงเป็นผู้จัดตั้งปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาประชาชนขั้นแขวงนคร รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองผลการเลือกตั้งประธานองค์การปกครองแขวง นครภายหลังเลือกตั้งสำเร็จ ซึ่งสภาประชาชนขั้นแขวงเป็นผู้พิจารณารับรองโครงการและจัดการแต่งตั้งหัวหน้าแผนการของแขวงนครตามมาตรฐานตำแหน่งงานบริหารที่ศูนย์กลางกำหนดไว้ แต่เนื่องจากว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในการปฏิบัติ หรือมีหน้าที่ในการปฏิบัติที่ชัดเจน จึงเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้มีแนวทางการปฏิบัติให้



ชัดเจนคล้ายกับประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศฟิลิปปินส์ (United Nations Development Programme [UNDP], 2009-2010)

3. ประเทศสิงคโปร์

จากการการศึกษาโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสิงคโปร์เพื่อทำการเปรียบเทียบ ประเด็นของการปกครองของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนพบว่า ประเทศสิงคโปร์ยังไม่มี การปกครองในลักษณะของการกระจายอำนาจไปประชาชนภาคท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศ สิงคโปร์นั้น มีการปกครองในระบอบของการรวมอำนาจไปอยู่ที่รัฐบาลกลาง แต่มีการแบ่งเขตการ ปกครองในทางปฏิบัติอย่างชัดเจนในแต่ละพื้นที่ เหตุเพราะประเทศสิงคโปร์นั้นจัดได้ว่าเป็นประเทศที่ พัฒนาแล้ว การบริหารงานจากส่วนกลางมีความรวดเร็ว ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการและการ บริหารจัดการกิจการงานต่าง ๆ ทาง การปกครองของรัฐบาลได้โดยง่าย แต่สิงคโปร์เป็นประเทศที่เต็มไปด้วย ความหนาแน่นของประชากร ดังนั้น หากประชากรทุกคนต้องการพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยตรง ย่อมทำให้เกิดการบริหารจัดการที่ยุ่งยากในอนาคต ดังนั้น ประเทศสิงคโปร์จึงมีนโยบายในการ กระจายอำนาจไปสู่การบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จได้ในอนาคต (วารุณี โอสธารมย์, 2544)

4. ประเทศมาเลเซีย

จากการการศึกษาโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศมาเลเซียเพื่อทำการเปรียบเทียบ ประเด็นของการปกครองของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนพบว่า ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศ ที่มีแบบแผนของการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการกระจายอำนาจ สู่ประชาชนในรูปแบบ ที่แตกต่างจากประเทศไทย เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านศาสนา ซึ่งการปกครอง ส่วนท้องถิ่นของประเทศมาเลเซียมีการชี้ชัดถึงความคล้ายในแง่ของการแบ่งเขตการปกครองระหว่าง กรุงเทพมหานครกับรัฐบาลท้องถิ่น(รัฐ) ของมาเลเซีย พบว่า มีลักษณะเดียวกัน คือ แบ่งเป็น 3 ระดับ เช่นเดียวกัน โดยกรุงเทพมหานคร แบ่งเป็น เขต แขวง และชุมชน ส่วนรัฐบาลท้องถิ่น (รัฐ) มาเลเซีย แบ่งเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยฝ่ายปกครองจะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลภายใน องค์กรและประชาชนจะมีส่วนร่วมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (เอน. เจ. ไรอัน, 2526)

5. ประเทศฟิลิปปินส์

จากการการศึกษาโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์เพื่อทำการเปรียบเทียบ ประเด็นของการปกครองของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคอาเซียนพบว่า ประเทศฟิลิปปินส์นั้น มีหน่วยการ ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ที่เรียกว่า “บารังไก” เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเมืองหรือเทศบาล บารังไกเกิดขึ้นโดย



รัฐสภาออกเป็นกฎหมายในการจัดตั้ง หรือพระราชบัญญัติที่ออกโดยสภาจังหวัดหรือสภาเมือง และด้วยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล โดยบารังโกจะต้องอยู่ในเขตเมืองหรือเทศบาล ซึ่งถือเป็นการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปสู่การบริหารราชการตามความต้องการของประชาชน และใกล้ชิดประชาชนอย่างแท้จริง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

สรุปได้ว่า ในการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการปกครองที่เข้าถึงการบริการประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ตรงตามวัตถุประสงค์และความต้องการของประชาชน อันเป็นหน้าที่สำคัญที่รัฐพึงคำนึงถึง และเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์โดยตรงของประชาชน

ตารางเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองไทย-ลาว

ประเด็นการเปรียบเทียบ	ไทย	ลาว
รูปแบบการปกครอง	ประชาธิปไตย	คอมมิวนิสต์
ลักษณะของการกระจายอำนาจ	การกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น	กระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่า “ลำดับขั้น”
ระบบพรรคการเมือง	ระบบหลายพรรค	ระบบพรรคเดียว
ระบบการเลือกตั้ง	ระบบการเลือกตั้งแบบผสม	ระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมาก

อภิปรายผล

วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ : วิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ โดยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายลาว

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายไทย

กลุ่มที่สาม คือ กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนทั่วไป

แบบสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วยคำถามที่ครอบคลุมทุกประเด็นเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการศึกษาเปรียบเทียบของประเทศไทยสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและต่างประเทศ แบบสัมภาษณ์จะประกอบไปด้วย 3 ส่วน อันได้แก่

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับข้อคิดเห็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ



จากการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยสามารถสรุปความคิดเห็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายลาว ให้ความเห็นในประเด็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า

1.1 ผู้บริหารท้องถิ่น เห็นว่าอำนาจหน้าที่ และภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานราชการตามที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ. 2015 ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดตั้งแบบกฎหมาย คำแนะนำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

1.2 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เห็นว่าหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับขอบเขตในการใช้อำนาจที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดให้ ซึ่งในทางปฏิบัติและตามขอบเขตของกฎหมายของท้องถิ่นและสภาชั้นแขวง และการมีสภาชั้นแขวงนั้นทำให้การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังมีการทุจริตน้อยลง

1.3 ประชาชนทั่วไป เห็นว่าหลังจากมีสภาชั้นแขวง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการทำงานของรัฐบาลได้มากขึ้น ประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2. กลุ่มตัวอย่างจากนักกฎหมายไทย ให้ความเห็นในประเด็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า

2.1 ผู้บริหารท้องถิ่น เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ ดังนั้น การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

2.2 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เห็นว่าในแง่ของการบริหารจัดการ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนคนในพื้นที่มากที่สุดนั้น เป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลที่เล็งเห็นถึงการบริการและให้ความ



สะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว และตรงตามวัตถุประสงค์ของรัฐ โดยคณะทำงานของรัฐ และขอบเขตในการดำเนินการจากรัฐ

2.3 กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนทั่วไป ให้ความเห็นในประเด็นในเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีประโยชน์แง่ของการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชน ในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

สรุป/ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย สรุปได้ว่า ในประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ซึ่งมีการบริหารจัดการโดยส่วนกลางที่ดำเนินการกระจายอำนาจลงสู่ประชาชนในชุมชนเล็ก ๆ เช่น ชุมชนจังหวัด ชุมชนตำบล โดยเรียกว่าเป็นการดำเนินการเพื่อคนท้องถิ่น เพื่อให้เข้าถึงการบริหารราชการทางการเมืองการปกครองได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้ง ประชาชนในท้องถิ่น ยังสามารถที่จะเลือกตั้งผู้แทนส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง เข้าไปเพื่อบริหารราชการได้

ในการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สรุปได้ว่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เรียกว่า “ลำดับขั้น” อันได้แก่ ขั้นแขวง ขึ้นเมือง และขึ้นตาแสง ซึ่งแต่ละขั้นมีคณะกรรมการปกครอง มีสภาประชาชน และบรรดาองค์การจัดตั้งมหาชน ภายใต้การนำของพรรค กลไกการคุ้มครองบริหารรัฐระยนี้เป็นการบริหารแบบเกื้อกูล ยังไม่มีกฎหมายอย่างชัดเจน องค์การปกครองขึ้นแขวงในระบบมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่น โดยสภาประชาชนขึ้นแขวงเป็นตัวแทนแห่งสิทธิและอำนาจของประชาชน ในทั่วแขวงจะมีบทบาทสองอย่างที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนคือ องค์การปกครองขึ้นแขวงเป็นตัวแทน ซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐบาลตามกฎหมาย และองค์การปกครองขึ้นแขวงเป็นผู้จัดตั้งปฏิบัติและรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาประชาชนขึ้นแขวงนคร รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองผลการเลือกตั้งประธานองค์การปกครองแขวง นครภายหลังเลือกตั้งสำเร็จ ซึ่งสภาประชาชนขึ้นแขวงเป็นผู้พิจารณารับรองโครงการและจัดการแต่งตั้งหัวหน้าแผนการของแขวงนครตามมาตรฐานตำแหน่งงาน



บริหารที่ศูนย์กลางกำหนดไว้ แต่เนื่องจากว่าสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ยังไม่มีการบัญญัติเป็นกฎหมายในการปฏิบัติ หรือมีหน้าที่ในการปฏิบัติที่ชัดเจน จึงเห็นว่า ควรดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้มีแนวทางการปฏิบัติให้ชัดเจนคล้ายกับประเทศไทย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ในการศึกษาเปรียบเทียบประเด็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เห็นควรมีการปรับปรุงวิธีการในการบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน และมีหลักการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมตามความต้องการของประชาชนอย่างเป็นระบบตามแบบแผนของความเหมาะสมแต่ละประเทศ

2. ในการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป ผู้วิจัยเห็นว่าควรเปรียบเทียบประเด็นมาตรการทางกฎหมายของดำเนินการตามนโยบายการบริหารท้องถิ่นของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นของการศึกษาวิจัย

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2556). สรุปรายชื่อ อบต. ทั่วประเทศ. เรียกใช้เมื่อ 17 เมษายน 2563 จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> 2556.

กิตติ วัฒนกุล. (2546). *การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.

วารุณี โอสธารมย์. (2544). แบบเรียนไทยกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ “เพื่อนบ้านของเรา” ภาพสะท้อนเจตนคติอุดมการณ์ชาตินิยมไทย. *รัฐศาสตร์สาร*, 22(3), 1-83.

ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่น ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

เอน. เจ. ไรอัน. (2526). *การสร้างชาติมาเลเซียและสิงคโปร์*. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.

Government of Lao People's Democratic Republic. (2003). *Decree of civil Service*. Lao : PDR.

United Nations Development Programme [UNDP]. (2009-2010). *Human Development likelihoods Study*. [n.p.].