



การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครอง
ท้องถิ่น ค.ศ. 2015

โดย

นายมร พูนสวัสดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครอง
ท้องถิ่น ค.ศ. 2015

โดย

นายมร พูนสวัสดิ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE REFORM OF LOCAL ADMINISTRATION IN LAO PDR BY LAW
ON LOCAL ADMINISTRATION 2015

BY

MR. MONE PHOUNSAVATH



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2017

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSIT

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นายมร พูนสวัสดิ์


เรื่อง

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต


เมื่อ วันที่ วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2561

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์




(ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์




(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(อาจารย์ ดร. วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์)

คณบดี



(ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตาม กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015
ชื่อผู้เขียน	นายมร พูนสวัสดิ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว โดยศึกษาในเชิงวิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น เพื่อหาวิธีที่ควรปรับปรุงแก้ไขในบางส่วนที่เห็นว่ายังมีความบกพร่อง ให้มีความเหมาะสมกับการขยายตัวของสังคมในแต่ละระยะ ถึงแม้ ส.ป.ป.ลาว จะมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ไม่อาจสามารถกำหนดให้ได้โดยชัดเจนเสมอไป ซึ่งบางกรณี แม้กฎหมายได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับการพัฒนา และการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเห็นว่ายังไม่ตรงต่อเป้าหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นถูกนำมาปฏิรูปบ่อยครั้ง แต่หากยังไม่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่าที่ควร จึงส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว เกิดมีความล่าช้า

ดังนั้น จากการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015 จึงพบว่า ยังมีปัญหาความบกพร่องบางประการ เช่น ปัญหาแรก คือ ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล เนื่องจากว่า องค์การปกครองเทศบาลเป็นองค์การซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้ให้การรองรับให้มีการจัดตั้งขึ้นในชั้นเมือง (อำเภอ) เริ่มแต่ ค.ศ. 2003 จนถึงปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การดังกล่าวนี้ขึ้นมาแต่อย่างใด จนตราบเท่าปัจจุบัน ส่วนปัญหาที่สอง คือ การปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว องค์การปกครองแขวง และนครหลวงไม่ใช่องค์การอันเดียวกัน แต่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ได้กำหนดให้รวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การทั้ง 2 เข้าเป็นมาตรฐาน

เดียวกัน จึงมีอาจสอดคล้องกับลักษณะความเป็นจริง เพราะองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์การปกครองนครหลวงจะเห็นโดยชัดเจนว่า องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) เป็นองค์การซึ่งถูกจัดเข้าอยู่ในระยะเวลาที่กำลังขยายตัวทางด้านพื้นฐานโครงสร้างต่าง ๆ ส่วนองค์การปกครองนครหลวงเป็นองค์การปกครอง ซึ่งได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบมาก่อนแล้ว และสามารถสนองการบริการแก่สาธารณะได้ดีกว่าองค์การปกครองต่าง ๆ ในขอบเขตท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศด้วยซ้ำ และปัญหาที่สาม คือ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจส่วนราชการท้องถิ่น เนื่องด้วย ประการแรก คือ การสนองงบประมาณในส่วนราชการท้องถิ่นต้องได้ปฏิบัติโดยรูปแบบการรวมศูนย์ เพื่อรับประกันให้แก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของชาติมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกันทั่วทั้งประเทศ และไม่อนุญาตให้จ่ายเงินเกินงบประมาณ ส่วนประการที่สอง คือ การบริหารงานบุคคลในส่วนราชการท้องถิ่น ซึ่งสังเกตได้ว่า ยังไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการบรรจุ และการพ้นจากตำแหน่งของบรรดาผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการทางวิชาการเท่าที่ควร

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ผู้จัดทำ จึงเกิดมีข้อเสนอแนะ เพื่อการปรับปรุงการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อรับประกันให้แก่การปฏิบัติภารกิจในส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ให้มีความราบรื่น โดยการเสนอให้องค์การที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาลควรจะพิจารณาเพื่อจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาล ขึ้นมาดังที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ควรจะพิจารณาหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015 มาตรา 9 โดยแยกเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงออกจากกัน เป็นการเฉพาะ โดยถือเอาเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 เป็นเกณฑ์ในการกำหนด เพื่อการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายดังกล่าว และ ควรจะสร้างกลไกในการปฏิบัติภารกิจในส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015 เพื่อรับประกันให้แก่การปฏิบัติแผนงบประมาณแห่งรัฐให้ดำเนินภายใต้การแบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์อันชอบธรรมของปวงชนอย่างเที่ยงแท้ ทั้งรับประกันให้แก่การจัดตั้ง และการบริหารงานบุคคลภายในองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส และสอดคล้องกับหลักวิชาการบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

คำสำคัญ: การปฏิรูปท้องถิ่น, การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ

Thesis Title	THE REFORM OF THE LOCAL ADMINISTRATION IN LAO PDR BY LAW ON LOCAL ADMINISTRATION 2015
Author	Mr. Mone PHOUNSAVATH
Degree	Master of laws
Major Field/Faculty/University	Public Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Torpong Kittiyapunong. Ph. D.
Academic Years	2017

ABSTRACT

This thesis focuses on the study of local government reform in Lao PDR, focusing on analyzing the problems of local government reform. To find out how to correct some of the defects. To be suitable for the expansion of society in each phase, although the Lao PDR will enforce local laws. But, It is not always possible to define them explicitly. In some cases, even if the law is consistent with development. And economic expansion. Society of the country But in practice, it is not clearly targeted. Therefore, the local government structure was often reformed. If It can not fulfill the objectives as required by law. As a result, the local administration of the Lao PDR has been delayed.

According to a study on local government reform in Lao PDR under the Local Government Act of 2015, it was found that there were some problems such as the first problem was the reform of the administrative municipality structure. This is because the municipal administrative organization is the organization which the local government has provided for the establishment of the district. 2003 to present This organization has not been established as long as it exists today. The second problem is the reform by incorporating the terms of establishment of the district administration. The capital is the same standard. By the fact. District administration

And the capital is not the same. However, the Local Government Act, Revised in 2015, Section 9, provides for the inclusion of two conditions for the establishment of the two organizations. Is not consistent with reality. When comparing with the government, the capital city will clearly see that. The provincial administration (province) is an organization which is organized into a period of expansion in the basic structure. The administrative organization of the capital city has been systematically developed, and It can provide better service to the public than another local governments in the country. And the third problem is the delay in the mission of

the local government. First, budgeting in local government must be done in a centralized manner. To guarantee equal economic and social development of the nation under the same law throughout the country. And do not allow overpayment. The second is the administration of personnel in the local government. Notice that there is no standard on admission and the vacancy of the local government to the academic principles as it should.

The results of the study on the problem of local government reform in Lao PDR, the authors have suggested. To improve the establishment of local administrative organizations in accordance with the legal process. In particular, the structure of the local government. To ensure the mission of the local government of Laos PDR to clarify. By offering The organization responsible for the establishment of a municipal administration should consider establishing a municipal administrative organization as provided by law. To consider or amend the Local Government Act 2015, Section 9, by separate the conditions for the establishment of the administrative district (province) and the capital separate from each other. Adhered to The conditions for the establishment of a district (province) administrative authority and a capital city under the first local administrative law of 2003 are provided for in Section 12 as the basis for the amendment of the said law. Lao PDR should be established in accordance with the objectives of the Local Government Act 2015 to ensure the implementation of the state budget plan. Under the Protection Coverage To protect the right And the legitimate interests of the people. It

guarantees the establishment. And the administration of the people within the local government to be transparent. And related to academic principles on the basis of constitution and law.

Keywords: Local reform, Local government, Deconcentration



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจากได้รับความกรุณาและการชี้แนะที่เป็นประโยชน์จากประธาน และบรรดาคณะกรรมการวิทยานิพนธ์หลายท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิการบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้ซึ่งได้ให้ความเมตตา และสละเวลาอันมีค่าเพื่อเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งเป็นผู้ที่ให้คำชี้แนะอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์

ขอกราบขอบพระคุณ ต่อผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์ ที่ได้ให้ความกรุณา รับเป็นกรรมการทั้งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์เป็นอย่างสูงที่ได้ให้คำชี้แนะในการเขียนวิทยานิพนธ์เสมอมา ผู้เขียนขออาราธนาถึงอำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งปวงจงบันดาลให้อาจารย์และครอบครัวประสบในสิ่งที่ดีตลอดจนสุขภาพพลานามัยที่แข็งแรงและมีความเจริญรุ่งเรืองสืบไป

ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อ อาจารย์ ดร. วิระศักดิ์ แสงสารพันธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้การชี้แนะในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้แก่ผู้เขียน ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต คณะบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ให้โอกาส และให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน ทั้งสละเวลาอันมีคุณค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ แก่ผู้เขียน นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณต่อ อาจารย์ สมหมาย ศรีอุพันธ์ ที่ได้ให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้ศึกษาระดับปริญญาโทที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในครั้งนี้ และขอกราบขอบพระคุณต่อ อาจารย์ ดร. เหมผกา เตชะอภัยคุณ ที่ให้ความเมตตาและให้โอกาสแก่ผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอขอบพระคุณต่อ นายเดชาวิชญ์ บัวคง ตลอดถึงเพื่อน ๆ ทุกคนที่คอยให้การชี้แนะในการเขียนงานฉบับนี้จนสำเร็จลงด้วยดี ขอกราบขอบพระคุณต่อ สถาบันยุติทำแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ให้ทุนและสนับสนุนการศึกษาในระดับปริญญาโทแก่ผู้เขียนจนประสบความสำเร็จ ขอกราบขอบพระคุณต่อเจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ได้ให้ความกรุณา และอำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนตลอดมา

ท้ายสุดนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อบิดา มารดา และพี่น้องทั้งหลายผู้ซึ่งเป็นกำลังใจและคอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเสมอมา หากผลการศึกษาในครั้งนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียวเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขในการศึกษาครั้งต่อไป ถ้าหากงานวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะเป็นประโยชน์ ต่อการศึกษาด้านหนึ่งด้านใด ผู้เขียนขอกราบมอบให้แก่บรรดาผู้มีพระคุณที่คอยให้การช่วยเหลือในการเขียนงานครั้งนี้จนสำเร็จลงด้วยดีทุกท่าน

นายมร พูนสวัสดิ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	6
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.4 สมมติฐานในการศึกษา	7
1.5 วิธีการศึกษา	7
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	7
บทที่ 2 ข้อความคิดและหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	9
2.1 หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	9
2.1.1 หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization)	9
2.2.1.1 ข้อดีของหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	10
2.2.1.2 ข้อเสียของหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	11
2.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)	12
2.1.2.1 ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง	12
2.1.2.2 ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง	13
2.1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)	14
2.1.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่	15

2.1.3.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ	15
(1) ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง	16
(2) ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง	17
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	18
2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	18
2.2.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนา ประชาธิปไตย	18
2.2.1.2 บทบาทการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนา ประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ	20
2.2.2 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	21
2.2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	21
2.2.2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	23
2.3 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	24
2.3.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	24
2.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	24
2.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	25
 บทที่ 3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	 26
3.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ส.ป.ป.ลาว	26
3.1.1 การปกครองลาวในยุคที่มีความเข้มแข็งและเจริญรุ่งเรือง ค.ศ. 1353- 1695	26
3.1.1.1 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าฟ้าจ๋ม ค.ศ. 1353-1371	27
3.1.1.2 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าไชยเชษฐาธิราช ค.ศ. 1550-1571	28
3.1.1.3 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ค.ศ. 1638-1695	29
3.1.2 การปกครองลาวภายใต้อาณานิคมของต่างชาติ ค.ศ. 1695-1953	31
3.1.2.1 การปกครองในระยะตกเป็นเมืองขึ้นของสยาม ค.ศ. 1679- 1893	31

3.1.2.2 การปกครองลาวในระยะตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสครั้งที่1 ค.ศ. 1893 - 1945	33
3.1.2.3 กานปกครองในระยะตกเป็นเมืองขึ้นของญี่ปุ่น ค.ศ. 1945	35
3.1.2.4 การปกครองลาในระยะตกเป็นเมืองขึ้นฝรั่งเศสครั้งที่2 ค.ศ. 1945-1953	35
3.1.3 การปกครองในระยะการต่อสู้กัชาติและการปฏิวัติ ค.ศ. 1953-1975	38
3.1.4 การปกครองลาวหลังการสถาปนา ค.ศ. 1975	40
3.1.4.1 ประธานประเทศ (President of the country)	42
3.1.4.2 สภาแห่งชาติ (The National Asembly)	43
(1) อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ	43
(2) อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติ	44
(3) อำนาจหน้าที่ด้านการติดตามตรวจตรา	45
3.1.4.3 รัฐบาล (The Government)	46
3.1.4.4 กระทรวงและองค์การเทียบเท่ากระทรวง (Ministry and Ministry equivalent Organizations)	47
3.1.4.5 รัฐกร (ข้าราชการ)	49
(1) รัฐกรฝ่ายการเมือง	49
(2) รัฐกรฝ่ายปฏิบัติงาน	50
3.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว หลังการสถาปนา ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน	50
3.2.1 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1991	51
3.2.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการ ปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2003	51
3.2.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการ ปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015	52
3.3 หลักการและอำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	52
3.3.1 หลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	52
3.3.2 อำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	54
3.4 โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป. ลาว	55

3.4.1	โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น	55
3.4.1.1	องค์การปกครองแขวงและนครหลวง	57
	(1) ฝ่ายสภาประชาชนชั้นแขวง	57
	(2) ฝ่ายปกครอง (แขวงและนครหลวง)	60
3.4.1.2	องค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร	64
	(1) องค์การปกครองเมือง	64
	(2) องค์การปกครองเทศบาล	67
	(3) องค์การปกครองนคร	71
3.4.1.3	องค์การปกครองบ้าน	75
3.4.2	บุคลากรประจำองค์การปกครองท้องถิ่น	80
3.4.2.1	บุคลากรประจำองค์การปกครองแขวงและนครหลวง	80
	(1) บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวงและนครหลวง	80
	(2) บุคลากรประจำองค์การปกครองแขวงและนครหลวง	84
3.4.2.2	บุคลากรประจำเมือง เทศบาล และนคร	85
3.4.2.3	บุคลากรประจำบ้าน	86
3.4.3	อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น	87
3.4.3.1	อำนาจหน้าที่บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวง	87
	(1) อำนาจหน้าที่สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง	87
	(2) อำนาจหน้าที่คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง	88
	(3) อำนาจหน้าที่ประธาน รองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง	90
	(4) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง	90
	(5) อำนาจหน้าที่คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง	91
3.4.3.2	อำนาจหน้าที่ของเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร	92
3.4.3.3	อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร	93
3.4.3.4	อำนาจหน้าที่ของนายบ้าน	94
3.5	ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น	95
3.5.1	ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรือแบ่งงบประมาณ	95
3.5.2	ความสัมพันธ์ทางการคลังของรัฐ	96
3.5.3	ความสัมพันธ์ทางการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ	97
3.6	เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	97

กับการปกครองท้องถิ่นประเทศไทย	
3.6.1 การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	98
3.6.2 การปกครองท้องถิ่นไทย	98
3.6.2.1 ประเภทองค์การปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบทั่วไป	99
(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด	100
(2) เทศบาล	102
(3) องค์การบริหารส่วนตำบล	105
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว	111
4.1 ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล	112
4.2 ปัญหาการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน	113
4.3 ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจส่วนราชการท้องถิ่น	115
4.3.1 การสนองด้านงบประมาณ	115
4.3.2 การบริหารงานบุคคล	116
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	118
5.1 บทสรุป	118
5.2 ข้อเสนอแนะ	121
บรรณานุกรม	124
ภาคผนวก	129
ภาคผนวก ก	130
ภาคผนวก ข	136
ประวัติผู้เขียน	176

รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ

คำเต็ม/คำจำกัดความ

ส.ป.ป.ลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ป.ท.ท.

ประธานประเทศ (ประธานาธิบดี)

ส.พ.ช.

สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ)

พณ.

กระทรวงภายใน (กระทรวงมหาดไทย)



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประเทศซึ่งปกครองโดยรูปแบบรัฐเดี่ยว โดยจัดระบบการปกครองในลักษณะเน้นการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ควบคู่ไปกับหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศ ส.ป.ป.ลาว มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่ส่วนกลางก่อนแล้ว จึงแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางจะส่งตัวแทน (Agents) ไปประจำอยู่ส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การปกครองแขวง (Provincial Administration) องค์การปกครองนครหลวง (Vientiane Capital) องค์การปกครองเมือง (District Administrations) และองค์การปกครองบ้าน (Village Administrations) เพื่อควบคุม และบังคับบัญชาหน่วยงานราชการต่าง ๆ ส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น แต่ส่วนหลักการกระจายอำนาจการปกครองแผ่นดิน ถือว่ายังไม่มีนำมาใช้ใน ส.ป.ป.ลาว เพราะทุกองค์การของรัฐถูกกำหนดให้มีการจัดตั้งและดำเนินการภายใต้การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง¹

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะนำเอาหลักการการปกครองมาใช้เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้หมายความว่าในแต่ละประเทศนั้นจะต้องกำหนดใช้หลักการปกครองเหมือนกันหมดทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้ว มีหลายคนอาจเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใต้หลักการกระจายอำนาจเพียงอย่างเดียวเท่านั้นจึงควรค่าเป็นการปกครองท้องถิ่น แต่หากพิจารณาตามแนวความคิด (Concept) จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักการในการบริหารจัดการภายในของประเทศหนึ่งประเทศใดอาจกำหนดรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งส่วนใหญ่จะพิจารณาเลือกรูปแบบจากความเหมาะสมของภูมิประเทศและสภาพเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์ของชาตินั้น ๆ แต่อาจสังเกตได้ว่า ในช่วงระยะเริ่มแรก

¹ มาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 1991.

มีหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยวจะนำใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) เป็นหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจสำคัญทั้งหลายทั้งปวงไว้ที่ราชการส่วนกลาง ด้วยเหตุผลที่ว่า เมื่อก่อนบรรดาชาติต่าง ๆ ล้วนแต่ผ่านห้วงเวลาของการเป็นชาตินิยม ซึ่งทำให้การปกครองภายในประเทศมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นปึกแผ่น เนื่องจากจำนวนประชากรก็ยังมีน้อย และอีกทั้งความรู้ความสามารถของประชากรก็ยังไม่พร้อมที่จะแบกรับภารกิจการแบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของตนเองได้เท่าที่ควร จึงทำให้ความเป็นเอกภาพ (unity) ภายในรัฐเวลานั้น มีความเหมาะสมที่สุดที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้การปกครองดำเนินไปตามอุดมการณ์ของรัฐ และเมื่อใดสังคมหากมีการพัฒนาขยายตัวขึ้นเรื่อย ๆ พลเมืองภายในประเทศมีโอกาสนำตนเองให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้น หากรัฐบาลจะแบกรับภารกิจการรวมศูนย์อำนาจไว้เพียงลำพังคงไม่อาจสามารถตอบสนอง และอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองภายในชาติให้ทั่วถึงได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงกลายเป็นจุดเชื่อมโยงผลักดันให้แก่รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจการ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ฉะนั้นจึงทำให้หลายประเทศจำเป็นต้องมีการปรับปรุง หรือปฏิรูปการปกครอง เพื่อจัดระบบโครงสร้างเสียใหม่ให้มีความสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนา และการขยายตัวของประเทศในแต่ละระยะ ซึ่งบางประเทศก็นำเอาหลักการแบ่งอำนาจมาใช้ควบคู่กับหลักการรวมศูนย์อำนาจ หรือบางประเทศอาจใช้หลักการควบคู่กันทั้ง 3 หลักการก็เป็นได้ เช่น หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เพื่อจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ โดยกำหนดให้มีผู้บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการท้องถิ่น เพื่อนำไปปฏิบัติจัดทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการต่าง ๆ

สำหรับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว อาจแยกพิจารณาได้ 2 ช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ด้วยกัน คือ ช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง และช่วงหลังการปฏิรูปการปกครอง กล่าวคือ ช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง ประเทศลาวมีการปกครองด้วยระบอบราชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีบรรดาเชื้อพระวงศ์เป็นผู้ปกครองในแต่ละหัวเมืองต่าง ๆ การปกครองในช่วงระยะนี้ ส่วนใหญ่จะเน้นพัฒนาการด้านกำลังทหารเพื่อการสู้รบและปกป้องดินแดนมากกว่าการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธูปการปกครองท้องถิ่นยังไม่เสถียร เพราะประเทศลาวได้ตกอยู่ภายใต้การครอบครองของต่างชาติบ่อยครั้ง เช่น ในช่วงเวลาที่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของสยามก็ถูกจัดระเบียบการปกครองให้เป็นไปตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ช่วงระยะที่ฝรั่งเศสเข้ามาปกครองประเทศลาวนั้นได้จัดระบบโครงสร้างการปกครองแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ราชการส่วนกลาง

ประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาคประกอบด้วย แขวง (จังหวัด) เมือง (อำเภอ) ตาแสง กอง และบ้าน (หมู่บ้าน) ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย เทศบาล และในช่วงญี่ปุ่นเข้ามาปกครองประเทศลาว ถือว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างการปกครองแต่อย่างใด ส่วนการปกครองช่วงหลังการปฏิรูปการปกครองประเทศในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งมีการปฏิรูปการปกครองจากระบอบราชาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ มาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย สภาประชาชนท้องถิ่น แขวง (จังหวัด) นครหลวง เมือง (อำเภอ) ตาแสง และบ้าน (หมู่บ้าน)² จากนั้นมา จึงมีการปฏิรูประบบโครงสร้างการปกครองส่วนราชการท้องถิ่นหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1991 โดยได้ยกเลิกสภาประชาชนท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบตาแสงออกไป คงไว้เพียงองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง เมือง (อำเภอ) และบ้าน (หมู่บ้าน) ทั้งได้กำหนดให้ทุกองค์การของรัฐต้องดำเนินการกิจภายใต้หลักการรวมศูนย์อำนาจ แต่ไม่ได้ระบุหรือแยกให้ชัดเจนเกี่ยวกับการปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นว่า ควรดำเนินการภายใต้หลักการใดบ้าง ต่อมา ส.ป.ป.ลาว มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม ค.ศ. 2003 โดยกำหนดให้มืองค์การปกครองเทศบาล (Municipal Administration) เพิ่มเข้ามาในรัฐธรรมนูญตามมาตรา 75³ ซึ่งจัดให้มืองค์การปกครองดังกล่าวรวมอยู่ในชั้นเมือง (อำเภอ) และในปีเดียวกันเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ส.ป.ป.ลาว ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยแบ่งส่วนราชการท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเภทเหมือนกันดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 2003 ทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการกิจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองตามมาตรา 5⁴ ทั้งจัดให้มืองค์การปกครองเทศบาลตามมาตรา 32⁵ โดยกำหนดให้เทศบาลเป็นเขตการปกครองในตัวเมือง และเป็นเขตที่ตั้งของสำนักงานองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง เป็นเขตชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่น มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การบริการทั้งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) มาถึงวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ส.ป.ป.ลาว ได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยจัดให้มีสภาประชาชนชั้นแขวง (Provincial People's Council)

² มาตรา 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาประชาชน และคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นต่าง ๆ ของ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 1978.

³ มาตรา 75 (วรรค 2) แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

⁴ มาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

⁵ มาตรา 32 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

และองค์การปกครองนคร (The city administrations) เข้ามาใหม่ ซึ่งกำหนดให้สภาประชาชน
 ชั้นแขวง เป็นองค์การตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชนลาว เป็นองค์การอำนาจแห่งรัฐ
 ชั้นท้องถิ่น มีบทบาทพิจารณาและรับรองเอานิติกรรมสำคัญและให้การตกลงต่อกับปัญหาพื้นฐาน
 ในราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาองค์การของรัฐ
 ในราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 76⁶ ทั้งได้กำหนดเกี่ยวกับองค์การปกครองเทศบาลและนคร
 ในมาตรา 86⁷ และในช่วงระยะดังกล่าวนี้ ส.ป.ป.ลาว ได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 โดยกำหนดไว้ซึ่งองค์การปกครองเทศบาลตามมาตรา 44⁸ และ
 กำหนดให้มีองค์การปกครองนครเพิ่มขึ้นตามมาตรา 61⁹ โดยการจัดให้ นครเป็นเมือง (อำเภอ) หรือ
 เทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูง และมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมเอาเขตพื้นที่
 ตัวเมืองและชนบท ทั้งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) และได้มีการปรับปรุง โดยการกำหนดเงื่อนไข
 การจัดตั้งองค์การปกครองแขวง และนครหลวงรวมเข้าเป็นเงื่อนไขอันเดียวกันตามมาตรา 9¹⁰

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ถูกดำเนิน
 ตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง โดยมีลักษณะพื้นฐานการรวมศูนย์เพื่อความเป็นเอกภาพ
 ตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง องค์การปกครองท้องถิ่นยังไม่มั่งบประมาณเป็นของตนเอง ไม่มีฐานะ
 ความเป็นนิติบุคคลรวมถึงการสรรหาบุคลากรถือว่ายังไม่มี ความเข้มงวดในหลักวิชาการเท่าที่ควร
 จึงส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจในราชการส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้า ฉะนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหา
 บางประการ เช่น ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล ปัญหาการปฏิรูป
 โดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง และนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน และ
 ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจส่วนท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ปัญหาแรก คือ การปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล ซึ่งมีกฎหมายรองรับ
 ให้จัดตั้งองค์การปกครองเทศบาลเริ่มแต่ ค.ศ. 2003 จนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วย
 การปกครองท้องถิ่นทั้งฉบับแรกปี ค.ศ. 2003 และฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2015 ได้กำหนดโครงสร้าง
 และอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวไว้ค่อนข้างชัดเจนมาก แต่ปรากฏว่ายังไม่มี การจัดตั้งองค์การ
 ปกครองเทศบาลขึ้นมาตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

⁶ มาตรา 76 (วรรค 1) แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁷ มาตรา 86 (วรรค 3) แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁸ มาตรา 44 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹ มาตรา 61 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰ มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

ปัญหาที่สอง คือ การปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง และ นครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยแท้ที่จริงแล้ว องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง ไม่ใช่องค์การเดียวกัน แต่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงรวมเป็นอันเดียวกันตามมาตรา 9 ซึ่งได้บัญญัติว่า ต้องเป็นเขตที่เหมาะสมแก่การปกครอง ทั้งเป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์สำหรับการป้องกัน ความสงบเรียบร้อย มีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม มีการขยายตัว ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ พื้นฐานด้านการคมนาคม ด้านการตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน และด้านสาธารณสุข ฯลฯ มีพลเมืองอย่างน้อย 120,000 คน และประกอบด้วย 5 หน่วยการปกครองขึ้นไป แต่ถ้าพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 12 ซึ่งเห็นได้ว่า มีการแยกเงื่อนไขการจัดตั้งทั้งสององค์การดังกล่าวออกจากกัน เป็นการเฉพาะ โดยกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงตามมาตรา 12 (ข้อ ข)¹¹ ว่า ต้องเป็นเขตตัวเมืองใหญ่ ทั้งเป็นเขตรวมศูนย์ทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การท่องเที่ยว การค้า การบริการ การขนส่ง และการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ มีพลเมืองอย่างน้อย 80,000 คน ทั้งมีพื้นฐานการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมาก่อนแล้ว และได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) ตามมาตรา 12 (ข้อ ก) ไว้คล้ายคลึงกับเงื่อนไข การจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยการ ปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ดังนั้น หากจะนำเอาเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครอง แขวง (จังหวัด) และนครหลวงรวมเป็นอันเดียวกันก็เท่ากับว่าในทุก ๆ แขวง (จังหวัด) ทั่วประเทศ ก็คงสามารถจัดตั้งเป็นนครหลวงได้ทั้งหมดโดยเงื่อนไขตามมาตรา 9

ปัญหาที่สาม คือ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติการกิจส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีดังกล่าว นี้จะแยกให้เห็นใน 2 ประเด็นได้แก่

ประเด็นแรก คือ การสนองงบประมาณ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ ของ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2006 มาตรา 6 ได้กำหนดให้ทุกแหล่งรายรับ และรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด ต้องปฏิบัติภายใต้การรวมศูนย์โดยผ่านระบบบัญชีงบประมาณแห่งรัฐ และผ่านการรับรองจากสภา แห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) บนพื้นฐานความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับเดียวกัน ทั่วประเทศ ไม่อนุญาตให้เก็บรายรับไว้นอกระบบงบประมาณ และไม่อนุญาตให้สร้างคลังเงิน นอกกระบบงบประมาณของรัฐ

¹¹ มาตรา 12 (ข้อ ข). แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

ประเด็นที่สอง คือ การบริหารงานบุคคล ถึงแม้ ส.ป.ป.ลาว จะมีรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเป็นตัวกำหนดที่มาของอำนาจหน้าที่ผู้ปกครองรวมถึงบุคลากรในราชการส่วนท้องถิ่น แล้วก็ตาม แต่เห็นว่ายังมีข้อบกพร่องในการบรรจุการแต่งตั้งผู้บริหาร รวมถึงบุคลากรบางหน่วยงาน ยังไม่มีความสอดคล้องกับระเบียบการบริหาร เช่น การสรรหาบุคลากรตามหลักวิชาการให้ควบคู่ไปกับหน้าที่ตำแหน่งงาน ในประเด็นดังกล่าวนี้ ถือว่ายังไม่มีการกำหนดเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสรรหา หรือการบรรจุบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งงานให้สอดคล้องกับหลักวิชาการในระดับแน่นอนเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015 โดยมุ่งศึกษาในเชิงวิเคราะห์ปัญหา เช่น ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล ปัญหาการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน และ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติการกิจส่วนราชการท้องถิ่น โดยนำมาพิจารณาถึงข้อบกพร่องในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อหาวิธีที่เห็นควรที่จะปรับปรุงแก้ไขในบางส่วนที่ยังมีความบกพร่องให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับการขยายตัวในด้านเศรษฐกิจสังคมของประเทศแต่ละระยะ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ทั้งในอดีตและปัจจุบัน
- 2) เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ว่า ได้กำหนดใช้หลักการและโครงสร้างอย่างไรบ้าง
- 3) เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในปัจจุบันว่ามีข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง เพื่อหาวิธีการที่เห็นว่ามีเหมาะสม โดยการเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องสำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในบางกรณีให้เห็นสมควร

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ผู้เขียนได้ศึกษาเฉพาะการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว หลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1991 ถึงปัจจุบัน ซึ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครอง

เทศบาลรวมถึงปัญหาการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและนครหลวง เข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน และปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงโครงสร้าง องค์การปกครองในส่วนท้องถิ่น แต่การจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เกิดผลดังที่กฎหมาย บัญญัติไว้ และมีบางกรณีดังเช่นการบัญญัติข้อกำหนดยังไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะ ความเป็นจริงของสังคมที่ส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจในราชการส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้า ซึ่งปัญหา ต่าง ๆ เหล่านี้ ควรจะมีการแก้ไขหรือปรับปรุงข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องให้มีกลไกในการจัดโครงสร้าง และการบริหารงานในส่วนราชการท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อรับประกัน ให้แก่การปฏิบัติภารกิจในราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว มีความราบรื่นยิ่งขึ้นกว่าเดิม

1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นงานการวิจัยจากเอกสาร โดยการรวบรวมข้อมูลซึ่งส่วนใหญ่ จะเป็นข้อมูลทางด้านกฎหมาย ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ต่าง ๆ และศึกษาจากประวัติศาสตร์ ในบางส่วนของ ส.ป.ป. ลาว รวมทั้งความคิดเห็นของนักนิติศาสตร์และนักกฎหมายมหาชนหลายท่าน ที่ได้ให้ทัศนะต่อการปกครอง และการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำให้ผลงาน การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้มีความครบถ้วนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้เขียนคาดว่าจะช่วยสร้างประโยชน์ให้แก่บรรดาผู้อ่าน ทั้งหลายได้ทราบถึงวิวัฒนาการของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยการปกครองดินฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ว่า ได้กำหนดใช้หลักการและโครงสร้าง อย่างไรบ้าง นอกจากนี้ ยังสามารถช่วยให้ผู้อ่านทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในปัจจุบัน เพื่อหาวิธีการที่เห็นว่ามีเหมาะสม โดยการเสนอแนะแนวทางเพื่อแก้ไข

ปรับปรุงข้อบกพร่องสำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในบางกรณี
ที่เห็นสมควร



บทที่ 2

ข้อความคิดและหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การศึกษาหลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดระเบียบการบริหารรัฐ ในเชิงทฤษฎีและข้อเท็จจริง ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจในบทนี้ ผู้จัดทำ จึงได้กล่าวถึงการกำหนดหลักการในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นตามลำดับ

2.1 หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดหลักการเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นรากฐานแสดงถึงที่มาของอำนาจรัฐ และอำนาจผู้บริหารในองค์กรต่าง ๆ เนื่องจากว่า การปกครองเป็นการกำหนดเขตแดนแห่งสิทธิและหน้าที่ขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว หลักการที่นิยมใช้เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย 3 หลักการ คือ หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1.1 หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization)

หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ โดยมีการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดการบริหารจัดการในเขตต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศตามสายการบังคับบัญชา¹ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง เป็นการรวมอำนาจสำคัญทั้งหลายทั้งปวงไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอำนาจในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อความเป็นเอกภาพของการปกครอง

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.60.

ภายในประเทศเป็นส่วนสำคัญ² เนื่องจากว่า รัฐบาลจะผูกขาดอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะทุกเรื่อง เพียงแต่จัดให้มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำภารกิจบริการสาธารณะในนามตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีหน้าที่สรุป หรือรวบรวมปัญหาในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อรัฐบาลวินิจฉัยสั่งการ และนำคำวินิจฉัยสั่งการเหล่านั้นไปปฏิบัติจัดทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับหลักการนี้ประมุขของรัฐในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ซึ่งเรียกว่า องค์การของรัฐฝ่ายบริหาร จะเป็นศูนย์กลางในการตัดสินใจชี้ขาดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหมด บรรดาเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่เขตท้องถิ่นต่าง ๆ หากยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น โดยมีสถานะความรับผิดชอบในตำแหน่งสูงต่ำลดล้นกันไปตามลำดับชั้น และมีหน้าที่กระทำตามการบัญชาสั่งการจากส่วนกลางตามที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำเท่านั้นเอง³

2.2.1.1 ข้อดีของหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมีข้อดี⁴ ดังนี้

- 1) ช่วยให้เกิดความมั่นคงในการบริหารงานราชการแผ่นดินทั่วทั้งประเทศ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลในส่วนกลางสามารถบังคับบัญชา จึงทำให้นโยบาย และการกำหนดแบบแผนการดำเนินงานรวมถึงการบัญชาสั่งการต่าง ๆ เกิดประโยชน์ได้
- 2) ให้ความอำนวยความสะดวกแก่พลเมืองอย่างเสมอภาคในทั่วประเทศ เพราะว่าการดำเนินภารกิจของราชการส่วนกลางเป็นไปตามเป้าหมายที่ยึดถือหลักการรวมศูนย์อำนาจ ฉะนั้นต้องมีการอำนวยความสะดวกบริการแก่ประชาชนโดยความเสมอภาคทั่วทั้งประเทศ โดยที่ไม่ได้เจาะจงหรือให้การบริการแก่ท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ
- 3) ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายได้ดีกว่าการแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจการปกครอง เนื่องจากสามารถที่จะสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ และอุปกรณ์เครื่องใช้จากส่วนกลาง

² พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยาลัยสุโขทัยธรรมจริราช, 2535), น.20-21.

³ สุรียา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.15.

⁴ นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2543), น.14-15.

เพื่อนำไปใช้ในเขตภูมิภาคหรือเขตท้องที่ต่าง ๆ ภายในประเทศได้ โดยไม่ต้องจัดหาซื้ออุปกรณ์เครื่องใช้เพื่อไปรองรับการปฏิบัติงานในพื้นที่แห่งใหม่

4) ทำให้การปกครองและการบริหารงานภายในประเทศมีความเป็นเอกภาพ (Unity) เพราะอำนาจสำคัญทั้งหลายได้รวมศูนย์ไว้ที่รัฐบาลส่วนกลาง ฉะนั้นจึงทำให้การบัญชาสั่งการ และการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละเขตท้องที่ต่าง ๆ เป็นไปในทางเดียวกันโดยความเสมอภาค

2.2.1.2 ข้อเสียของหลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมีข้อเสีย⁵ ดังนี้

1) ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง อย่างเช่น กระทรวง ทบวง กรม ที่ส่งไปประจำในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศไม่สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่สำคัญบางอย่างด้วยตนเองได้ ซึ่งต้องได้ขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่สังกัดอยู่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

2) ทำให้ไม่อาจควบคุมดูแลความประพฤติของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางที่ประจำอยู่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่มีอาณาเขตกว้างขวางมากอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่บางส่วนสามารถทุจริตต่อหน้าที่ได้สะดวก ทั้งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนในเขตท้องที่ต่าง ๆ ก็เป็นไปได้

3) ทำให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนกลางส่งไปประจำในท้องที่ต่าง ๆ นั้น อาจไม่เข้าใจอย่างแท้จริงถึงสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชน และไม่อาจคุ้นเคยกับสภาพภูมิประเทศในเขตท้องที่ต่าง ๆ ได้ดีเท่าที่ควร

4) ทำให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ไม่มีโอกาสได้ปกครองตนเองหรือมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อประโยชน์รวมของท้องที่เหล่านั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติงานในที่ต่าง ๆ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารกิจการทุกอย่างให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องที่นั่นเอง

5) ทำให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางต้องแบกรับภาระหน้าที่มากเกินไปจนไม่สามารถทำหน้าที่เหล่านั้นให้สำเร็จได้ตามเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจเป็นสาเหตุที่ส่งผลให้ประชาชนในเขตท้องที่ต่าง ๆ ของประเทศไม่มีความพอใจต่อการบริการสาธารณะจากรัฐบาล

⁵ นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2541), น.17.

2.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางในนามเป็นตัวแทน เพื่อไปประจำการอยู่ในส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นสามารถตัดสินใจในการทำภารกิจ โดยมุ่งเน้นถึงการให้บริการแก่ประชาชน แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำการอยู่ส่วนภูมิกานั้นถือว่ายังขึ้นกับการบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลาง⁶

การแบ่งอำนาจการปกครองเป็นการกระจายการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลางไปสู่เขตภูมิภาค เพื่อพัฒนาการจากจุดอ่อนของการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มีความสอดคล้องกับการขยายตัวของประเทศในแต่ละระยะ โดยที่ส่วนกลางได้แต่งตั้ง และมอบอำนาจหน้าที่บางส่วนให้แก่ตัวแทนของตนนำไปจัดทำภารกิจในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ หลักการนี้ เห็นได้ว่าเป็นความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งหากถูกนำมาใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อพิสูจน์ว่าประชาชนในเขตท้องที่เหล่านั้นสามารถดำเนินภารกิจการแบ่งอำนาจได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด หรือสามารถดำเนินงานให้สำเร็จผลได้ตามเป้าหมายและความประสงค์ของส่วนกลางอย่างแท้จริงหรือไม่ อย่างไรก็ตาม สำหรับเงื่อนไขที่สำคัญของประสิทธิภาพในการแบ่งอำนาจปกครองจะมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นกับส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ตัวแทนของตนเพื่อนำไปบริหารกิจการในเขตภูมิภาคต่าง ๆ เหล่านั้น ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อไหร่ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันเมื่อรัฐบาลหากได้แบ่งอำนาจ และความรับผิดชอบในเขตการปกครอง พร้อมทั้งกำหนดแผนนโยบายต่าง ๆ ภายในเขตภูมิภาคไปแล้ว รัฐบาลก็ต้องมีกลไกการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานเหล่านั้น เพื่อรับประกันในการคุ้มครองบริหารกิจการของรัฐ ทุกหน่วยงานต้องดำเนินอยู่บนพื้นฐานการบริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง⁷

2.1.2.1 ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

การแบ่งอำนาจการปกครองมีข้อดี⁸ ดังนี้

⁶ มานิตย์ จุมปา, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.178-179.

⁷ พัฒนา พุดตาล, “การกระจายอำนาจ: แนวโน้มความเป็นไปได้ในการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), น.13 - 14.

⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์จำกัด, 2539), น.21.

1) ประชาชนได้รับบริการจากรัฐบาลส่วนกลาง และเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง เนื่องจากว่า ส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่ผู้บริหารในส่วนภูมิภาคนำไปจัดทำตามบทบาทและหน้าที่ของตนที่ได้รับมาจากส่วนกลาง แต่ถ้าหากเมื่อไหร่มีความพร้อมที่จะปรับเปลี่ยน หรือจัดให้มีการกระจายอำนาจก็คงสามารถรับมือกับภารกิจในการกระจายอำนาจได้ง่ายขึ้น

2) เป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางในการวินิจฉัยสั่งการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนราชการภูมิภาค และทำให้การปฏิบัติภารกิจสำเร็จได้เร็วขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากว่าผู้บริหารราชการในส่วนภูมิภาคก็สามารถบริหารจัดการได้เอง เพราะการแก้ไขปัญหาบางอย่างก็ไม่อาจจำเป็นต้องขอคำสั่งจากส่วนกลางทั้งหมด

3) การแบ่งอำนาจการปกครองสามารถปฏิบัติ โดยการประสานงานกันระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ดังเช่นการนำนโยบายจากรัฐบาลไปสู่เขตภูมิภาคต่าง ๆ ได้โดยตรง เนื่องจากว่า การนำนโยบายต่าง ๆ ที่ว่านั้นเป็นการกระทำโดยผ่านตัวแทนของรัฐบาลเอง ซึ่งเป็นบุคคลที่ประจำอยู่ส่วนภูมิภาคเพื่อควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

4) สร้างประโยชน์ให้แก่บรรดาประเทศที่พลเมืองยังไม่มีความพร้อมที่จะรับมือกับภารกิจในการปกครองตนเองได้ หากจะปล่อยให้พลเมืองในเขตท้องถิ่นปกครองกันเองก็อาจส่งผลร้ายต่อการดำเนินภารกิจในเขตท้องถิ่นเป็นแน่ และเมื่อไหร่พลเมืองในเขตท้องถิ่นหากมีความพร้อมที่จะรับมือกับภารกิจดังกล่าว จึงต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามความเหมาะสม

2.1.2.2 ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

การแบ่งอำนาจการปกครองมีข้อเสีย⁹ ดังนี้

1) ทำให้ประชาชนในเขตท้องที่ต่าง ๆ ไม่มีโอกาสมากสำหรับการปกครองตนเองเพื่อสนองความต้องการของท้องที่ต่าง ๆ เพราะข้าราชการส่วนภูมิภาคผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจมาจากส่วนกลางเหล่านั้นจะเป็นผู้บริหารกิจการด้วยตนเอง เนื่องจาก รัฐบาลยังไม่ให้ความเชื่อมั่นว่าท้องถิ่นจะสามารถปกครองตนเองได้จริงหรือไม่

2) ทำให้ความต้องการของประชาชนในเขตท้องที่ต่าง ๆ ไม่ได้รับการตอบสนองอย่างเต็มที่ เนื่องจากข้าราชการส่วนภูมิภาคอาจไม่เข้าใจเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนเขตพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างแท้จริง หรือส่วนกลางอาจแบ่งอำนาจให้ตัวแทนของตนที่ไปประจำการอยู่ส่วนภูมิกษณน้อยเกินไป จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความล่าช้าเพราะผ่านหลายขั้นตอนในการบัญชาสั่งการ

⁹ ชวงค์ ฉายะบุตร, *เพ็ญอ้าง*, น.21-22.

3) การที่ส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของตน เพื่อไปปฏิบัติภารกิจในส่วนภูมิภาค อาจสังเกตได้ว่า ไม่มีความเป็นธรรมต่อส่วนราชการในเขตภูมิภาคนัก แต่ถ้าจะให้ความเหมาะสมก็คงจะมอบให้ผู้ที่คุ้นเคย หรือได้อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นมาก่อนเป็นผู้คุ้มครองดูแลสุขทุกข์ของประชาชน หากปล่อยให้ตัวแทนจากส่วนกลางมาเป็นผู้บริหารกิจการเช่นนี้ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจมีความล่าช้า ไม่สามารถดำเนินกิจการให้ตรงต่อวัตถุประสงค์ของงานได้ทำให้การประสานงานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งเป็นการสร้างให้ข้าราชการเกิดความเคยชินและถือเอาต่อหน้าที่ เป็นต้น

2.1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่ส่วนกลางมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยที่ราชการส่วนกลางจะไม่เข้าไปก้าวก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจที่ทำการต่าง ๆ และสามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่มีสายตรงต่อกันระหว่างรัฐบาล แต่ทั้งนี้ ในด้านนโยบายที่สำคัญต่าง ๆ ถือว่ายังต้องปฏิบัติตามส่วนกลาง เช่น นโยบายด้านการเงินการคลัง นโยบายการต่างประเทศยังคงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาตินั้นเอง¹⁰ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การกระจายอำนาจปกครองเป็นการกำหนดให้มืองค์กรของรัฐในแต่ละเขตพื้นที่ต่าง ๆ โดยมีอำนาจในการปกครองเป็นของตนเอง¹¹ และทุกองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหาร และประกอบด้วยสมาชิกสภาซึ่งได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยที่สภาจะเป็นผู้เลือกเอาคณะบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น และจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจที่จะทำการต่าง ๆ ได้เองโดยไม่มีสายตรงต่อกัน ส่วนเรื่องการปฏิบัติงานต่าง ๆ นั้นเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับความรับผิดชอบจะอนุญาตให้เฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมเท่านั้น ส่วนเรื่องของอธิปไตยถือว่ารัฐยังผูกขาดอำนาจไว้ในส่วนกลางอย่างใดก็ตาม โดยทั่วไปแล้ว การกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญที่จำเป็น

¹⁰ มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 6*, น.179-180.

¹¹ ฐากร ศิริฤทธิ์วัฒนา, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น.58.

ต้องมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีงบประมาณ และรายได้เป็นของตนเอง¹²

การกระจายอำนาจปกครองสามารถแยกได้แบบ 2 กรณี คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางกิจการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน เป็นการมอบการบริการสาธารณะให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นฝ่ายจัดทำ โดยมีการจำกัดขอบเขตพื้นที่¹³ การกระจายอำนาจในลักษณะดังกล่าวมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งมุ่งเน้นถึงความสำคัญในเรื่องการเลือกตั้ง ถ้าหากเจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือการปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นได้รับอำนาจ โดยการแต่งตั้งจากส่วนกลางก็จะเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์การปกครองทางเขตแดน เช่น องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณเป็นของตนเองเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านั้น¹⁴

2.1.3.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ

การกระจายอำนาจทางกิจการหรือการกระจายอำนาจทางบริการเป็นการมอบการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่องค์การมหาชนเป็นผู้จัดทำ โดยไม่ได้จำกัดขอบเขตทางพื้นที่ หากจะเน้นการจัดทำในด้านเทคนิคมากกว่า เช่น การไฟฟ้า รถไฟ เป็นต้น¹⁵ หรืออีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจทางกิจการเป็นวิธีการมอบการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่องค์การ ซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของราชการส่วนกลางเป็นผู้รับไปจัดทำด้วยเงินทุน และเจ้าหน้าที่

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น.63-64.

¹³ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 26, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น. 91.

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12, น.61-62.

¹⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 13, น.91.

ขององค์การนั่นเอง การบริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นการบริการสาธารณะเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม กีฬาหรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลไปเป็นฝ่ายจัดทำเอง เนื่องจากการบริการสาธารณะจะแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ โดยมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง และมีผู้บริหารเป็นของตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลเช่นกัน¹⁶

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการปกครองนี้ รัฐบาลส่วนกลางหากยังสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการบังคับบัญชา และอำนาจในการกำกับดูแล กล่าวคือ อำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีความสัมพันธ์ทางการบัญชาสั่งการที่มีลำดับชั้นตามกฎหมาย คือ การบังคับบัญชาระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับล่าง ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลนั้น ไม่ใช่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชา หากเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ หรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่กำกับองค์การที่อยู่ในการกำกับดูแลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การให้ความเห็นชอบยับยั้ง หรือยกเลิก เพิกถอนการกระทำขององค์การที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลนั่นเอง¹⁷

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นสิ่งที่น่าสนใจในประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการภายในประเทศ หากประเทศใดมีพลเมืองที่ยังไม่มีความรู้ ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง แต่ในทางตรงข้าม ถ้าหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ก็ควรใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองโดยสมบูรณ์แบบ¹⁸

(1) ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครองมีข้อดี¹⁹ ดังนี้

- 1) สามารถตอบสนองต่อความต้องการในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ดีขึ้น และ

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 12*, น.62.

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น.125-126.

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 12*, น.62.

¹⁹ จีระศักดิ์ บุญโชคช่วย, “ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น.21.

ทำให้การบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างรวดเร็ว ทั้งสร้างประโยชน์ให้ผู้บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมรู้ปัญหาหรือสภาพการของความต้องกันในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

2) เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางได้เป็นอย่างมาก เพราะรัฐบาลส่วนกลางอาจมีเพียงหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่นบางเรื่องเท่านั้น เพื่อการสงวนไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้ปกครองตนเอง เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีประสบการณ์กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวโน้มที่จะช่วยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติภารกิจปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้ง่ายขึ้น และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีโอกาสช่วยกันสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นของตน และเกิดมีแนวความคิดในเชิงลักษณะที่พึ่งตนเองมากกว่าที่จะพึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง

3) การกระจายอำนาจทำให้ประชาชนรู้จักหน้าที่ในความรับผิดชอบต่อภารกิจปกครองตนเอง และทำให้ประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น เพราะต้องการปรึกษาหารือเพื่อการดำเนินงานต่าง ๆ บนพื้นฐานความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ฉะนั้นเมื่อมีความรับผิดชอบต่อการทำงานด้วยตนเอง และให้ความเคารพต่อการตัดสินใจในเสียงส่วนมาก จึงก่อให้เกิดความคิดในการปกครองที่มีการส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

(2) ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

หลักการกระจายอำนาจการปกครองมีข้อเสีย²⁰ ดังนี้

1) อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพ (unity) ของประเทศ ด้วยเหตุผลที่ว่า หากกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำให้รัฐเกิดการขัดแย้งกับท้องถิ่น เพราะรัฐอาจไม่สามารถที่จะกำกับดูแลในการดำเนินภารกิจของท้องถิ่นตามที่ตนสงวนอำนาจไว้ได้ เพราะท้องถิ่นมุ่งเน้นในการพัฒนาตนเอง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกันในการปฏิบัติภารกิจท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพในเกณฑ์ที่สูงมาก

2) อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นเพียงผลประโยชน์ส่วนตนเหนือกว่าส่วนรวม เพราะมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจเกินควรอาจทำให้เกิดความไม่สงบได้ เนื่องจากการบริหารกิจการต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐไม่มีความเป็นเอกภาพ เพราะท้องถิ่นต่าง ๆ อาจสร้างระเบียบการปกครองของตนเองที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น โดยมุ่งหวังที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้มีความอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัย

²⁰ ชวงค์ ฉายะบุตร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8*, น.23.

ทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลในส่วนกลางไม่สามารถวางแผนในการใช้ทรัพยากร หรือวางแผนในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศได้ตามความต้องการ

3) เสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป เพราะอาศัยต้นทุนสูงในการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาในเขตท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ และจ้างเจ้าหน้าที่ สำหรับบริหารกิจการของท้องถิ่นต่าง ๆ เอง

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในข้อนี้ จะชี้แจงถึงทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งความหมายและความสำคัญ วัตถุประสงค์และองค์ประกอบ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

สำหรับทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจะนำเสนอใน 2 ประการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยประการแรก และบทบาท การปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชน และระดับประเทศประการ ที่สอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.2.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

หากกล่าวถึง “การปกครองท้องถิ่น” เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจ หน้าที่ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลางว่า ควรกำหนดให้เป็นไปอย่างไร หรือ ควรจัดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยแค่ไหนนั่นเอง ในประเด็น ดังกล่าวนี้ จะนำเสนอตามแนวคิดที่เห็นต่างกันใน 3 สำนักประวัติศาสตร์ของโลก²¹ ดังนี้

สำนักแรก เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยกับการปกครอง ท้องถิ่นนั้นย่อมมีการขัดแย้งต่อกัน และไม่อาจจัดตั้งให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ การบริหาร ประเทศหากต้องอยู่ในความเหมาะสมที่ควรเป็นไปตามการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เท่านั้น โดยไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองแต่อย่างใด

²¹ โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย (หลักการและมิติใหม่ในอนาคต), พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559), น.38 - 41.

2.2.1.2 บทบาทการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ

จากทัศนะแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในมุมมองที่มีความแตกต่างกันนั้น คือการปฏิเสธว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นไม่มีลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยเสมอไป แต่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการในทางการปกครองของประเทศ แต่ส่วนเห็นตรงข้ามมองว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้ง จึงจะถือว่ามี การส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนแรงดันที่ขับเคลื่อน และก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและทั้งในระดับประเทศด้วย ตามแต่ละระบอบการดังนี้²²

ประการแรก ก่อให้เกิดแรงผลักดันส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเวทีการเมือง เพราะการปกครองท้องถิ่นมีผู้นำที่ได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้ง โดยมีการเสนอนโยบายให้ประชาชนรับทราบ มีโอกาสค้นคิดถกเถียง และตัดสินใจเลือกเอาซึ่งผู้นำที่จะมาปกครองตนเองได้ อย่างไรก็ตาม โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) ได้ชี้แจงถึงข้อดีของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นว่า เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลต่อการจัดการรูปแบบวิถีชีวิตด้านต่าง ๆ ของประชาชนเพื่อก่อให้เกิดความสามัคคีทั้งรักและเห็นชอบในส่วนรวมมากกว่าสิ่งอื่นใด

ประการที่สอง ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกผู้แทนของตน ฉะนั้น ตัวแทนดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว เหตุและผลในลักษณะเช่นนี้ต้องอธิบายให้เกิดความกระจ่างและมีความแน่นอนชัดเจนว่า ทำไม่ถึงเป็นเช่นนั้นได้ เช่น ทำไม่ถึงไม่มี ส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. ทำไมกระทรวงมหาดไทยถึงยอมให้มีการเลือกตั้งระดับสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่มีการปรับปรุงการเลือกตั้งในระดับสุขาภิบาลเทศบาลและจังหวัด เป็นต้น

ประการที่สาม หากกระบวนการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการดำเนินงานย่อมสามารถจัดระบบการปกครองในรูปแบบเผด็จการออกไปได้ เนื่องจากท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจมากขึ้นยิ่งทำให้พรรคการเมืองมีความมั่นคง หากจะยึดอำนาจจากส่วนกลางก็คงเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ดังที่ Montesquieu ได้เขียนเกี่ยวกับการสนับสนุนปฏิวัติรัฐประหารท้องถิ่นยุโรปในสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถ

²² โกวิทย์ พวงงาม, *อ้างแล้ว เจริญรอยที่ 21*, น.41 - 43.

ต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงขึ้น”

ประการที่สี่ การเมืองท้องถิ่นกลายเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ จึงเป็นเหตุอันควรให้แก่การพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมืองที่จะต้องได้รับการอบรมการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นเพื่อทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นตามลำดับ

ประการที่ห้า ท้องถิ่นเป็นรากฐานแห่งการสร้างประชาธิปไตยเพื่อการพัฒนาทางการเมืองให้มีความมั่นคง ดังนั้น หากจะสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างมากที่จะต้องเริ่มจากการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเสียก่อน และจากนั้นจึงขยายสู่ระดับประเทศ เมื่อประชาธิปไตยได้ขยายสู่ระดับชาติจึงจะสามารถพัฒนาการเมืองให้กว้างขวางออกไปได้ เพราะประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีการตัดสินใจในการที่จะเลือกหรือไม่เลือกใครเพื่อมาเป็นผู้ปกครองตนเอง ทั้งนี้ก็เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงทำให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงได้ ไม่ว่าจะเป็นในทางนโยบายและพฤติกรรมการณ์เคลื่อนไหวทางการเมืองของบรรดานักการเมืองในเขตท้องถิ่นย่อมเข้าถึงได้ดีมากกว่านักการเมืองในชั้นระดับชาติ

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (politicization) เนื่องจากนักการเมืองในชั้นท้องถิ่น และชั้นระดับชาติมีความเกี่ยวพันกัน ย่อมมีความสะดวกที่จะจัดให้มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นในเขตท้องถิ่นอยู่เสมอ หากมีกิจกรรมเกิดขึ้นบ่อยครั้งก็ยิ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพัน และพร้อมที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น เพราะการก้าวเข้าสู่วิถีทางการเมืองเปรียบเสมือนการเดินทางบนถนนที่สามารถเข้าไปสู่แดนแห่งความเป็นประชาธิปไตยได้

2.2.2 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

2.2.2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยที่รัฐบาลให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปยังหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองร่วมกัน ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจมาจากประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมี

องค์การเป็นของตนเองบนพื้นฐานการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานภายในท้องถิ่นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน²³

จากคำนิยามที่กล่าวมาข้างต้นสามารถแยกได้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น²⁴ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งที่มีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ อย่างเช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยได้แบ่งออกเป็น การปกครองกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามแต่ละลำดับเหตุผลดังกล่าว

2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ อำนาจการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปโดยไร้ขอบเขต หน่วยการปกครองดังกล่าวก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง อำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปด้วยลักษณะของความก้าวหน้า และความสามารถของประชาชนในแต่ละเขตท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญ

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) เพื่อที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และสิทธิตามกฎหมายที่ว่านั้น แยกออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

3.1) สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับการต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างประโยชน์ในการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ โดยพื้นฐานการเคารพและปฏิบัติหน้าที่ให้มีความเชื่อถือและไว้วางใจได้

3.2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นต่าง ๆ

4) มีองค์การจำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง ซึ่งองค์การที่ว่านั้น ได้แก่ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปแบบกรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครจะเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ

²³ Daniel Wit, A comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok : Kuruspha Press, 1967), pp.14-21.

²⁴ โกวิท พวงงาม, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 21, น.27-28.

5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากทัศนะที่ให้เหตุผลว่ามีเพียงประชาชนเขตท้องถิ่นเท่านั้นจึงจะรับรู้ในเรื่องของสภาพปัญหา และมีความเป็นไปได้สูงที่จะช่วยแก้ไขปัญหขององค์การปกครองท้องถิ่น ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีบุคคลในเขตท้องถิ่นมาบริหารจัดการเพื่อตอบสนองตามเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อปกครองตนเองตามการแบ่งหรือกระจายอำนาจ โดยอาศัยขอบเขตพื้นที่และประชาชนภายใต้การกำกับดูแลและการสนับสนุนจากรัฐบาลนั่นเอง

2.2.2.2 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นที่ยึดมั่นในหลักการกระจายอำนาจปกครองเพื่อความสอดคล้องในหลักประชาธิปไตย โดยประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองในเขตการบริหารท้องถิ่น โดยมุ่งประสงค์ก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ทั้งสงวนไว้ซึ่งประโยชน์อันพึงจะมีขึ้นแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความคุ้นเคยในการใช้สิทธิ และหน้าที่ของพลเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย²⁵ การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองซึ่งถือได้ว่าเป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีการกระจายอำนาจการปกครองจากราชการส่วนกลางไปยังประชาชนในราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการเองได้²⁶ การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล เนื่องจากประชาชนได้เรียนรู้วิธีการที่จะปกครองตนเอง (Self Government) เพราะประชาชนได้รับโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเป็นอย่างมากจนทำให้เกิดความสำนึกเห็นความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นที่เป็นเขตพื้นที่ซึ่งตนเองดำรงอยู่ และสามารถรู้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคที่เคยพบผ่านและเคยให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นให้ตรงต่อเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งผลักดันให้ท้องถิ่นกลายเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคตให้สอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองให้มากยิ่งขึ้น²⁷

²⁵ Randy H. Hamilton, A Handbook on comparative Municipal, (Bangkok : Thammasat University Press, 1963), p.1.

²⁶ ไพบูลย์ บุญวิวัฒน์, “การปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น,” เทศบาล, ปีที่ 88, ฉบับที่ 4, (เมษายน 2536) : 16.

²⁷ โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21, น.31.

2.3 วัตถุประสงค์และองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ โดยรัฐบาลจะเป็นฝ่ายอนุมัติให้มีการจัดตั้งขึ้นด้วยการมอบ หรือกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นฝ่ายปฏิบัติจัดทำ เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลาง ทั้งทางด้านการเงิน บุคคล เพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชนในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันที่ให้การศึกษายุ่งเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างเที่ยงแท้²⁸ การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการให้แก่พลเมืองในแต่ละเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ดังเช่น การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดให้มีน้ำสะอาด การไฟฟ้า เป็นต้น²⁹

2.3.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

จากคำนิยามต่าง ๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้นสามารถพิจารณาในส่วนสาระสำคัญขององค์ประกอบการปกครองท้องถิ่น 5 ประการ³⁰ ดังนี้

- 1) เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย และแยกจากส่วนกลาง ทั้งมีพื้นที่ในการปกครองที่ชัดเจน สามารถออกกฎหมายและข้อบังคับรวมทั้งการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมให้ดำเนินการไปตามกรอบของนโยบายนั้น ๆ
- 2) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งของคณะผู้บริหาร หรือสมาชิกองค์การผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อเข้าร่วมกระบวนการทางการเมือง
- 3) ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีการใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจากส่วนกลางและไม่ขึ้นตรงหรืออยู่ใต้สายการบัญชาจากหน่วยงานราชการ

²⁸ โกวิท พวงงาม, *เพ็ญอ่าง*, น.31.

²⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.45-146.

³⁰ อนันต์ อนันตกุล, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), น.10.

4) ต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ทั้งสามารถจัดเก็บรายได้ เช่น การจัดเก็บรายได้จากภาษีภายใต้กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อเป็นทุนใช้เข้าในการพัฒนา และการขยายกิจการในเขตท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าและยั่งยืน

5) มีการกำกับดูแลภายใต้การควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลาง เพราะเหตุผลที่ว่ารัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้อนุญาตให้มีการจัดตั้งขึ้น ฉะนั้น ก็ต้องอยู่ภายใต้การดูแลจากรัฐบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและสร้างความมั่นคงให้แก่ทั้งรัฐบาลและประชาชนโดยถือส่วนรวมเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การที่เข้าใจว่าความมีอิสระในการปฏิบัติต่อภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อาจเป็นอิสระอย่างเต็มที่ แต่แท้ที่จริงแล้ว ความเป็นอิสระที่ว่านั้นมีเพียงเฉพาะในการดำเนินงานเท่านั้น เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางได้สงวนอำนาจในการกำกับดูแลไว้เพื่อความเป็นเอกภาพภายในรัฐจึงต้องรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของชาติตนเอง³¹

2.4 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานของการปกครองท้องถิ่น ต้องพิจารณาถึงกำลังเงินและกำลังงบประมาณ กำลังคน รวมถึงอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ถ้าเกินกว่ากรอบนโยบายซึ่งรัฐบาลมอบให้ดำเนินการก็ไม่ควรปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นฝ่ายปฏิบัติในภารกิจนั้น อย่างเช่น งานเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน งานทางด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ส่วนการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ให้แก่หน่วยการปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นดำเนินการต้องเป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในท้องถิ่น ได้แก่ การจัดสร้างถนน การสร้างสะพาน การสร้างสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย งานดับเพลิง และงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สวัสดิการสังคมใน ส่วนท้องถิ่น อย่างเช่น การจัดให้มีหน่วยงานบริการทางสาธารณสุข งานจัดสร้างสถานที่สาธารณะ เด็กและคนชรา เป็นต้น³²

³¹ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.31.

³² โกวิท พวงงาม, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 21*, น.32.

บทที่ 3

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

การศึกษาเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว จะเน้นศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นในเชิงประวัติศาสตร์ พร้อมทั้งชี้แจงในเชิงเนื้อหาและข้อเท็จจริงในแต่ละระยะการปกครองของประเทศลาว

เพื่อทำความเข้าใจในบทนี้ ผู้จัดทำจะนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะก่อนการปฏิรูปการปกครองเริ่มจาก ค.ศ. 1353-1975 และความเป็นมาหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยเริ่มจาก ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน ตามลำดับ

3.1 ความเป็นมาของการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ส.ป.ป.ลาว

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (The Lao people's Democratic Republic) เป็นประเทศหนึ่งที่ผ่านมาวิวัฒนาการการปกครองที่ซับซ้อนและเนิ่นนานพอสมควร ซึ่งหลักฐานทางประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นว่า การปกครองในแต่ละยุคแต่ละสมัยนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ของประเทศ แต่ก็พอที่จะชี้แจงให้เห็นได้เกี่ยวกับการปกครองของประเทศลาวใน 2 ช่วงเวลาดังกล่าว เช่น ช่วงเวลาก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และช่วงเวลาหลังการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินจากระบอบราชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ของรัฐมาเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อันมีประธานประเทศ (President) เป็นประมุขของรัฐ ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975

3.1.1 การปกครองลาวในยุคที่มีความเข้มแข็งและเจริญรุ่งเรือง ค.ศ. 1353-1695

การศึกษาในความเป็นมาก่อนการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในข้อนี้ ผู้จัดทำจะเริ่มศึกษาจากสมัยเจ้าฟ้างุ้มปกครองแผ่นดินแห่งอาณาจักรลาวล้านช้างในปี ค.ศ.1353 จนถึงเมื่อ ส.ป.ป.ลาว ได้รับการสถาปนาในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ซึ่งเป็นช่วงเวลาประเทศลาวได้เผชิญกับระยะประวัติศาสตร์ที่มีความซับซ้อนและแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ซึ่งบางยุคสมัยก็มีความเข้มแข็งและเจริญรุ่งเรือง บางยุคสมัยก็ตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของต่างชาติ แต่พอสรุปโดยสังเขปได้ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1.1.1 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าฟ้ากุ้ง ค.ศ. 1353-1371

เจ้าฟ้ากุ้งแห่งราชอาณาจักรเชียงตุงเชียงทอง ขึ้นครองบัลลังก์เมื่อปี ค.ศ. 1353-1371 ซึ่งถือได้ว่าเป็นวีรกษัตริย์พระองค์แรกของประเทศลาวที่ได้รวบรวมบรรดาเมืองต่าง ๆ ในเขตสองฝั่งโขงเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้¹ โดยรวมเอา 3 อาณาจักร ได้แก่ อาณาจักรอ้ายลาว อาณาจักรโยนก และอาณาจักรโคตรบูรเข้าเป็นอาณาจักรเดียวกันเรียกว่า “อาณาจักรลาวล้านช้าง”² พร้อมทั้งสถาปนาตนเองเป็นพระมหากษัตริย์องค์แรกแห่งอาณาจักรล้านช้าง ค.ศ. 1353 รัฐบาลล้านช้างเป็นรัฐหนึ่งที่มีความเข้มแข็ง และมีการรวมศูนย์ของระบอบศักดินา³ ทั้งเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบราชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐ มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และในรัชการดังกล่าวนี้ ถือว่ามีความแข็งแกร่งทางด้านกำลังทหารมากกว่าการสร้างรากฐานด้านเศรษฐกิจ เพราะผู้ปกครองมีความจำเป็นต้องใช้กำลังกองทัพเพื่อบังคับให้พวกศักดินาในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องขึ้นอยู่ภายใต้การครอบครองของกษัตริย์เพียงหนึ่งเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อปี ค.ศ. 1357 เจ้าฟ้ากุ้งยังคงจัดระเบียบการปกครองไว้เช่นเดิม โดยจัดให้มีการปกครอง “แบบเมืองลูกหลวง”⁴ เพียงแต่มีการเปลี่ยนตัวผู้ปกครองในแต่ละเมือง (อำเภอ) เท่านั้น กล่าวคือ เจ้าฟ้ากุ้งยังคงรักษาการปกครองแบบมีลำดับชั้น ได้แก่ ชั้นเขื่อนเมือง ชั้นขอบเมือง และชั้นด่านเมือง โดยมีนครหลวงที่เป็นศูนย์กลางการปกครองของอาณาจักรล้านช้าง แต่สำหรับการแบ่งเขตการปกครองนี้ได้เริ่มมีขึ้นในราวปี ค.ศ. 1349 โดยเฉพาะอยู่ในชั้นการปกครองท้องถิ่นหากมีการสู้รบชนะในเมืองใด หรือแคว้นใดก็จะมีกานแต่งตั้งเชื้อสายของเจ้าศักดินาในเขตท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้ปกครองบรรดาหัวเมืองต่าง ๆ⁵ และเมื่อสามารถรวบรวมอาณาจักรล้านช้างได้สำเร็จแล้ว เจ้าฟ้ากุ้งจึงสืบต่อจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งได้

¹ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, ราชอาณาจักรลาว, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, 2547), น.200.

² บุญมี เทบสีเมือง, ความเป็นมาของชนชาติลาว เล่ม 1 การตั้งถิ่นฐานและการสถาปนาอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุขภาพใจ, 2553), น.296.

³ พงสวัสดิ์ บุปผา, กานขยายตัวของรัฐลาว, พิมพ์ครั้งที่ 2, (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์นครหลวง, ค.ศ. 2005), น.11.

⁴ การปกครองแบบเมืองลูกหลวง หมายถึง การปกครองเมืองชั้นในรายรอบเป็นปริมณฑลซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านล้อมราชธานีไว้ทั้ง 4 ด้านโดยมีการกำหนดระยะทางจากเมืองลูกหลวงกับราชธานีจะใช้เวลาเดินทางไปถึงภายในเวลาเพียง 2 วัน.

⁵ สุนต โพธิสาร, ประวัติศาสตร์ลาวสมัยดึกดำบรรพ์ - ปัจจุบัน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์แห่งรัฐ, 2000), น.103.

แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ชั้น คือ ชั้นเขื่อนเมือง ชั้นขอบเมือง และชั้นด่านเมืองดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ชั้นเขื่อนเมือง หมายถึง เมืองที่มีความสำคัญอยู่ในลำดับรองจากเมืองหลวงราชธานีลงมา ซึ่งเป็นการปกครองในเขตตัวเมืองใหญ่ที่มีการพัฒนาและมีความเข้มแข็งรอบด้าน ส่วนใหญ่จะถูกปกครองโดยนายทหารชั้นขุนพล (แม่ทัพ) เป็นบุคคลสำคัญที่ถูกเลือกจากพระเจ้าแผ่นดินโดยเรียกว่า “ขุนใหญ่เขื่อนเมือง”

2) ชั้นขอบเมือง หมายถึง การปกครองในเขตตัวเมืองใหญ่ที่สำคัญในระดับรองลงมา เดิมที่ผู้ปกครองในหัวเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าศักดินา หรือเชื้อสายของเจ้าศักดินาในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ปกครอง และมีความจงรักภักดีต่อกษัตริย์โดยเรียกว่า “ขุนใหญ่ขอบเมือง”

3) ชั้นด่านเมือง หมายถึง เขตการปกครองซึ่งเป็นเมืองที่สำคัญในยุทธศาสตร์การทหาร เพราะเป็นเมืองที่ตั้งอยู่ระหว่างการคมนาคม ทั้งเป็นจุดเชื่อมต่อเขตการปกครองชั้นเขื่อนเมืองและชั้นด่านเมือง หรือระหว่างชายแดนล้านช้างกับบรรดาอาณาจักรอ้อมข้างเป็นส่วนมาก ซึ่งผู้ปกครองเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นแม่ทัพ (นายทหาร) ผู้เก่งกล้า และจงรักภักดีต่อกษัตริย์⁶ เจ้าฟ้าผู้ขึ้นครองบัลลังก์แห่งอาณาจักรล้านช้างนานถึง 18 ปี เริ่มจาก (ค.ศ. 1353-1371)⁷

3.1.1.2 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าไชยเชษฐาธิราช ค.ศ. 1550-1571

การปกครองในช่วงรัชการของเจ้าไชยเชษฐาธิราช ถือได้ว่า เป็นสมัยหนึ่งในประวัติศาสตร์ของประเทศลาวที่มีความรุ่งเรืองมากท่ามกลางวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นรอบด้าน แต่ประชาชนลาวล้วนนับถือพระองค์ว่า เป็นวีรกษัตริย์องค์สำคัญที่มีความโดดเด่นในประวัติศาสตร์ลาว ซึ่งได้บูรณะและสร้างสิ่งประดิษฐ์ทางพระพุทธศาสนาหลายแห่ง เช่น สร้างหอพระแก้ว⁸ เพื่อเป็นประดิษฐานพระแก้วมรกต และสร้างเมืองเวียงจันทน์เป็นนครหลวงของอาณาจักรล้านช้างในช่วงปี ค.ศ. 1560 จากนั้นก็สืบต่อสร้างพระธาตุหลวงเวียงจันทน์ ค.ศ. 1896 และขยายพระธาตุเจดีย์หลวงอันเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์⁹ ในช่วงระยะนี้เองที่อาณาจักรต้องอยู่ในรัชการสมัยพระเจ้าบุเรงนองมีกำลังที่เข้มแข็ง

⁶ สุเนต โปธิสาร, *เพ็ญอ่าว*, น.106.

⁷ บุนมี เทบสีเมือง, *ความเป็นมาของชนชาติลาว*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์สี่สหาย, 2009), น.71.

⁸ หอพระแก้ว เป็นสถาปัตยกรรมที่ถูกสร้างขึ้นหลังจาก เจ้าไชยเชษฐาธิราชย้ายนครหลวงมาตั้งอยู่เวียงจันทน์ในปี ค.ศ. 1560 เจ้าไชยเชษฐาธิราชสร้างหอพระแก้วเพื่อไว้เป็นที่ประดิษฐานพระแก้วมรกต ณ เวียงจันทน์.

⁹ มหาสิลา วีระวงส์, *เจ้าเพชรราชบุรุษเหล็กแห่งราชอาณาจักรลาว*, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2542), น.10.

และมีอิทธิพลอย่างมากทั้งพยายามจะขยายอาณาจักรมาทางทิศตะวันออก เจ้าไชยเชษฐาธิราช จึงย้ายราชธานีจากหลวงพระบางมาอยู่ที่นครเวียงจันทน์ ซึ่งถือได้ว่าพระเจ้าไชยเชษฐาธิราชเล่นการเมืองด้วยวิธีประดิษฐ์ทางศาสนาได้อย่างชาญฉลาดเป็นอย่างมาก¹⁰

ในปี ค.ศ. 1564 กระบวนกองทัพพม่าได้ติดตามจับกุมขุนนางในเขตล้านนา เชียงใหม่มาถึงเวียงจันทน์ และสามารถตีเมืองเวียงจันทน์ได้ในขณะที่พระเจ้าไชยเชษฐาธิราชไม่ได้อยู่ด้วย พร้อมทั้งกวาดต้อนเอาพลเมือง และเชื้อพระวงศ์กลับไปยังพม่าเป็นจำนวนมาก เจ้าไชยเชษฐาธิราชเกิดความคุมแค้นอย่างมาก เมื่อฝ่ายอยุธยาได้ขอความช่วยเหลือให้ช่วยรบพม่าในช่วงปี ค.ศ. 1567-1569 หลังจากนั้น เจ้าไชยเชษฐาธิราชจึงส่งกองทัพไปช่วยเหลืออยุธยาแต่ไม่สำเร็จ เนื่องจากถูกฝ่ายพม่าและพระมหากษัตริย์เมืองพิษณุโลกซ้อนกลจนแตกพ่าย หลังอาณาจักรตองอูพิชิตกรุงศรีอยุธยาได้แล้ว พระเจ้าบุเรงนอง จึงส่งกองทัพมาปราบปรามอาณาจักรล้านช้าง และในขณะเดียวกัน เจ้าไชยเชษฐา ได้นำกองทัพและชาวเมืองหลบภัยอยู่ในป่าปล่อยให้ข้าศึกเข้ามาในเมืองร้าง แล้วลอบโจมตีแบบกองโจร ซึ่งเป็นยุทธวิธีในการทำศึกของเจ้าไชยเชษฐาธิราช ถึงแม้กองทัพพม่าจะสามารถยึดกรุงศรีอยุธยา และยึดเมืองเวียงจันทน์อันว่างเปล่าได้ แต่ในที่สุดกองทัพพม่าจึงจำต้องถอนกำลังกลับไปเพราะขาดเสบียงอาหาร และกองกำลังย้อนถูกลอบโจมตีบุเรงนองจึงต้องถอนทัพจากเวียงจันทน์โดยเร็ว¹¹

เมื่อถึงปี ค.ศ. 1571 พระเจ้าไชยเชษฐาธิราชได้เสด็จออกปราบกบฏ ณ เมืองรามรักโองการ (แขวงอัตตะปือในปัจจุบัน) แล้วหายสาบสูญไปในป่าลึกโดยได้ร่องรอย เจ้าไชยเชษฐาธิราชขึ้นครองบัลลังก์เป็นเวลานานถึง 21 ปี¹²

3.1.1.3 การปกครองในสมัยรัชการของเจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ค.ศ. 1638-1695

การปกครองในสมัยรัชการของ เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ราวศตวรรษที่ 17 ซึ่งเป็นยุคแห่งความเจริญรุ่งเรืองอีกยุคหนึ่ง เนื่องด้วย เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช มีวิธีการปกครองบ้านเมืองที่ชาญฉลาดและมีความเป็นธรรมอย่างเที่ยงแท้ จึงทำให้อาณาจักรล้านช้างดำรงคงตัวภายใต้ความเป็นเอกราช และมีความเข้มแข็งเป็นเวลานานหลายปี ในรัชการสมัยนี้ถือได้ว่า เป็นสมัยที่มีความ

¹⁰ มาร์ติน สจ๊วต-ฟอกซ์, ประวัติศาสตร์ลาว, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2556), น.15 - 16.

¹¹ บุญมี เทบสีเมือง, ความเป็นมาของชนชาติลาว เล่ม 2 อาณาจักรลาวล้านช้างตอนต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2556), น.296-297.

¹² บุญมี เทบสีเมือง, เพ็ญอ้อ, น.297.

รุ่งเรืองก้าวขึ้นสู่ระดับสูงนานถึง 57 ปี ตลอดรัชการของ เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ทำให้อาณาจักรล้านช้างมีความสงบร่มเย็นจนเรือซาปรากฏไปทั่วทุกหนทุกแห่ง¹³ สถานการณ์ ณ อาณาจักรล้านช้างในระยะนี้มีทั้งความเจริญรุ่งเรืองทางสถาปัตยกรรมและศิลปะแขนงต่าง ๆ ตลอดจนการค้าขายกับชาวต่างชาติตามที่ปรากฏในหลักฐานว่า ในรัชการของ เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช มีชาวต่างชาติเข้ามาเยือนถึงราชอาณาจักรลาวล้านช้าง ชาติแรกที่มาเยือนนั้นคือ ชาวดัตช์ นายเกริต ฟาน วูสตอฟ (Gerrit van Wuystoff) ซึ่งเข้ามาในนามพ่อค้ารับว่าจ้างทำงานในบริษัทดัตช์ อีสต์ อินเดีย และมีอีกท่านหนึ่งที่ติดตามเข้ามา คือ จีวานนี-มาเรีย เลอเรีย (Giovanni-Maria Leria) ซึ่งเป็นนักบวชนิกายเยซูอิตชาวอิตาลีเียนได้เข้ามาอาศัยอยู่ด้วยนานถึง 5 ปี ชาวต่างชาติทั้งสองเดินทางมาเยือนในระยะช่วงต้นรัชการสมัยเจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ปกครองแผ่นดิน ค.ศ. 1640¹⁴

ส่วนทางด้านการเมืองการปกครอง เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช เป็นเจ้าปกครองแผ่นดินที่มีอำนาจสูงสุดทั้งมีความเคร่งครัด และเข้มงวดต่อกฎบ้านเมืองหรือประเพณีต่าง ๆ ซึ่งในช่วงระยะนั้น ถือว่าอาณาจักรล้านช้างมีอาณาเขตกว้างขวางมาก ทางทิศเหนือเป็นเขตสิบสองพันนา ทางทิศใต้ถึงลำโพง ส่วนทางภาคตะวันออกถือเอาสายภูถ่องน้ำคำเขตสิบสองจุไทยสายภูหลวงไม้ล้มแบ่ง และหลักเกณฑ์ที่ว่าอยู่เขตใดที่มีประชาชนอยู่เรือนมีร้าน กว้านมีเสา นั้นให้ขึ้นกับพระเจ้าแผ่นดินล้านช้าง ทางภาคตะวันตกถือสายภูตงพระยาไฟและสายภูเพชรบูรณ์เป็นเขตแดน¹⁵ ในรัชการสมัยเจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ได้จัดระเบียบการปกครองโดยยึดถือ มหาอุปราชซึ่งเป็นผู้ช่วยเจ้าแผ่นดินในการปกครองบ้านเมือง หากเมื่อใดพระเจ้าแผ่นดินสวรรคต มหาอุปราชจะเป็นผู้ที่เรียกการประชุมเสนาอำมาตย์ ทั้งเป็นตัวแทนพระเจ้าแผ่นดินเมื่อยังไม่ได้มีการอภิเษกผู้ใดขึ้นครองราชย์สมบัติในช่วงระยะดังกล่าวราษฎรต้องให้ความเคารพแก่มหาอุปราชเปรียบเสมือนเจ้าแผ่นดิน ส่วนเขตการปกครองในราชอาณาจักรระยะนี้ได้แบ่งออกเป็น 7 แขวง (จังหวัด) และประกอบด้วยรองเจ้าแผ่นดิน 7 คนในฐานะผู้สำเร็จราชการที่มีสิทธิเท่าเทียมกันโดยประจำอยู่ในพระราชวัง สำหรับงานในแต่ละแขวง (จังหวัด) ต่าง ๆ นั้น มหาอุปราชทั้ง 7 คนได้แต่งตั้งตัวแทนเพื่อส่งไปเป็นผู้ดูแลและรับผิดชอบทุกอย่างในแต่ละแขวง (จังหวัด) นั้น ซึ่งจะประกอบด้วยหัวเมืองที่ขึ้นตรงต่อแขวง (จังหวัด) และจะมีกองทหารของตนเอง เช่น กองทหารราบและกองทหารม้า นำพาโดยเหล่าแม่ทัพที่ขึ้นกับรองเจ้าแผ่นดินคนใดคน

¹³ มาร์ติน สจ๊วต-ฟอกซ์, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 10*, น.16.

¹⁴ มาร์ติน สจ๊วต-ฟอกซ์, *เพิ่งอ้าง*, น.16 - 17.

¹⁵ สมชาย นิลอาธิ, *ประวัติศาสตร์ฉบับกระทรวงศึกษาธิการลาว*, บรรณาธิการโดยสุจิต วงษ์เทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2555), น.15-16.

หนึ่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากพระเจ้าแผ่นดิน¹⁶

เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ขึ้นครองบัลลังก์เป็นเวลานานถึง 57 ปี ซึ่งเป็นองค์กษัตริย์ผู้ที่มีความยุติธรรมต่อการบริหารบ้านเมืองอย่างเคร่งครัด จากกรณีที่พระราชโอรสของพระองค์ได้กระทำความผิด พระองค์จึงได้ลงโทษโดยการประหารชีวิตหากมิได้ใส่ใจว่าเป็นพระราชโอรส และเมื่อถึงคราวสวรรคต ค.ศ. 1695 จึงไร้รัชทายาทสืบทอดเพื่อปกครองบัลลังก์¹⁷

3.1.2 การปกครองลาวภายใต้อำนาจอธิปไตยของต่างชาติ ค.ศ. 1695-1953

ในช่วงระยะนี้ประเทศลาวเกิดความขัดแย้งภายใน และทำให้พวกชาวต่างชาติเข้ามายึดครองประเทศเป็นเวลาช้านานพอสมควร ซึ่งทำให้ประชาชนลาวขาดความเป็นเอกราชของชาติให้แก่ชาติต่าง ๆ ที่เข้ามายึดครอง และทำให้ทุกอย่างเป็นไปตามเจตนาธรรมณ์ของผู้ปกครองทั้งสิ้น ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

3.1.2.1 การปกครองในระยะตกเป็นเมืองขึ้นของสยาม ค.ศ. 1679-1893

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 ถึงต้นศตวรรษที่ 18 ภายหลังจากที่ เจ้าสุริยวงศา ธรรมิกราช ได้สิ้นพระชนม์ในปี ค.ศ. 1690 ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ประเทศลาวตกอยู่ในสภาวะเกิดความสับสนวุ่นวาย เนื่องจากไม่มีผู้สืบทอดราชบัลลังก์ จึงทำให้กลุ่มศักดินาถือโอกาสช่วงชิงอำนาจในราชสำนัก นับวันยิ่งเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น และทำให้อาณาจักรล้านช้างถูกสูญเสียความเป็นเอกราชโดยแบ่งแยกเป็น 3 อาณาจักร ได้แก่ อาณาจักรหลวงพระบาง อาณาจักรเวียงจันทน์ และอาณาจักรจำปาศักดิ์ หลังจากนั้นพวกกลุ่มศักดินาในแต่ละอาณาจักรได้แสวงหาหาผลประโยชน์จากภายนอกเพื่อหวังสร้างความแบ่งแยก และเกิดมีการรุกรานกันระหว่างอาณาจักรหลวงพระบาง และอาณาจักรเวียงจันทน์ นับวันยิ่งทำให้ล้านช้างเกิดความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น จนในที่สุดก็ถูกสยามยึดครองล้านช้างปี ค.ศ. 1777¹⁸

ในช่วงแรกที่ประเทศลาวตกเป็นประเทศราชให้แก่สยาม ถือว่าระเบียบการปกครองยังคงไว้แบบเดิม ซึ่งยังมีผู้ปกครองในแต่ละอาณาจักร แต่พอถึงระยะที่ เจ้าอนุวงศ์ผู้ปกครองอาณาจักรล้านช้างเวียงจันทน์ได้ต่อสู้เพื่อกอบกู้อำนาจเอกราชในปี ค.ศ. 1827-1828

¹⁶ บุญมี เทบสีเมือง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11*, น.347-348.

¹⁷ อุคำ พิมวงศา, *ประวัติศาสตร์ พงศาวดารล้านช้าง*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์สำนักงานหนังสือพิมพ์แห่งชาติลาว, 2500), น.196.

¹⁸ สุเนต โปธิสาร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 5*, น.295.

ไม่ประสบความสำเร็จ จากนั้นมาจึงทำให้เวียงจันทน์สูญเสียความเป็นเอกราชอีกครั้งหนึ่ง และมีผู้ปกครองสืบต่อไปได้อีกเลย เพราะเหตุว่า สยามได้บุกเข้าอาณาจักรเวียงจันทน์ และกวาดล้างเอาพลเมืองลาวไปหมด แต่สำหรับสภาพการณ์ปกครองในอาณาจักรล้านช้างหลวงพระบาง และอาณาจักรล้านช้างจำปาศักดิ์ทั้ง 2 อาณาจักรนี้ ยังมีเชื้อสายสันตวงศ์สืบทอดบัลลังก์ต่อมาในแต่ละช่วงระยะ ถือว่าในระหว่าง 2 อาณาจักรนี้ สยามยังคงรักษาการปกครองแผ่นดินไว้เช่นเดิมในฐานะเป็นผู้ปกครองประเทศราชไม่ใช่เจ้าของประเทศราช¹⁹ พอถึงปี ค.ศ. 1887 สยามจึงได้ทำการจัดระเบียบการปกครองในประเทศลาวคืนใหม่ เฉพาะเขตอาณาจักรเวียงจันทน์ และจำปาศักดิ์โดยแบ่งเป็น 4 ภาค ได้แก่ หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก หัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือ หัวเมืองลาวฝ่ายเหนือ หัวเมืองลาวฝ่ายกลาง โดยขึ้นกับข้าหลวงพระยามหาอำมาตยาธิบดี ซึ่งเป็นข้าหลวงใหญ่สูงสุดคนแรก ที่ประจำการอยู่สำนักงานใหญ่อาณาจักรจำปาศักดิ์ และบรรดาหัวเมืองเอกทั้ง 4 ภาคนี้ประกอบด้วย 42 เมือง (อำเภอ) หากรวมทั้งเมืองขึ้นทั้งหมดประกอบด้วย 146 เมือง (อำเภอ) โดยมีคนลาวเป็นเจ้าของ (นายอำเภอ) ในแต่ละเมือง (อำเภอ) และในเขตการปกครองทั้ง 4 ภาคนี้ได้รวมเอาอาณาจักรหลวงพระบางซึ่งมีข้าหลวงไทยประจำอยู่เฉพาะประกอบด้วย อาณาจักรหลวงพระบาง สิบสองพันนา สิบสองจุไทย และหัวพันทั้งห้า²⁰

เมื่อปี ค.ศ. 1891 สยามได้เปลี่ยนแปลงเขตการปกครองลาวคืนใหม่ โดยรวมเอาหัวเมืองลาวฝ่ายตะวันออก และฝ่ายตะวันออกเฉียงเหนือเข้ามารวมกันเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่หนองคายและแต่งตั้งให้ กรมหลวงประจักษ์ศิลปาคม มาเป็นข้าหลวงประจำสำนักงานดังกล่าว ส่วนอาณาจักรหลวงพระบางเปลี่ยนมาเป็นเมืองลาวพุงขาว มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่หลวงพระบาง แต่งตั้งให้ พระยาฤทธิรงค์เศษ เป็นข้าหลวงใหญ่ประจำสำนักงาน และหัวเมืองลาวฝ่ายกลางได้เปลี่ยนมาเป็นเมืองลาวกลางแต่งตั้งให้ กรมมื่น สรรพสิทธิ์ประสงค์ เป็นข้าหลวงประจำโดยมีสำนักงานตั้งอยู่นครราชสีมา ผ่านจากการพิจารณาแล้ว การจัดระเบียบการปกครองในแต่ละเขตเห็นว่า ยังไม่ได้ชี้แจงอย่างชัดเจนตามลำดับเท่าไร เพียงแต่ชี้แจงว่า ทุกองค์กษัตริย์คงต้องสืบต่อปกครองอาณาจักร โดยรับผิดชอบต่อกษัตริย์ไทยที่เป็นผู้มีอำนาจควบคุมทั้งหมด เนื่องจากกษัตริย์ต่าง ๆ ที่ปกครองเมืองเหล่านั้นได้รับอำนาจมาจากกษัตริย์ที่บางกอก จากนั้นมา กษัตริย์ที่บางกอกจึงได้แต่งตั้งบรรดาผู้ปกครองในเขตท้องถิ่นต่าง ๆ พร้อมทั้งมอบอำนาจให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อบริหารจัดการ

¹⁹ สุนต โปธิสาร, *เพ็ญอ่าว*, น.58.

²⁰ สมหมาย ศรีอุดมพันธ์, “การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น.16.

ในเขตท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ปกครองในนามของกษัตริย์บางกอก ทั้งสามารถเกณฑ์แรงงาน และบรรจุข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนเอง สำหรับการปกครองในเขตอาณาจักรจำปาศักดิ์ และอาณาจักรหลวงพระบางยังคงรักษาการปกครองไว้แก่กษัตริย์ลาว แต่ต้องส่งเครื่องบรรณาการ เช่น ต้นไม้ทองและต้นไม้เงินเป็นประจำให้แก่กษัตริย์ที่บางกอก เพราะกษัตริย์ที่บางกอกเป็นผู้แต่งตั้งบรรดากษัตริย์ขึ้นครองบัลลังก์ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งในชั้นสูงของอาณาจักรล้านช้างหลวงพระบาง และอาณาจักรจำปาศักดิ์ทั้งสามารถลงโทษหรือขับออกจากราชบัลลังก์ได้²¹

ประเทศลาวตกเป็นเมืองขึ้นให้แก่สยามนานถึง 115 ปี ในระหว่าง ปี ค.ศ. 1778-1893 จบลงโดยการรุกรานและใช้อำนาจบังคับให้สยามรับรู้อำสสิทธิ์ในดินแดนฝั่งซ้าย และดินแดนอีกส่วนหนึ่งทางฝั่งขวาของแม่น้ำโขงในปี ค.ศ. 1893 จากนั้นฝรั่งเศสจึงได้ประกาศให้ประเทศลาวเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของอินโดจีนฝรั่งเศส พร้อมทั้งจัดตั้งการปกครองในประเทศลาว โดยพื้นฐานสนธิสัญญาระหว่างฝรั่งเศสกับสยามที่ได้ลงนามในบางกอกเพื่อกำหนดเขตแดนอินโดจีน ลาว และสยาม²²

3.1.2.2 การปกครองลาวในระยะตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสครั้งที่ 1 ค.ศ. 1893 - 1945

ภายหลังฝรั่งเศสได้ดำเนินสงครามรุกราน และยึดครองประเทศเวียดนาม และกัมพูชาสำเร็จแล้ว ก็สืบต่อขยายอิทธิพลเข้ามายึดครองอาณาจักรลาวล้านช้างปี ค.ศ. 1893 ซึ่งได้ตกลงมอบสิทธิอำนาจการปกครองทั้งหมดให้แก่ฝรั่งเศสปกครองในวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1887 ทั้งนี้ในช่วงเวลานั้นอาณาจักรลาวล้านช้างยังขึ้นกับสยามอยู่²³ อย่างไรก็ตาม การปกครองลาวในระยะฝรั่งเศสปกครอง ถึงแม้ประเทศจะถูกกำหนดให้รวมกันเป็นหนึ่งเดียว แต่ลักษณะการปกครองไม่เหมือนกัน เช่น อาณาจักรจำปาศักดิ์และอาณาจักรเวียงจันทน์มีรูปแบบการปกครองในลักษณะที่เป็นหัวเมืองขึ้น ส่วนอาณาจักรหลวงพระบางมีลักษณะการปกครองในรูปแบบอารักขา โดยอนุญาตให้เจ้าแผ่นดินของประเทศลาวสามารถขึ้นครองราชย์บัลลังก์ของตนต่อไปได้ แต่ถ้าเป็นการร่างราชดำรัสหรือข้อตกลงต่าง ๆ นั้นต้องได้รับการยินยอมจากข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสทั้งหมด²⁴ บรรดาผู้ปกครองแขวง (จังหวัด)

²¹ สมหมาย ศรีอุดมพันธ์, *เพ็ญอ่าง*, น.16.

²² พงสวัสดี บุบผา, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 3*, น.13.

²³ พูทอง แสงอาคม, *ชาติลาว คนลาวอดีตและปัจจุบัน*, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์ นครหลวง, 2012), น.82.

²⁴ มหาสีลา วีระวงส์, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 9*, น.58.

ต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตอาณาจักรหลวงพระบางได้รับอำนาจมาจากการแต่งตั้งโดยเจ้าแผ่นดิน ตามการเห็นชอบของข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสที่ประจำการอยู่ในประเทศลาว สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการในทุกแขวง (จังหวัด) ที่ขึ้นกับอาณาจักรหลวงบาง ข้าหลวงใหญ่ได้แต่งตั้งผู้สำเร็จราชการประจำอินโดจีนเป็นผู้ตรวจสอบและควบคุมดูแล การปกครองในรูปแบบอารักขานี้ประกอบด้วย 4 แขวง (จังหวัด) ด้วยกัน เช่น หลวงพระบาง ชัยบุรี หัวของ และฝ่งสาลี ในภาคส่วนนี้ประกอบด้วยสภาครอบครัวของเจ้าแผ่นดิน หอสนามหลวง ราชเลขาณุกการ และมหาอุปราช ซึ่งเป็นผู้ที่สำเร็จราชการแทนพระเจ้าแผ่นดิน ทั้งดูแลด้านความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในทั่วเขตอาณาจักร ราชเลขาณุกการรับผิดชอบต่อหน้าที่ในพระราชวัง หอสนามหลวง ส่วนฝ่ายรัฐบาลเจ้าแผ่นดินได้แต่งตั้งสมาชิก 3 คนตามกานตกลงของข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส สมาชิกหอสนามหลวงรับผิดชอบในหน้าที่ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงโยธาธิการ กระทรวงการคลัง การค้าและการเกษตร แต่สำหรับการปกครองในเขตหัวเมืองขึ้นในแต่ละแขวง (จังหวัด) ถือว่าให้ขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสประจำลาว โดยมีการจัดตั้งเป็นองค์การคล้ายคลึงกับรัฐบาล ทำหน้าที่ในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งรับหน้าที่ในการควบคุม และรับผิดชอบต่อหอสนามหลวงที่อาณาจักรหลวงพระบาง โดยแบ่งออกเป็นบรรดากองต่าง ๆ ได้แก่ กองตำรวจ กองกลาง กองภาษี กองป่าไม้ กองทะเลเบียน กองการคลัง ฯลฯ ในเขตการปกครองหัวเมืองดังกล่าวยังประกอบด้วยรองข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ตรวจตราทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งในระดับชั้นสูงด้วย ส่วนเขตการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย แขวง (จังหวัด) เมือง (อำเภอ) ตาแสง บ้าน (หมู่บ้าน) นอกจากนี้แล้ว ยังประกอบด้วยกอง โดยจัดตั้งขึ้นในเขตที่ไม่สามารถสร้างให้เป็นเมือง (อำเภอ) ได้ กองปกครองด้วยนายกอง สำหรับการปกครองในแต่ละแขวง (จังหวัด) มีการจัดระเบียบการปกครองคล้ายคลึงกับส่วนกลาง ปกครองโดยข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส ซึ่งถือว่าเป็นชั้นการปกครองสูงสุดและมีเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เป็นรอง ในนั้นประกอบด้วยรองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) 1-2 คน ส่วนเมือง (อำเภอ) ปกครองโดยเจ้าเมือง (นายอำเภอ) ประกอบด้วยอุปราชเป็นรอง และมีบรรดาเสมียนรวมทั้งผู้ช่วยงานจำนวนหนึ่ง แต่สำหรับ เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เจ้าเมือง (นายอำเภอ) และนายกองได้รับการแต่งตั้งจากข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส ส่วนตาแสงได้รับการแต่งตั้งจากผู้ใหญ่บ้านต่าง ๆ ที่สังกัดในเขตตาแสงนั้น โดยผ่านการรับรองจากนายอำเภอ นอกจากนี้

ยังประกอบด้วยนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในบ้าน (หมู่บ้าน) ภายใต้การตกลง และรับรองจากนายอำเภอและตาแสง²⁵

3.1.2.3 กานปกครองในช่วงระยะตกเป็นเมืองขึ้นของญี่ปุ่น ค.ศ. 1945

เมื่อประเทศฝรั่งเศสพ่ายแพ้แก่ประเทศเยอรมัน ญี่ปุ่นจึงได้ประกาศให้บรรดาประเทศอาณานิคมในอินโดจีนต้องสิ้นสุดลง หลังจากนั้นญี่ปุ่นได้เข้ายึดครองแผ่นดินลาว และขับไล่กองทัพของฝรั่งเศสออกจากแผ่นดินของประเทศลาว เมื่อญี่ปุ่นครอบครองประเทศลาวแล้ว ในขณะเดียวกันนั้นญี่ปุ่นได้กดดันให้ เจ้าศรีสว่างวงศ์ ประกาศเอกราชจากการปกครองของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1945 และยอมอยู่ภายใต้การปกครองของญี่ปุ่นในวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 1945²⁶ การปกครองประเทศลาวภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่นไม่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองมากนัก หากเพียงแต่เปลี่ยนตัวผู้ปกครองเป็นชาวญี่ปุ่นเท่านั้น และจัดตั้งสภาที่ปรึกษาสูงสุด โดยข้าหลวงของชาวญี่ปุ่น สุดท้ายญี่ปุ่นก็จำต้องหนีออกจากประเทศลาว ด้วยเหตุผลที่ว่าญี่ปุ่นได้รับความเสียหายจากฝ่ายสัมพันธมิตร²⁷ เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ทิ้งระเบิดปรมาณูลงใส่เกาะฮิโรชิมาและนาซากาซากิเมื่อวันที่ 6 และ วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1945²⁸

3.1.2.4 การปกครองลาวในช่วงระยะตกเป็นเมืองขึ้นฝรั่งเศสครั้งที่ 2 ค.ศ. 1945-1953

จากเหตุการณ์ที่ญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยยอมแพ้ต่อฝ่ายสัมพันธมิตร ซึ่งทำให้ญี่ปุ่นจำเป็นต้องถอนกำลังทหารของตนกลับคืนสู่ประเทศ²⁹ หลังจากญี่ปุ่นถอนทัพจากประเทศลาว กองกำลังของฝรั่งเศสที่ได้หลบซ่อนอยู่ประเทศลาวก็ได้กลับเข้ามาที่หลวงพระบาง

²⁵ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, “การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.25.

²⁶ พูทอง แสงอาคม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 23*, น.100.

²⁷ สัมพันธมิตร หมายถึง ประเทศมหาอำนาจซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต อังกฤษ ฝรั่งเศส และจีนที่รวมเป็นแกนร่วมรบกับกลุ่มประเทศฝ่ายอักษะ (ส่วนฝ่ายอักษะเป็นกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางการทหาร โดยสู้รบกับฝ่ายสัมพันธมิตรในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบด้วย 3 ประเทศหลัก ได้แก่ นาซี เยอรมัน อิตาลี)

²⁸ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25* น.26.

²⁹ พงสวัสดิ์ บุบผา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.37.

โดยอาศัยการร่วมมือจากกลุ่มคนลาวที่นิยมชาติฝรั่ง เพื่อเรียกร้องและฟื้นฟูองค์การของตน ในนั้นประกอบด้วยข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศสที่ถูกญี่ปุ่นปล่อยตัวออกจากเรือนจำ (The prison) ได้พบกับ เจ้าเพชรราช (มหาอุปราช) โดยแจ้งให้ทราบว่า จะสืบต่อเป็นข้าหลวงใหญ่ประจำประเทศลาวอีกครั้ง แต่ถูกปฏิเสธ เพราะฝรั่งเศสได้หมดสิทธิในการปกครองประเทศลาวเริ่มแต่วันที่ฝรั่งเศสพ่ายแพ้ให้แก่ญี่ปุ่นไปแล้ว แต่ฝรั่งเศสก็ยังพยายามหาวิธีเข้าเฝ้าพระเจ้าแผ่นดินที่หลวงพระบาง และบังคับให้ ประเทศลาวต้องอยู่ภายใต้การครอบครองของฝรั่งเศส แต่สำหรับการกลับมาของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ได้ทำให้มหาอุปราช และนายกรัฐมนตรี รวมทั้งบรรดาคณะผู้นำฝ่ายแนวลาวอิสระยืนยันคำประกาศ เอกราชฉบับวันที่ 8 เมษายน ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นคำประกาศของ เจ้าศรีสว่างวงศ์ ได้ประกาศความเป็น เอกราชจากการปกครองจากฝรั่งเศสในระยะแรก โดยจุดประสงค์เพื่อการประกาศรวมดินแดนประเทศ ลาวทั้งหมดให้เป็นอาณาจักรลาวเอกราชในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1945 เจ้าเพชรราชในนามผู้ซึ่งเป็น มหาอุปราช และนายกรัฐมนตรี จึงได้เสนอให้ เจ้าศรีสว่างวงศ์ ขึ้นครองอาณาจักร แต่พระองค์ได้แถลง ว่าให้อาจักรหลวงพระบางยังคงอยู่ภายใต้อารักขาของฝรั่งเศสต่อไป จึงเป็นสาเหตุทำให้ฝ่ายแนวลาว อิสระไม่พอใจเป็นอย่างมากพร้อมทั้งได้ประกาศรวมลาวในวันที่ 15 กันยายน 1945 โดยไม่รับรู้สิทธิใด ๆ ของฝรั่งเศสในประเทศลาว ประเทศลาวคือประเทศที่มีอิสระโดยปราศจากพันธะใด ๆ ต่อฝรั่งเศส เมื่อฝรั่งเศสทราบจากเหตุการณ์ดังกล่าว จึงได้เสนอต่อ เจ้าศรีสว่างวงศ์ เพื่อกีดกันมิให้เจ้าเพชรราช มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองใด ๆ ในที่สุดเจ้าศรีสว่างวงศ์ก็ได้ใช้มาตรการโดยขับเจ้าเพชรราชออกจาก ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมหาอุปราชในวันที่ 2 ตุลาคม 1945³⁰

ภายหลังที่ได้เผชิญกับเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ บรรดาคณะกรรมการราษฎร ก็ได้ถูกแต่งตั้งขึ้นที่เวียงจันทน์ โดยเลือกเอาบรรดาตัวแทนของประชาชนเข้าร่วม ได้แก่ ข้าราชการ ชั้นผู้ใหญ่ที่มีน้ำใจรักชาติ นายทุนรวมถึงพวกปัญญาชน ฯลฯ ซึ่งได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้ง รัฐบาล และเตรียมการร่างรัฐธรรมนูญ จากนั้นจึงได้ผ่านร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และจัดตั้งสภา แห่งชาติชั่วคราวขึ้น นำโดยรัฐบาลลาวอิสระ แต่เจ้าแผ่นดินไม่ยอมให้การรับรองแก่รัฐบาลลาวอิสระ จนในที่สุดรัฐบาลชั่วคราว จึงลงมติปลด เจ้าศรีสว่างวงศ์ ออกจากราชบัลลังก์ในวันที่ 20 ตุลาคม ค.ศ. 1945 จากนั้นมาฝ่ายแนวลาวอิสระจึงได้ส่งสารไปยังเจ้าแผ่นดิน เพื่อขอให้เจ้าแผ่นดินขึ้น ครองราชย์ บนพื้นฐานรัฐธรรมนูญ ในวันที่ 23 เมษายน 1946 และอีกไม่นานเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 1945 พระองค์ได้ออกพระราชดำรัสเกี่ยวกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พร้อมทั้งได้รับรอง เอาจริงการรักษาคำมั่นในกล่มสหพันธ์ สำหรับข้าราชการการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

³⁰ พงสวัสดี บุบผา, *เพ็ญอ้าว*, น.37-38.

กองทัพแห่งชาติและกองทัพรักษาพระองค์รวมถึงข้าราชการชั้นกระทรวง ทบวง กรม³¹

หลังจากที่ฝรั่งเศสได้บุกโจมตีประเทศลาวทำให้ฝ่ายรัฐบาลลาวอิสระข้ามแม่น้ำโขงมาอยู่ที่ประเทศไทย โดยจัดตั้งเป็นรัฐบาลแนวลาวอิสระพัตถ์ขึ้น ในช่วงระยะนี้ที่เวียงจันทน์ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยมีชาวฝรั่งเศสเป็นผู้ช่วยบรรดาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์จำนวน 44 ท่าน ภายหลังร่างเสร็จจึงถูกประกาศใช้ในวันที่ 11 พฤษภาคม 1947 ตามพระราชดำริของเจ้าศรีสว่างวงศ์ ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรี คณะรัฐบาล รัฐมนตรีทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ โดยการรับรองจากสภาแห่งชาติ สำหรับการปกครองในส่วนท้องถิ่นถือว่ายังรักษาโครงสร้างแบบเดิม เช่น การปกครองในชั้นแขวง (จังหวัด) กอง ตาแสง และซันบ้าน (หมู่บ้าน) ส่วนฝ่ายรัฐบาลลาวอิสระในช่วงระยะนี้ มีความแข็งแกร่งสามารถขยายพื้นที่โดยพร้อมสู้รบกับกองกำลังของฝรั่งเศส ถึงแม้การปกครองประเทศลาวในระยะนี้จะมีรัฐธรรมนูญบังคับใช้ และกำหนดให้ “ราชอาณาจักรลาวเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกออกมิได้ตั้งอยู่ในลัทธิประชาธิปไตยและสังคมนิยมประกอบด้วยอาณาจักรหลวงพระบาง และบรรดาแขวงต่าง ๆ ที่อยู่ในการปกครองของฝรั่งเศส”³² แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยพหุคูณแล้ว ฝรั่งเศสไม่เคยยอมรามือจากการครอบครองประเทศลาวแต่อย่างใด เมื่อปี ค.ศ. 1950 ฝรั่งเศสได้ชื้อบายและเก็บเกณฑ์ประชาชนลาวผู้ที่มีอายุเริ่มตั้งแต่ 16 ปี ถึง 45 ปี ไม่เว้นแม้แต่เด็กนักเรียนต้องเข้ามาเป็นทหารรับใช้ให้แก่ฝรั่งเศสเท่านั้น³³ จนในที่สุดกระบวนการฝ่ายรัฐบาลอิสระจึงสามารถขยายพื้นที่และสู้รบกับกองกำลังของฝรั่งเศส และฝรั่งเศสเห็นควรมองว่าไม่อาจที่จะควบคุมสถานการณ์ไว้ได้เพราะกำลังของฝ่ายรัฐบาลลาวเหนือกว่า จึงยอมให้เอกราชแก่ประชาชนลาวในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1953³⁴ ซึ่งในขณะเดียวกันเวียดนามก็ได้มีการสู้รบกับฝรั่งเศส เพื่อความเป็นเอกราช เวียดนามสามารถรบชนะกองทัพฝรั่งเศสในเดียนเบียนฟู (Dien Bien Phu)³⁵ ซึ่งเป็น

³¹ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.27.

³² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศลาว ค.ศ. 1947, มาตรา 1.

³³ กรมการเมืองศูนย์กลางพรรค, สรุปสงครามประชาชนภายใต้กานนำพาของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ค.ศ. 1945 - 1975, พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.), (นครหลวงเวียงจันทน์ : จัดพิมพ์โดยคณะโฆษณอบรมศูนย์กลางพรรค, 2004), น.88.

³⁴ บุญช่วย ศรีสวัสดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.53-54.

³⁵ เดียนเบียนฟู เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดเดียนเบียนมีชื่อเดิมว่า “แก่ง” ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของประเทศเวียดนามห่างจากกรุงฮานอยประมาณ 200 กิโลเมตร เคยเป็นที่รบยุทธการระหว่างฝรั่งเศสกับเวียดนามเมื่อปี ค.ศ. 1954.

สาเหตุการปราชัยของฝรั่งเศสอยู่ในอินโดจีนอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้ฝรั่งเศสจึงตกลงทำสัญญาเจนีวา³⁶ เพื่อการฟื้นฟูสันติภาพในอินโดจีนในวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 1954³⁷ หลังจากที่ฝรั่งเศสได้ประกาศยอมแพ้สงคราม และคืนความเป็นเอกราชให้แก่ เวียดนาม ลาว และกัมพูชา จึงส่งผลให้ฝ่ายแนวลาวอิสระมีเอกราชในการปกครองตนเอง ซึ่งได้รวมเอาแขวงผังสาลี (จังหวัดผังสาลี) และข้าเหนือรวมเข้ากับราชอาณาจักรลาวในวันที่ 18 พฤศจิกายน 1957 สัญญาเจนีวาฉบับนี้ได้ทำให้ทุกฝ่ายรับรู้เกี่ยวกับความเป็นเอกราช อธิปไตย และอาณาเขตของ 3 ชาตินิโตนจีน ทั้งกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองในประเทศลาว ซึ่งในช่วงระยะนี้ประเทศลาวมี 2 รัฐบาล คือ ฝ่ายรัฐบาลราชอาณาจักร และฝ่ายรัฐบาลลาวต่อต้าน ในที่สุดผ่านการเจรจาต่อรองที่ประชุมจึงมีการตกลงเป็นเอกภาพกันให้ใส่ชื่อว่า “ฝ่ายประเทศลาว” ตามสนธิสัญญาเจนีวา แต่ในส่วนที่เป็นกำลังของฝ่ายรัฐบาลต่อต้านที่ได้ดำเนินงานตามแขวง (จังหวัด) ต่าง ๆ ถูกจัดให้มารวมตัวกันใน 2 แขวง (จังหวัด) คือ ผังสาลี และข้าเหนือ ในขณะเดียวกัน ผู้นำของฝ่ายแนวลาวอิสระจึงได้เปลี่ยนชื่อจากแนวลาวอิสระมาเป็น “แนวลาวยุติธรรม” (Lao patriotic Front) เมื่อวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1956³⁸ ในที่สุด 2 แขวง (จังหวัด) ที่เป็นเอกราชก็ได้รวมเข้ากันเป็นราชอาณาจักรลาว เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1957 และได้แต่งตั้งผู้ปกครองในอาณาจักรตามความชอบธรรม³⁹

3.1.3 การปกครองในระบอบการต่อสู้เพื่อชาติและการปฏิวัติ ค.ศ. 1953-1975

ประเทศลาวได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส ค.ศ. 1953 โดยรู้แจ้งจากการที่ฝรั่งเศสยอมเซ็นสัญญาเจนีวา เพื่อการฟื้นฟูสันติภาพในอินโดจีน ค.ศ. 1954 และในวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1955 ได้มีการเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันนั้น การเลือกตั้งดังกล่าวไม่ได้เป็นไปตามจุดประสงค์ของฝ่ายราชอาณาจักรผู้ซึ่งยอมให้การร่วมมือกับอเมริกา เพื่อหวังชนะการเลือกตั้งที่มุ่งประสงค์ให้สภาผู้แทนสนับสนุนนโยบายการทำสงครามรับใช้อเมริกา จนในที่สุดจึงได้ลาออกจากตำแหน่งในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1956⁴⁰ และได้รวม 2 แขวง (จังหวัด) เข้ากับอาณาจักรในปี ค.ศ. 1957 เป็นต้นมา ถึงแม้ประเทศลาวจะได้รับเอกราชจากฝรั่งเศส แต่อเมริกาก็เข้ามาแทนที่ฝรั่งเศส โดยยอมให้การช่วยเหลือ

³⁶ สัญญาเจนีวา หมายถึง สัญญาว่าด้วยการยุติสงครามใน เวียดนาม ลาว และกัมพูชาโดยมีจุดประสงค์เพื่อการฟื้นฟูสันติภาพในอินโดจีน.

³⁷ พงสวัสดิ์ บุบผา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น. 63.

³⁸ พงสวัสดิ์ บุบผา, *เพ็ญอ้าง*, น. 63-64.

³⁹ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น. 28.

⁴⁰ สุเนต โปธิสาร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น.818 - 819.

ทางด้านเศรษฐกิจ แต่ช้อนกลุ่บายเพื่อหวังปราบปรามกระบวนการต่อต้านในอินโดจีน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้รัฐบาลผสมแห่งชาติครั้งที่ 1 ต้องถูกลาออกด้วย เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1958 จากนั้นมา จึงมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารโดย ผุย ชนะนิกร และได้ดำเนินด้วยนโยบายให้เป็นไปตามแบบแผน ของอเมริกา โดยประกาศว่า สนธิสัญญาเจนีวานั้นไม่มีอะไรข้องเกี่ยวกับระหว่งคู่ภาคี เพราะปฏิบัติไปแล้ว และก็จบลงโดยสมบูรณ์แล้ว ในที่สุดก็ดำเนินการปิดล้อมและใช้กำลังต่อฝ่ายแนวลาารักชาติ ทั้งสู้รบ กับทหารที่พร้อมจะเข้าร่วมกองทัพแห่งชาติภายใต้สัญญาเจนีวา ค.ศ. 1954 และสั่งปลดข้าราชการ ฝ่ายแนวลาารักชาติในข้อหากบฏ จากนั้นรัฐบาลแนวลาารักชาติจึงได้แยกตัวออกจากราชอาณาจักร และกับคืนสู่เขตที่มั่นใน 2 แขวง (จังหวัด)⁴¹ แต่ไม่ได้ทำให้เกิดผลดีต่อฝ่ายอาณาจักรด้วยซ้ำ หากยังเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายราชอาณาจักรด้วยตนเองเพื่อกานช่วงชิงอำนาจ⁴²

มาถึงวันที่ 8 สิงหาคม 1960 มีกองกำลังทหารโคตรมฝ่ายราชอาณาจักร นำโดย ร้อยเอกกองแลทำการรัฐประหารรัฐบาลภายใต้การนำของ นายสมสนิท บนพื้นฐานกำลังการเมือง สามกลุ่ม ได้แก่ ฝ่ายขวาเป็นกำลังของ นายสมสนิทที่ตั้งรัฐบาลอยู่สะพานนะเขต รวมทั้งรัฐบาล ของฝ่ายรัฐประหาร โดยฝ่ายเป็นกลางของ สุวันภูมิมา ตลอดจนกลุ่มการเมืองของแนวลาารักชาติ เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ ได้ทำให้มีการจัดตั้งรัฐบาลผสมสามฝ่ายขึ้นมา ในวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1962 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และมีบรรดาสมาชิก 19 ท่าน ฝ่ายเป็นกลางมี 11 ท่าน ฝ่ายแนวลาารักชาติ และฝ่ายขวาได้คนละ 4 ที่นั่ง และได้ตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายละ 1 ตำแหน่ง แต่ก็ยังไม่สำเร็จ ประสบกับปัญหาในการดำเนินงาน เพราะรัฐบาลฝ่ายขวาไม่มีความจริงใจ จึงเกิดมีการสลายการรวมตัว ในครั้งนี้ และเมื่อวันที่ 29 เมษายน 1963 กองทัพภาคห้าได้ทำการรัฐประหาร โดยให้มีการเปลี่ยนตัว รัฐมนตรีฝ่ายแนวลาารักชาติ สุดท้ายก็แยกเป็นสองฝ่ายเช่นเคย คือ ฝ่ายขวาและฝ่ายแนวลาารักชาติ⁴³

เมื่อปี ค.ศ. 1969 - 1973 ในเขตปลดปล่อยรวมเอา 4/5 ของเนื้อที่ทั้งหมด พลเมือง ก็มีมากกว่าครึ่งหนึ่งของพลเมืองทั่วประเทศ และมีการจัดระเบียบภายใน โดยถือเอาแนวลาารักชาติ เป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุด ผู้แทนในที่ประชุมต้องได้รับอำนาจมาจากประชาชน และมีการจัดประชุม อิงตามสถานการณ์ คณะบริหารงานศูนย์กลางแนวลาารักชาติประกอบด้วย 40 ท่าน และมีคณะกรรมการ ประจำ 11 ท่าน ในนั้นประกอบด้วยประธาน 1 ท่าน และรองประธาน 3 ท่าน นอกจากนี้แล้วยังประกอบด้วยบรรดาห้องกรต่าง ๆ ได้แก่ ห้องกรต่างประเทศ ห้องกรปกครอง ห้องกรเศรษฐกิจ และห้องกรโฆษณาอบรมต่าง ๆ การปกครองประเทศลาวในระยะนี้ได้แบ่งเป็น 3 เขต เช่น การปกครอง

⁴¹ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.29.

⁴² *เพ็งอ้าง*, น.29.

⁴³ *เพ็งอ้าง*, น.29.

รัฐบาลเวียงจันทน์ การปกครองเขตปลดปล่อยของแนวลาวยุทธ และเขตเป็นกลางโดยกำหนดให้นครเวียงจันทน์เป็นที่ทำการของรัฐบาลผสมชั่วคราว และหลวงพระบางเป็นที่ทำการของคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ⁴⁴

ในระยะดังกล่าวนี้ คณะรัฐมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ และรัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติได้รับรองเอาระเบียบการชั่วคราวเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาผู้แทนประชาชน รวมถึงคณะกรรมการปกครองชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นแขวง (จังหวัด) ชั้นเมือง (อำเภอ) และชั้นตาแสง ทั้งให้การรับรองระเบียบการชั่วคราวเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนประชาชน และคณะกรรมการปกครองทั้ง 3 ชั้นในวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1975 ถูกดำเนินภายใต้ระเบียบการดังกล่าวทั่วประเทศ และได้จบลงภายในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1975 ในขณะเดียวกัน สมเด็จเจ้าสุภานุวงศ์ ในฐานะประธานคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ และประกอบด้วย เจ้าสุวันภูมิมา นายกรัฐมนตรีผสมชั่วคราวแห่งชาติ ได้ตกลงประกาศยุบองค์การทั้ง 2 และมอบอำนาจทั้งหมดให้แก่ที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ เป็นผู้ตกลงปัญหาของประเทศ ในวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ. 1975 ที่ประชุมผู้แทนทั่วประเทศ ซึ่งได้เปิดขึ้นที่นครหลวงเวียงจันทน์ โดยตกลงให้พระมหากษัตริย์สละราชสมบัติ เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 1975⁴⁵ ซึ่งมีผู้แทนเข้าร่วมด้วย 246 ท่าน ที่ประชุมได้รับรองเอากฎการประยุบลีกคณะมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ และรัฐบาลผสมชั่วคราวแห่งชาติ ทั้งรับรองเอากฎการสละบัลลังก์ของ เจ้าสีสว่าง วัดทะนารับรองเอากฎการจัดตั้งระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าสุภานุวงศ์เป็นประธานประเทศ (ประธานาธิบดี) คนแรก รับรองเอากฎการจัดตั้งองค์การสภาประชาชนสูงสุด แต่งตั้งคณะรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ท่านไกสร พรมวิหาร และรับรองเอากฎการดำเนินงานของรัฐบาลครั้งนี้ด้วย⁴⁶

3.1.4 การปกครองลาวหลังการสถาปนา ค.ศ. 1975

ประเทศลาว ได้รับการสถาปนาเป็น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ขึ้นอย่างเป็นทางการในวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ภายใต้การนำพาโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาว

⁴⁴ เฝิงอ้วง, น.30.

⁴⁵ ศุขปริดา พนมยงค์, เรียนรู้อะไรประวัติศาสตร์ลาวผ่านชีวิตเจ้าสุภานุวงศ์, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2552), น.188-189.

⁴⁶ ศุขปริดา พนมยงค์, เฝิงอ้วง, น.31.

เพียงพรรคเดียว⁴⁷ ซึ่งเป็นวันที่ประเทศลาวได้พ้นออกจากการครอบครองของต่างชาติ และรับรู้เอกราช โดยสมบูรณ์ เหตุการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของชาติลาว โดยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตยมาเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว ด้วยการยินยอมและเห็นด้วยจากประธานคณะมนตรีพิสมการเมืองแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีผสมชั่วคราวแห่งชาติ ทั้งสองได้ตกลงมอบอำนาจทั้งหมดให้แก่คณะผู้แทน ในที่ประชุมใหญ่ผู้แทนทั่วประเทศเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาสำคัญของชาติ เมื่อมีการประกาศยุบองค์การ ทั้งสองในวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1975 และมาถึงวันที่ 2 ธันวาคม 1975 ที่ประชุมผู้แทนทั่วประเทศ ได้เปิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งได้รับรองการประกาศยุบรัฐบาลผสมชั่วคราวและคณะมนตรีพิสมการ เมืองแห่งชาติ ทั้งให้การรับรองการสละบัลลังก์ของ เจ้าศรีสว่างวัฒนา และรับรองเอกราชจัดตั้ง ระบอบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว นับว่าเป็นผลงานอันยิ่งใหญ่แห่งการนำพา ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ซึ่งได้นำพาประชาชนลาวให้เคารพและรักในความสามัคคีเพื่อร่วมแรงกันสู้รบ จนในที่สุดก็สามารถสถาปนาตนเองให้เป็นอิสระได้อย่างแท้จริง⁴⁸ หลังจากพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ยึดอำนาจได้สำเร็จแล้ว จึงได้จัดระเบียบการปกครองเสียใหม่ เพราะเห็นว่าโครงสร้างการปกครอง ในระบอบเก่าที่มีลักษณะกึ่งศักดินา ดำรงอยู่ได้เพราะได้รับการสนับสนุนด้านเศรษฐกิจจากองค์การ ช่วยเหลือการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for international Development) เท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ส.ป.ป.ลาว จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการปกครอง เพื่อขยายระบอบประชาธิปไตยประชาชน โดยจุดประสงค์เพื่อสร้างพื้นฐานให้มีความสอดคล้องและ ดำเนินตามระบอบสังคมนิยม⁴⁹

หลังการสถาปนาประเทศเพื่อก้าวสู่ระบอบใหม่ ส.ป.ป.ลาว ได้รับรองเอาสถาบัน การเมืองการปกครอง อันได้แก่ ประธานประเทศ สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) รัฐบาล (กระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง กรม และข้าราชการต่าง ๆ) แต่บรรดาโครงสร้างสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมมีการปรับปรุงหรือมีการปฏิรูปบ่อยครั้ง เพื่อรับประกันความสอดคล้องกับการขยายตัว

⁴⁷ แวง พลังวรรณ, บุญทะนง ชมไชพน, เวียงจันทน์ 450 ปี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2553), น.264.

⁴⁸ ไกรสร พรหมวิหาร, รายงาน30ปีแห่งการปฏิวัติและการเมืองของลาว, พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.), (กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 1976), น.153.

⁴⁹ คณะโฆษณอบรมศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, มาตรฐานความรู้ด้านทฤษฎี การเมืองขั้นพื้นฐาน, 2003, น.64.

ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศในแต่ละระยะ ดังนั้น เพื่อความชัดเจน ผู้จัดทำจะนำเสนอในเรื่องนี้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุงล่าสุด ค.ศ. 2015 และ กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลฉบับปรับปรุงล่าสุด ค.ศ. 2015 เป็นเกณฑ์สำคัญในการชี้แจงเกี่ยวกับสถาบันต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.4.1 ประธานประเทศ (President of the country)

ประธานประเทศเป็นประมุขรัฐแห่ง ส.ป.ป.ลาว เป็นตัวแทนให้แก่ปวงชนลาวทั้งภายในและต่างประเทศ เป็นแม่ทัพกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยให้แก่ปวงชนเพื่อรับประกันความเป็นเอกราช อำนาจอธิปไตย และความมั่นคงของชาติ⁵⁰ ประธานประเทศได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้ง จากสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) โดยเสียงข้างมากเกินกว่าสองในสาม (2/3) ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด ประธานประเทศมีอายุการสมัยละ 5 ปี เท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และสามารถดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย⁵¹

ประธานประเทศ ส.ป.ป.ลาว มีอำนาจหน้าที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ให้การรับรองแล้ว สร้างรัฐบัญญัติ และรัฐดำรัส เรียกประชุมและเป็นประธานที่ประชุมพิเศษของรัฐบาล เข้าร่วมการประชุมของคณะประจำสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) กรณีจำเป็น แต่งตั้งโยกย้ายหรือปลดตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐบาลเมื่อมีการรับรองจากสภาแห่งชาติ แต่งตั้งโยกย้ายหรือปลดตำแหน่งรองประธานศาลประชาชนสูงสุด รองหัวหน้าองค์กรอัยการสูงสุด และรองประธานองค์กรตรวจสอบแห่งรัฐ ตามการเสนอของประธานหรือหัวหน้าองค์กรดังกล่าว ให้การตกลงเลื่อนชั้นหรือปลดชั้นพลตำรวจและพลทหารตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการประธานประเทศ แต่งตั้งผู้ต่างหน้าให้ไปประจำการอยู่ต่างประเทศ หรือเรียกกลับคืนประเทศ ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี ทั้งให้การรับรองผู้ต่างหน้าจากต่างประเทศที่มาประจำการใน ส.ป.ป.ลาว ประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้งระดับชาติ วันเลือกตั้ง รวมถึงจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้ง จำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงในแต่ละเขตเลือกตั้ง ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ประกาศสงครามหรือสันติภาพตามการตกลงของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ตกลงมอบเหรียญค่าแห่งชาติ เหรียญเกียรติคุณ เหรียญชัย เหรียญประดับยศสูงสุดแห่งรัฐ และตกลงให้การยกย่องตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี ตกลงให้อภัยโทษตามการเสนอของรัฐบาล ประกาศให้นิรโทษกรรมหลังมีการรับรองจากสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ตกลง

⁵⁰ มาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

⁵¹ มาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

ให้การลี้ภัยทางการเมืองแก่คนต่างประเทศ และตกลงหาหรือลงนามในสนธิสัญญาสากลที่ได้เซ็นรับรองกับต่างประเทศ⁵²

รองประธานประเทศได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้ง โดยสภานิติบัญญัติ ด้วยเสียงข้างมากเกินกว่าสองในสาม (2/3) ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ที่เข้าร่วมประชุม ปฏิบัติหน้าที่ตามการมอบหมายจากประธานประเทศ ทั้งเป็นผู้รักษาการแทนจนกว่าสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) จะเลือกตั้งประธานประเทศคนใหม่เข้ามาเปลี่ยนแทน⁵³

3.1.4.2 สภาแห่งชาติ (The National Assembly)

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ฉบับปรับปรุง ปี ค.ศ. 2015 กำหนดให้สภาแห่งชาติเป็นองค์กรตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชนลาว เป็นองค์กรสูงสุดของอำนาจรัฐ ทั้งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีบทบาทในการรับรองรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ทั้งให้การตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติ และดำเนินการติดตามตรวจตราการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายของบรรดาองค์การจัดตั้งรัฐ⁵⁴ นอกจากนี้ สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ดังเช่น อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ด้านการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติ และอำนาจหน้าที่ด้านการติดตามตรวจตรา⁵⁵ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติโดยการพิจารณารับรองบรรดานิติกรรมต่าง ๆ ตามบทบาทของตน เช่น การพิจารณารับรองรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พิจารณารับรองแผนการสร้าง และปรับปรุงกฎหมาย พิจารณารับรองการยกเลิกหรือลบล้างการเข้าร่วมสนธิสัญญาที่ ส.ป.ป.ลาว เป็นภาคีและสัญญาสากลในระดับชาติตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี พิจารณารับรองแผนการ 5 ปีของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) พิจารณารับรองเอาแผนการ 5 ปีขององค์การอัยการประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนสูงสุด และองค์การตรวจสอบแห่งรัฐ ยกเลิกนิติกรรมของภาคส่วนต่าง ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เว้นแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชนสูงสุด และศาลประชาชนสูงสุด มอบสิทธิให้แก่คณะประจำสภาแห่งชาติ ให้การตกลงแก้ไขปัญหาของงานที่เห็นว่ามีควมจำเป็นและเร่งด่วน แล้วรายงานต่อสภา

⁵² มาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ 2015.

⁵³ มาตรา 68 แห่งรัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ 2015.

⁵⁴ มาตรา 8-9 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁵⁵ มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

แห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ)⁵⁶

(2) อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติ

สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มีอำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติ 3 ประการ เช่น อำนาจหน้าที่ด้านการเมืองการปกครอง อำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ สังคม อำนาจหน้าที่ด้านการจัดตั้งและบุคลากร⁵⁷ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(2.1) อำนาจหน้าที่ด้านการเมืองการปกครอง

อำนาจหน้าที่ด้านการเมืองการปกครองของสภาแห่งชาติ เป็นอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณา และรับรองเอาปัญหาความมั่นคง และความปลอดภัย รวมถึงปัญหาสงคราม และสันติภาพตลอดจนการให้นิรโทษกรรมตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ พิจารณาและรับรองการกำหนดเขตแดนของแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี พิจารณายุบสภาประชาชนชั้นแขวงในกรณีที่ได้สร้างความเสียหายเป็นอย่างมากต่อผลประโยชน์ของชาติ และประชาชน ลงมติไม่ไว้วางใจต่อสมาชิกรัฐบาลท่านใดท่านหนึ่ง หรือทั้งหมดคณะตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติโดยถือเกณฑ์หนึ่งในสี่ (1/4) ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติผู้ที่ได้ให้การเสนอทั้งหมด

(2.2) อำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจสังคม

อำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจสังคมของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) เป็นอำนาจเกี่ยวกับการพิจารณาและรับรองเอาแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐ รวมทั้งการตัดแก้แผนการลงทุนของรัฐ พิจารณาและรับรองเอานโยบายพื้นฐานด้านการเงิน และหนี้ของรัฐบาล พิจารณาและรับรองเอาการกำหนดการเปลี่ยนแปลง การยกเลิกอัตราภาษีและอากร พิจารณาและรับรองโครงการระดับชาติที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม พิจารณารับรองเอาบทสรุปและการปฏิบัติงบประมาณแห่งรัฐ

(2.3) อำนาจหน้าที่ด้านการจัดตั้งและบุคลากร

(2.3.1) อำนาจหน้าที่ด้านการจัดตั้ง

สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) สามารถตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของชาติในด้านการจัดตั้งต่าง ๆ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาและรับรองโครงสร้างของสภาแห่งชาติ การจัดตั้งยุบเลิก หรือการแยกบรรดากรรมาธิการ และคณะเลขาธิการสภาแห่งชาติ อำนาจ

⁵⁶ มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁵⁷ มาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

ในการพิจารณา และรับรองโครงสร้างของรัฐบาล และอำนาจในการพิจารณาและรับรองการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือแยกกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง แขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

(2.3.2) อำนาจหน้าที่ด้านบุคลากร

สำหรับอำนาจหน้าที่ด้านบุคลากรของสภาแห่งชาติ ได้แก่ อำนาจในการเลือกตั้ง หรือปลดตำแหน่งประธาน รองประธาน และกรรมการ และคณะประจำสภาแห่งชาติ อำนาจในการเลือกตั้งหรือปลดตำแหน่งประธานประเทศ (President) รองประธานประเทศ (Vice President) ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ อำนาจในการเลือกตั้งหรือปลดตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของประธานประเทศ อำนาจในการเลือกตั้งหรือปลดตำแหน่งหัวหน้าองค์การอัยการประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนสูงสุด และประธานองค์การตรวจสอบแห่งรัฐ ตามการเสนอของประธานประเทศ อำนาจในการพิจารณาและรับรองการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งประธาน รองประธานกรรมการ และเลขาธิการสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ อำนาจในการพิจารณาและรับรองการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐบาลตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี อำนาจในการพิจารณาและรับรองเอาการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติ ผู้พิพากษาของศาลประชาชนสูงสุดตามการเสนอของประธานศาลประชาชนสูงสุด

(3) อำนาจหน้าที่ด้านการติดตามตรวจตรา

สภานิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในกานติดตามตรวจตราการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มติการประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มติประชุมคณะประจำสภาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม แผนงบประมาณแห่งรัฐ รวมทั้งโครงการระดับชาติที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่สภาเลือกตั้ง และให้การรับรองการแต่งตั้ง ติดตามตรวจตราเกี่ยวกับการสรุปรายงานการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอัยการประชาชนสูงสุด ศาลประชาชนสูงสุด และองค์การตรวจสอบแห่งรัฐ ติดตามตรวจตราการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มติการประชุมสภาแห่งชาติ มติการประชุมคณะประจำสภาแห่งชาติของสภาประชาชนชั้นแขวง⁵⁸

⁵⁸ มาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

3.1.4.3 รัฐบาล (The Government)

รัฐบาล ส.ป.ป.ลาว เป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ ถูกรับรองโดยที่ประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ทั้งรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และประธานประเทศ⁵⁹ มีบทบาทในการคุ้มครองบริหารรัฐบนพื้นฐานความเสมอภาคทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม สังคม การป้องกันชาติป้องกันความสงบเรียบร้อย และการต่างประเทศ⁶⁰

รัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มติการประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มติคณะประจำแห่งชาติ รัฐบัญญัติ⁶¹ และรัฐดำรัสของประธานประเทศ เสนอร่างกฎหมายต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) เสนอร่างรัฐบัญญัติต่อคณะประจำสภาแห่งชาติ และร่างรัฐดำรัสต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ออกดำรัสมติเกี่ยวกับการคุ้มครองรัฐ คุ้มครองเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณแห่งรัฐ แล้วเสนอต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) กำหนดแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐ แล้วเสนอต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) คำนคว้าและเสนอเกี่ยวกับการกำหนด การเปลี่ยนแปลง การลบล้างหรือยกเว้นอัตราภาษีต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) รวมถึงค่าทำเนียมและค่าบริการด้วย เสนอให้สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) รับรองการจัดตั้ง การเปลี่ยนแปลงหรือการยุบเลิกกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง แขวง (จังหวัด) นครหลวง รวมทั้งการกำหนดเขตแดนของแขวงและนครหลวงด้วย ตกลงสร้างหรือยุบเลิกกรมต่าง ๆ ตกลงสร้างหรือยุบเลิกเมือง (อำเภอ) เทศบาล นคร และกำหนดเขตแดนของเทศบาล นครตามการเสนอของเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เจ้าครองนคร หลังมีการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง โฆษณาและอบรมให้แก่ประชาชนมีสติในการเคารพ และปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมถึงระเบียบการต่าง ๆ ให้การชี้้นำพร้อมทั้งติดตามตรวจตรา การปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาแขนงการ องค์การปกครองท้องถิ่น และกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ เสนอต่อประธานประเทศพิจารณาให้อภัยโทษ คุ้มครองพลเมืองอย่างเป็นเอกภาพ (unity) ทั่วทั้งประเทศ กำหนดและ นำใช้มาตรการ เพื่อปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชน สร้างและเข้าร่วมในการตีความหมาย และปฏิบัติสนธิสัญญาที่ ส.ป.ป.ลาว เป็นภาคีและสัญญาสากล การปฏิบัติ ลบล้าง หรือยกเลิกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำของกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง

⁵⁹ มาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁶⁰ มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁶¹ รัฐบัญญัติ หมายถึง นิติกรรมอันรับรองจากกฎหมาย ซึ่งมีการกำหนดหลักการ ระเบียบ การและมาตรการ เพื่อตัดแก้บางมาตราของกฎหมาย โดยการกำหนดของประธานประเทศตามการ เสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ).

องค์การรัฐชั้นต่าง ๆ ตลอดจนองค์การปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับกฎหมายและนิติกรรมอื่น เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชน จัดตั้ง ชี้นำ การติดตามตรวจตราการบริการแก่ประชาชน และการแก้ไขคำเสนอของประชาชน รายงานการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) คณะประจำสภาแห่งชาติ และประธานประเทศ ปฏิบัติสิทธิและหน้าที่อื่นตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย⁶²

รัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว มีอายุการ 5 ปี เท่ากับอายุการของสภาแห่งชาติ กรณีที่รัฐบาลหากหมดวาระแล้ว แต่ยังไม่มีการรับรองรัฐบาลชุดใหม่นั้น ถือว่าให้รัฐบาลชุดเก่าสืบต่อปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไปจนกว่าจะมีการรับรองรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นมาแทน⁶³

3.1.4.4 กระทรวงและองค์การเทียบเท่ากระทรวง (Ministry and Ministry equivalent Organizations)

กระทรวงและองค์การเทียบเท่ากระทรวง เป็นองค์ประกอบของรัฐบาล มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่รัฐบาลทั้งคุ้มครองมหาภาคต่อกับแขนงการต่าง ๆ ที่ขึ้นกับรัฐบาลทั่วทั้งประเทศ⁶⁴ ส.ป.ป.ลาว ในปัจจุบันประกอบด้วย 18 กระทรวง (Ministry) และ 3 องค์การเทียบเท่า (Ministry equivalent Organizations) ดังจะกล่าวต่อไปนี้⁶⁵

- 1) กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- 2) กระทรวงป้องกันประเทศ (Ministry of Defence)
- 3) กระทรวงศึกษาธิการและกีฬา (Ministry of Energy and Mine)
- 4) กระทรวงป้องกันความสงบ (Ministry of Public Security)
- 5) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (Ministry of Labour and Social Welfare)
- 6) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- 7) กระทรวงไปรษณีย์โทรคมนาคมและการสื่อสาร (Ministry of Post, Telecom and Communication)

⁶² มาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁶³ มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁶⁴ มาตรา 17 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁶⁵ กระทรวงแผนการและการลงทุน, รวบรวมข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมระยะ 40 ปี ของ สปป.ลาว 1975-2015, พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.), (นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์ (ม.ป.ก.) 2015), น.120.

- 8) กระทรวงพลังงานและแร่ (Ministry of Energy and Mine)
- 9) กระทรวงศึกษาธิการและกีฬา (Ministry of Education and Sports)
- 10) กระทรวงอุตสาหกรรมและการค้า (Ministry of Industry and Commerce)
- 11) กระทรวงโยธาธิการและขนส่ง (Ministry of Public Work and Transportation)
- 12) กระทรวงแผนการและการลงทุน (Ministry of Planning and Investment)
- 13) กระทรวงการเงิน (Ministry of Finance)
- 14) กระทรวงแถลงข่าว วัฒนธรรม และท่องเที่ยว (Ministry of Information, Culture and Tourism)
- 15) กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health)
- 16) กระทรวงภายใน (Ministry of Home Affaire)
- 17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Science and Technology)
- 18) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resource and Environment)

ส่วน 3 องค์กรเทียบเท่า (Ministry equivalent Organizations) ได้แก่

- 1) ห้องว่าการรัฐบาล (Government's Office)
- 2) ธนาคารแห่ง ส.ป.ป.ลาว (Bank of Lao PDR)
- 3) องค์กรตรวจตรารัฐบาล (Government Inspection Authority)

กระทรวงและองค์กรเทียบเท่ากระทรวงมีอำนาจหน้าที่ค้นคว้า ร่างนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ของแผนงาน เพื่อเสนอต่อรัฐบาลพิจารณา ขยายแนวทางของพรรค และนโยบายของรัฐ แผนการ มติของรัฐบาลให้เป็นแผนยุทธศาสตร์ แผนการดำเนินงานและโครงการ ให้ชัดเจน พร้อมทั้งรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้ปรากฏผลเป็นจริง กำหนดแผนการสร้าง และอบรมเพื่อยกระดับพนักงานทั่วทั้งประเทศให้สามารถสนองตามความต้องการพัฒนาของประเทศ ในแต่ละระยะ ทั้งกำหนดเงื่อนไขมาตรฐานการบรรจุพนักงาน ติดตามตรวจตราการจัดตั้ง การบรรจุ พนักงานข้าราชการ ค้นคว้าวิทยาศาสตร์ เผยแพร่ ทั้งแนะนำการใช้วิทยาศาสตร์อันใหม่เข้าในแผนการ ของตน เสนอปรับปรุงหรือสร้างร่างกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐดำรัส และร่างดำรัสต่อรัฐบาล

ออกคำสั่ง⁶⁶ ข้อตกลง⁶⁷ คำแนะนำ⁶⁸ ให้การชี้แนะเพื่อการคุ้มครองตามสายงานทางเทคนิค วิชาการ ตามการแบ่งความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์ร่วมมือกับต่างประเทศ ตามการตกลงของรัฐบาล รวบรวม รายงานสภาพการณ์ปฏิบัติงานต่อรัฐบาล นายกรัฐมนตรี และ รองนายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งขึ้นำการปฏิบัติหน้าที่ในเขตดังกล่าว ปฏิบัติสิทธิและหน้าที่อื่นตามการมอบหมาย จากรัฐบาล⁶⁹

3.1.4.5 รัฐกร (ข้าราชการ)

พนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว หมายถึง พลเมืองลาวผู้ซึ่งถูกแต่งตั้งหรือ ถูกเลือกตั้งเพื่อบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดในองค์กรจัดตั้งของพรรค และองค์กร จัดตั้งของรัฐทั้งในชั้นส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น รวมถึงบุคคล คณะบุคคลซึ่งประจำการอยู่ต่างประเทศ ด้วย⁷⁰ รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว อาจแยกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ รัฐกรฝ่ายการเมือง และรัฐกรฝ่ายปฏิบัติงาน

(1) รัฐกรฝ่ายการเมือง

รัฐกรฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการทางการเมือง หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจ ในการชี้แนะแนวทางการบริหารราชการ หรือเป็นบุคคลที่สามารถกระทำการในนามตัวแทนของรัฐบาล ได้แก่ อำนาจในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารประเทศตามลำดับชั้นภายในประเทศ การเจริญ สัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ ฉะนั้นรัฐกรการเมืองจึงประกอบด้วย ประธานประเทศ (President) คณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานองค์การเทียบเท่ากระทรวง)⁷¹

⁶⁶ คำสั่ง หมายถึง นิติกรรมที่หัวหน้าองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดออกมาเพื่อให้บุคคล หรือองค์กรจัดตั้งปฏิบัติแผนการ กฎหมาย รัฐบัญญัติรวมถึงนิติกรรมอื่นตามขอบเขตสิทธิและอำนาจ หน้าที่ของตน.

⁶⁷ ข้อตกลง หมายถึง นิติกรรมที่หัวหน้าองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดออกมา เพื่อรองรับการใช้อำนาจหน้าที่ของตน หรือให้การรับรองต่อการปฏิบัติตามนิติกรรมขององค์กรรัฐชั้น สูง.

⁶⁸ คำแนะนำ เป็นนิติกรรมของหัวหน้าองค์กรรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำหนดออก เพื่อปฏิบัติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของชาติ แผนงบประมาณแห่งรัฐ กฎหมายรวมทั้งนิติกรรมอื่น โดยชี้แนะ วิธีการ ขั้นตอนการประสานงานต่าง ๆ.

⁶⁹ มาตรา 18 แห่งกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁷⁰ มาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยพนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2016.

⁷¹ บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.55.

(2) รัฐกรฝ่ายปฏิบัติงาน

รัฐกรฝ่ายปฏิบัติงาน หมายถึง รัฐกรผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำตามการกระทำต่าง ๆ ของรัฐกรการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจการปกครองในการดำเนินการกิจการตามแนวนโยบายของรัฐกรการเมือง รัฐกรดำเนินงานในลักษณะเช่นนี้ได้แก่ รัฐมนตรีช่วยว่าการรองประธาน องค์การเทียบเท่ากระทรวง อธิบดี รัฐกรตามลำดับชั้นต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามลักษณะการกระทำของรัฐกรการเมืองก็อาจมีลักษณะเป็นรัฐกรผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานได้บ้างบางกรณี เช่น การใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่อันมีลักษณะเป็นงานประจำ ได้แก่ การออกรัฐดำรัส และการออกดำรัส⁷²

3.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว หลังการสถาปนา ค.ศ. 1975 ถึงปัจจุบัน

หลังการสถาปนา ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา ซึ่งในช่วงระยะแรกเริ่มก่อตั้งประเทศ ส.ป.ป.ลาว ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นบังคับใช้แต่อย่างใด ทำให้การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศมีความสับสนมากนัก เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะนั้น ส่วนมากถือว่ายังมีความผูกพันกับความคิดในระบอบเก่า ซึ่งเป็นห้วงเวลาที่มีการปกครองของประเทศอาณานิคม แต่ถ้าสังเกตจากรูปแบบทางโครงสร้างแล้ว การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาประชาชน และคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นต่าง ๆ ค.ศ. 1978 มาตรา 1 บัญญัติว่า ประเทศแบ่งเป็นแขวง (จังหวัด) และนครหลวง แขวงแบ่งเป็นเมือง (อำเภอ) และเทศบาลแขวง นครหลวงแบ่งเป็นเมือง (อำเภอ) เมืองแบ่งเป็นตาแสง และเทศบาลเมือง

เมือง (อำเภอ) แขวง (จังหวัด) และนครหลวง ล้วนแต่ประกอบด้วยสภาประชาชน และบรรดาคณะกรรมการปกครองตามลำดับ⁷³ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะดังกล่าว จึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากกว่าการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) โดยความเป็นจริงแล้ว ส.ป.ป.ลาว มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเรื่อยมาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1991 และฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2003 และ ค.ศ. 2015 รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 และ ค.ศ. 2015 ตามลำดับ

⁷² บุญคง เพชรดาวรุ่ง, *เพ็ญอ้าง*, น.55.

⁷³ มาตรา 1 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นต่าง ๆ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 1978.

ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.2.1 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1991

เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1991 ส.ป.ป.ลาว ได้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก โดยมีการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจากเมื่อก่อนที่มีการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งสภาประชาชน และคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นต่าง ๆ ค.ศ. 1978 มาตรา 1 ซึ่งแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็น แขวง (จังหวัด) และนครหลวง เมือง (อำเภอ) เทศบาลแขวง ตาแสง และเทศบาลเมือง สภาประชาชนท้องถิ่น และส่วนรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1991 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามมาตรา 62 โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ประเภท เช่น แขวง (จังหวัด) เมือง (อำเภอ) และบ้าน (หมู่บ้าน) แสดงว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตาแสง (Taxeng) รวมทั้งสภาประชาชนท้องถิ่นออกไป ซึ่งคงไว้เพียง องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง เมือง (อำเภอ) และบ้าน (หมู่บ้าน) เท่านั้น แต่ยังไม่กำหนดให้ชัดเจนโดยตรงว่า การปกครองท้องถิ่นถูกดำเนินไปตามหลักการใดบ้าง หากพิจารณา ตามที่มาซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นอาจใกล้เคียงกับหลักการแบ่งอำนาจมากกว่า การกระจายอำนาจ

3.2.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2003

วันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ส.ป.ป.ลาว ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยแบ่งส่วนราชการท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเภทเหมือนกันดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกและฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2003 ทั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องดำเนินการกิจการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจการปกครองตามมาตรา 5⁷⁴ พร้อมทั้งกำหนดให้เมืองการปกครองเทศบาล (Municipal Administration) ตามมาตรา 32 โดยกำหนดให้เทศบาลเป็นเขตการปกครองในตัวเมือง และเป็นเขตที่ตั้งของสำนักงานองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง ทั้งเป็นเขตชุมชนอาศัยอยู่หนาแน่น มีการพัฒนาการ

⁷⁴ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ หลักการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์การปกครองท้องถิ่นว่า การจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย โดยมีการแบ่งชั้นคุ้มครอง เช่น บ้าน (หมู่บ้าน) ขึ้นกับเมือง (อำเภอ) เมืองขึ้นกับแขวง (จังหวัด) และนครหลวง แขวงและนครหลวงขึ้นกับรัฐบาลตามลำดับ.

ด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การบริการและประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน)

3.2.3 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในปี ค.ศ. 2015 ถือว่าได้มีการปฏิรูปทางองค์การ และโครงสร้าง โดยจัดให้มีสภาประชาชนชั้นแขวง (Provincial People's Council) เป็นองค์การตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชน มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาองค์การรัฐในราชการส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 76 ส่วนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 มีการปฏิรูปทางด้านโครงสร้าง โดยเพิ่มองค์การปกครองนคร (The city Administrations) เข้ามาใหม่ตามมาตรา 61 และกำหนดให้นคร เป็นเมือง (อำเภอ) หรือเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูง และมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมเอาทั้งพื้นที่ตัวเมืองและชนบทซึ่งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) แต่ทั้งนี้ หากยังคงบัญญัติไว้ซึ่งองค์การปกครองเทศบาลตามมาตรา 44⁷⁵ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ยังได้มีการปรับปรุงโดยการกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงรวมเป็นเงื่อนไขอันเดียวกันตามมาตรา 9

3.3 หลักการและอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

3.3.1 หลักการที่ใช้ในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นการกระทำในลักษณะที่รัฐบาลกลางกระจายหรือมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจร่วมกันทั้งหมด หรือบางส่วนต่อการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรเป็นของตนเองอันเกิดมาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจ และบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน แต่สำหรับกรณีประเทศลาว หากพิจารณาในแง่ของความคิดการใช้ทฤษฎีเพื่อกำหนดแนวทางการปกครองประเทศหลังการสถาปนา

⁷⁵ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 44 ได้บัญญัติว่าเทศบาลเป็นองค์การซึ่งจัดให้มีขึ้นในองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) รวมเอาทั้งพื้นที่ตัวเมืองและชนบทและประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน).

ค.ศ. 1975 ส.ป.ป.ลาว ซึ่งยึดมั่นต่อแนวทางระบบสังคมนิยม และผสมกับความคิดของประเทศอื่นที่มีส่วนเกี่ยวเนื่องต่อกันในทางประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นห้วงเวลาของชาตินิยมต่าง ๆ ในอดีต เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้มีความสอดคล้องกับการพัฒนา และการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของชาติในแต่ละระยะ ดังนั้น ในปัจจุบัน ส.ป.ป.ลาว ในฐานะเป็นประเทศที่มีรัฐเดี่ยวและมีพรรคการเมืองเดียว (one-party system) ซึ่งได้กำหนดใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางควบคู่กับหลักการแบ่งอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนราชการท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศลาวได้รวมอำนาจสำคัญไว้ที่ส่วนกลางและแบ่งอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ผู้บริหารราชการในเขตท้องถิ่นนำไปปฏิบัติจัดทำ ตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดให้ อย่างไรก็ตาม จากประเด็นที่กล่าวมานี้อาจมีข้อสงสัยในเรื่องการกำหนดใช้หลักการสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีประเด็นที่ซักถามถึงว่า ทำไมการปกครองท้องถิ่นของ ส.ป.ป.ลาว ถึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยสภาพความเป็นแล้ว การปกครองท้องถิ่นไม่ได้หมายความว่า จะกำหนดใช้หลักการกระจายอำนาจให้เหมือนกันทั้งหมด แม้แต่ลักษณะของภูมิประเทศ และเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศก็ยังคงมีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้การกำหนดใช้หลักการการปกครองประเทศมีความแตกต่างกันไป แต่แท้ที่จริงแล้ว หากยังต้องพิจารณาเลือกรูปแบบการปกครองประเทศโดยมุ่งเน้นจากความเหมาะสมของภูมิประเทศ และสภาพเหตุการณ์ในทางประวัติศาสตร์ของชาติต่าง ๆ แล้วจึงกำหนดใช้หลักการ เพื่อจัดระเบียบการปกครองประเทศตามแต่ละเขตการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของ ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง วันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 มาตรา 3 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์การปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการ⁷⁶ ดังนี้

1) ต้องมีการรวมศูนย์เป็นเอกภาพ (unity) ในการคุ้มครองรัฐโดยมีการแบ่งชั้นคุ้มครอง ชั้นบ้าน (หมู่บ้าน) ขึ้นกับชั้นเมือง (อำเภอ) ชั้นเมืองขึ้นกับชั้นแขวง (จังหวัด) ชั้นแขวงขึ้นกับรัฐบาล

2) ส่งเสริมสิทธิเป็นเจ้าของประชาชน เพิ่มความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านสภาประชาชนชั้นแขวง (Provincial People's council)

3) รับผิดชอบบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

เพื่อรับประกันให้แก่การเปลี่ยนแปลงใหม่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ดำเนิน

⁷⁶ มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

ไปสู่เป้าหมายสังคมนิยมภายใต้ความเป็นเอกภาพ (unity) และมีความสามัคคีปรองดองภายในพรรค บนพื้นฐานหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ทั้งนี้ ก็เพื่อสืบต่อเสริมขยายประชาธิปไตยและให้สิทธิแก่ปวงชนลาว เพื่อเพิ่มทวีความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจอธิปไตย และต้านกับปรากฏการณ์อาญาสิทธิ์ทุกรูปแบบ อันได้แก่ ด้านกับทัศนคติที่ละเลยต่อหลักมันของชนชั้นและละเลยต่อหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตยที่มีแนวคิดแบ่งแยกเป็นหลายพรรคใน ส.ป.ป.ลาว⁷⁷

3.3.2 อำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว มีบทบาทเกี่ยวกับการคุ้มครองบริหาร ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคม การอบรมและการนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การนำใช้และการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น ทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศตามการมอบหมายของรัฐบาล⁷⁸

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ได้กำหนด อำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่นไว้⁷⁹ ดังนี้

- 1) ปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายและมติคำสั่งของรัฐบาล ปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐ
- 2) คำนวณและเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมสังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐ รวมทั้งแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันความสงบเรียบร้อยของท้องถิ่นต่อสภาประชาชนชั้นแขวง เพื่อการพิจารณา
- 3) คุ้มครองบริหารทางด้านการเมือง เศรษฐกิจวัฒนธรรมและสังคม การป้องกันความสงบเรียบร้อย รวมถึงการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
- 4) ออกมติ คำตกลง คำแนะนำ และคำประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม การป้องกันความสงบเรียบร้อยในเขตความรับผิดชอบของตนเพื่อรับประกันความสอดคล้องในการปฏิบัติกฎหมาย
- 5) ติดตามตรวจตราการปฏิบัติงานขององค์การรัฐที่อยู่ภายในความรับผิดชอบของตน

⁷⁷ คณะโฆษณารวมศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, มาตรฐานความรู้ด้านทฤษฎีการเมืองขั้นพื้นฐาน, 2003, น.450.

⁷⁸ มาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁷⁹ มาตรา 6 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

6) คຸ້ມກອງພລເມືອງ ຄົນຕ່າງດ້າວ ຄົນຕ່າງປະເທດ ແລະ ຄົນທີ່ບໍ່ມີສັດທາ⁸⁰ ທີ່ດ້າງ ແລະ ເຄື່ອນໄຫວຢູ່ໃນເຂດທ້ອງຖິ່ນຂອງຕົນ

3.4 ໂຄງສ້າງ ແລະ ອົງປະກອບຂອງອົງການປົກຄອງສ່ວນທ້ອງຖິ່ນ ສ.ປ.ປ. ລາວ

3.4.1 ໂຄງສ້າງອົງການປົກຄອງທ້ອງຖິ່ນ

ອົງການປົກຄອງທ້ອງຖິ່ນ ສ.ປ.ປ.ລາວ ປະກອບດ້ວຍອົງການປົກຄອງແຂວງ (ຈັງຫວັດ) ອົງການປົກຄອງເມືອງ (ອຳເກວ) ແລະ ອົງການປົກຄອງບ້ານ (ຮູ້ບ້ານ) ອົງການປົກຄອງແຂວງ ປະກອບດ້ວຍ ແຂວງ (ຈັງຫວັດ) ນະຄອນລາວ ອົງການປົກຄອງເມືອງປະກອບດ້ວຍ ເມືອງ (ອຳເກວ) ເທສບາລ ນະຄອນ ແລະ ອົງການປົກຄອງບ້ານປະກອບດ້ວຍ ບ້ານ (ຮູ້ບ້ານ) ອົງການປົກຄອງທ້ອງຖິ່ນ ສ.ປ.ປ.ລາວ ປະກອບດ້ວຍ 17 ແຂວງ ແລະ ມີ 1 ນະຄອນລາວ (ນະຄອນລາວເວີງຈັນທັນ) ມີ 148 ເມືອງ (ອຳເກວ) ແລະ ມີ 8,505 ບ້ານ (ຮູ້ບ້ານ)⁸¹ ອົງການປົກຄອງແຂວງ (ຈັງຫວັດ) ໄດ້ແຍກອອກເປັນ 2 ຝ່າຍດ້ວຍກັນຕາມຮູບແບບກຳນົດ ສ.ປ.ປ.ລາວ ຄ.ສ. 2015 ໄດ້ແກ້ຝ່າຍສາມາດປະຊາຊົນຂັ້ນແຂວງ (ຝ່າຍນິຕິບັນຍັດ) ແລະ ຝ່າຍປົກຄອງ (ເຈົ້າແຂວງ ແລະ ເຈົ້າຄອງນະຄອນ) ສ່ວນອົງການປົກຄອງເມືອງ (ອຳເກວ) ເທສບາລ ນະຄອນ ແລະ ອົງການປົກຄອງບ້ານ (ຮູ້ບ້ານ) ຄືວ່າຍັງບໍ່ໄດ້ຈັດຕັ້ງໃຫ້ມີສາມາດປະຊາຊົນໃນຂັ້ນດັ່ງກ່າວ ຫາກມີເພີ່ມແຕ່ສາມາດປະຊາຊົນຂັ້ນແຂວງ (Provincial People's Council) ເທົ່ານັ້ນ

ອົງການປົກຄອງແຂວງ (ຈັງຫວັດ) ປະກອບດ້ວຍ ຫ້ອງວ່າການປົກຄອງແຂວງ ນະຄອນລາວ ແລະ ແຜນການ ອົງການຮັບເອົາແຜນການຂອງແຂວງ

ອົງການປົກຄອງເມືອງປະກອບດ້ວຍ ຫ້ອງວ່າການເມືອງ ຫ້ອງການ ອົງການຮັບເອົາແຜນການຂອງເມືອງ

ອົງການປົກຄອງເທສບາລປະກອບດ້ວຍ ຫ້ອງວ່າການເທສບາລ ຫ້ອງການ ອົງການຮັບເອົາແຜນການຂອງເທສບາລ

ອົງການປົກຄອງນະຄອນປະກອບດ້ວຍ ຫ້ອງວ່າການນະຄອນ ຫ້ອງການ ອົງການຮັບເອົາແຜນການຂອງນະຄອນ

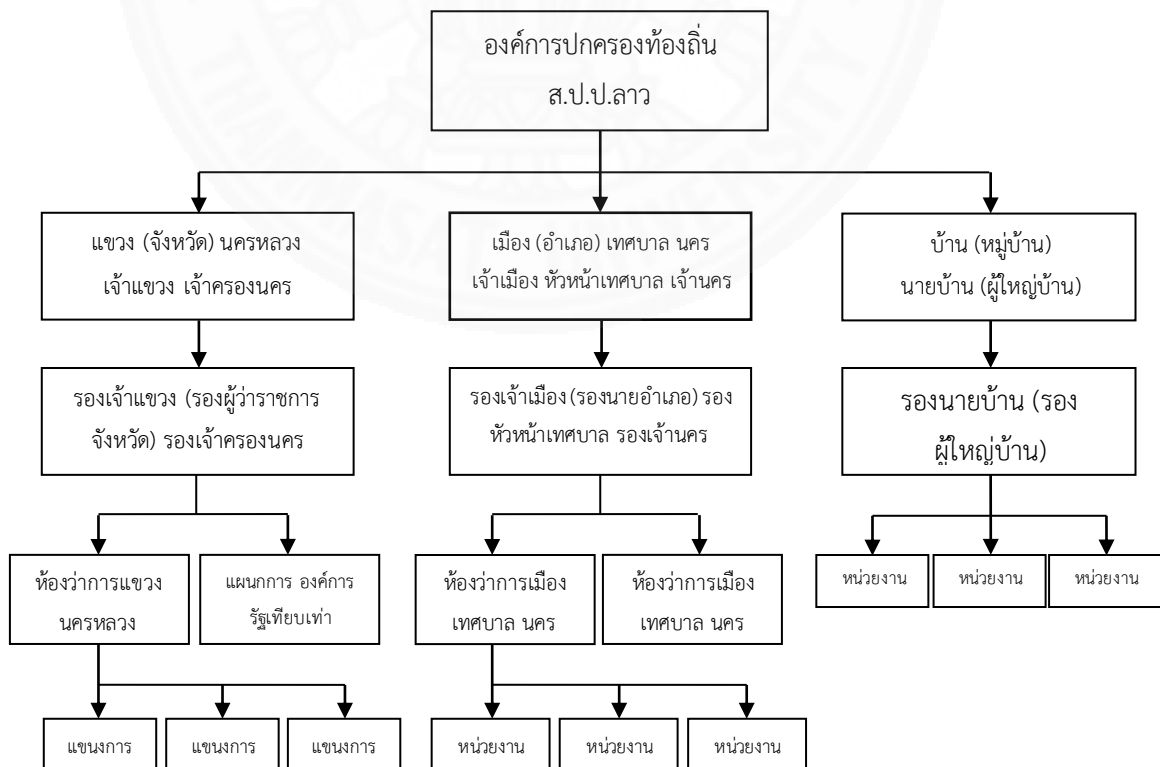
⁸⁰ ຄົນທີ່ບໍ່ມີສັດທາ ເປັນບຸກຄົນທີ່ອາໄສຢູ່ໃນດິນແດນ ສ.ປ.ປ.ລາວ ແລະ ບໍ່ໄດ້ເປັນພົນລະເມືອງລາວ ແລະ ບໍ່ສາມາດໃຫ້ການຢືນຢັນວ່າ ຕົນເອງມີສັດທາ ບຸກຄົນເຫຼົ່ານີ້ຢູ່ພາຍໃຕ້ການຄຸ້ມຄອງຂອງກະຖວງປ້ອງກັນຄວາມສະຫງວນ (Ministry of Public Security).

⁸¹ ສູນຍຸດສາດແຫ່ງຊາດ ກະຖວງແຜນການ ແລະ ການລົງທຶນ, ສະຖິຕິ 40 ປີ 1975 - 2015, ນ.18, 19, 23.

ห้องการของนคร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบรรดาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสม

องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง เมือง (อำเภอ) เทศบาล นคร และบ้าน (หมู่บ้าน) ล้วนแต่มีผู้ปกครองตามลำดับ ได้แก่ แขวง (จังหวัด) มีเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร หัวหน้าห้องว่าการแขวง หัวหน้าแผนกการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการของแขวง เมือง (อำเภอ) มีเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าห้องว่าการเมือง หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง เทศบาล มีหัวหน้าเทศบาล หัวหน้าห้องว่าการเทศบาล หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการเทศบาล และนคร มีเจ้านคร หัวหน้าห้องว่าการนคร หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนคร และบ้าน (หมู่บ้าน) มีนายบ้าน หัวหน้าหน่วยงาน ที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายในบ้าน นอกจากนี้ ยังมีบรรดารองผู้ปกครอง หรือรองหัวหน้าซึ่งเริ่มจากรองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) ตลอดจนรองนายบ้าน (รองผู้ใหญ่บ้าน) เป็นผู้ช่วยงานตามลำดับ

แผนภูมิองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น
ค.ศ. 2015



3.4.1.1 องค์การปกครองแขวงและนครหลวง

ตามรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 กำหนดให้องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงแยกออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายสภาสภาประชาชนชั้นแขวง (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และฝ่ายปกครอง (แขวงและนครหลวง)

(1) ฝ่ายสภาประชาชนชั้นแขวง

สภาประชาชนชั้นแขวง (Provincial People's Council) เป็นองค์การตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชนลาว ทั้งเป็นองค์การอำนาจรัฐชั้นท้องถิ่น สภาประชาชนชั้นแขวงดำเนินงานบนพื้นฐานตามหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ยึดมั่นในหลักนิติธรรม ปฏิบัติหน้าที่ตามการประชุม โดยการตกลงเห็นดีในเสียงข้างมาก ทั้งใกล้ชิดกับประชาชนและประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสภาประชาชนชั้นแขวง⁸² สภาประชาชนชั้นแขวงมีวาระ 5 ปี ซึ่งเริ่มจากการประชุมครั้งประถมนมะลิก (ปฐมเล็ก) ของสภาประชาชนชั้นแขวงจนถึงการประชุมสภาครั้งประถมนมะลิก (ปฐมเล็ก) ชุดใหม่ ซึ่งต้องเลือกตั้งให้เสร็จภายใน 60 วันก่อนที่สภาชุดเก่าจะหมดวาระ หากในกรณีมีความจำเป็นให้แก่การเลือกตั้งย้อนเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใด ก็สามารถเลื่อนระยะเวลาได้ แต่ต้องให้มีการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาชุดใหม่ภายในระยะ 3 เดือนเมื่อสภาพเหตุการณ์ดังกล่าวนั้นได้ยุติลง หากในกรณีที่มีความจำเป็นจะดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ก่อนวันครบวาระก็ได้ แต่ต้องได้รับการเห็นต้อยอย่างน้อยสองในสาม (2/3) ของจำนวนสมาชิกสภาในที่ประชุม⁸³

(1.1) อำนาจหน้าที่ของสภาประชาชนชั้นแขวง

อำนาจหน้าที่ด้านนิติกรรมของสภาประชาชนชั้นแขวง หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการ พิจารณารับรองเอานิติกรรมสำคัญของท้องถิ่น คำนคว้าให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ส่งให้ พิจารณารับรองทิศทางแผนการดำเนินงาน 5 ปีของสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองทิศทางแผนการดำเนินงาน 5 ปีขององค์การอัยการประชาชน และศาลประชาชนชั้นแขวง (จังหวัด) ยกเลิกคำตกลง คำแนะนำและนิติกรรมอื่นของทุกแขนงการที่อยู่ขึ้นของตน หรือขึ้นลุ่มที่เห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการ และศาลประชาชน และมอบสิทธิหน้าที่ให้แก่คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ตกลงแผนการปฏิบัติงานที่จำเป็นและเร่งด่วน แล้วรายงานต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง

⁸² มาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป. ลาว ค.ศ. 2015.

⁸³ มาตรา 6 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

(1.1.1) อำนาจหน้าที่ด้านนิติกรรม

อำนาจหน้าที่ด้านนิติกรรมของสภาประชาชนชั้นแขวง หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการ พิจารณารับรองเอานิติกรรมสำคัญของท้องถิ่น คำนคว้าให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ส่งให้ พิจารณารับรองทิศทางแผนการดำเนินงาน 5 ปีของสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองทิศทางแผนการดำเนินงาน 5 ปีขององค์การอัยการประชาชน และศาลประชาชนชั้นแขวง (จังหวัด) ยกเลิกคำตกลง คำแนะนำและนิติกรรมอื่นของทุกแขนงการที่อยู่ในชั้นของตน หรือชั้นลุ่มที่เห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการ และศาลประชาชน มอบสิทธิและหน้าที่ให้คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ตกลงแผนการปฏิบัติงานที่จำเป็นและเร่งด่วน แล้วรายงานต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง⁸⁴

(1.1.2) อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น

สภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่นใน 3 ประการ เช่น ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจสังคม และด้านการจัดตั้งและบุคลากร⁸⁵ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ด้านการเมืองการปกครอง

รับฟังรายงานและประกอบคำคิดเห็นต่อกับแผนการดำเนินงานการป้องกันความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น พิจารณาการจัดตั้งหรือยุบเลิกเมือง (อำเภอ) เทศบาล นคร และกำหนดเขตแดนของเมือง เทศบาล นคร ตามการเสนอขอของเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร ลงมติไม่ไว้วางใจต่อบุคลากรที่สภาประชาชนชั้นแขวงได้เลือกตั้ง หรือรับรองการแต่งตั้งตามการเสนอขอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

2) ด้านเศรษฐกิจสังคม

พิจารณารับรองแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณแห่งรัฐของท้องถิ่น พร้อมทั้งรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติแผนการดังกล่าวด้วย พิจารณารับรองแผนการแบ่งงบประมาณประจำปีตามการจัดแบ่งของรัฐบาล พิจารณารับรองแผนพัฒนาชนบทและสبل้างความทุกข์ยากของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งพิจารณารับรองแผนพัฒนาเมือง (อำเภอ) เทศบาล และนคร พิจารณารับรองเอาแผนโครงสร้างพื้นฐานประจำปีของท้องถิ่น และโครงการระดับท้องถิ่น รับผิดชอบที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม รับฟังการรายงานผลการตรวจสอบ และ

⁸⁴ มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

⁸⁵ มาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

การสรุปงบประมาณขาดตัวขององค์การตรวจสอบประจำภาคที่เกี่ยวข้องกับบางแขวง (จังหวัด)

3) ด้านการจัดตั้งและบุคลากร

3.1) ด้านการจัดตั้ง

อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น ในด้านการจัดตั้ง หมายถึง อำนาจในการพิจารณารับรองเอาโครงสร้างของสภาประชาชนชั้นแขวง การจัดตั้งและยุบเลิกคณะกรรมการ และคณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณาเอาการเสนอของเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครเกี่ยวกับการจัดตั้ง ยุบเลิกแผนกการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการของแขวง (จังหวัด)

3.2) ด้านบุคลากร

อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น ในด้านบุคลากร หมายถึง อำนาจในการเลือกตั้งและปลดตำแหน่งประธาน รองประธาน กรรมการ คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองการแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งหัวหน้าองค์การอัยการ และประธานศาลประชาชนท้องถิ่น ตามการเสนอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองการแต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งประธาน รองประธาน คณะกรรมการ และเลขาธิการของสภาประชาชนชั้นแขวง ตามการเสนอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองการแต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด) รองเจ้าครองนคร หัวหน้าแผนกการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง เจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร ตามการเสนอของเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด) และเจ้าครองนคร

(1.1.3) อำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจตรา

สภาประชาชนชั้นแขวงมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจตรา บรรดาองค์การจัดตั้งรัฐในเขตท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติรัฐธรรมนูญกฎหมาย มติประชุมของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มติของคณะประจำสภาแห่งชาติ รวมถึงมติการประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง มติและข้อตกลงของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ติดตามตรวจตราการออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ติดตามตรวจตราการดำเนินงาน ทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม การจัดตั้งและบุคลากรที่สภาประชาชนชั้นแขวงรับรองเอา และติดตามตรวจตรารายรับรายจ่ายงบประมาณภายในแขวง (จังหวัด) และเมือง (อำเภอ)⁸⁶

⁸⁶ มาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป. ลาว ค.ศ. 2015.

(1.2) โครงสร้างสภาประชาชนชั้นแขวง

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 27 ได้กำหนดโครงสร้างสภาประชาชนชั้นแขวงไว้ ดังนี้

- 1) สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง
- 2) คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง
- 3) ประธาน รองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง
- 4) คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง
- 5) คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง

(2) ฝ่ายปกครอง (แขวงและนครหลวง)

องค์การปกครองแขวง (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และนครหลวง เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบมีหลายเมือง (อำเภอ) มีเทศบาล และนคร แขวงและนครหลวง ถูกจัดตั้งย่อยเล็ก หรือกำหนดเขตแดนตามการตกลงของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) โดยการเสนอของรัฐบาล⁸⁷

(2.1) เงื่อนไขการจัดตั้งแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

การจัดตั้งแขวง (จังหวัด) นครหลวงต้องปฏิบัติตาม 5 เงื่อนไข ดังที่จะกล่าวต่อไป⁸⁸

- 1) มีที่ตั้งทางด้านภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การปกครอง ทั้งเป็นที่ตั้งของยุทธศาสตร์ในการป้องกันการชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อย
- 2) มีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม
- 3) มีการขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ การสื่อสาร การคมนาคม การตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียนและด้านสาธารณสุข ฯลฯ
- 4) มีพลเมืองอย่างน้อย 120,000 คน
- 5) ต้องประกอบด้วย 5 หน่วยการปกครองขึ้นไป

(2.2) อำนาจหน้าที่องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงมีอำนาจหน้าที่⁸⁹

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบการ คำสั่ง

⁸⁷ มาตรา 7-8 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁸⁸ มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁸⁹ มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

คำแนะนำ มติประชุมขององค์การปกครองแขวง นครหลวง และสภาประชาชนชั้นแขวง

2) สร้าง และปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณของท้องถิ่น รวมถึงการปฏิบัติแผนการดำเนินงานการป้องกันชาติ ป้องกัน ความสงบเรียบร้อย ทั้งปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งต่าง ๆ ในสังคม

3) ให้การแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติแผนการเลือกตั้งสมาชิกสภา แห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

4) ส่งเสริมการระดมทุนเข้าในการปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์การศึกษา และ สาธารณะสุขในส่วนท้องถิ่น

5) ปกป้องรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมจารีตประเพณีของชาติของท้องถิ่น และเผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครองและพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและ ธรรมชาติภายในแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

6) นำใช้วิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยเข้าในการคุ้มครองบริหารกิจการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงระเบียบการการบริหารให้มีความสะดวกโปร่งใสและมีความเป็นธรรม

7) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำและประกาศสั่งยกเลิกนิติกรรม ของทุกแขนงการ ในชั้นแขวง (จังหวัด) นครหลวงและหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชา ของแขวง นครหลวงที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการ ประชาชน และศาลประชาชนท้องถิ่น ทั้งเสนอให้เบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการ ที่ขัดต่อกฎหมาย

8) แบ่งหน้าที่รับผิดชอบ เช่น สิทธิในการตัดสินปัญหาและผลประโยชน์ ให้เมือง (อำเภอ) เทศบาลและนครให้ชัดเจน

9) จัดตั้งควบคุมและติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของแผนการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกชั้นแขวง (จังหวัด) รวมถึงการดำเนินงานขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาล นครและหน่วยการจัดตั้งอื่นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

10) อำนวยความสะดวกและติดตามตรวจตราการนำเงินทุนช่วยเหลือ และ โครงการลงทุนที่ส่วนกลางคุ้มครอง ทั้งส่งเสริมการลงทุนภายในและต่างประเทศตามความรับผิดชอบ ของตน

11) ชี้นำตรวจตราการคุ้มครองพลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ⁹⁰ คนไม่มีสัญชาติรวมถึงการบริหารจัดการทางด้านศาสนาเพื่อปรับปรุงแก้ไขชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม

12) พิจารณาและแก้ไขคำเสนอขอของการจัดตั้งหรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของพนักงาน และองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น

13) ค้นคว้าพิจารณาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการกำหนดเขตแดนของแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตลอดจนการกำหนดเขตแดนของเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนคร

14) ผลักดันและสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคมตลอดถึงประชาชนบรรดาเผ่า ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในส่วนราชการท้องถิ่น

15) คุ้มครองและติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน และแผนกการในส่วนราชการท้องถิ่น

16) อบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางการเมือง การปกครอง และวิชาชีพให้แก่พนักงานในองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

17) คุ้มครองปกป้องรักษานำใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อสร้างแหล่งรายรับและจัดเก็บรายรับให้ถูกต้อง

18) อำนาจควบคุมให้องค์การรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการเก็บรายรับให้ถูกต้อง มีความโปร่งใส และตรงต่อเวลา ทั้งสามารถคุ้มครองและปฏิบัติแผนรายรับ และรายจ่ายของท้องถิ่นให้อยู่ในความเหมาะสม

19) ประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศตามการมอบหมายจากเบื้องบน

20) สรุปรายงานการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงสภาพการณ์ดำเนินงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นต่อรัฐบาลและสภาประชาชนชั้นแขวงทราบเป็นปกติ

21) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

⁹⁰ คนต่างประเทศ เป็นคนที่มีสัญชาติอื่นที่เข้ามาอยู่ ส.ป.ป.ลาว ชั่วคราวหรือยาวนาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใด เมื่อหมดหน้าที่ตามกำหนดเวลาแล้วก็ต้องได้กลับคืนสู่ประเทศ บุคคลเหล่านี้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Defence) และพากส่วนอื่นที่เกี่ยวข้อง.

(2.3) โครงสร้างองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง

องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวงประกอบด้วย ห้องว่าการปกครองแขวง และนครหลวง แผนกการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามสภาพความเป็นจริง เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาระบบแผนกการดำเนินงานของแขวง (จังหวัด) และนครหลวง โดยการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง⁹¹ และประกอบด้วยข้าราชการประจำหน่วยการ จัดตั้งต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามลำดับ เช่น เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร รองเจ้าแขวง และรองเจ้าครองนคร หัวหน้าห้องว่าการแขวง และนครหลวง หัวหน้าแผนกการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง (จังหวัด)

ห้องว่าการแขวง (จังหวัด) และนครหลวง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง ซึ่งมีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครในการบริหารกิจการภายในแขวง (จังหวัด) และนครหลวง อย่างเช่น การสร้างแผนงาน โครงการการดำเนินงานพร้อมทั้งให้การคุ้มครองรวบรวมและร่าง ทั้งตรวจตราเอกสารต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการประสานงานบริหารเพื่อรับใช้ให้แก่การดำเนินงานของผู้นำองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง เพื่อสร้างเงื่อนไขอำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย⁹²

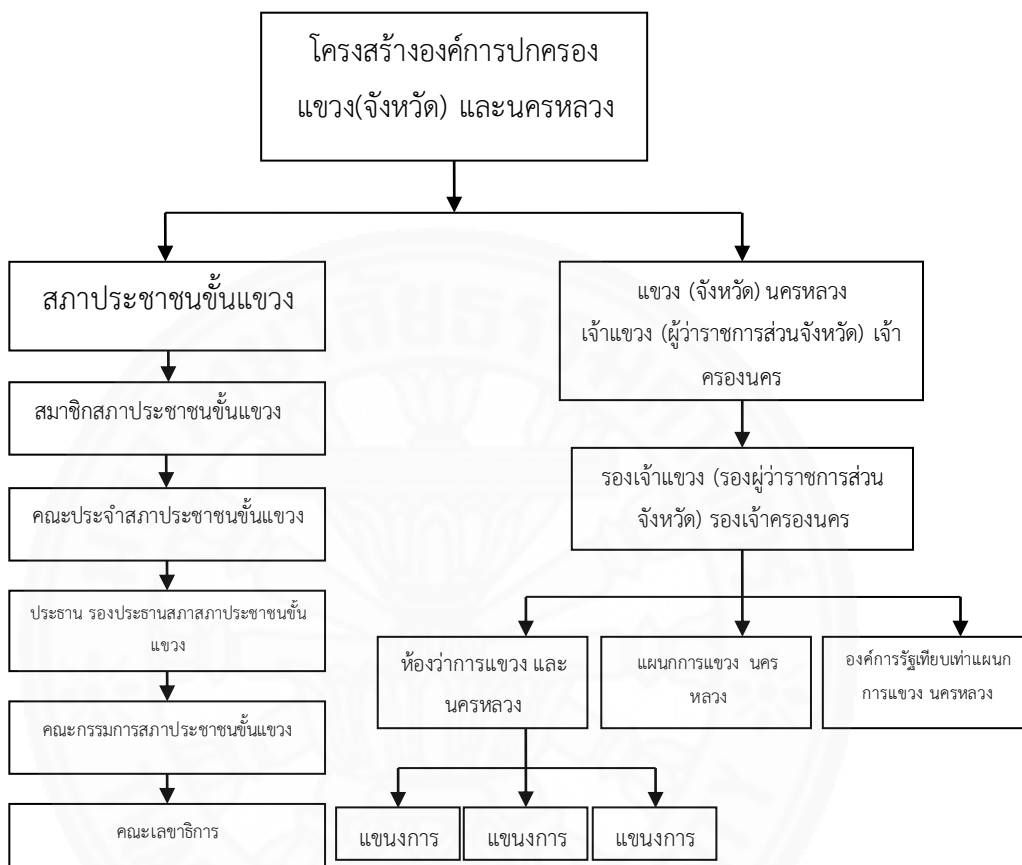
แผนกการและองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง (จังหวัด) และนครหลวง เป็นหน่วยการปกครองในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง กระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวงทางด้านวิชาการ และคุ้มครองบริหารตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง⁹³

⁹¹ มาตรา 12 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹² มาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹³ มาตรา 14 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

แผนภูมิองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง



3.4.1.2 องค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร

(1) องค์การปกครองเมือง

เมือง (อำเภอ) เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมเอาพื้นที่ตัวเมืองและชนบททั้งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) องค์การปกครองเมือง เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นเมือง (อำเภอ) ซึ่งมีบทบาทในการคุ้มครองบริหารทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม รวมถึงการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อย การอบรมสร้างทรัพยากรมนุษย์ การรักษาและการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น ทั้งชี้แนะตรวจตราการปฏิบัติแผนพัฒนา

องค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ในขอบเขตความรับผิดชอบของตน⁹⁴

(1.1) เจื่อนไขในการจัดตั้งเมือง (อำเภอ)

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015 มาตรา 29 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งเมือง⁹⁵ ดังนี้

- 1) มีที่ตั้งภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การปกครอง
- 2) มีพลเมืองอย่างน้อย 30,000 คน (สำหรับเมืองที่อยู่ในเขตที่ราบ) และ (สำหรับเมืองที่อยู่ตามเขตพื้นที่ราบสูงหรือมีลักษณะเป็นภูเขาจะต้องมีพลเมืองอย่างน้อย 20,000 คน)
- 3) มีพื้นฐานโครงสร้างและมีเงื่อนไขที่สะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(1.2) อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ)

องค์การปกครองเมือง (อำเภอ) มีอำนาจหน้าที่⁹⁶ ดังนี้

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำจากเบื้องบน
- 2) สร้างและปฏิบัติแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณ รวมถึงแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันชาติป้องกันความสงบเรียบร้อย และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม
- 3) ให้การแนะนำการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง
- 4) จัดตั้ง ควบคุมและติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการองค์การเทียบเท่าห้องการในชั้นเมือง (อำเภอ) และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)
- 5) สร้างและคุ้มครองหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมือง (อำเภอ) ต่อกับการดำเนินการกิจการบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อให้เมืองมีความสงบเรียบร้อย
- 6) โฆษณาเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขาภิบาลแก่ประชาชน ทั้งให้การส่งเสริมกิจการด้านสาธารณสุข ตลอดถึงการพัฒนาศึกษาและกีฬา และให้การยอมรับต่อการเคารพสิทธิความเสมอภาคระหว่างชายหญิง

⁹⁴ มาตรา 30 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹⁵ มาตรา 29 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹⁶ มาตรา 31 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

7) ปกป้องรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรม จารีตประเพณีของชาติ และของท้องถิ่นรวมถึงเผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับประชาชน

8) อำนวยความสะดวกและตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุนที่ส่วนกลาง แขวง (จังหวัด) และนครหลวงคุ้มครอง ส่งเสริมการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศในเขตองค์การปกครองเมือง ตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

9) ขยายความสามัคคีของประชาชนในสังคมและให้การคุ้มครองพลเมืองคนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

10) พิจารณาและแก้ไขคำเสนอของการจัดตั้ง หรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของพนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น

11) คุ้มครองปกป้องรักษานำใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามการแบ่งชั้นคุ้มครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้องและคุ้มครองธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้าและการบริการต่าง ๆ

12) คุ้มครองและปฏิบัติแผนรายรับและการเบิกจ่ายงบประมาณของเมือง (อำเภอ) ทั้งให้ความอำนวยแก่องค์การที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายรับให้ถูกต้องครบถ้วนและตรงต่อเวลา

13) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และคำประกาศ สั่งยกเลิกนิติกรรมของบรรดาห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมืองและหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการ และศาลประชาชนท้องถิ่น ทั้งเสนอให้เบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย

14) คำนวณพิจารณาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการกำหนดเขตแดนของเมือง การจัดตั้งยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนของบ้าน (หมู่บ้าน)

15) ผลักดันและสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคมตลอดถึงประชาชนเผ่าต่าง ๆ ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันชาติป้องกันความสงบในองค์การปกครองเมือง (อำเภอ)

16) คุ้มครองการจัดตั้งพนักงานรวมทั้งติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของห้องการวิชาการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการขึ้นเมือง (อำเภอ)

17) อบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางด้านการเมือง การปกครอง และวิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)

18) สรุปรายงานผลการดำเนินงานรวมถึงสภาพการณ์การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ต่อเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร รับทราบให้เป็นปกติ

19) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(1.3) โครงสร้างขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ)

องค์การปกครองเมือง ประกอบด้วย หอว่าการเมือง (The District Cabinet) หอการ องค์การรัฐเทียบเท่าหอการในชั้นเมือง (อำเภอ)⁹⁷

หอว่าการเมือง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่เจ้าเมือง (นายอำเภอ) เกี่ยวกับการคุ้มครอง และการตรวจตราการบริหารกิจการภายในเมือง (อำเภอ) รวมถึงการสร้างแผนงาน โครงการดำเนินงาน รวบรวมและคุ้มครองเอกสารทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์และการประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่ผู้นำขององค์การปกครองเมือง⁹⁸

หอการ องค์การรัฐเทียบเท่าหอการในชั้นเมือง (อำเภอ) เป็นการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง ซึ่งมีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่องค์การปกครองเมือง แผนกการขึ้นแขวง (จังหวัด) องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการขึ้นแขวงในทางด้านวิชาการ ตามการแบ่งชั้นคุ้มครองแต่ละระดับ⁹⁹

(2) องค์การปกครองเทศบาล

เทศบาล เป็นเขตการปกครองชั้นเมือง (อำเภอ) รวมเอาเขตพื้นที่ตัวเมือง และเขตชนบทซึ่งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) มีบทบาทในการคุ้มครองบริหารทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การป้องกันชาติป้องกันความสงบ การสร้างทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องรักษาและการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่นทั้งขึ้นนำตรวจตรา การปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน (หมู่บ้าน) ตลอดจนการบริการสาธารณะต่าง ๆ¹⁰⁰

(2.1) เจ็อนไซการจัดตั้งเทศบาล

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 มาตรา 46 ได้กำหนดเจ็อนไซการจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาล¹⁰¹ ดังนี้

1) เป็นเขตการปกครองที่มีพลเมือง 40,000 คนขึ้นไป และสำหรับพลเมืองที่อยู่ในพื้นที่ตัวเมืองนั้น ต้องประกอบด้วย 10,000 ขึ้นไป

⁹⁷ มาตรา 32 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹⁸ มาตรา 33 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁹⁹ มาตรา 34 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁰ มาตรา 47 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰¹ มาตรา 46 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

- 2) เป็นเขตที่มีพลเมืองอาศัยอยู่หนาแน่นเริ่มจาก 450 คน/km² (450 คนต่อตารางกิโลเมตร “กม.²”) ขึ้นไป
- 3) มีจำนวนผู้ประกอบอาชีพเป็นชาวกสิกรภายในตัวเมืองไม่เกิน 30% (สามสิบเปอร์เซ็นต์)
- 4) มีพื้นฐานโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคมที่ได้รับการพัฒนาเป็นระบบแล้ว
- 5) สามารถพึ่งตนเองในด้านรายจ่ายบริหารปกติ

(2.2) อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเทศบาล

องค์การปกครองเทศบาลมีอำนาจหน้าที่¹⁰² ดังนี้

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ดำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำของเบื้องบน
- 2) สร้าง และพัฒนาเทศบาลให้สามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) สร้าง และปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ และแผนการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ เพื่อดำเนินการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปรากฏการณ์ความขัดแย้งในสังคม
- 4) ให้การชี้แนะ และระดมเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง
- 5) จัดตั้ง ควบคุม และตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล และขององค์การปกครองบ้าน
- 6) สร้าง และคุ้มครองหน่วยงานบริหารรัฐ จัดตั้ง คุ้มครองบริหารเทศบาลให้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณะที่จำเป็นเพื่อความเรียบร้อย มีความสะอาดและสวยงาม
- 7) โฆษณา เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยแก่ประชาชน ส่งเสริมด้านสาธารณสุข ทั้งพัฒนาการศึกษาและกีฬา รวมถึงบทบาทความเสมอภาคระหว่างชายหญิง
- 8) ปกป้องรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรมจารีตประเพณีของชาติของท้องถิ่น และของเผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครอง และพัฒนาฝีมือแรงงาน และคุ้มครองแรงงานตามบทบาทการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 9) อำนาจควบคุมความสะอาด และติดตามตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุน

¹⁰² มาตรา 48 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

ที่ส่วนกลาง แขวง และนครหลวงคัมครอง ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ ในเขตองค์การปกครองเทศบาลตามการแบ่งชั้นคัมครอง

10) ขยายความสามัคคีของประชาชนในสังคม และให้การคัมครอง พลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชน ให้ดีขึ้น

11) พิจารณาและแก้ไขคำเสนอขององค์การการจัดตั้ง หรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของพนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่นของตน

12) คัมครอง ปกป้องรักษานำมาใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามการแบ่งชั้นคัมครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้อง และคัมครองธุรกิจ อุตสาหกรรมการค้า และการบริการต่าง ๆ

13) คัมครองและปฏิบัติแผนรายรับ และแผนการเบิกจ่ายของงบประมาณของเทศบาล ให้ความอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายรับให้ถูกต้องครบถ้วนและตรงต่อเวลาโดยความโปร่งใส

14) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และประกาศ สั่งยกเลิกนิติกรรมของบรรดาห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการและศาลประชาชนท้องถิ่นเสนอให้เป็องบน พิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย

15) คำนคว่าพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของเทศบาล การตั้งยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนของบ้าน และการเปลี่ยนชื่อบ้าน

16) ผลักดัน และสร้างเงื่อนไขให้เนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคม รวมถึงทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ และประชาชนทุกเผ่าชนต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติป้องกันความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในองค์การปกครองเทศบาล

17) สร้างผังเมือง คัมครองการจัดตั้ง และการพัฒนาในเขตศูนย์กลางเทศบาล ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งคัมครองวัฒนธรรม สังคม และการบริการในเทศบาล คัมครองตรวจตราสาธารณประโยชน์ เช่น ถนน การไฟฟ้า น้ำประปา การตลาด และสถานที่บันเทิงต่าง ๆ

18) สร้างและคัมครองการบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การขนส่ง การสัญจรบนถนน การคัมครองการจัดสรรสถานที่ขนส่งโดยสาร สถานที่จอดรถสาธารณะต่าง ๆ

19) คัมครองตรวจตรากิจการก่อสร้างให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และมีความทนทาน

20) ปกป้องรักษา และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เช่น เขตสงวน บึง เขตแดน

ธรรมชาติและเขตป่าสงวนต่าง ๆ

21) รับประกันความปลอดภัยทางด้านชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน อนุรักษ์และคุ้มครองอาคารสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์ทางศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นและของชาติซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

22) คุ้มครองการจัดตั้งพนักงาน ทั้งติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่พนักงานของท้องถิ่น องค์การรัฐเทียบเท่าท้องถิ่นในเทศบาล

23) สร้าง และอบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางการเมือง การปกครองและวิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองเทศบาล และองค์การปกครองบ้าน

24) สรุปรายงานผลการดำเนินงานรวมถึงสภาพการณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองเทศบาลต่อเจ้าแขวง และเจ้าครองนคร และรายงานต่อบรรดาองค์การที่เกี่ยวข้องให้เป็นปกติ

25) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(2.3) โครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล

องค์การปกครองเทศบาลประกอบด้วย หอว่าการเทศบาล (The Municipal Cabinet) ท้องถิ่น องค์การรัฐเทียบเท่าท้องถิ่นในเทศบาล¹⁰³

หอว่าการเทศบาลเป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล มีบทบาทเป็นเสาหลักให้แก่หัวหน้าเทศบาลเกี่ยวกับการคุ้มครอง และการตรวจตราการบริหารกิจการภายในเทศบาล รวมถึงการสร้างแผนงาน โครงการดำเนินงาน และรวบรวมและคุ้มครองเอกสาร ทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์และการประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่ผู้นำขององค์การปกครองเทศบาล¹⁰⁴

ท้องถิ่น องค์การรัฐเทียบเท่าท้องถิ่นในองค์การปกครองเทศบาล เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล ซึ่งมีบทบาทเป็นเสาหลักให้แก่องค์การปกครองเทศบาล แผนกการขึ้นแขวง (จังหวัด) องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการขึ้นแขวงทางด้านวิชาการ ตามการแบ่งชั้นคุ้มครองแต่ละระดับ¹⁰⁵

¹⁰³ มาตรา 49 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁴ มาตรา 50 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁵ มาตรา 51 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

(3) องค์การปกครองนคร

นคร เป็นเขตการปกครองเมือง (อำเภอ) หรือเทศบาลที่มีระดับด้านการพัฒนาสูงซึ่งรวมเอาเขตพื้นที่ตัวเมืองและชนบทโดยประกอบมีหลายหมู่บ้าน¹⁰⁶ องค์การปกครองนครเป็นองค์การบริหารชั้นเมือง มีบทบาทในการคุ้มครองบริหารทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การป้องกันชาติป้องกันความสงบ การสร้างทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องรักษาและการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น ทั้งชี้้นำตรวจตราการปฏิบัติแผนพัฒนาองค์การปกครองบ้าน เพื่อรับประกันให้แก่การบริการสาธารณะด้วยการนำใช้เทคนิคที่มีความก้าวหน้า¹⁰⁷

เมือง (อำเภอ) เทศบาล และนครถูกจัดตั้งและยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดน โดยการตกลงของรัฐบาล ตามการเสนอจากเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร¹⁰⁸ สำหรับเมือง (อำเภอ) เทศบาล และนครกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งไว้แตกต่างกัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(3.1) เงื่อนไขการจัดตั้งนคร

องค์การปกครองนครถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 มาตรา 63 โดยมีเงื่อนไข¹⁰⁹ ดังนี้

- 1) เป็นเขตองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) หรือเทศบาลที่มีพลเมืองเริ่มตั้งแต่ 60,000 คนขึ้นไป และสำหรับในพื้นที่ที่เป็นตัวเมือง หรือในเขตที่เป็นจุดศูนย์กลางของเทศบาลต้องประกอบด้วยพลเมือง 25,000 คนขึ้นไป
- 2) มีความหนาแน่นของพลเมืองในเขตพื้นที่ตัวเมืองหรือศูนย์กลางเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) หรือเทศบาลมีพลเมืองนับแต่ 900 คน/km² (900 คนต่อตารางกิโลเมตร “กม.²”)
- 3) มีจำนวนผู้ประกอบการอาชีพกสิกรรมในเขตพื้นที่ตัวเมือง หรือเป็นเขตเทศบาล ซึ่งเป็นเขตที่ตั้งขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาลไม่เกิน 25% (25 เปอร์เซ็นต์) ของจำนวนพลเมืองทั้งหมดที่อยู่ในเขตพื้นที่ตัวเมือง หรือเทศบาลดังกล่าว
- 4) มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสังคมที่ได้รับการพัฒนาในระดับสูงอย่างเป็นระบบมาแล้ว

¹⁰⁶ มาตรา 28, 45, 61 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁷ มาตรา 64 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁸ มาตรา 27 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁰⁹ มาตรา 63 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

5) เป็นบ้านพัฒนาทั้งหมด

6) สามารถพึ่งตนเองทางด้านรายจ่ายบริหารปกติ และมีส่วนเก็บไว้เพื่อ

การลงทุนด้วย

(3.2) อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองนคร

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 มาตรา 65 กำหนดให้องค์การปกครองนครมีอำนาจหน้าที่¹¹⁰ ดังนี้

1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำของเป็องบน

2) สร้างและพัฒนานครให้มีความเจริญและทันสมัย

3) ชี้นำเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

4) สร้างและปฏิบัติแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม แผนงบประมาณ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันความสงบเรียบร้อย และปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม

5) จัดตั้งควบคุมและติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนครรวมทั้งองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)

6) สร้างและคุ้มครองหน่วยงานบริการของรัฐ เพื่อคุ้มครองบริหารนครให้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อการบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อให้นครมีความสงบเรียบร้อย

7) โฆษณา เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยแก่ประชาชน ส่งเสริมด้านสาธารณสุข ทั้งพัฒนาการศึกษาและกีฬา รวมถึงบทบาทความเสมอภาคระหว่างชายหญิง

8) ปกป้องรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรมจารีตประเพณีของชาติของท้องถิ่น ละของเผ่าต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครอง และพัฒนาฝีมือแรงงานโดยเฉพาะคุ้มครองแรงงานตามบทบาทการแบ่งชั้นคุ้มครอง

9) อำนวยความสะดวก และติดตามตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุนที่ส่วนกลาง แขวง (จังหวัด) และนครหลวงคุ้มครอง ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

10) ขยายความสามัคคีปรองดองของปวงชน และให้การคุ้มครองพลเมือง

¹¹⁰ มาตรา 65 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ เพื่อปรับปรุงแก้ไขชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

11) พิจารณา และ แก้ไขข้อเสนอขององค์การจัดตั้งหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบการกระทำของพนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น

12) คุ้มครองปกป้องรักษานำใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามการแบ่งชั้นคุ้มครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้องและคุ้มครองธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้า และการบริการ ฯลฯ

13) คุ้มครอง และ ปฏิบัติแผนรายรับและแผนรายจ่ายงบประมาณของท้องถิ่น ทั้งให้ความอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องปฏิบัติต่อการสร้างรายรับให้ถูกต้อง ตรงต่อเวลา และมีความโปร่งใส

14) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และ ประกาศสั่งยกเลิกนิติกรรมของบรรดาท้องถิ่น องค์การรัฐเทียบเท่าท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการและศาลประชาชนท้องถิ่น ทั้งเสนอให้เบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของหน่วยงานที่ขัดต่อกฎหมาย

15) คำนวณพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างและการกำหนดเขตแดนของนคร การจัดตั้งยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนของบ้าน การเปลี่ยนชื่อบ้าน (หมู่บ้าน)

16) ผลักดันและสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคมและทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ ตลอดถึงประชาชนบรรดาเผ่าต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติป้องกันความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในองค์การปกครองนคร

17) สร้างผังเมือง คุ้มครองการจัดตั้งและการพัฒนาในเขตใจกลางของนคร ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน คุ้มครองวัฒนธรรม สังคม และการบริการในเขตนคร คุ้มครองตรวจตราสาธารณประโยชน์ เช่น ถนน การไฟฟ้า น้ำประปา การตลาด และสถานที่บันเทิงต่าง ๆ

18) สร้างและคุ้มครองการบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การขนส่ง และการสัญจรบนถนน การคุ้มครองการจัดสรรสถานีขนส่งโดยสาร สถานที่จอดรถสาธารณะต่าง ๆ

19) คุ้มครอง ตรวจตรากิจการก่อสร้างต่าง ๆ ให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเพื่อรับประกันความปลอดภัยและความทนทาน

20) ปกป้องรักษา และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เช่น เขตสงวน บึง เขตแดนธรรมชาติ และเขตป่าสงวนต่าง ๆ

21) รับประกันความปลอดภัยทางด้านชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน อนุรักษ์และคุ้มครองอาคารสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์ทางศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นและของชาติซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

22) คຸ່ມครองการจัดตั้งพนักงาน ทั้งติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่พนักงานของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการขึ้นนคร และพนักงานของบ้าน

23) อบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางการเมือง การปกครอง และวิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองนคร และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)

24) สรุปรายงานผลการดำเนินงานรวมถึงสภาพการณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองนครต่อเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร และองค์การที่เกี่ยวข้องให้เป็นปกติ

25) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

(3.3) โครงสร้างองค์การปกครองนคร

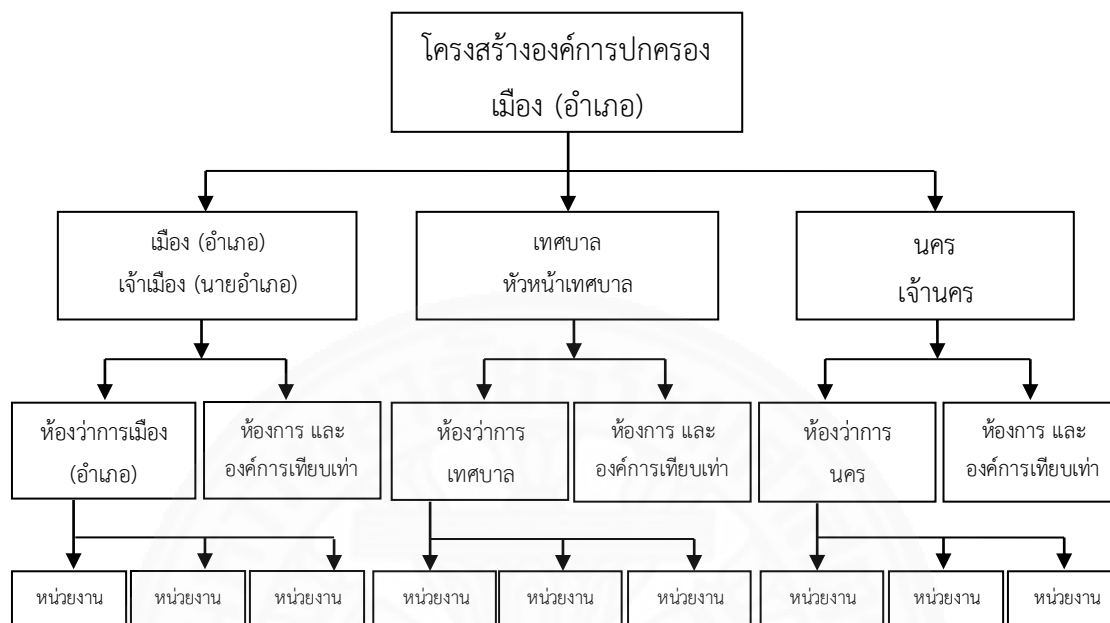
องค์การปกครองนครประกอบด้วย ห้องว่าการนคร ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการในขึ้นนคร¹¹¹ ห้องว่าการนครเป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างองค์การปกครองนคร มีบทบาทเป็นเสาธิการให้แก่เจ้านครเกี่ยวกับการคຸ່ມครอง และการติดตามตรวจตราการบริหารกิจการภายในองค์การปกครองนคร รวมถึงการสร้างแผนงาน โครงการดำเนินงาน การรวบรวมและคຸ່ມครองเอกสาร พร้อมทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์และประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่ผู้นำขององค์การปกครองนคร เป็นต้น¹¹² ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการในขึ้นนคร เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองนคร มีบทบาทเป็นเสาธิการให้แก่องค์การปกครองนคร แผนกการขึ้นแขวงทางด้านวิชาการ ตามการแบ่งชั้นคຸ່ມครองแต่ละระดับ¹¹³

¹¹¹ มาตรา 66 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹¹² มาตรา 67 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹¹³ มาตรา 68 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

แผนภูมิองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาล และนคร



3.4.1.3 องค์การปกครองบ้าน

องค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐาน และขึ้นตรงต่อองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ซึ่งประกอบด้วยหลายครอบครัว และมีเขตพื้นที่ซึ่งรัฐบาลมอบให้เพื่อปกปักรักษาและพัฒนา¹¹⁴ บ้าน (หมู่บ้าน) ถูกจัดตั้งยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนโดยเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร ตามการเสนอของเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร¹¹⁵

(1) เงื่อนไขการจัดตั้งบ้าน (หมู่บ้าน)

องค์การปกครองบ้านถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไข¹¹⁶ ดังนี้

- 1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง
- 2) มีจำนวนพลเมืองอย่างน้อย 1,000 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตตัวเมือง) 500 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตที่ราบ) และ 200 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ราบสูง)

¹¹⁴ มาตรา 78 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹¹⁵ มาตรา 79 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹¹⁶ มาตรา 80 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

3) มีเงื่อนไขสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(1.1) อำนาจหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (หมู่บ้าน)

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น¹¹⁷ ดังนี้

- 1) เผยแพร่แนวทางของพรรค รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำและประกาศรวมถึงนิติกรรมต่าง ๆ จากเบื้องบนให้แก่ประชาชนรับทราบ
- 2) ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำและประกาศรวมถึงนิติกรรมต่าง ๆ จากเบื้องบน
- 3) ระดมความสามัคคีประชาชนลาวบรรดาเผ่าเพื่อให้รับรู้สิทธิและพันธะของพลเมือง
- 4) สร้างและปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน (หมู่บ้าน)
- 5) พัฒนาและปรับปรุงพื้นฐานโครงสร้าง รวมถึงการคุ้มครองนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่นตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 6) อนุรักษ์วัฒนธรรมและจารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่นและของเผ่าต่าง ๆ
- 7) ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักกอนามัย รวมทั้งให้การส่งเสริมและรักษาสุขภาพให้แก่แม่และเด็กรวมถึงผู้สูงอายุ ทั้งให้การดูแลผู้ยากไร้เพื่อรับประกันให้แก่เด็กทุกคนได้รับการศึกษาร่ำเรียน
- 8) อำนวยความสะดวกให้แก่การคุ้มครองการปฏิบัติโครงการ หรือธุรกิจภาครัฐและเอกชน ทั้งภายในและต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ลงทุนในขอบเขตความรับผิดชอบของตน
- 9) ดำเนินภารกิจการพัฒนาและปล้ำความทุกข์จนภายในบ้าน (หมู่บ้าน) ตามนโยบายจากเบื้องบน เพื่อสร้างเงื่อนไขให้แก่ประชาชนมีที่ทำมาหากิน มีอาชีพที่มั่นคง
- 10) คุ้มครองบูรณะรักษาดินแดน แหล่งน้ำ ป่าไม้ โรงเรียน โรงพยาบาลต่าง ๆ ภายในบ้าน (หมู่บ้าน)
- 11) คุ้มครองเศรษฐกิจ และสังคมภายในบ้านตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง เช่น ร้านบริการ กองทุนและบรรดาสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ
- 12) เก็บรายรับและคุ้มครองรายจ่ายตามการมอบหมายจากองค์การปกครองเมือง (อำเภอ)

¹¹⁷ มาตรา 82 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

13) ส่งเสริมและสร้างเงื่อนไขอำนวยความสะดวกให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคม และประชาชนลาวบรรดาเผ่าให้เข้าร่วมในการพัฒนา และสร้างเงื่อนไขให้แก่การป้องกันชาติป้องกันความสงบภายในบ้าน (หมู่บ้าน)

14) คຸ້ມครองพลเมือง เช่น คนต่างด้าว¹¹⁸ คนต่างประเทศ ตลอดจนบุคคล ไม่มีสัญชาติภายในบ้าน (หมู่บ้าน)

15) รับผิดชอบต่อการป้องกันชาติป้องกันความสงบเรียบร้อย เพื่อยับยั้ง ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในบ้าน (หมู่บ้าน)

16) แก้ไขคำเสนอและให้การอบรม พร้อมทั้งแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ให้กับประชาชน

17) คำนวณระเบียบการของบ้าน (หมู่บ้าน) และระเบียบการอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับระเบียบการและกฎหมาย

18) คำนวณเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)

19) คำนวณปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการค้ารงชีวิตของประชาชน และสิ่งแวดล้อมภายในองค์การปกครองบ้าน เนื่องจากการดำเนินโครงการของรัฐ เอกชนและต่างประเทศ

20) ให้ความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกต่อเจ้าหน้าที่สำรวจสถิติ การขึ้นทะเบียนเก็บค่าทำเนียมการนำใช้ที่ดิน และอากร พร้อมทั้งคຸ້ມครองและนำใช้รายรับขององค์การปกครองบ้าน

21) ประชาสัมพันธ์และประสานงานกับบ้านใกล้เคียง ห้องกร และแผนก การ และชั้นส่วนกลางที่ลงมาประจำในเขตบ้าน (หมู่บ้าน) เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่องค์การปกครองบ้าน

22) สรุปรายงานการปฏิบัติหน้าที่ และสภาพการณ์ต่าง ๆ ภายในบ้าน (หมู่บ้าน) ให้แก่ เจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครทราบโดยปกติ

23) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ การ และตามการมอบหมายจากเบื้องบน

¹¹⁸ คนต่างประเทศ เป็นคนที่มีสัญชาติอื่นที่เข้ามาอยู่ ส.ป.ป.ลาว ชั่วคราวหรือยาวนาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใด เมื่อหมดหน้าที่ตามกำหนดเวลาแล้วก็ต้องได้กลับคืนสู่ประเทศ บุคคล เหล่านี้อยู่ภายใต้การคຸ້ມครองของกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Defence) และพาคส่วน อื่นที่เกี่ยวข้อง.

(1.2) โครงสร้างองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)

องค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ประกอบด้วยบรรดาหน่วยงานช่วยงานประจำในหมู่บ้าน ได้แก่ หน่วยงานบริหารและการปกครอง หน่วยงานเศรษฐกิจ หน่วยงานวัฒนธรรมและสังคม หน่วยงานป้องกันความสงบเรียบร้อย¹¹⁹ และทุกหน่วยงานช่วยงานประจำหมู่บ้าน จะมีอำนาจหน้าที่ตามการแต่งตั้งและตามการตกลงเป็นเอภาพในที่ประชุมขององค์การปกครองบ้าน

ตามการตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน (กระทรวงมหาดไทย) ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองบ้าน ค.ศ. 2012 มาตรา 11 กำหนดให้มีบรรดาหน่วยงานประจำองค์การปกครองบ้านดังนี้

(1.2.1) หน่วยงานบริหารและการปกครอง

หน่วยงานบริหารและการปกครอง มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบต่อการคุ้มครองและรักษาเอกสารสำคัญต่าง ๆ ของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) รวบรวมสถิติแผนพัฒนาองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) จัดเตรียมและบันทึกผลการประชุมต่าง ๆ ขององค์การปกครองบ้าน คำนวณและสร้างระเบียบการขององค์การปกครองบ้าน พร้อมทั้งช่วยงานด้านการจัดเตรียม และตรวจตราเอกสารให้แก่ นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ให้ความร่วมมือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพลเมือง พิจารณาและคำนวณค่าใช้จ่ายค้ำเสนอและคำร้องขอประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของตน อำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ทั้งประสานงานกับองค์การจัดตั้งมหาชนและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ ตามการมอบหมายขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาล และนคร เป็นต้น¹²⁰

(1.2.2) หน่วยงานเศรษฐกิจ

หน่วยงานเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่ในด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านกลีกร เช่น การปลูกป่าปลูกพืช ปลูกต้นไม้ให้หมาก พร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่การปกป้องรักษาป่าสงวนและป่าที่เป็นแหล่งต้นน้ำ คุ้มครองรวบรวมสถิติเกี่ยวกับผลลัพธ์ทางด้านเศรษฐกิจและรายได้ต่าง ๆ ให้เป็นปกติ ติดตามและแจ้งเตือนเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่จะเป็นการทำลายผลปลูกต่าง ๆ ในเขตบ้าน (หมู่บ้าน) ของตน คุ้มครองและรวบรวมบรรดาสถิติเกี่ยวกับการจัดตั้งห้างสรรพสินค้า การผลิต และการบริการต่าง ๆ ประสานงานกับองค์การของรัฐ

¹¹⁹ มาตรา 11 ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองบ้านฉบับเลขที่ 674/พน วันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012.

¹²⁰ มาตรา 11(ข้อ 1) ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองบ้านฉบับเลขที่ 674/พน วันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012.

ในการเก็บอาการต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองบ้าน ส่งเสริมและจัดสรรกลุ่มอาชีพเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยชอบธรรม

(1.2.3) หน่วยงานวัฒนธรรมและสังคม

หน่วยงานวัฒนธรรมและสังคม มีอำนาจหน้าที่นำพาประชาชนภายในบ้าน (หมู่บ้าน) สร้างและปรับปรุงกิจการสาธารณะ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาลและถนนต่าง ๆ รมรงค์ให้แก่ประชาชนรู้จักหลักการอนามัย พร้อมทั้งประสานงานกับพยาบาลเพื่อการรักษาสุขภาพร่างกายแม่และเด็ก ส่งเสริมและให้ความร่วมมือกับพนักงานที่มาจากแขนงการต่าง ๆ เช่น ครู พยาบาลที่ลงมาปฏิบัติหน้าที่ประจำองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ปกป้องรักษาและเสริมขยายวัฒนธรรมท้องถิ่นรวมถึงจารีตประเพณีต่าง ๆ ของบ้านที่เคยปฏิบัติสืบเนื่องมาแต่ระยะขึ้นนำองค์การจัดตั้งสังคมต่าง ๆ ในหมู่บ้านให้เคลื่อนไหวถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ปฏิบัตินโยบายช่วยเหลือครอบครัวที่ประสบภัยธรรมชาติ และคนยากไร้ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบกฎหมาย¹²¹

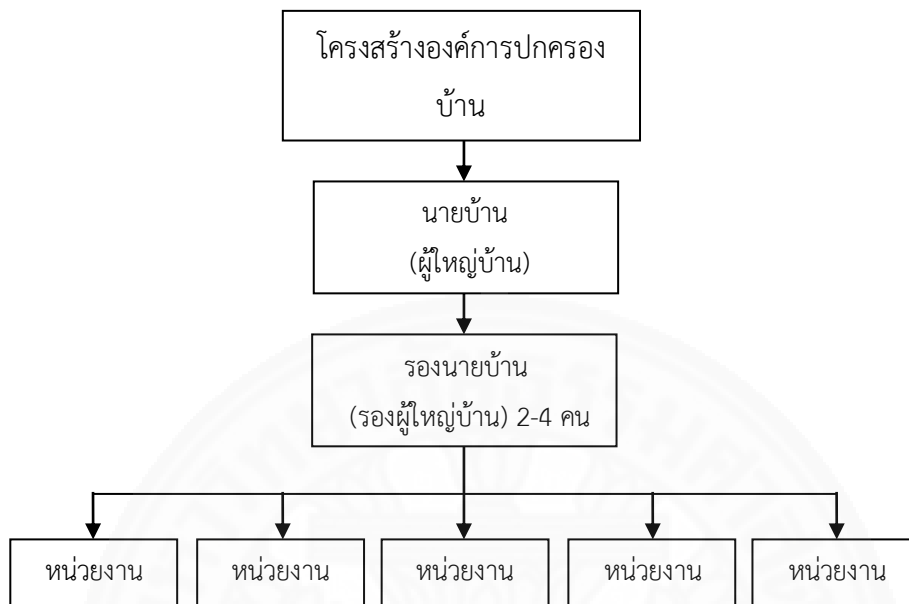
(1.2.4) หน่วยงานป้องกันความสงบเรียบร้อย

หน่วยงานป้องกันความสงบเรียบร้อยมีอำนาจหน้าที่ โฆษณาอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายของบ้านเมือง ช่วยนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ป้องกันเหตุร้ายในขอบเขตองค์การปกครองบ้าน และแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในบ้าน (หมู่บ้าน) ศึกษาอบรมประชาชนให้รู้จักแยกได้ถึงความผิดถูกชั่วดี เพื่อช่วยทำให้ประชาชนมีความสามัคคีปรองดองกัน ทั้งประสานงานกับทุกกองกำลังของรัฐที่อยู่ในเขตองค์การปกครองบ้าน เพื่อรับประกันให้แก่การป้องกันความสงบเรียบร้อยให้เข้มงวด และขึ้นนำเจ้าหน้าที่ป้องกันความสงบภายในองค์การปกครองบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด¹²²

¹²¹ มาตรา 11 (ข้อ 3) ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองบ้านฉบับเลขที่ 674/พณ วันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012.

¹²² มาตรา 11 (ข้อ 4) ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองบ้านฉบับเลขที่ 674/พณ วันที่ 27 กันยายน ค.ศ. 2012.

แผนภูมิองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน)



3.4.2 บุคลากรประจำองค์การปกครองท้องถิ่น

3.4.2.1 บุคลากรประจำองค์การปกครองแขวงและนครหลวง

บุคลากรประจำองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และบุคลากรประจำองค์การปกครองปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวงและนครหลวง

บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวงประกอบด้วย สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง และคณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง

(1.1) สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชน ได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และอยู่ภายใต้การตรวจตราของประชาชน แนวลาวสร้างชาติ สหพันธ์นักรบเก่า สหพันธ์กรรมบาลลาว สหพันธ์หญิงลาว และ

คณะชาวนุ่มประชาชนปฏิวัติลาวภายในองค์การปกครองแขวง (จังหวัด)¹²³

ตามเกณฑ์กำหนดให้สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง 1 คนต่อพลเมือง 50,000 คน ส่วนเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนครที่มีพลเมือง 150,000 คน ต้องกำหนดให้มีสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง 3 คนและเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนครใดหากมีพลเมืองเกินกว่า 150,000 คนให้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง โดยยึดถือตามหลักสมาชิกสภา 1 คนต่อพลเมือง 50,000 คน แต่สำหรับจำนวนสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงทั้งหมดต้องไม่เกิน 15 คน¹²⁴

ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 มาตรา 5 กำหนดให้สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงดำเนินการเลือกตั้งภายใต้หลักการดังนี้

1) **หลักการทั่วไป** เป็นการกำหนดให้พลเมืองลาวผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งในวันเดียวกัน ทั้งกำหนดวิธีการเลือกตั้งให้เป็นระบบเอกภาพ (unity) ทั่วทั้งประเทศ

2) **หลักการความเสมอภาค** หมายถึง ระเบียบการที่กำหนดให้พลเมืองลาวมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเลือกตั้ง และสมัครเลือกตั้งโดยไม่มีการแบ่งแยกฐานะชนชั้นทางสังคม รวมถึงระดับการศึกษาและความเชื่อถือ

3) **หลักปฏิบัติโดยตรง** หมายถึง ระเบียบการที่กำหนดให้พลเมืองลาวผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการเลือกตั้งด้วยตนเอง เพื่อเลือกเอาผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ตนเห็นว่ามีเงื่อนไขครบถ้วนและเหมาะสมที่สุดในการเป็นสมาชิกสภาดังกล่าว

4) **การลงคะแนนเสียงลับ** หมายถึง ระเบียบการที่กำหนดให้พลเมืองลาวผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเสียงด้วยการตัดสินใจเองในหีบลับที่คณะกรรมการจัดเตรียมไว้

5) **หลักการยุติธรรม** หมายถึง ระเบียบการที่กำหนดให้พลเมืองลาวผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสมัครรับเลือกตั้ง โดยไม่ให้มีกานปลอมแปลงเอกสาร หรือทำให้คะแนนเสียงผิดพลาดเพื่อสร้างเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทุกอย่างต้องรับประกันความโปร่งใส

(1.1.1) คุณสมบัติของสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงต้องมีคุณสมบัติ¹²⁵ ดังนี้

¹²³ มาตรา 28 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹²⁴ มาตรา 11(ข้อ 5) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹²⁵ มาตรา 29 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

- 1) เป็นพลเมืองลาวโดยกำเนิด
- 2) มีจิตใจรักชาติรักระบอบประชาธิปไตยประชาชน จงรักภักดีต่อประเทศและถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งรับใช้ประชาชนอย่างเที่ยงแท้ มีความอดทนไม่โอ้อวด ไม่ฉ้อโกงและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติกฎหมาย
- 3) ยึดมั่นต่อแนวทางการเปลี่ยนแปลงของพรรค รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มีความสามารถโฆษณาอบรมประชาชน มุ่งมั่นปฏิบัติภารกิจของชาติให้บรรลุเป้าหมาย
- 4) มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การเมือง คำนึงและให้คำเห็นต่อปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่นทั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดี
- 5) มีระดับการศึกษาขั้นมัธยมศึกษาตอนต้นขึ้นไป และมีวิชาเฉพาะใดหนึ่ง
- 6) มีสุขภาพแข็งแรงดี

(1.1.2) การพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

การพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงต้องปฏิบัติ

ตามเกณฑ์¹²⁶ ดังนี้

- 1) หมดยุการ (เกษียณอายุ)
- 2) ลาออกด้วยเหตุจำเป็น
- 3) ถูกปลดออกจากตำแหน่ง
- 4) เสียชีวิต
- 5) มีการยุบสภา

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ลาว ฉบับปี ค.ศ. 2015 มาตรา 31 กำหนดให้สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง สามารถสังกัดในหนึ่งหรือสองคณะกรรมการ ซึ่งมีทั้งผู้ประจำการและผู้ควบตำแหน่งตามการตกลงของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง¹²⁷

¹²⁶ มาตรา 34 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹²⁷ มาตรา 31 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

(1.2) คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นองค์การประจําของสภาประชาชนชั้นแขวง ได้รับการเลือกตั้งและปลดตำแหน่งโดยสภาประชาชนชั้นแขวง¹²⁸ คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงประกอบด้วย ประธาน รองประธาน กรรมการและมีหน่วยการจัดตั้งที่คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงจัดตั้งขึ้น ประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวงเป็นทั้งประธานและรองประธานคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง¹²⁹

ประธานคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นผู้รับผิดชอบแบบรวมศูนย์ต่อการชี้แนะแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง โดยใช้วิธีการในการมอบหมายให้รองประธาน หรือคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงทำหน้าที่แทนเมื่อมีเหตุจำเป็น รองประธานคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงรับผิดชอบต่อหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดตามการมอบหมายจากประธานคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง

กรรมการของคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวงปฏิบัติหน้าที่ และรับผิดชอบต่อการกิจต่าง ๆ ตามการมอบหมายของประธาน และรองประธานคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง¹³⁰ การจัดตั้งที่คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงได้จัดตั้งขึ้นนั้น คือ หน่วยงานสมาชิกสภาประชาชนหญิงชั้นแขวง (จังหวัด) ถ้าหากในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข คณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวงจะจัดตั้งหน่วยงานอื่นขึ้นมาอีกก็ได้¹³¹

(1.3) ประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว มาตรา 40 ได้กำหนดให้ประธานสภาประชาชนชั้นแขวงเป็นหัวหน้าสูงสุด ประธานสภาประชาชนชั้นแขวงเป็นหัวหน้าสูงสุดในสภาประชาชนชั้นแขวง ทั้งเป็นผู้ให้การชี้แนะแนวทางการดำเนินงานภายในสภา

¹²⁸ มาตรา 11 (ข้อ 3, 2, 1) แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹²⁹ มาตรา 37 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹³⁰ มาตรา 38 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹³¹ มาตรา 39 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

ประชาชนชั้นแขวง และเป็นตัวแทนให้แก่สภาประชาชนชั้นแขวงในการประชาสัมพันธ์หรือการประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติการกิจทั้งอยู่ภายในและต่างประเทศ¹³² ประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวงได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยสภาประชาชนชั้นแขวง ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015 มาตรา 11 (ข้อ 3.2.1)

(1.4) คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นองค์การจัดตั้งของสภาประชาชนชั้นแขวง ซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวงประกอบด้วย¹³³

- 1) คณะกรรมการยุติธรรมและป้องกันชาติป้องกันความสงบ
- 2) คณะกรรมการเศรษฐกิจแผนการและการเงิน
- 3) คณะกรรมการวัฒนธรรมสังคมและบรรดาเผ่า

ในกรณีจำเป็นคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงจะเสนอต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ขึ้นมาอีกก็ได้

(1.5) คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นองค์การจัดตั้งของสภาประชาชนชั้นแขวง ได้รับการรับรองและแต่งตั้งจากสภาประชาชนชั้นแขวง ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015 มาตรา 12 (ข้อ 3.2.4) มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่สภาประชาชนชั้นแขวง และคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงในการค้นคว้า และรวบรวมแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของสภาประชาชนชั้นแขวง คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และคณะสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ประจำเขตเลือกตั้งต่าง ๆ¹³⁴

(2) บุคลากรประจำองค์การปกครองปกครองแขวงและนครหลวง

บุคลากรประจำแขวง (จังหวัด) ประกอบด้วย เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) รองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) หัวหน้าห้องว่าการแขวง หัวหน้าแผนกการและหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง ส่วนบุคลากรประจำนครหลวงประกอบด้วย เจ้าครองนคร รอง

¹³² มาตรา 40 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹³³ มาตรา 44 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹³⁴ มาตรา 49 แห่งกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

เจ้าครองนคร หัวหน้าห้องว่าการนครหลวง หัวหน้าแผนการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนการ นครหลวง

เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือ ปลดตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรีหลังการรับรองจากที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง¹³⁵

รองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) และรองเจ้าครองนครถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดยเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร¹³⁶ เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครมีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี สามารถดำรงตำแหน่ง ได้ไม่เกิน 2 สมัย ส่วนรองเจ้าแขวงและรองเจ้าครองนครมีอายุการสมัยละ 5 ปี (หากอิงตามกฎหมาย การปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2003 มาตรา 16 วรรค 3 สามารถได้รับการแต่งตั้งคืนใหม่ได้)

หัวหน้าห้องว่าการแขวง หัวหน้าห้องว่าการนครหลวง หัวหน้าแผนการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนการชั้นแขวง หัวหน้าแผนการ และหัวหน้าองค์การรัฐ เทียบเท่าแผนการชั้นนครหลวง ถูกแต่งตั้งโดยเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร จากการรับรองโดยสภาประชาชนชั้นแขวง¹³⁷

3.4.2.2 บุคลากรประจำเมือง เทศบาล และนคร

บุคลากรประจำองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ประกอบด้วย เจ้าเมือง รองเจ้าเมือง (รองนายอำเภอ) หัวหน้าห้องว่าการเมือง (The Chief of the District Cabinet) หัวหน้า ห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการชั้นเมือง (อำเภอ) บุคลากรประจำองค์การปกครอง เทศบาลประกอบด้วย หัวหน้าเทศบาล (The Chief of Municipality) รองหัวหน้าเทศบาล หัวหน้า ห้องว่าการเทศบาล (The Chief of the Municipal Cabinet) หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐ เทียบเท่าห้องการเทศบาล ส่วนบุคลากรประจำองค์การปกครองนครประกอบด้วย เจ้านคร (Chief of City) หัวหน้าห้องว่าการนคร (The Chief of City Cabinet) หัวหน้าห้องการและหัวหน้าองค์การรัฐ เทียบเท่าห้องการชั้นนคร

เจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครได้รับการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งโดย เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครหลังจากรับรอง

¹³⁵ มาตรา 16 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹³⁶ มาตรา 17 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹³⁷ มาตรา 20 (ข้อ 11) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

โดยคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง¹³⁸ รองเจ้าเมือง (รองนายอำเภอ) รองหัวหน้าเทศบาล และรองเจ้านครได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร ตามการเสนอของเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร¹³⁹

หัวหน้าห้องว่าการเมือง (The Chief of the District Cabinet) หัวหน้าห้องการและหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการชั้นเมือง (อำเภอ) ได้รับการแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งโดยเจ้าเมือง (นายอำเภอ)¹⁴⁰ หัวหน้าห้องว่าการเทศบาล (The Chief of the Municipal Cabinet) หัวหน้าห้องการและหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการชั้นเทศบาล ได้รับการแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งโดยหัวหน้าเทศบาล¹⁴¹ หัวหน้าห้องว่าการนคร (The Chief of City Cabinet) หัวหน้าห้องการและหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการชั้นนคร ได้รับการแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งโดยเจ้านคร¹⁴²

3.4.2.3 บุคลากรประจำบ้าน

องค์การปกครองบ้านประกอบด้วย นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) และรองนายบ้าน (รองผู้ใหญ่บ้าน) นายบ้านเป็นผู้ปกครองสูงสุดในองค์การปกครองบ้าน ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในบ้าน ซึ่งถูกรับรองโดยเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครอาจสั่งปลดนายบ้าน ออกจากตำแหน่ง และเลือกเอาผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ขึ้นเป็นนายบ้าน คนใหม่แทนได้ แต่ต้องชี้แจงให้ประชาชนภายในบ้านนั้นรับทราบด้วย รองนายบ้าน (รองผู้ใหญ่บ้าน) ถูกแต่งตั้งและปลดตำแหน่งโดยเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หรือหัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร ตามการเสนอของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) นายบ้านและรองนายบ้านมีอายุการสมัยละ 5 ปีและสามารถได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคนใหม่ได้¹⁴³

(1) คุณสมบัติของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)

นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) มีคุณสมบัติ¹⁴⁴ ดังนี้

¹³⁸ มาตรา 36, 53, 70 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015
มาตรา 36, 53, 70.

¹³⁹ มาตรา 37, 54, 71 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁴⁰ มาตรา 40 (ข้อ 6) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁴¹ มาตรา 57 (ข้อ 6) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁴² มาตรา 74 (ข้อ 6) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁴³ มาตรา 85 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁴⁴ มาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

- 1) สัญชาติลาวโดยกำเนิด
- 2) มีความรอบรู้และมีความสมัครใจ
- 3) มีอายุอย่างน้อย 21 ปีขึ้นไป
- 4) เป็นบุคคลที่มีสุขภาพแข็งแรงดี

(2) การพ้นจากตำแหน่งของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)

นายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) พ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไข¹⁴⁵ ดังนี้

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) เสียชีวิต
- 3) ได้รับอนุญาตการลาออก
- 4) องค์การปกครองบ้านที่ตนปกครองอยู่ถูกยุบเลิก
- 5) โดนปลดตำแหน่งเพราะมีความบกพร่องต่อหน้าที่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่
- 6) ละเลยต่อหน้าที่เกิน 3 เดือนโดยไม่มีการมอบหน้าที่ให้รองนายบ้านเป็นผู้

ปฏิบัติหน้าที่แทน

3.4.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.3.1 อำนาจหน้าที่บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

บุคลากรประจำสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามแต่ละกรณี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง

สมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวงมีอำนาจหน้าที่¹⁴⁶ ดังนี้

- 1) คำนวณร่ำเรียนและเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติต่อแนวทางของพรรค และนโยบายของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และมติประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง เคารพสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบธรรมของประชาชน
- 2) โฆษณาและระดมประชาชนให้รับรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติแนวทางนโยบายของพรรค รัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติการประชุมสภาแห่งชาติและมติประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐชั้นท้องถิ่น

¹⁴⁵ มาตรา 17 ของข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายในว่าด้วยการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์การปกครองบ้านเลขที่ 674/พน กันยายน ค.ศ. 2012.

¹⁴⁶ มาตรา 30 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

3) เข้าร่วมประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงโดยปกติ หากในกรณีที่ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้เพราะมีเหตุจำเป็น ต้องแจ้งให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องหรือคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงรับทราบ

4) คำนคว้าและเตรียมการเพื่อประกอบคำคิดเห็นในที่ประชุม

5) ชักถามประธาน คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เจ้าครองนครและบุคลากรอื่นที่สภาประชาชนชั้นแขวงเลือกตั้งและรับรองเอาการแต่งตั้ง

6) ไกล่ชิดและรายงานผลการดำเนินงานต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตน พร้อมทั้งนำเอาความคิดเห็นและคำเสนอของประชาชนเสนอต่อสภาประชาชนชั้นแขวง และ ภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาแก้ไข

7) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่พลเมืองเกี่ยวกับการร้องทุกข์ รวมถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน

8) เข้าร่วมประชุมและขบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

9) ได้รับความข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของตน

10) สรุปรายงานผลการดำเนินงานของตนในแต่ละระยะให้คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง ที่ตนสังกัดอยู่

11) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

(2) อำนาจหน้าที่คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่แทนสภาประชาชนชั้นแขวงในเวลาที่สภาประชาชนชั้นแขวงไม่ได้เปิดที่ประชุมตามระเบียบกฎหมาย¹⁴⁷

คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างและปรับปรุงนิติกรรม อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ด้านการติดตามตรวจตรา¹⁴⁸ ดังนี้

(2.1) อำนาจหน้าที่ในการสร้างและปรับปรุงนิติกรรม

คั่นคว้าสร้างและปรับปรุงนิติกรรมเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณาและรับรอง ชี้้นำการโฆษณาเผยแพร่รัฐธรรมนูญ กฎหมายและนิติกรรมอื่นตามความรับผิดชอบของตน ทั้งประสานงานกับแขนงการอื่นที่เกี่ยวข้อง ออกมติ ข้อตกลง คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติกฎหมาย ระเบียบการและภารกิจอื่นในขอบเขตความรับผิดชอบของตน สร้างและ

¹⁴⁷ มาตรา 35 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹⁴⁸ มาตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

เสนอต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองแผนการ และแผนการดำเนินงานภายใน 1 ปี และ 5 ปี ของสภาประชาชนชั้นแขวง

(2.2) อำนาจหน้าที่ในการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงเกี่ยวกับการตกลงปัญหาสำคัญพื้นฐานของท้องถิ่น ประกอบด้วยอำนาจหน้าที่ด้านการเมือง การปกครอง อำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจ สังคม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(2.2.1) อำนาจหน้าที่ด้านการเมืองการปกครอง

เรียกประชุมและเป็นประธานที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง และเป็นประธานที่ประชุมร่วมกับองค์การปกครองท้องถิ่น ทั้งประชาสัมพันธ์กับการจัดตั้งสภาประชาชนชั้นแขวงของต่างประเทศตามอำนาจหน้าที่ รายงานต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงรับทราบ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(2.2.2) อำนาจหน้าที่ด้านเศรษฐกิจสังคม

ค้นคว้าแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณท้องถิ่น และเตรียมบทรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติแผนการดังกล่าว ประสานงานกับองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) สร้างแผนการจัดเก็บรายรับ รายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น แล้วมอบให้องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) เสนอต่อรัฐบาล ค้นคว้าแผนแบ่งปันงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น ตามการเสนอของเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร ค้นคว้า และกำหนดนโยบายส่งเสริมเฉพาะ หรือยกเว้นภาษีอากรตามกฎหมาย และค้นคว้าแผนพัฒนาชนบทและลบล้างความทุกข์จนของประชาชนในเขตท้องถิ่น

(2.2.3) อำนาจหน้าที่ด้านการจัดตั้งและบุคลากร

สำหรับอำนาจหน้าที่ด้านการจัดตั้งเป็นอำนาจหน้าที่พิจารณาค้นคว้าโครงสร้าง และองค์ประกอบเพื่อกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของการจัดตั้งภายในสภาประชาชนชั้นแขวง แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ในด้านบุคลากร คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่เสนอเลือกตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งประธาน รองประธานและคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง เสนอแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร เสนอแต่งตั้งโยกย้ายหรือปลดตำแหน่งประธาน รองประธาน คณะกรรมการ และเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง

(2.3) อำนาจหน้าที่ด้านการติดตามตรวจตรา

ติดตามตรวจตราตรวจสอบการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และสภาประชาชนชั้นแขวง แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และ

แผนงบประมาณของท้องถิ่น ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนชั้นแขวง ยกเลิกการปฏิบัตินิติกรรมชั้นแขวงที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติประชุมสภาแห่งชาติ และสภาประชาชนชั้นแขวง แล้วเสนอต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณา วันเสียแต่ค่าตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการและศาลประชาชน รับและพิจารณาแก้ไขคำร้องขอความเป็นธรรมของประชาชนในเขตความรับผิดชอบของตน

(3) อำนาจหน้าที่ประธาน รองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง

ประธานสภาประชาชนชั้นแขวงมีอำนาจหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง และเป็นประธานที่ประชุมคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงให้การชี้แนะและติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง คณะกรรมการ เลขาธิการ ประชาชนชั้นแขวง ประสานงานทั้งหาหรือภารกิจเกี่ยวกับภารกิจสำคัญของท้องถิ่นกับเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นดังที่กฎหมายกำหนดให้¹⁴⁹ ส่วนรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ช่วยงาน และสามารถเป็นผู้ว่าการแทนประธานสภาประชาชนชั้นแขวง เช่น เป็นประธานในที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง และเป็นประธานในที่ประชุมของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง อีกนัยหนึ่ง รองประธานสภาประชาชนชั้นแขวง ก็เป็นคณะประธานในที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงด้วย¹⁵⁰ ประธานและรองประธานสภาประชาชนชั้นแขวงได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยสภาประชาชนชั้นแขวง¹⁵¹ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015 มาตรา 11 (ข้อ 3.2.1)

(4) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่ ร่างแผนการการดำเนินงานของตนในแต่ละระยะ คำนวณตรวจตรา และประกอบคำเห็นต่อร่างนิติกรรมขององค์การปกครองแขวงประสานงานกับแขนงการที่เกี่ยวข้อง เพื่อคำนวณและประกอบคำเห็นต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณภายในขององค์การปกครองแขวง คำนวณการยกเลิก หรือ ปรับปรุงนิติกรรมขององค์การปกครองภายในแขวง และเสนอต่อคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณา คำนวณและเสนอปัญหาที่มีความยุ่งยากภายในท้องถิ่นต่อคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง เพื่อพิจารณา รับฟังคำคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ประสานงานระหว่างคณะกรรมการด้วยกันหรือองค์การปกครองชั้นแขวงตามบทบาทของตน สรุปและรายงานผลการดำเนินงานของตน

¹⁴⁹ มาตรา 41 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹⁵⁰ มาตรา 42 แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

¹⁵¹ มาตรา 11 (ข้อ 3.2.1) แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.

ให้คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงรับทราบโดยปกติ นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือตามการมอบหมายจากประธานคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

(5) อำนาจหน้าที่คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง

คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง เป็นองค์การจัดตั้งหนึ่งของสภาประชาชนชั้นแขวง ได้รับการรับรองและแต่งตั้งจากสภาประชาชนชั้นแขวง ตามกฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015 มาตรา 12 (ข้อ 3.2.4) มีบทบาทเป็นเลขาธิการให้แก่สภาประชาชนชั้นแขวง และคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงในการค้นคว้า รวบรวมแผนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของสภาประชาชนชั้นแขวง คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และคณะสมาชิกสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ประจำเขตเลือกตั้งต่าง ๆ

คณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง มีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมแผนการดำเนินงาน และอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองกิจการบริหารแผนการและการเงิน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(5.1) อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมแผนการดำเนินงาน

อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้า รวบรวมของคณะเลขาธิการสภาประชาชนชั้นแขวง แยกออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับสภาประชาชนชั้นแขวง อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และอำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับคณะสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้งดังนี้

(5.1.1) อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับสภาประชาชนชั้นแขวง

ค้นคว้าร่างแผนการและสรุปผลการดำเนินงานประจำ 5 ปี 1 ปีและประจำ 6 เดือนค้นคว้าร่างแผนการ ร่างบทรายงานและร่างมติประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง รวมถึงบรรดาเอกสารต่าง ๆ เพื่อรับใช้ที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง รวบรวมข้อซักถามของสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง และบันทึกการประชุม แล้วรายงานให้ประธานที่ประชุมรับทราบ เสนอร่างมติการประชุมสภาประชาชนชั้นแขวงเพื่อพิจารณารับรอง รวบรวมภารกิจที่สำคัญและเร่งด่วนแล้วนำเสนอต่อที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง เพื่อมอบให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องประสานงานกับแขนงการต่าง ๆ พิจารณา ร่างบทสรุปการรายงานผลสำเร็จในการประชุมของสภาประชาชนชั้นแขวง

(5.1.2) อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

ค้นคว้าร่างแผนการและเอกสารเพื่อใช้ในที่ประชุมคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง รวบรวมความคิดเห็นของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และบันทึก

การประชุมของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ร่างคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติมติการประชุม คณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง ร่างคำแนะนำเกี่ยวกับการขยายผลสำเร็จของการประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง สร้างแผนการและสรุปผลการดำเนินงานภายใน 1 เดือน 6 เดือนและ 1 ปีของสภา และคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

(5.1.3) อำนาจหน้าที่ในการค้นคว้ารวบรวมสำหรับคณะสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง

ค้นคว้า ร่างแผนการ สรุปผลการดำเนินงานภายใน 1 เดือน 6 เดือนและภายในหนึ่งปีของคณะสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง รวบรวมความคิดเห็นและบันทึกการประชุมเกี่ยวกับการปรึกษาหารือแผนการดำเนินงานของคณะประจำสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง ร่างแผนการเกี่ยวกับการดำเนินงาน และปฏิบัติคำแนะนำของคณะประจำสภาแห่งชาติต่อการขยายผลสำเร็จที่ประชุมสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง

(5.1.4) อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองกิจการบริหารแผนการและการเงิน

ขึ้นแผนงบประมาณของสภาประชาชนชั้นแขวง เพื่อการเสนอต่อที่ประชุมของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณารับรอง สร้างเงื่อนไขอำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของสภาและคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง รวมถึงคณะสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้งและคณะกรรมการ หน่วยงานของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง สร้างแผนการอบรมและยกระดับให้แก่บุคลากรของสภาประชาชนชั้นแขวง จัดตั้ง นำพา คุ้มครองบุคลากร คุ้มครองการใช้งบประมาณ พาหนะ อุปกรณ์และทรัพย์สินของสภาประชาชนชั้นแขวง และคณะสมาชิกสภาแห่งชาติประจำเขตเลือกตั้ง ปกป้องรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสำนักงานสภาประชาชนชั้นแขวง จัดตั้งที่ประชุมสัมมนา เพื่อยกระดับการปฏิบัติภารกิจ ทั้งให้ความคิดเห็นต่อปัญหาการดำเนินงานของตน ออกประกาศและคำแนะนำในการคุ้มครองบริหารแผนการ และการเงิน ชี้้นำการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองบริหารแผนการ และการเงิน ของแขนงการและการจัดตั้งอื่นภายในสภาประชาชนชั้นแขวง ประสานงานกับคณะกรรมการสภาประชาชนชั้นแขวงและองค์การจัดตั้งอื่นเกี่ยวกับภารกิจการคุ้มครองบริหารแผนการและการเงิน สรุปรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกรมอบหมายของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

3.4.3.2 อำนาจหน้าที่ของเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 87 ได้กำหนดให้เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครมีอำนาจหน้าที่ในการ รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญกฎหมายมติการประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) มติการประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง และมติการประชุม

ของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง และนิติกรรมจากส่วนกลาง เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณขององค์การปกครองแขวง (ส่วนราชการจังหวัด) และ นครหลวงต่อสภาประชาชนชั้นแขวง ชี้นำคุ้มครองการจัดตั้ง และการดำเนินงานของทุกแขนงการ ตลอดจนองค์การปกครองต่าง ๆ ที่ขึ้นกับองค์การปกครองแขวงและนครหลวง แต่งตั้ง โยกย้ายหรือ ปลดตำแหน่ง เจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครจนครภายหลังคณะประจำสภา ประชาชนชั้นแขวงรับรอง แต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่ง รองเจ้าเมือง (รองนายอำเภอ) รองหัวหน้า เทศบาล และรองเจ้านครตามการเสนอโดยเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร ตกงก่อดั้ง โยกย้าย ยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนขององค์การปกครองบ้านตามการเสนอของของเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร แต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งรองหัวหน้าแผนการ รองหัวหน้าองค์การ รัฐเทียบเท่าแผนกชั้นแขวงตามการเสนอของหัวหน้าแผนก หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกชั้นแขวง ลบล้างหรือยกเลิกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำหรือนิติกรรมอื่นของแขนงการอื่นที่ขึ้นกับองค์การปกครอง แขวง และนครหลวง ในเมื่อเห็นว่าบรรดาคำสั่งดังกล่าวนั้น หากผิดต่อระเบียบการและกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีของอัยการและศาลประชาชน คุ้มครองบริหารทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยและการต่างประเทศ คุ้มครองพลเมืองและพิจารณา แก้ไขคำเสนอ ของประชาชน สรุปรายงานผลการดำเนินงานของตนต่อสภาประชาชนชั้นแขวง คณะประจำสภา ประชาชนชั้นแขวง และนายกรัฐมนตรี¹⁵²

ส่วนรองเจ้าแขวง (รองผู้ว่าราชการจังหวัด) และรองเจ้าครองนคร มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครเกี่ยวกับการขึ้นำการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์การปกครองแขวงและนครหลวง รวมถึงองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนคร พร้อมทั้งรับผิดชอบต่อการกิจหนึ่งภารกิจใดตามการมอบหมายจากเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร¹⁵³

3.4.3.3 อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร

เจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครมีอำนาจหน้าที่ รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มติการประชุมสภาแห่งชาติ มติการประชุมสภา ประชาชนชั้นแขวง และนิติกรรมจากเบื้องบน คั่นคว่ำร่างแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และแผนงบประมาณขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนคร แล้วเสนอต่อเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนคร ชี้นำคุ้มครองการจัดตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของทุกห้องการ

¹⁵² มาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁵³ มาตรา 21 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

และหน่วยกาปกครองต่าง ๆ ที่ขึ้นกับองค์การปกครองเมือง เทศบาลและนคร แต่งตั้ง โยกย้ายหรือ ปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องกร และตำแหน่งบริหารอื่นภายในองค์การปกครองเมือง เทศบาลและนคร คຸ້ມຄອງบริหารทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในองค์การปกครองเมือง เทศบาลและนคร คຸ້ມຄອງพลเมือง และพิจารณาแก้ไขคำเสนอขอของประชาชน ลบล้างหรือยกเลิกข้อตกลง คำแนะนำของทุกห้องกร และ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องกรภายในองค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร รวมถึงหน่วยการปกครอง ที่ขึ้นกับองค์การปกครองเมือง เทศบาล และนครที่เห็นว่าขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่ข้อตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการและศาลประชาชนเขตแขวง (จังหวัด) สรุปรายงานผลการดำเนินงาน ของตนเองต่อเจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เจ้าครองนครและคณะประจําสภาประชาชนชั้นแขวง¹⁵⁴

ส่วนรองเจ้าเมือง (รองนายอำเภอ) รองหัวหน้าเทศบาล และรองเจ้านคร มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานเจ้าเมือง (นายอำเภอ) หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครเกี่ยวกับการขึ้นนำการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร ทั้งรับผิดชอบต่อภารกิจหนึ่งภารกิจใดตามการมอบหมาย จากเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร¹⁵⁵

3.4.3.4 อำนาจหน้าที่ของนายบ้าน

นายบ้าน มีอำนาจหน้าที่¹⁵⁶ ดังนี้

- 1) กำหนดสถานที่ประชุม และเรียกประชุมทั้งเป็นประธานที่ประชุม ขององค์การปกครองบ้าน
- 2) ขึ้นนำและควบคุมการดำเนินการกิจขององค์การปกครองบ้าน
- 3) เสนอปรับปรุงโครงสร้างขององค์การปกครองบ้าน
- 4) เลือกรองนายบ้าน หัวหน้า และรองหัวหน้าหน่วยงานขององค์การปกครอง บ้าน เพื่อเสนอให้ที่ประชุมขององค์การปกครองบ้านรับรอง แล้วนำเสนอต่อ เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครแต่งตั้ง
- 5) ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และเสนอปลดตำแหน่งรองนายบ้าน หัวหน้า รองหัวหน้าหน่วยงานขององค์การปกครองบ้าน เมื่อกรณีหากมีความผิด และมีการละเลยต่อหน้าที่ เพื่อให้เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครพิจารณา
- 6) เสนอเบื้องต้นพิจารณาแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม และสร้างเงื่อนไข

¹⁵⁴ มาตรา 88 แห่งรัฐธรรมนูญ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁵⁵ มาตรา 41, 56, 76 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

¹⁵⁶ มาตรา 86 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

อำนวยความสะดวกให้แก่การดำรงชีวิตของประชาชนภายในบ้านที่ได้รับความเสียหายจากโครงการลงทุนของรัฐ เอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ

7) ออกกฎระเบียบบ้านให้สอดคล้องกับระเบียบกฎหมาย และจารีตประเพณีของท้องถิ่นและของชาติ

8) ออกหนังสือการรับรองให้แก่ประชาชน และองค์การจัดตั้งชั้นต่าง ๆ ตามการแบ่งชั้นคุ้มครองของแต่ละแผนกการ

9) อำนวยความสะดวก สร้างเงื่อนไข ติดตามตรวจตรา และรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบที่ลงปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การปกครองบ้านให้แก่เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครรับทราบโดยปกติ

10) นำใช้กลไก มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎระเบียบขององค์การปกครองบ้านต่อการคุ้มครองบริหารภายในบ้าน (หมู่บ้าน)

11) ได้รับนโยบายอุดหนุนตามระเบียบการ

12) สรุป รายงานผลการดำเนินงานของตนรวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ ของบ้านให้แก่เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครรับทราบโดยปกติ

13) ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่นตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ

3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 2 กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์การบริหารแห่งรัฐ ถูกรับรองโดยที่ประชุมสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) และมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อองค์การปกครองท้องถิ่นเฉพาะ เกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรือแบ่งงบประมาณ การคุ้มครองรัฐกรและการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.5.1 ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรือแบ่งงบประมาณ

ในฐานะ ส.ป.ป.ลาว เป็นประเทศที่มีพื้นฐานแหล่งรายรับและรายจ่ายของรัฐซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) แบบรวมศูนย์และเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองเศรษฐกิจมหภาค เพื่อรับประกันให้แก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมของชาติ ฉะนั้น การสนองด้านงบประมาณต้องดำเนินตามหลักการรวมศูนย์ เนื่องจากว่าทุกแหล่งรายรับรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด จำเป็นต้องผ่านระบบบัญชีงบประมาณแห่งรัฐ โดยพื้นฐานความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายฉบับเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ไม่อนุญาตให้

เก็บรายรับไว้นอกงบประมาณ และสร้างคลังโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต การสร้างแผนงบประมาณต้องรับประกันหลักการรวมศูนย์ โดยตรงและมีความโปร่งใส บนพื้นฐานความเป็นไปได้ หรือความเหมาะสมของเศรษฐกิจของชาติ เพื่อรับประกันความสมดุลของเศรษฐกิจมหภาค ให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมในแต่ละระยะ การสนองงบประมาณจ่ายงบประมาณแก่รัฐต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเป้าหมายแต่ละระดับตรงต่อเวลาดังที่สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ได้ให้การรับรองไว้ ไม่อนุญาตให้จ่ายเงินนอกแผนเงินงบประมาณ และต้องมีการคุ้มครองรายจ่ายตามระเบียบการคลังด้วย¹⁵⁷

3.5.2 ความสัมพันธ์ทางการคุ้มครองรัฐกร

รัฐบาล ส.ป.ป. ลาว ให้ความสำคัญในการคุ้มครองรัฐกรในลักษณะความเป็นเอกภาพ (unity) ทั่วทั้งประเทศตามการแบ่งชั้นการปกครองขององค์การจัดตั้งต่าง ๆ เช่น กระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง กรม รวมถึงองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง และองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนคร ซึ่งรัฐบาลจะมอบอำนาจหน้าที่ให้คณะพรรคชนส่วนกลาง และกระทรวงภายใน (กระทรวงมหาดไทย) เป็นเสาหลักในการคุ้มครองรัฐกร ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน¹⁵⁸ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บรรดาคณะจัดตั้งพรรคชนส่วนกลาง ให้มีการประสานงานกับบรรดาองค์การจัดตั้งพรรค แนวลาวสร้างชาติ¹⁵⁹ รวมถึงองค์การจัดตั้งส่วนกลาง และท้องถิ่นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐกร¹⁶⁰ และมอบอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงภายใน (กระทรวงมหาดไทย) ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองรัฐกร และการรวบรวมสถิติการคุ้มครองสำนวนเอกสาร กำหนดระเบียบการเกี่ยวกับเงินเดือนและนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขมาตรฐานในตำแหน่งงาน และการแต่งตั้ง การโยกย้าย การปลดตำแหน่งของรัฐกรที่อยู่ภายในขอบเขตทั่วประเทศ¹⁶¹

¹⁵⁷ มาตรา 6 แห่งกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2006.

¹⁵⁸ มาตรา 85 แห่งกฎหมายว่าด้วยพนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

¹⁵⁹ แนวลาวสร้างชาติ เป็นองค์การจัดตั้งสัมพันธ์ทางการเมืองในสังคม เป็นสหพันธ์ที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ แนวลาวสร้างชาติสืบเนื่องมาจากแนวลาวอิสระและแนวลาวรักชาติในเมื่อก่อน ซึ่งมุ่งเน้นถึงความสามัคคีปองดองกันในปวงชน เพื่อปฏิบัติต่อภารกิจการปกป้องรักษาและการพัฒนาประเทศ.

¹⁶⁰ มาตรา 86 (ข้อ 9) แห่งกฎหมายว่าด้วยพนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

¹⁶¹ มาตรา 87 (ข้อ 6, 7, 8, 9) แห่งกฎหมายว่าด้วยพนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.

หากพิจารณาตามคำรัส (รัฐทฤษฎีของนายกรัฐมนตรีน) ว่าด้วยระเบียบรัฐธรรมนูญ แห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003 ได้กำหนดให้มีการคุ้มครองรัฐกร เพื่อคั่นคว่ำและกำหนดระเบียบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการคุ้มครองรัฐกร เช่น การรวบรวมสถิติหรือประวัติเกี่ยวกับข้อมูล ข่าวสาร การสร้างแผนการเพื่อกำหนดหน้าที่ตำแหน่งงาน และเงื่อนไขมาตรฐานของรัฐกร การสรรหา การนำใช้การบรรจุ และการเลื่อนขั้นขั้นเงินเดือนของรัฐกร พร้อมทั้งกำหนดระเบียบการเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก เพื่อยกระดับการศึกษาคั่นคว่ำตลอดถึงการประเมินผล และการชี้แนะในด้านนโยบาย และระเบียบการต่าง ๆ ของรัฐกร ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องของการแก้ไขคำร้องทุกข์ การให้การยกย่อง และการปฏิบัติวินัย เป็นต้น¹⁶²

3.5.3 ความสัมพันธ์ทางการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ

ในฐานะที่องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งไม่อาจสามารถพิจารณาหรือวินิจฉัยสั่งการ และตัดสินใจปัญหาในการบริหารกิจการต่าง ๆ ในราชการ ส่วนท้องถิ่นได้ทั้งหมด โดยเฉพาะในเรื่องการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ อย่างเช่น การให้การร่วมมือ เพื่อการลงทุนในเขตท้องถิ่นหากยังมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการมอบหมาย หรือการตกลง จากส่วนกลาง อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้อาจมีผลพวงมาจากการที่ ส.ป.ป.ลาว เน้นใช้หลักการ รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่นนำไปปฏิบัติจัดทำตามบทบาท อำนาจหน้าที่ให้สำเร็จตามความประสงค์ของรัฐบาลนั่นเอง

3.6 เปรียบเทียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว กับการปกครอง ท้องถิ่นประเทศไทย

สำหรับการเปรียบเทียบทางด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว กับการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ในประเด็นดังกล่าวนี้ จะนำเสนอในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ขององค์การ และอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นทั้งสองประเทศ โดยหยิบยก เอาเฉพาะการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบทั่วไปขึ้นมาชี้แจงเพื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามลำดับดังจะกล่าวต่อไปนี้

¹⁶² มาตรา 93 ของกรมการปกครองและคุ้มครองรัฐกร สำนักงานนายกรัฐมนตรีน, คำรัสว่าด้วย ระเบียบรัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

3.6.1 การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในปัจจุบันได้กำหนดโครงสร้าง ซึ่งแยกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน เช่น องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง องค์การปกครองเมือง (อำเภอ) และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ซึ่งในนั้น องค์การปกครองแขวงประกอบด้วย แขวง (จังหวัด) นครหลวง องค์การปกครองเมืองประกอบด้วย เมือง (อำเภอ) เทศบาล นคร และองค์การปกครองบ้านประกอบด้วย บ้าน (หมู่บ้าน) แต่องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงได้แยกออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภาประชาชนชั้นแขวง และฝ่ายปกครอง (เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร) และส่วนองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) องค์การปกครองเทศบาล องค์การปกครองนคร และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ถือว่ายังไม่ได้จัดตั้งให้มีสภาประชาชนในชั้นการปกครองดังกล่าว การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ มีการปกครองในลักษณะสายการบังคับบัญชา และขึ้นตรงต่อกัน อย่างเช่น บ้าน (หมู่บ้าน) ขึ้นกับเมือง (อำเภอ) เมืองขึ้นกับแขวง (จังหวัด) และนครหลวง แขวงและนครหลวงขึ้นกับรัฐบาล โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายคุ้มครอง และควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อรับประกันให้แก่การดำเนินการกิจต่าง ๆ ให้บรรลุตามเป้าหมาย¹⁶³

สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ซึ่งในเรื่องนี้ผู้เขียนได้อธิบายไปแล้วในบทที่ 3 โปรดดูในแต่ละส่วนตามลำดับดังนี้

ในส่วนโครงสร้างโปรดดู บทที่ 3 หัวข้อ 3.4.1 โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น และในส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น โปรดดู บทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2 อำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น¹⁶⁴

3.6.2 การปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน กำหนดโครงสร้างต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นไทยจึงแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่น และ

¹⁶³ ดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.3.2 อำนาจหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว.

¹⁶⁴ ดังที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 หัวข้อ 3.4.1 โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น.

คณะกรรมการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น¹⁶⁵

สภาท้องถิ่น มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตราข้อกำหนดและกฎหมายของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณประจำปีฝ่ายบริหารเสนอและเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลการบริหารจัดการของคณะกรรมการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แผนงาน โครงการ หรือให้ความเห็นชอบ แนะนำแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น และดำเนินการให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น เพื่อให้เกิดการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และคุ้มครองในเรื่องสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) คือ การจัดระเบียบการปกครอง ซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการสาธารณะบางอย่างให้ท้องถิ่น โดยมีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

3.6.2.1 ประเภทองค์การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยรูปแบบทั่วไป

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมี 2 รูปแบบ¹⁶⁶ ได้แก่ การปกครองในรูปแบบทั่วไป และการปกครองในรูปแบบพิเศษ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แต่ผู้เขียนจะนำเสนอเพียงเฉพาะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบไป เพื่อเปรียบเทียบกับ การปกครองท้องถิ่นของ ส.ป.ป.ลาว การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร เมือง ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง

¹⁶⁵ ยุติธรรม ปัทมะ, “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Local Administrative Reform),” สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ปีที่ 5, ฉบับที่ 8, (มีนาคม 2558) : 7.

¹⁶⁶ เพ็ญอ้าง, น 8.

รูปแบบการบริหารจัดการ มีอำนาจหน้าที่และมีวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัดโดยแยกจากราชการส่วนภูมิภาค¹⁶⁷ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁶⁸

(1.1) โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ เรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหาร เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่น¹⁶⁹

(1.1.1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2546 โดยเปลี่ยนที่มาของสมาชิกและผู้บริหารองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นการแยกกันโดยเด็ดขาดระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในจังหวัด และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดนั้นย่อมมีจำนวนสมาชิกไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนของราษฎรเป็นเกณฑ์¹⁷⁰ ดังนี้

- 1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภา 24 คน
- 2) จังหวัดใดมีราษฎร 500,000 - 1,000,000 คน มีสมาชิก 30 คน

¹⁶⁷ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น.333.

¹⁶⁸ ดิเรก ควรสมภคม, กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), น.116.

¹⁶⁹ มาตรา 7-8 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁷⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น.140.

- 3) จังหวัดใดมีราษฎร 1,000,000 - 1,500,000 คน มีสมาชิก 36 คน
- 4) จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,000 - 2,000,000 คน มีสมาชิก 42 คน
- 5) จังหวัดใดมีราษฎร 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิก 48 คน

โดยกำหนดให้อำเภอหนึ่ง ๆ เลือกสมาชิกได้ 1 คน หรือให้อำเภอเป็นหนึ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจะดำเนินการเลือกสมาชิกด้วยตนเอง เพื่อดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญทั้งมีอำนาจเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกะทำการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดในภารกิจของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้กระทำการ¹⁷¹

(1.1.2) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งจะมีนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน¹⁷² ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารงานในท้องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ประกอบด้วยสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานต่าง ๆ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นไปตามกฎ และระเบียบ ข้อบังคับทางราชการ สามารถสั่งอนุญาต และอนุมัติให้เกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย รักษาให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย¹⁷³

(1.2) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ในเขตพื้นที่ โดยการตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดการประสานงาน

¹⁷¹ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁷² มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁷³ มาตรา 35/5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น¹⁷⁴ ทั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น ในด้านการพัฒนา การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินตามกฎหมายให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้การคุ้มครองดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในขอบเขตส่วนราชการจังหวัด¹⁷⁵

(2) เทศบาล

เทศบาล หมายถึงท้องถิ่นที่เป็นเมืองอย่างชัดเจน ซึ่งไม่มีความจำเป็นจะต้องเป็นท้องที่ ตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ท้องที่เทศบาลนั้น อยู่ภายใต้การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชื่อว่า เทศบาล โดยองค์การของเทศบาล ต้องมีสภาเทศบาล และมีคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี

(2.1) โครงสร้างของเทศบาล

เทศบาลมีการจัดโครงสร้างประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล¹⁷⁶ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(2.1.1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกผู้ที่เป็นหรือไม่เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือตรวจสอบปัญหาใด ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ของตน เทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลสภาเทศบาล ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง จำนวนสมาชิก ก็แตกต่างกันตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วย สมาชิก 12 คน โดยแบ่งเขต

¹⁷⁴ นัยนา เกิดวิชัย, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2543), น. 81.

¹⁷⁵ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น.194.

¹⁷⁶ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น.129.

เทศบาลออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกได้เขตละ 6 คน

- สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วย สมาชิก 18 คน โดยแบ่งเขต

เทศบาลออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกได้เขตละ 6 คน

- สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วย สมาชิก 24 คน โดยแบ่งเขต

เทศบาลออกเป็น 4 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกได้เขตละ 6 คน

สมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกสมาชิก 1 คน เพื่อดำรงตำแหน่ง ประธานสภา และอีก 1 คน เพื่อดำรงตำแหน่งรองประธานสภา ประธานสภาเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล โดยกำหนดให้ ในปีหนึ่ง ๆ มีสมัยประชุมสามัญ 4 สมัย และสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกิน 30 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลา ออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁷⁷

(2.1.2) นายกเทศมนตรี

เทศบาลแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีซึ่งได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย รับผิดชอบ ในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามการบัญญัติของกฎหมาย สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับ ราชการเทศบาล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการ นายกเทศมนตรี ออกระเบียบการเพื่อควบคุมให้การปฏิบัติงานของเทศบาลมีความเรียบร้อย รักษาให้เป็นไปตามเทศบัญญัติและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย¹⁷⁸

นอกจากสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตั้งที่กล่าวมาแล้ว เทศบาลยังแบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

1) เทศบาลนคร

เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง โดยการพิจารณา จากจำนวนประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ ตารางกิโลเมตร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ มีประกาศ ของกระทรวงมหาดไทยในการยกฐานะเป็นเทศบาลนครด้วย¹⁷⁹

2) เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง โดยพิจารณาถึงท้องถิ่น

¹⁷⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, เฟิงอ้วง, น.12.

¹⁷⁸ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁷⁹ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

อันเป็นที่ตั้ง ศาลากลางจังหวัดทุกแห่งให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เป็นท้องถิ่นที่ไม่ใช่เป็นเขตที่ตั้งศาลากลางจังหวัด การจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องมีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹⁸⁰

3) เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลได้แก่ท้องถิ่น ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยมีการระบุชื่อและเขตของเทศบาลดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย¹⁸¹ ถ้อยหลักเกณฑ์การจัดตั้ง โดยพิจารณาถึงรายได้จริง ไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และมีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตรขึ้นไป

(2.2) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ตามแต่ละประเภท อย่างเช่น เทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลในด้านต่าง ๆ เช่น จัดให้มีการบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร ทั้งจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และให้การปรับปรุงแหล่งเสื่อมต่าง ๆ¹⁸² นอกจากนี้ เทศบาลนคร ยังมีหน้าที่ในกานจัดทำกิจการเกี่ยวกับการควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยวและกิจการอื่น ๆ¹⁸³

เทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำภายในเขตเทศบาลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เพิ่มเติมจากหน้าที่ของเทศบาลตำบล ด้วยการจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า

¹⁸⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 16, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น.181.

¹⁸¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.266.

¹⁸² ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.151.

¹⁸³ มาตรา 56 (ข้อ 5-8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น¹⁸⁴ นอกจากนี้แล้ว เทศบาลเมืองยังมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น และจัดให้มีให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อในท้องถิ่น¹⁸⁵

ส่วนเทศบาลตำบล มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล อย่างเช่น รักษาความสงบเรียบร้อย ของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการปฏิบัติงานใด ๆ ในเขตเทศบาล เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำการ¹⁸⁶

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่มีพื้นฐานสำคัญของประเทศและมีความหมายต่อความมั่นคงของประเทศ โดยเฉพาะต่อการศึกษาในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ¹⁸⁷

(3.1) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหารเรียกว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

(3.1.1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านภายในตำบลและมีแพทย์ประจำตำบล

¹⁸⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), น.147.

¹⁸⁵ มาตรา 53 (ข้อ 4-8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁸⁶ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

¹⁸⁷ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, “แนวโน้มการจกการปกครองระดับตำบลของไทย,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 39, ฉบับที่ 1, (มกราคม 2534) : 1.

ประเภทที่ 1 ส่วนประเภทที่ 2 คือสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรแต่ละหมู่บ้านในตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องประกอบด้วยสมาชิกในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน¹⁸⁸ กรณีที่เขตใดหากมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกได้ 6 คน แต่ถ้ามีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้มีสมาชิกได้หมู่บ้านละ 3 คน¹⁸⁹ ซึ่งผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล นั้นมีคุณสมบัติอนุโลมตามคุณสมบัติของผู้รับสมัครเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน¹⁹⁰ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาการบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับทางราชการ¹⁹¹

(3.1.2) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เริ่มจากวันที่ได้รับการเลือกตั้ง จนถึงวาระสุดท้ายของการดำรงตำแหน่ง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับทางราชการ ทั้งมีการดำเนินการตามนโยบายและแผนการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบเพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเรียบร้อย ทั้งรักษาการให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นดังที่กฎหมายบัญญัติไว้¹⁹²

¹⁸⁸ อุกฤษ พิงส์สภา, “สภาตำบล มิติใหม่ของการกระจายอำนาจ,” เทศาภิบาล, ปีที่ 89, ฉบับที่ 2, (กุมภาพันธ์ 2537) : 2.

¹⁸⁹ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

¹⁹⁰ อัครเมศวร์ ทองนวน, “ความเป็นมาของสภาตำบลไทย,” รัฐสภาสาร, ฉบับที่ 1, (มกราคม 2534) : 24.

¹⁹¹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

¹⁹² ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น.187, 189.

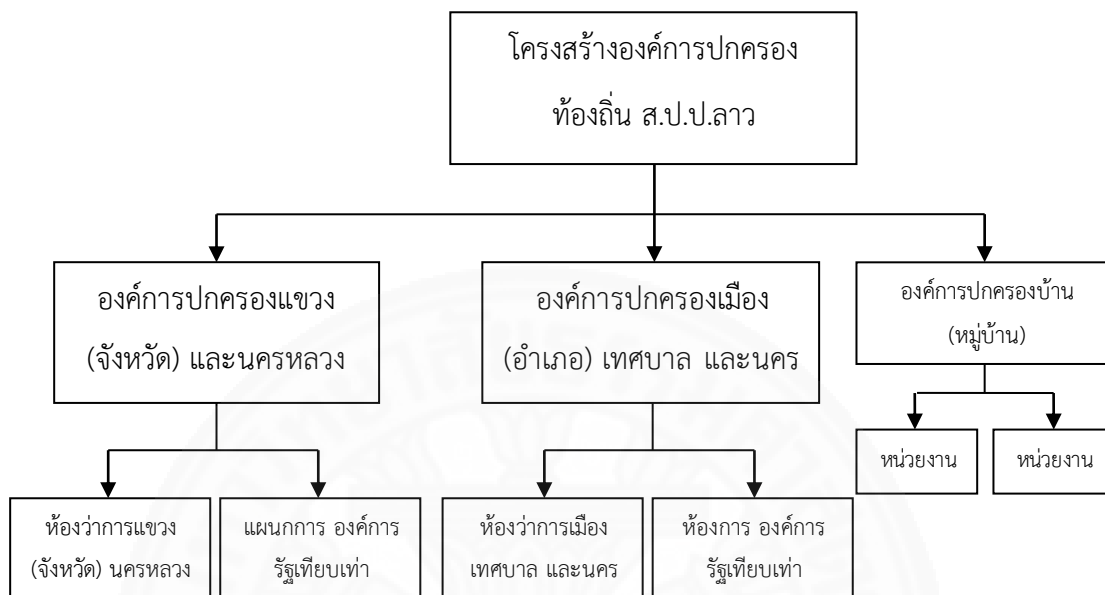
(3.2.) อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบลแต่ต้องแจ้งให้ องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร หากมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลอาจไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย¹⁹³ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม โดยการจัดให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และ ที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและ ให้การบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก และ เยาวชน ผู้สูงอายุและคนพิการ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นรวมถึงวัฒนธรรมที่ดีของท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่ อื่นตามการมอบหมาย เช่น การจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรตามสมควร¹⁹⁴

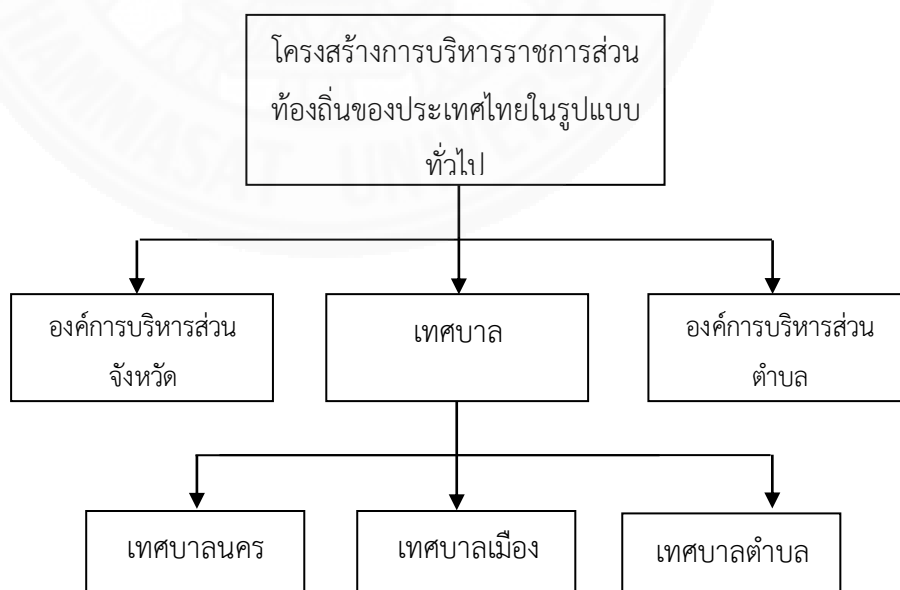
¹⁹³ ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2548), น.189-190.

¹⁹⁴ มาตรา 66, 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

(โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว)



(โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยรูปแบบทั่วไป)



ผ่านจากการเปรียบเทียบทางด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ระหว่าง ประเทศลาวกับประเทศไทยย่อมเห็นได้ถึงความแตกต่างทางการกำหนดใช้หลักการการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมถึงสถานะ และที่มาซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร ในส่วนราชการท้องถิ่นของทั้ง 2 ประเทศ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ดำเนินการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และส่วนประเทศไทยดำเนินการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

2) การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ไม่มีสถานะความเป็นนิติบุคคล ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง การบริหารจัดการในภารกิจต่าง ๆ ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาล และในส่วนการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีฐานะความเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง รัฐบาลจะมีส่วนเกี่ยวข้องเพียงแต่การกำกับดูแลเพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

3) การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ผู้บริหารย่อมได้รับอำนาจมาจากการแต่งตั้งตามลำดับขั้นของการปกครอง บนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดให้ เว้นเสียแต่กรณีของนายบ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน) ซึ่งได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายในบ้าน (หมู่บ้าน) ส่วนผู้บริหารในราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

4) การปกครองท้องถิ่นของ ส.ป.ป.ลาว มีสภาประชาชนชั้นแขวงเพียงแห่งเดียวเท่านั้น ในเขตการปกครองท้องถิ่น สำหรับในเขตองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) เทศบาล นคร บ้าน (หมู่บ้าน) ถือว่ายังไม่ได้จัดตั้งให้มีสภาในชั้นการปกครองดังกล่าว ปัจจุบันสภาประชาชนชั้นแขวงยังคงสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ในทุกองค์การของรัฐชั้นท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ถือว่า มีสภาประชาชนในทุกชั้นการปกครองในส่วนราชการท้องถิ่น

จากการเปรียบเทียบโครงสร้าง และการได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเทศมีความแตกต่างกัน เนื่องจากว่า ส.ป.ป.ลาว ไม่มีสภาท้องถิ่น มีเพียงสภาประชาชนชั้นแขวงเท่านั้น ส่วนการได้มาซึ่งอำนาจของผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ถือว่า ได้มาจากการแต่งตั้ง และการได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว นั้นเมื่อเปรียบเทียบกับแล้ว ถือว่ามีส่วนคล้ายคลึงกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นที่ผู้เขียนได้กล่าวมานี้ ไม่มีการเสนอให้การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจ หรือหลักการอื่นแม้แต่ประการใด ผู้เขียนเพียงแค่ออกขอเสนอแนะทางอันควรต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ว่า ควรจะดำเนินการกิจการบริหารราชการให้เป็นไปตามกระบวนการของกฎหมายอย่างเที่ยงแท้ และมีความสอดคล้องกับลักษณะสภาพความเป็นจริงของสังคม บนพื้นฐานความเสมอภาคต่อกัน จึงจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีกลไกพื้นฐานเพื่อมุ่งเน้นและผลักดันให้ท้องถิ่นมีความเจริญมั่งคั่งสืบไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว (The local administration in Lao PDR) เป็นการบริหารรัฐในส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และได้แบ่งราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) องค์การปกครองเมือง (อำเภอ) และองค์การปกครองบ้าน (หมู่บ้าน) ในนั้น องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) ประกอบด้วย แขวง และนครหลวง องค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ประกอบด้วย เมือง เทศบาล นคร และองค์การปกครองบ้าน ประกอบด้วยบ้าน (หมู่บ้าน) ตามลำดับ ซึ่งมีการดำเนินงานบนพื้นฐานความเป็นเอกภาพ (unity) และมีลักษณะขึ้นตรงต่อกันตามลำดับในสายการบังคับบัญชา เช่น บ้าน (หมู่บ้าน) ขึ้นกับเมือง (อำเภอ) เมืองขึ้นกับแขวง (จังหวัด) และ นครหลวง แขวงและนครหลวงขึ้นกับรัฐบาล สำหรับในประเด็นที่กล่าวมานี้ ได้ชี้แจงให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนกลางได้แบ่งอำนาจให้แก่บรรดาผู้บริหารในส่วนราชการท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการ ตามอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้รับมาจากส่วนกลาง เนื่องด้วยองค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ไม่มีสถานะความเป็นนิติบุคคล ไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารกิจการเท่าที่ควร ทุกภารกิจที่สำคัญทั้งหลายย่อมถูกส่งวนไว้ที่ส่วนกลาง ตลอดจนอำนาจในการตัดสินใจต่อการวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องที่สำคัญ หากยังต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลาง เพราะท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง ดังนั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จึงเป็นองค์การซึ่งอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อรัฐบาล หรือเป็นเพียงเสนาธิการให้แก่รัฐบาลเท่านั้นเอง ถึงแม้ ส.ป.ป.ลาว จะมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งฉบับแรก ค.ศ. 2003 และฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 แล้วก็ตาม แต่ไม่อาจสามารถกำหนดให้ทั่วถึงได้เสมอไป หรือบางกรณีแม้แต่กฎหมายกำหนดออกมาแล้ว แต่ไม่อาจปฏิบัติให้เป็นไปตามการบัญญัติของกฎหมายได้เท่าที่ควร เป็นสาเหตุทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นถูกนำมาปรับปรุงบ่อยครั้ง จึงส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว มีความล่าช้า

ดังนั้น ผ่านจากการศึกษาค้นคว้าทั้งทางด้านทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการบัญญัติข้อกฎหมาย จึงพบว่า มีปัญหาบางเรื่องสำหรับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ได้แก่ ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล ปัญหาการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน และ ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจส่วนราชการท้องถิ่น ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล

องค์การปกครองเทศบาล ถือว่าเป็นองค์การปกครองที่จัดให้มีขึ้นในเขตองค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003 มาตรา 32 โดยกำหนดให้องค์การปกครองเทศบาล เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นในเขตตัวเมือง ทั้งเป็นที่ตั้งของสำนักงานปกครองแขวง (จังหวัด) และกำแพงนคร เป็นเขตพื้นที่ที่มีพลเมืองอาศัยอยู่หนาแน่น ทั้งเป็นเขตที่มีการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคมและการบริการ นอกจากนี้ องค์การปกครองเทศบาลยังเป็นเขตการปกครองซึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน¹ และต่อจากนั้นมา ส.ป.ป.ลาว จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 2015 โดยจุดประสงค์ เพื่อปรับปรุงระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นคืนใหม่ แต่ทั้งนี้ หากยังคงไว้ซึ่งองค์การปกครองเทศบาล ตามมาตรา 44 ฉะนั้น จึงสังเกตเห็นได้ว่า องค์การปกครองเทศบาล ถูกกำหนดให้มีขึ้นเริ่มแต่ ค.ศ. 2003 จนถึงปัจจุบัน โดยมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้งฉบับแรก ค.ศ. 2003 และฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ได้รองรับให้มีการจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้นมา ทั้งได้กำหนดเงื่อนไข อำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาลไว้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนพอสมควร แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัตินั้นยังไม่มี การจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาลด้วยซ้ำ ฉะนั้น จึงมีอาจสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงต่อการเพิ่มทวีบทบาทในการคุ้มครองบริหารขององค์การปกครองเมือง (อำเภอ) ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองที่มีความเข้มแข็งทั้งทางด้านการจัดตั้งบุคลากร การกำหนดระบบโครงสร้าง และการกำหนดแผนงานในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ทุกองค์การของรัฐต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีการดำเนินงานตามภาระบทบาท อำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักความเสมอภาค บนพื้นฐานการเคารพและปฏิบัติตามระเบียบการและกฎหมายอย่างแท้จริง²

¹ มาตรา 32 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

² คณะโฆษณอบรมศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, เอกสารอบรมสมาชิกพรรค, 2015, น.90.

4.2 ปัญหาการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน

องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง โดยสภาพและเงื่อนไขรวมถึงเกณฑ์การกำหนดจำนวนประชากรไม่ใช่องค์การเดียวกัน ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 6 บัญญัติว่า แขวง (The province) เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบด้วยหลายเมือง (อำเภอ) และเทศบาล ส่วนนครหลวง (Capital) เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นในตัวเมืองใหญ่ที่มีพลเมืองอาศัยอยู่หนาแน่น และประกอบด้วยหลายเทศบาล เป็นศูนย์กลางทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ทั้งสามารถให้บริการที่ดีแก่สังคมได้ และส่วนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ได้ให้ความหมายขององค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงตามมาตรา 7 ว่า แขวง (จังหวัด) และนครหลวงเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยหลายเมือง (อำเภอ) เทศบาลและนคร³ ทั้งได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงไว้ในมาตรา 9 ว่า เงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงต้องประกอบด้วยเงื่อนไข⁴ ดังนี้

- 1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง ทั้งเป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์สำหรับการป้องกันความสงบเรียบร้อย
- 2) มีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม
- 3) มีการขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ การขยายตัวทางการคมนาคม การตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน และด้านสาธารณสุข ฯลฯ
- 4) มีพลเมืองที่อาศัยอยู่อย่างน้อย 120,000 คน (หนึ่งแสนสองหมื่นคน)
- 5) ต้องประกอบด้วย 5 หน่วยการปกครองขึ้นไป

ในประเด็นที่กล่าวมานี้ เป็นการกำหนดให้รวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและนครหลวงเข้ากันเป็นเกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวกัน จึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หากจะ นำมากำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองทั้ง 2 ร่วมกันก็เท่ากับว่า องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) ทั่วทั้งประเทศก็อาจจัดตั้งเป็นนครหลวงได้ทั้งหมด โดยเงื่อนไขตามมาตรา 9 อย่างไรก็ตาม เดิมทีใน 5 เงื่อนไขดังกล่าวที่ได้บัญญัติในมาตรา 9 เป็นเพียงเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 12 (ข้อ ก)

³ มาตรา 7 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

⁴ มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

เท่านั้น แต่แท้ที่จริงแล้ว กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ได้แยกเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และนครหลวงออกจากกันเป็นการเฉพาะ อย่างเช่น มาตรา 12 (ข้อ ก) บัญญัติว่า เงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงประกอบด้วยเงื่อนไข⁵ ดังนี้

1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง ทั้งเป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์สำหรับการป้องกันความสงบเรียบร้อย

2) มีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

3) มีการขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ได้แก่ พื้นฐานด้านการคมนาคมขนส่ง ทางบก การตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียนและด้านสาธารณสุข ฯลฯ

4) มีพลเมืองอย่างน้อย 120,000 คน (หนึ่งแสนสองหมื่นคน)

5) ต้องประกอบด้วย 5 เมือง (อำเภอ) ขึ้นไป

สำหรับเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงนั้น ให้ปฏิบัติตามมาตรา 12 ข้อ ข.⁶ ดังนี้

1) ต้องเป็นตัวเมืองใหญ่ ทั้งเป็นเขตรวมศูนย์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และสังคม การท่องเที่ยว การค้า การบริการ การขนส่ง และการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ

2) มีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3) มีพลเมืองอย่างน้อย 80,000 คน (แปดหมื่นคน)

4) มีพื้นฐานการขยายตัวทางด้านกิจการสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมาก่อนแล้ว

จากการเปรียบเทียบการกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 12 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ได้แยกให้เห็นโดยชัดเจนว่า มีความแตกต่างกันทางด้านข้อกำหนดจำนวนของเมือง (อำเภอ) และแม้แต่มีการกำหนดจำนวนพลเมืองก็ไม่อาจมีความเท่ากันได้ และนครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 นั้นกำหนดให้องค์การปกครองนครเป็นองค์การที่ได้รับการพัฒนาเป็นระบบมาก่อนแล้ว ทั้งสามารถสนองการบริการแก่สังคมได้ดีกว่าทุก ๆ องค์การปกครองในส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ด้วยซ้ำ และในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ถือว่าบัญญัติไว้คล้ายคลึงกันกับเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง

⁵ มาตรา 12 (ข้อ ก) แห่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

⁶ มาตรา 12 (ข้อ ข) กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.

(จังหวัด) ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกมาตรา 12 (ข้อ ก) ซึ่งกำหนดให้มีจำนวนของเมือง (อำเภอ) และจำนวนพลเมืองไว้เท่ากัน และยังอยู่ในช่วงระยะเวลาการขยายตัวทางโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เท่านั้น หากยังไม่สามารถสนองการบริการแก่สาธารณะได้ดีกว่าองค์การปกครองนครหลวงตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกแต่อย่างใด

4.3 ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติการกิจส่วนราชการท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว (The local administration in Lao PDR) เป็นองค์การซึ่งถูกดำเนินการบนพื้นฐานตามการแบ่งอำนาจการปกครอง ไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และไม่มียกงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งการตัดสินใจสำคัญส่วนใหญ่จะขึ้นกับส่วนกลางแบบรวมศูนย์ แม้แต่การแต่งตั้งข้าราชการ เช่น เจ้าแขวงและเจ้าครองนครหากต้องได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผลทำให้การบรรจุ หรือการสรรหาผู้ปกครองในชั้นท้องถิ่นนั้น ไม่ได้คำนึงถึงเกณฑ์หรือหลักการทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้ทางด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองบ้านเมืองที่เป็นหลักสำคัญ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลย่อมต้องรู้และเข้าใจถึงแก่นแท้ของวิธีการสรรหา หรือการบรรจุบุคลากรให้ควมคู่ระหว่างตำแหน่งงานกับความรู้ ความสามารถทางด้านวิชาการเป็นส่วนสำคัญ แต่ในระยะผ่านมานั้นประเด็นดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาใช้ให้เป็นเอกภาพกัน และมีอำนาจมาพิจารณาให้เกิดผลได้เท่าที่ควร ด้วยเหตุผลดังกล่าวเหล่านี้ จึงส่งผลให้แก่การปฏิบัติการกิจภายในท้องถิ่นเกิดความล่าช้าทั้งทางด้าน การสนองงบประมาณและการบริหารงานบุคคลด้วย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.3.1 การสนองด้านงบประมาณ

ประเทศ ส.ป.ป.ลาว เป็นประเทศหนึ่งที่มีพื้นฐานแหล่งรายรับรายจ่ายของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากสภาแห่งชาติแบบรวมศูนย์ เพื่อการคุ้มครองเศรษฐกิจในระบบมหภาค ทั้งรับประกันให้แก่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจสังคมของประเทศดำเนินไปตามเป้าหมาย ฉะนั้น การสนองงบประมาณในองค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว จึงต้องดำเนินตามหลักการ ดังนี้

(1) ทุกแหล่งรายรับรายจ่ายงบประมาณ ทั้งหมดต้องอยู่ในการรวมศูนย์และมีความจำเป็นต้องผ่านระบบบัญชีงบประมาณแห่งรัฐ โดยพื้นฐานความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายฉบับเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ไม่อนุญาตให้เก็บรายรับไว้นอกระบบงบประมาณ และสร้างคลังโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต

(2) การสร้างแผนงบประมาณต้องรับประกันต่อหลักการรวมศูนย์โดยตรง และมีความโปร่งใสเริ่มจากความเป็นไปได้หรือความเหมาะสมของเศรษฐกิจของชาติ เพื่อรับประกันให้มีความสมดุลของเศรษฐกิจในระบบมหภาค และความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของชาติในแต่ละระยะ

(3) รายจ่ายงบประมาณของรัฐต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามเป้าหมายในแต่ละลำดับ และตรงต่อเวลาภายใต้แผนงบประมาณประจำปีซึ่งสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ให้การรับรองไว้ ไม่นอญัตติให้จ่ายเงินนอกแผนเกินงบประมาณ และต้องมีการคุ้มครองรายจ่ายตามระเบียบการคลังด้วย⁷ ฉะนั้น จึงเป็นสาเหตุทำให้การปฏิบัติในภารกิจท้องถิ่นมีความล่าช้า เนื่องจากผ่านหลายขั้นตอนในการอนุมัติงบประมาณ จึงส่งผลทำให้การให้บริการแก่สาธารณะในส่วนราชการท้องถิ่นไม่ทั่วถึง และไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการของสังคมเท่าที่ควร

4.3.2 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งเป็นปัจจัยตัดสินปัญหาการพัฒนาประเทศในระยะใหม่ เพื่อคุ้มครองและพัฒนาสังคม สร้างสังคมให้มีความยุติธรรม⁸ การบริหารงานบุคคลในส่วนราชการท้องถิ่น ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการพิจารณาถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองต่อการสรรหา และการบรรจุพนักงานข้าราชการต่าง ๆ ในราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้ที่มีความรอบรู้ มีความสามารถในการทำงาน ทั้งสามารถแต่งตั้งหรือปลดตำแหน่งและให้คุณให้โทษตามแต่ละกรณีความเหมาะสมแก่บุคลากรได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นศักยภาพในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว จะสามารถดำเนินการกิจตามบทบาท และอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายกำหนดให้ แต่ในทางตรงข้าม ถ้าการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ เหล่านั้นหากปราศจากบุคลากรผู้ซึ่งมีความรอบรู้หรือ ไม่มีความสามารถที่จะบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของงาน ทั้งเป็นที่ยอมรับและเชื่อฟังจากทีมงาน หรือผู้ซึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชา ก็จะส่งผลต่อการสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เปล่าประโยชน์ และขาดศักยภาพในการบริหารงานด้วย ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลภายในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมากต่อภารกิจการคุ้มครองบริหารเพื่อการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเกี่ยวเนื่องถึงการบรรจุและการสรรหาบุคลากรให้มีความเหมาะสม และ

⁷ มาตรา 6 (ข้อ 1, 2, 3) แห่งกฎหมายว่าด้วยงบประมาณของรัฐ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2006.

⁸ เอกสารที่ประชุมครั้งที่ 10 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2016, น.43.

ควบคู่ระหว่างตำแหน่งงานกับความรู้ด้านวิชาการเป็นสำคัญ⁹ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว เป็นองค์การหนึ่งที่ยังไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เสมอไป เนื่องจากว่าผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับอำนาจมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน หากได้รับอำนาจมาจากการแต่งตั้งตามกฎหมายจากตัวบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจถึงแม้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว จะมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นได้ให้การรับรองการบรรจุ การแต่งตั้ง และให้การรับรองทั้งทางด้านอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในราชการส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่าตลอดระยะที่ผ่านมานั้นยังไม่มีรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับไหนได้บัญญัติถึงเงื่อนไขมาตรฐาน และการพ้นตำแหน่งของผู้บริหารในส่วนราชการท้องถิ่น จึงทำให้ภารกิจ การบริหารงานบุคคลยังไม่เป็นที่ประจักษ์แก่สังคมเท่าที่ควร การบรรจุบุคคลากรบางองค์การ หรือบางหน่วยงานยังไม่มีคุณสมบัติสอดคล้องกับระเบียบการบริหาร หรือการสรรหาตามหลักวิชาการ กล่าวคือ การสรรหาบุคคลากรเพื่อบรรจุเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานต่าง ๆ ถือว่ายังไม่ได้ยึดมั่นหรือเข้มงวดต่อหลักซึ่งเป็นเกณฑ์ความรู้ความสามารถทางด้านวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ทางด้านวิชาการ เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง หรือกฎหมายปกครอง แต่หากละเลยในเรื่องดังกล่าวย่อมไม่มีความเป็นธรรมอย่างเที่ยงแท้แก่สังคม เพราะกฎหมายปกครองเป็นตัวกำหนดระบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ แม้แต่การกระทำการของฝ่ายปกครอง ตลอดจนการกำหนดระเบียบการต่าง ๆ ซึ่งอาจรู้เห็นได้ว่า อะไรควรหรือไม่ควรที่จะให้การยอมรับและปฏิบัติตาม เพื่อรับประกันให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ต้อง ถูกดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีความชอบธรรม แต่ทั้งนี้ ประเด็นดังกล่าวยังไม่ถูกนำมาใช้เป็นเอกภาพกัน และมีอาจนำมาพิจารณาให้เกิดผลได้เท่าที่ควรจะเป็น จึงทำให้การบริหารงานบุคคลไม่มีความสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนาบุคคลกร ส่งผลต่อการปฏิบัติภารกิจการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว มีความล่าช้าและไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการแก่สังคมได้ดีเท่าที่ควร

⁹ สมเกียรติ โคตวงศ์, “ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 19-20.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาแนวความคิดทฤษฎีและข้อกฎหมายต่าง ๆ จึงทราบว่า ส.ป.ป.ลาว ได้กำหนดใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) ควบคู่กับหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) กล่าวคือ ส.ป.ป.ลาว มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางก่อน แล้วจึงแบ่งอำนาจการปกครองไปยังส่วนราชการท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางสงวนอำนาจสำคัญทั้งหลาย ทั้งปวงไว้ที่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จากนั้น จึงแบ่งอำนาจให้ตัวแทนจากส่วนกลางนำไปบริหารจัดการในส่วนราชการท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อสนองด้านการบริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งตนได้รับมอบมา ซึ่งทั้งหมดนี้ ก็เพื่อให้ได้มาตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลเอง เดิมที ในช่วงระยะหลังการสถาปนา ส.ป.ป.ลาว ในปี ค.ศ. 1975 ทำให้การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศ มีความสับสนยิ่งนัก เพราะในช่วงระยะดังกล่าว ยังไม่มีแม้แต่กฎหมายและรัฐธรรมนูญ เพื่อบังคับใช้ เข้าในการคุ้มครองบริหารประเทศด้วยซ้ำ โดยเฉพาะในเขตการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ถือว่ายังมี ความผูกพันกับแนวคิดระบอบเก่า ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการปกครองของประเทศอาณานิคมต่าง ๆ แต่หากสังเกตจากรูปแบบโครงสร้างการปกครองแล้วเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ในระยะแรกนั้นมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากกว่าการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) โดยความเป็นจริงแล้ว ส.ป.ป.ลาว มีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครอง เรื่อยมา จนถึงระยะที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1991 ก็ยังไม่มี ความชัดเจน ที่จะบ่งบอกโดยตรงว่า การปกครองท้องถิ่นดำเนินตามหลักการใดบ้าง หากพิจารณาตามที่มาซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองในส่วนราชการท้องถิ่นอาจใกล้เคียงกับหลักการแบ่งอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ และได้มีการยุบเลิกองค์การปกครองขึ้นตาแสง และสภาประชาชนท้องถิ่นออกไป คงไว้เพียงองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) นครหลวง เมือง (อำเภอ) และองค์การปกครองบ้าน มาถึงวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2003 ส.ป.ป.ลาว จึงมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ซึ่งได้กำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ และยังคงแบ่งเขตการปกครอง เป็น 3 ประเภทเช่นเดิม เพียงแต่กำหนดให้มีองค์การปกครองเทศบาลเข้ามาใหม่เช่นเดียวกันกับ รัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2003 และจากนั้น มาถึงวันที่ 8 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ส.ป.ป.ลาว ได้ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยจัดให้มีสภาประชาชนชั้นแขวง (Provincial People's Council) และองค์การปกครองนคร (The city in administration) เข้ามาใหม่เช่นเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 โดยกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นท้องถิ่น ทั้งกำหนดให้แขวง (จังหวัด) ประกอบด้วยองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง เมือง (อำเภอ) ประกอบด้วย องค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร ส่วนบ้าน (หมู่บ้าน) ประกอบด้วย องค์การปกครองบ้าน สิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ได้ชี้แจงให้เห็นว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อการปฏิรูปโครงสร้างให้มีความสอดคล้องกับสภาพการขยายตัวทางด้าน เศรษฐกิจ สังคมของประเทศแต่ละระยะ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ ส.ป.ป.ลาว จะมีการปฏิรูปโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นบ่อยครั้ง แต่บางครั้งที่มีการปฏิรูปนั้น หากยังปฏิบัติตามข้อกำหนดบัญญัติไว้ ให้ปรากฏผลเป็นจริงไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร แต่ก็มีบ้างในบางกรณีที่กฎหมายกำหนดไม่ชัดเจนเนื่องด้วย กระบวนการพิจารณา หรือการวิเคราะห์ปัญหาสภาพสังคมยังไม่เห็นตรงกัน จึงเป็นข้อบกพร่อง ต่อการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว อย่างเช่น ข้อบกพร่องในกาการปฏิรูปโครงสร้าง องค์การปกครองเทศบาล ข้อบกพร่องในการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครอง แขวงและนครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน และ ข้อบกพร่องในการปฏิบัติภารกิจส่วนท้องถิ่น มีความล่าช้า ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ข้อบกพร่องในการปฏิรูปโครงสร้างองค์การปกครองเทศบาล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า องค์การปกครองเทศบาล ถือว่าเป็นองค์การปกครอง ที่จัดให้มีขึ้นในชั้นเมือง (อำเภอ) เริ่มแต่ ค.ศ. 2003 จนถึงปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์การ ดังกล่าวนี้อันมาเลย กล่าวคือ องค์การปกครองเทศบาล ได้มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 ฉบับ คือ กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2003 และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ได้ให้การรองรับให้มีการจัดตั้งองค์การปกครอง เทศบาลขึ้นมา โดยได้บัญญัติไว้ซึ่งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองเทศบาลค่อนข้างมีความชัดเจน มากพอสมควร แต่ในทางปฏิบัตินั้นไม่มีการสรรหาหรือบรรจุแต่งตั้งหัวหน้าเทศบาล และไม่มีการจัดตั้ง ให้มีองค์การดังกล่าวเกิดขึ้นแต่อย่างใด

2) ข้อบกพร่องในการปฏิรูปโดยการรวมเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวงและ นครหลวงเข้าเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ได้มีการบัญญัติให้รวมเอาเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงรวมเข้ากัน เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่องค์การปกครองทั้ง 2 ไม่ใช่องค์การเดียวกัน หากจะรวมเอาเงื่อนไขการจัดตั้ง ทั้งสององค์การนี้เข้ากันเป็นมาตรฐานเดียวกันเหมาะสมหรือไม่ เพราะกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ท้องถิ่นฉบับแรก มาตรา 12 (ข้อ ข) และกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ได้ชี้แจงให้เห็นความแตกต่างของเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงตรงที่ว่า

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกไม่ได้มีการกำหนดจำนวน เมือง (อำเภอ) แม้แต่ มีการกำหนดจำนวนพลเมืองก็ไม่เท่ากัน และนครหลวง ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก นั้น เป็นองค์การที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบแล้ว ทั้งสามารถให้การบริการได้ดีกว่าองค์การ ปกครองนครหลวงตามมาตรา 9 ค.ศ. 2015 ด้วยซ้ำ แม้แต่เรื่องเกณฑ์ของการพัฒนาในองค์การ ปกครองแขวง (จังหวัด) ก็ยังอยู่ในช่วงระยะการขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น และ ไม่อาจให้การบริการแก่สังคมได้ดีเท่ากับมาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับแรกแต่อย่างใด เนื่องจากว่า กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ทุกอย่างถูกบัญญัติไว้คล้ายคลึงกับเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกมาตรา 12 (ข้อ ก)

3) ข้อบกพร่องในการปฏิบัติการกิจการท้องถิ่นมีความล่าช้า

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สปป.ลาว ได้ถูกกำหนดให้ดำเนินการตามหลักการ แบ่งอำนาจ จึงทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และยังไม่มียงบประมาณ เป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ ซึ่งการตัดสินใจสำคัญส่วนใหญ่จะขึ้นกับส่วนกลางแบบรวมศูนย์ แม้แต่การแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งเป็นบุคคลสำคัญในส่วนราชการท้องถิ่นยังต้องได้รับอำนาจ มาจากส่วนกลาง ทำให้การบรรจุ หรือการสรรหาผู้ปกครองในชั้นท้องถิ่นนั้น ยังไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ ทางวิชาการมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การสรรหาหรือการบรรจุบุคลากรให้ควบคู่กับตำแหน่ง งาน และความรู้ ความสามารถทางด้านวิชาการเป็นหลัก แต่ในระยะผ่านมายังปฏิบัติไม่ได้ดีเท่าที่ควร จึงมีอาจนำมาพิจารณาให้เกิดผล และสอดคล้องกับลักษณะการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจ สังคม ในแต่ละระยะได้ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติการภายในท้องถิ่นมีความล่าช้า เพราะยังมีความบกพร่อง ในการสนองงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ดังจะกล่าวต่อไปนี้

3.1) การสนองด้านงบประมาณ

ประเทศลาว เป็นประเทศที่ปกครองโดยรูปแบบรัฐเดี่ยว มีพื้นฐานแหล่งรายรับ รายจ่ายของรัฐจำเป็นต้องได้รับการรับรองจากสภาแห่งชาติแบบรวมศูนย์ เพื่อรับประกันให้แก่ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของชาติ ฉะนั้น ทุกแหล่งรายรับรายจ่ายงบประมาณทั้งหมด ต้องอยู่ในการรวมศูนย์โดยพื้นฐานความเสมอภาคในการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย ฉบับเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ไม่อนุญาตให้จ่ายเงินนอกแผนเกินงบประมาณ และต้องมีการคุ้มครอง รายจ่ายตามระเบียบการคลังด้วย ฉะนั้น จึงทำให้การปฏิบัติในการกิจการท้องถิ่นมีความล่าช้า เนื่องจาก ผ่านหลายขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ จึงส่งผลทำให้การให้บริการแก่สาธารณะในส่วนราชการ ท้องถิ่นไม่ทั่วถึงและไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการของสังคมเท่าที่ควร

3.2) การบริหารงานบุคคล

ในส่วนราชการท้องถิ่น ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองในราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ในการสรรหาบุคคลผู้ที่มีความรอบรู้ มีความสามารถในการปฏิบัติงานให้มีความราบรื่น และตรงต่อเป้าหมายของงาน ถึงแม้ องค์การปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว จะมีรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น บังคับใช้แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่ายังไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับเกณฑ์ หรือเงื่อนไขมาตรฐานการบรรจุและการพ้นจากการดำรงตำแหน่งของบรรดาผู้ปกครองส่วนราชการท้องถิ่นให้ชัดเจนเท่าที่ควร ฉะนั้น จึงทำให้การปฏิบัติภารกิจในส่วนการบริหารงานบุคคลยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร การบรรจุ หรือการสรรหาบุคลากรบางองค์การ และบางหน่วยงาน ถือว่ายังไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงตามหลักการในทางวิชาการ จึงทำให้การบริหารราชการท้องถิ่นมีความล่าช้า และไม่สอดคล้องกับลักษณะการพัฒนาของสังคมแต่ละระยะ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาความบกพร่องต่าง ๆ ของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งผู้เขียน จึงขอเสนอแนะวิธีการที่เห็นควรจะมีการปรับปรุงในการบริหารจัดการในส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว บางกรณีซึ่งยังมีความบกพร่อง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) เสนอให้องค์การที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อการจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาล ควรจะพิจารณา และจัดตั้งองค์การปกครองเทศบาลขึ้นมาตามกระบวนการของกฎหมายที่ได้ให้การรับรองเอาไว้ หรือควรจะสร้างองค์การปกครองเทศบาลดังกล่าวขึ้นมาจกที่หรือสองที่ เพื่อเป็นกรณีการทดลอง และจัดให้มีหัวหน้าหน้าเทศบาล รวมทั้งบุคลากรประจำในองค์การปกครองเทศบาลตามกฎหมายบัญญัติไว้ และถ้าหากว่า องค์การปกครองเทศบาลดังกล่าวนี้ หากจะต้องให้เป็นเพียงสื่อความหมายที่ใช้เรียกในเขตการปกครองซึ่งเป็นตัวเมืองใหญ่ และมีการพัฒนา เช่นว่า เขตเทศบาลแขวง (จังหวัด) หรือเขตเทศบาลเมือง (อำเภอ) ดังที่หลาย ๆ คนเคยพยายามเข้าใจเช่นนั้น และก็ต้องให้เป็นเช่นนั้นด้วย มิอาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ ก็ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งให้การชี้แจงโดยละเอียดว่า องค์การปกครองเทศบาลไม่มีการ จัดตั้งขึ้นจริง หากเป็นเพียงสื่อความหมายที่เรียกใช้กันในเขตเทศบาลแขวง (จังหวัด) หรือเขตเทศบาลเมือง (อำเภอ) เท่านั้น ก็คงจะหมดปัญหาความสงสัยจากสังคม และนักวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ก็คือปัญหาข้อสงสัยของนักวิชาการทางกฎหมายปกครองใน ส.ป.ป.ลาว ทั้งหลาย ซึ่งเคยนำเอาประเด็นดังกล่าวขึ้นมาหารือกันจึงก่อให้เกิดการ

ความคิด และถามถึงว่า สำหรับองค์การปกครองเทศบาลดังกล่าวนี้ควรจะหยิบยกขึ้นมาอธิบายหรือเรียบเรียงเข้าในตำราการสอนหรือไม่อย่างไร

2) ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 มาตรา 9 ซึ่งควรจะแยกเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงออกจากกันเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุผลที่ว่า องค์การปกครองทั้ง 2 ไม่ใช่้องค์การเดียวกัน หากจะรวมเอาเงื่อนไขการจัดตั้งทั้งสององค์การนี้เข้ากันเป็นมาตรฐานเดียว อาจไม่สอดคล้องกับบทบาทหรือเกณฑ์ในการพัฒนาที่มุ่งเน้นในด้านการให้บริการแก่ส่วนสาธารณะที่มีการจัดระบบให้อยู่ในชั้นที่เหนือกว่าองค์การปกครองในส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งเป็นเขตศูนย์กลางขององค์การที่สำคัญทั้งหลาย และเป็นเขตที่มีความเจริญกว่าองค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น องค์การปกครองแขวง (จังหวัด) อำเภอ เทศบาล นคร และบ้าน (หมู่บ้าน) ฉะนั้น จึงเห็นสมควรว่าควรจะมีการแยกเงื่อนไขการจัดตั้งขององค์การปกครองทั้งสองออกจากกัน และควรจะมีปฏิบัติโดยถือเอาตามเงื่อนไขที่กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 12 (ข้อ ก และข้อ ข) ได้บัญญัติไว้ เช่น มาตรา 12 (ข้อ ก) ว่าด้วยเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) ประกอบด้วยเงื่อนไข ดังนี้

1. มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครองทั้งเป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์สำหรับการป้องกันความสงบเรียบร้อย

2. มีเงื่อนไขที่เหมาะสมในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม

3. มีการขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ อันได้แก่ การขยายตัวทางด้านโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งทางบก การตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน และด้านสาธารณสุข ฯลฯ

4. มีพลเมืองอย่างน้อย 120,000 คน (หนึ่งแสนสองหมื่นคน)

5. ต้องประกอบด้วย 5 เมือง (อำเภอ) ขึ้นไป

ส่วนการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวง ควรจะปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ. 2003 มาตรา 12 (ข้อ ข) ว่าด้วย เงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองนครหลวงต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องเป็นตัวเมืองใหญ่ทั้งเป็นเขตรวมศูนย์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และสังคม การท่องเที่ยว การค้า การบริการ การขนส่ง และการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ

2. มีบทบาทในการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

3. มีพลเมืองอย่างน้อย 80,000 คน (แปดหมื่นคน)

4. มีพื้นฐานการขยายตัวทางด้านกิจการสาธารณะที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบมาก่อนแล้ว

3) ควรจะปรับปรุงเกี่ยวกับการปฏิบัติภารกิจในการบริหารส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015 บัญญัติ

ขึ้นมาเพื่อรับประกันให้แก่การจัดตั้ง และการบริหารงานภายในองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อผลักดันให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และโปร่งใส มีความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ตลอดจนการปฏิบัติแผนงบประมาณแห่งรัฐควรจะให้ดำเนินภายใต้การแบ่งชั้นคุ้มครองเพื่อปกป้องสิทธิ และผลประโยชน์อันชอบธรรมของปวงชน และควรจะบัญญัติเกี่ยวกับการคลังในส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ด้วย เพื่อชี้แจงถึงเรื่องของงบประมาณส่วนท้องถิ่นว่า มีแหล่งรายรับรายจ่ายอย่างไร และควรปฏิบัติตามขั้นตอนอย่างไรบ้าง และควรมีการเพิ่มมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายงบประมาณในราชการท้องถิ่นให้เข้มงวดเพื่อรับประกันให้แก่การสนองงบประมาณให้ทั่วถึง และตรงต่อเป้าหมายของงานในราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนในเรื่องการบริหารงานบุคคล ควรจะมีการกำหนดเกี่ยวกับเกณฑ์หรือเงื่อนไขมาตรฐานการบรรจุ และการพ้นจากตำแหน่งของบรรดาผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และอีกประการหนึ่งที่สำคัญต่อการสรรหาบุคลากร ซึ่งควรจะมีต้นต่อมาตรฐานความรู้ทางด้านวิชาการสำหรับการสรรหา หรือการบรรจุพนักงานเข้ารับหน้าที่ตำแหน่งงานให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของสาขาวิชาการให้ควบคู่กับตำแหน่งงาน และควรจะมีกำหนดหรือเพิ่มเกณฑ์ในเงื่อนไขของผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่นว่า ผู้ที่เข้ารับตำแหน่งผู้บริหารราชการในส่วนท้องถิ่นควรจะมีความรู้ทางด้าน การปกครองหรือกฎหมายการปกครอง เพราะกฎหมายการปกครองเป็นตัวกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามลำดับ จึงอาจหาบติว่าอะไรควรหรือไม่ควรซึ่งจะให้การยอมรับหรือปฏิบัติตาม เพื่อรับประกันให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ต้องถูกดำเนินไปอย่างราบรื่น มีความชอบธรรม และตรงต่อเป้าหมาย จึงจะสามารถกำจัดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติภารกิจในส่วนราชการท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ให้หมดสิ้นไปด้วยกลไกระบบเทคนิคการบริหารจัดการอันควรค่าและมั่นคงสืบไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- โกวิท พงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.
- ไกรสร พรวิหาร. รายงาน 30 ปีแห่งการปฏิวัติและการเมืองของลาว. พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.). กรุงเทพมหานคร : ประจักษ์การพิมพ์, 1976.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พรินต์ติ้งเซ็นเตอร์จำกัด, 2539.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- _____ . คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 26. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- ฐากร ศิริยุทธวัฒนา. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญและระบอบประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.
- ดิเรก ควรสมาคม. กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- _____ . กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.
- _____ . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560.

- นัยนา เกิดวิชัย. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิทักษ์อักษร, 2541.
 _____ . กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติเนย์, 2543.
- บุญช่วย ศรีสวัสดิ์. ราชอาณาจักรลาว. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สยาม, 2547.
- บุญมี เทปสีเมือง. ความเป็นมาของชนชาติลาว. พิมพ์ครั้งที่ 1. นครหลวงเวียงจันทน์: สำนักพิมพ์สี่สะพาน, 2009.
 _____ . ความเป็นมาของชนชาติลาว เล่ม 1 การตั้งถิ่นฐาน และ การสถาปนาอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 1.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2553.
 _____ . ความเป็นมาของชนชาติลาว เล่ม 2 อาณาจักรลาวล้านช้างตอนต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2.
 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2556.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 วิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2535.
- พงษ์สวัสดิ์ บุบผา. กานขยยตัวของรัฐลาว. นครหลวงเวียงจันทน์ : พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์นครหลวง, 2005.
- พูทอง แสงอาคม. ชาติลาว คนลาวอดีตและปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 4. นครหลวงเวียงจันทน์ :
 สำนักพิมพ์นครหลวง, 2012.
- มหาสีลา วีระวงส์. เจ้าเพชรราชบุรุษเหล็กแห่งราชอาณาจักรลาว, พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 มติชน, 2542.
- มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- สมชาย นิลอาธิ. ประวัติศาสตร์ฉบับกระทรวงศึกษาธิการลาว. บรรณาธิการโดย สุจริต วงษ์เทศ.
 พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2555.
- สุนต โปธิสาร. ประวัติศาสตร์ลาวสมัยศึกคำบรพ - ปัจจุบัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. นครหลวงเวียงจันทน์ :
 สำนักพิมพ์แห่งรัฐ, 2000.
- สุริยา ปานแป้น. อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.
- อนันต์ อนันตกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521.
- อุคำ พิมพ์วงศา. ประวัติศาสตร์ พงศาวดารล้านช้าง. พิมพ์ครั้งที่ 3. นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักงาน
 หนังสือพิมพ์แห่งชาติลาว, 2500.

วิทยานิพนธ์

จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย. “ความเป็นไปได้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

บุญคง เพชรดาวรุ่ง. “การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

พัฒนา พุดตาล. “การกระจายอำนาจ: แนวโน้มความเป็นไปได้ในการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง. “อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

สมเกียรติ โคตวงศ์. “ปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สมหมาย ศรีอุดมพันธ์. “การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

บทความ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร. “แนวโน้มการจกการปกครองระดับตำบลของไทย.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 39. ฉบับที่ 1. (มกราคม 2534): 1.

ไฉฑูรย์ บุญวัฒน์. “การปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น.” เทศบาล. ปีที่ 88. ฉบับที่ 4. (เมษายน 2536): 16.

ยุติธรรม ปัทมะ. “การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น (The Local Administrative Reform).” สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ปีที่ 5. ฉบับที่ 8. (มีนาคม 2558): 7.

อัครเมศวร์ ทองนวน. “ความเป็นมาของสภาตำบลไทย.” รัฐสภาสาร. ปีที่ 39. ฉบับที่ 1. น.24 (มกราคม 2534).

อุกริช พิงโสภา. “สภาตำบลมิติใหม่ของการกระจายอำนาจ.” เทศาภิบาล. ปีที่ 89. ฉบับที่ 2. (กุมภาพันธ์ 2537): 2.

เอกสารอื่น ๆ

- กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนชั้นต่าง ๆ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 1978.
- กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติและสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยพนักงาน-รัฐกรแห่ง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2003.
- กฎหมายการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2015.
- กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ ส.ป.ป.ลาว ค.ศ. 2006.
- พระราชบัญญัติเทศบาล ค.ศ. 2496.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค.ศ. 2540.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ค.ศ. 2537.
- รัฐธรรมนูญประเทศลาว 1947.
- รัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว 1991.
- รัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว 2003.
- รัฐธรรมนูญแห่ง ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.
- ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงภายใน ว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์กาปกครอง
บ้านฉบับเลขที่ 674/พน วันที่ 27 กันยายน 2012.
- กระทรวงแผนการและการลงทุน. รวบรวมข้อมูลการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมระยะ 40 ปี ของ ส.ป.ป.ลาว
1975-2015. พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.). นครหลวงเวียงจันทน์ : สำนักพิมพ์ (ม.ป.ก.), 2015.
- กรมการเมืองศูนย์กลางพรรค. สรุปสงครามประชาชนภายใต้กานนำพาของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว
ค.ศ. 1945 - 1975. พิมพ์ครั้งที่ (ม.ป.ก.) นครหลวงเวียงจันทน์ : จัดพิมพ์โดยคณะโฆษณอบรม
ศูนย์กลางพรรค, 2004.
- คณะโฆษณอบรมศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว. เอกสารอบรมสมาชิกพรรค, 2015.
- คณะโฆษณอบรมศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว. มาตรฐานความรู้ด้านทฤษฎีการเมืองชั้น
พื้นฐาน, 2003.
- ศูนย์สถิติแห่งชาติ กระทรวงแผนการและการลงทุน. สถิติ 40 ปี 1975 - 2015, 2015.
- เอกสารที่ประชุมครั้งที่ 10 ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว, 2016.

BOOKS

Daniel Wit. A comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok :
Kuruspha, 1967.

Randy H. Hamilton. A Handbook on comparative Municipal. Bangkok : Thammasat
University, 1963.





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำอธิบายเปรียบเทียบลาว-ไทย

ภาษาลาว	ภาษาไทย	หมายเหตุ
ประธานประเทศ (president)	ประธานาธิบดี	เป็นประมุขรัฐแห่ง ส.ป.ป.ลาว ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ)
เจ้าแขวง (Provincial Governor)	ผู้ว่าราชการจังหวัด	
เจ้าครองนคร (Vientiane – Governor)	ผู้ว่านครหลวงเวียงจันทน์	
เจ้าเมือง (The Chief of District)	นายอำเภอ	
หัวหน้าเทศบาล (The Chief Of Municipality)		เป็นผู้ปกครองสูงสุดในองค์การปกครองเทศบาล ซึ่งเป็นองค์การหนึ่งถูกจัดตั้งขึ้นอยู่ในชั้นเมือง (อำเภอ)
เจ้านคร (Chief of City)		เจ้านคร เป็นหัวหน้าองค์การปกครองนคร เป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง รับผิดชอบต่อการชี้นำองค์การปกครองนคร ปฏิบัติบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย
นายบ้าน (Head of village)	ผู้ใหญ่บ้าน	
แขวง (Province)	จังหวัด	
นครหลวง		

(Vientiane Capital)

เป็นเขตการปกครองในตัวเมืองใหญ่ในชั้นแขวง (จังหวัด) ซึ่งเป็นนครหลวงของประเทศ ในปัจจุบันมีเพียงนครหลวงเวียงจันทน์แห่งเดียวเท่านั้น

เมือง (District)

อำเภอ

เทศบาล (Municipality)

เป็นเขตการปกครองชั้นเมือง (อำเภอ) ซึ่งรวมเอาพื้นที่ทั้งเขตตัวเมือง และเขตชนบทในหมู่บ้านต่าง ๆ

นคร (The city in administration)

เป็นเขตการปกครองในตัวเมืองใหญ่ในชั้นเมือง (อำเภอ) เป็นเขตที่มีความเจริญและสามารถสนองการบริการแก่สาธารณชนได้

บ้าน (Village)

หมู่บ้าน

ห้องว่าการปกครองแขวง

(The provincial cabinet)

ห้องว่าการปกครองแขวง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวง มีบทบาทเป็นเป็นเสนาธิการให้แก่เจ้าแขวง (ผู้ว่าราชการจังหวัด) และเจ้าครองนครในการบริหารกิจการของแขวง (จังหวัด) และนครหลวงอย่างเช่น การ

สร้างแผนการโครงการ
ดำเนินงานพร้อมทั้งให้การ
คุ้มครองและรวบรวมร่างและ
ตรวจตราบรรดาเอกสารต่าง
ๆ เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการ
ประสานงานการบริหารเพื่อ
รับใช้ให้แก่การดำเนินงานของ
ผู้นำในชั้นแขวงและนครหลวง
เพื่อสร้างเงื่อนไขอำนวยความสะดวกให้
แก่การปฏิบัติหน้าที่
ขององค์การปกครองแขวง
(จังหวัด) และนครหลวงให้
บรรลุตามวัตถุประสงค์และ
เป้าหมาย

คณะประจำสภาประชาชน
ชั้นแขวง

เป็นองค์การตัวแทนของสภา
ประชาชนชั้นแขวง ซึ่ง
ประกอบด้วย ประธาน และ
รองประธานสภาประชาชน
ชั้นแขวง บรรดา
คณะกรรมการ และคณะ
เลขาธิการสภาประชาชนชั้น
แขวง

รัฐกร (Government official)
การปกครองชั้นศูนย์กลาง -
(Central Administration)
การปกครองท้องถิ่น -
(The local administration)

ข้าราชการ
การบริหารราชการส่วนกลาง
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย (law)

พระราชบัญญัติ

หมายถึง กฎหมายที่สภาแห่งชาติให้การรับรองการประกาศบังคับใช้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยสภาประชาชนชั้นแขวง ฯลฯ

รัฐบัญญัติ

พระราชกำหนด

ตราขึ้นโดยประธานประเทศ (ประธานาธิบดี) ตามการเสนอของคณะประจำสภาแห่งชาติ เป็นนิติกรรมซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับใช้คล้ายกับกฎหมายที่สภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ให้การรับรองแล้ว ตราออกในกรณีเร่งด่วน และอยู่ในช่วงที่สภาไม่เปิดการประชุม และเมื่อไหร่ที่เปิดการประชุมจะต้องนำเอารัฐบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) เพื่อรับรองให้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ไม่ยอมให้การรับรองก็ถือว่า รัฐบัญญัติดังกล่าวนั้นก็ต้องถูกยกเลิกและสิ้นสุดลง

รัฐดำรัส

รัฐกฤษฎีกาของ
ประธานประเทศ

ตราขึ้นโดยประธานประเทศ (ประธานาธิบดี) ตามการเสนอของคณะประจำสภา

แห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ)

ประกอบด้วย 2 ประเภท คือ

(1) กำหนดฐานะตาม

กฎหมายของบุคคล ดังเช่น

รัฐตำรวจด้วยการแต่งตั้งให้

บุคคลให้ดำรงตำแหน่ง รัฐ

ตำรวจแต่งตั้งนักการทูต

(2) กำหนดขึ้นเพื่อการ

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และ

กฎหมายที่สภาแห่งชาติ (สภา

นิติบัญญัติ) ให้การรับรองแล้ว

เช่น รัฐตำรวจของประธาน

ประเทศ ส.ป.ป.ลาว ว่าด้วย

การประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ

เลขที่ 214/ปปท. ลงวันที่ 15

ธันวาคม ค.ศ. 2015

ตำรวจ

รัฐกฤษฎีกาของนายกรัฐมนตรี ตรารัฐขึ้นโดยนายกรัฐมนตรีใน

ฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลโดย

อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือ

โดยอำนาจตามกฎหมาย

(พระราชบัญญัติ) ฉบับหนึ่ง

ฉบับใด ตำรวจ (รัฐกฤษฎีกา

ของนายกรัฐมนตรี) แยกเป็น

2 ประเภทด้วยกัน ดังเช่น

(1) ตรารัฐขึ้นเพื่อกำหนด

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ

กระทรวง หรือการแต่งตั้งรัฐ

กร (ข้าราชการ) ตาม

กฎหมายว่าด้วยรัฐบาล แห่ง

ส.ป.ป.ลาว

(2) ตราขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติกฎหมายของสภาแห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ให้รับรองแล้ว เช่น ดำรัสว่าด้วยการปฏิบัติกฎหมายแรงงาน ดำรัสว่าด้วยการปฏิบัติกฎหมายการแก้ไขคำร้องทุกข์ ฯลฯ

คำสั่งของรัฐมนตรี
แจ้งการ
นิติกรรม

กฎกระทรวง
ประกาศ

นิติกรรม หมายถึง กฎหมาย
และระเบียบการต่าง ๆ

ครั้งประณมมะลิก
อาญาสิทธิ์
ความเป็นเอกภาพ

ครั้งปฐมเล็ก
เผด็จการ

ความเป็นเอกภาพ คือ ความ
เห็นชอบร่วมกัน

สมาชิกสภาแห่งชาติ
ประจำเขตเลือกตั้ง

หมายถึง บรรดาสมาชิกสภา
แห่งชาติ (สภานิติบัญญัติ) ซึ่ง
ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในแต่ละเขต
เลือกตั้ง

ภาคผนวก ข

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นแห่ง สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. 2015²⁴⁷

ภาคที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป

มาตรา 1 จุดประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการ และระเบียบการจัดตั้งและการดำเนินงาน การกำหนดแผนการในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงและพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง โปร่งใส และเป็นระบบเอกภาพทั่วทั้งประเทศ ทั้งรับประกันการปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณแห่งรัฐ รวมถึงการป้องกันชาติ และการป้องกันความสงบ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ผลประโยชน์ส่วนสาธารณะ ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์โดยชอบธรรมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดี มีความปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สินทั้งมีความสามัคคีปรองดองกันเพื่อช่วยผลักดันให้ประเทศมีความมั่นคงและเข้มแข็ง

มาตรา 2 การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นการคุ้มครองบริหารรัฐชั้นท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น แห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ แขวง เมือง และบ้าน

แขวง ประกอบด้วย แขวงและนครหลวง

เมือง ประกอบด้วย เมือง เทศบาล และนคร

บ้าน ประกอบด้วย บ้าน

มาตรา 3 หลักการจัดตั้งและการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการดังนี้

²⁴⁷ ผู้วิจัยแปลจากกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015.

- 1) รวมศูนย์เป็นเอกภาพในการคุ้มครองรัฐ ซึ่งมีการแบ่งชั้นคุ้มครอง ดังเช่น บ้าน
ขึ้นกับเมือง เมืองขึ้นกับแขวง และแขวงขึ้นกับรัฐบาล
- 2) เสริมสร้างสิทธิให้แก่ประชาชน เพิ่มความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น
ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยผ่านจากสภาประชาชนชั้นแขวง
- 3) รับผิดชอบต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ภาคที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

มาตรา 4 ที่ตั้งขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การบริหารชั้นท้องถิ่น เป็นตัวแทนของรัฐบาล ทั้งมี
ความรับผิดชอบต่อรัฐบาลและสภาประชาชนชั้นแขวง

องค์การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

- 1) แขวง นครหลวง
- 2) เมือง เทศบาล นคร
- 3) บ้าน

ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจสร้างเขตพิเศษขึ้นได้ตามกานตกลงของสภาแห่งชาติ

เจ้าแขวง เป็นหัวหน้าองค์การปกครองแขวง เจ้าครองนครหลวง เป็นหัวหน้าองค์การ
ปกครองนครหลวง เจ้าเมือง เป็นหัวหน้าองค์การปกครองเมือง หัวหน้าเทศบาล เป็นหัวหน้าองค์การ
ปกครองเทศบาล เจ้านคร เป็นหัวหน้าองค์การปกครองนคร และนายบ้าน เป็นหัวหน้าองค์การ
ปกครองบ้าน

มาตรา 5 บทบาทขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่น มีบทบาทคุ้มครองบริหารรัฐทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ
วัฒนธรรม สังคม การพัฒนาและการนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การนำใช้และการปกป้องรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการประสานงานกับต่างประเทศตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

มาตรา 6 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) จัดตั้ง ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำของเป็องบน จัดตั้ง ปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐ
- 2) ค้นคว้า และเสนอแผนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ รวมถึงแผนงานเกี่ยวกับการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบของท้องถิ่นต่อสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณา
- 3) คุ้มครองบริหารด้านการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม คุ้มครองบริหารการ ปฏิบัติหน้าที่การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบรวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและอื่น ๆ
- 4) ออกมติ ข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และแจ้งการเกี่ยวกับการคุ้มครองเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม และการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ
- 5) ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของตน
- 6) คุ้มครองพลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติที่อาศัยและมีการ ดำเนินกิจการหรือปฏิบัติการกิจอยู่ในเขตท้องถิ่นของตน
- 7) ประสานงานและร่วมมือกับต่างประเทศตามการมอบหมายของรัฐบาล
- 8) สรุปรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ของตน และของท้องถิ่นให้แก่เป็องบนรับทราบ เป็นปกติ
- 9) ใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

ภาคที่ 3

แขวง นครหลวง และองค์การปกครองแขวง และนครหลวง

หมวดที่ 1

แขวง นครหลวง และการจัดตั้งแขวง นครหลวง

มาตรา 7 แขวงนครหลวง

แขวง นครหลวง เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลายเมือง หลาย เทศบาล และนคร

มาตรา 8 การจัดตั้งแขวง นครหลวง

แขวง นครหลวง ถูกจัดตั้ง ยุบเลิก หรือกำหนดเขตแดนโดยการตกลงของสภาแห่งชาติ ตามกานเสนอของรัฐบาล

มาตรา 9 เงื่อนไขการจัดตั้งแขวง นครหลวง

การจัดตั้งแขวง นครหลวงต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังนี้

1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง เป็นที่ตั้งยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมแก่การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ

2) มีปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม

3) มีโครงสร้างพื้นฐานที่ขยายตัว ได้แก่ ถนน การคมนาคม การตลาด การไฟฟ้า น้ำประปา โรงเรียน โรงพยาบาล และอื่น ๆ

4) มีพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเขตท้องถิ่น อย่างน้อย 120,000 คน

5) ประกอบด้วย 5 หน่วยงานปกครองขึ้นไป

หากในกรณีมีความจำเป็นสำหรับการจัดตั้งแขวงนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณาตกลง

หมวดที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง

มาตรา 10 ที่ตั้ง และบทบาทขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง

องค์การปกครองแขวง และนครหลวง เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นแขวง นครหลวง มีบทบาทในการคุ้มครองบริหารทางด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ รวมทั้งคุ้มครองบริหารการประสานสัมพันธ์กับต่างประเทศ การสร้างและการนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การรักษาและการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่น ๆ ในเขตท้องถิ่น ทั้งชี้แนะ ตรวจสอบการปฏิบัติแผนพัฒนาระดับเมือง เทศบาล และนครที่อยู่ในเขตการคุ้มครองของตน ทั้งปฏิบัติมติการประชุมของสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 11 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง

องค์การปกครองจังหวัด นครหลวงมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง ระเบียบการ คำสั่ง คำแนะนำ มติการประชุมขององค์การปกครองแขวง นครหลวง และสภาประชาชนชั้นแขวง

2) สร้าง และปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณของท้องถิ่น ปฏิบัติภารกิจป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ ด้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปรากฏการณ์อื่น ๆ ในสังคม

- 3) ให้การแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติแผนการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง
- 4) ส่งเสริมการระดมทุนเข้าในการปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์รวมถึงการศึกษา และสาธารณสุขในส่วนท้องถิ่น
- 5) ปกป้องรักษาและส่งเสริมวัฒนธรรม จารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่นรวมถึงของเผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครองและพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวด้านประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและธรรมชาติภายในแขวงและนครหลวง
- 6) นำใช้วิทยาศาสตร์ที่ทันสมัยเข้าในการคุ้มครองบริหารกิจการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงระเบียบการการบริหารให้มีความสะดวก โปร่งใสและมีความเป็นธรรม
- 7) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำและประกาศสั่งยกเลิกนิติกรรมของทุกแขนงการในชั้นแขวง นครหลวงและหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของแขวง นครหลวงที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชน และศาลประชาชนท้องถิ่น ทั้งเสนอให้เบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย
- 8) แบ่งหน้าที่รับผิดชอบ เช่น สิทธิในการตัดสินปัญหาและผลประโยชน์ให้เมืองเทศบาลและนครให้ชัดเจน
- 9) จัดตั้ง ควบคุม และติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของแผนกการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกชั้นแขวง รวมถึงการดำเนินงานขององค์การปกครองเมือง เทศบาล นครและหน่วยการจัดตั้งอื่นที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของแขวงและนครหลวง
- 10) อำนวยความสะดวกและติดตามตรวจตราการนำเงินทุนช่วยเหลือ และโครงการลงทุนที่ส่วนกลางคุ้มครอง ทั้งส่งเสริมการลงทุนภายใน และต่างประเทศตามความรับผิดชอบของตน
- 11) ชี้นำ ตรวจตราการคุ้มครองพลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ รวมถึงการบริหารจัดการทางด้านศาสนา เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม
- 12) พิจารณา และแก้ไขคำเสนอขอของการจัดตั้งหรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของพนักงาน และองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น
- 13) คำนคว่ำ พิจารณาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างและการกำหนดเขตแดนของแขวง และนครหลวงตลอดจนการกำหนดเขตแดนของเมือง เทศบาล และนคร
- 14) ผลักดัน และสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้งสังคมตลอดถึงประชาชนบรรดาเผ่า ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในส่วนราชการท้องถิ่น

15) คຸ້ມครอง และติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน แผนการที่ประจำการในส่วนราชการท้องถิ่น

16) อบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางด้านการเมืองการปกครอง และวิชาชีพ ให้แก่พนักงานในองค์การปกครองแขวง นครหลวง

17) คຸ້ມครอง ปกปักษ์รักษา นำใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามการแบ่งชั้นคຸ້ມครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับและจัดเก็บรายรับให้ถูกต้อง

18) อำนวนย ควบคุมให้องค์การรัฐที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับการเก็บรายรับให้ถูกต้อง มีความโปร่งใส และตรงต่อเวลา ทั้งสามารถคຸ້ມครองและปฏิบัติแผนรายรับ และรายจ่ายของท้องถิ่นให้อยู่ในความเหมาะสม

19) ประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศตามการมอบหมายจากเบื้องบน

20) สรุปรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงสภาพการณ์ดำเนินงานต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นต่อรัฐบาลและสภาประชาชนชั้นแขวงรับทราบเป็นปกติ

21) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

หมวดที่ 3

โครงสร้างและองค์ประกอบการจัดตั้งขององค์การปกครองแขวง นครหลวง

มาตรา 12 โครงสร้างขององค์การปกครองแขวง นครหลวง

องค์การปกครองแขวง นครหลวงประกอบด้วยโครงสร้าง ดังนี้

1) ห้องว่าการแขวง นครหลวง

2) แผนกการแขวง องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง ถูกจัดตั้งขึ้นตามความต้องการ จากสภาพความเป็นจริงของการดำเนินงานในเขตท้องถิ่น โดยการรับจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 13 ที่ตั้ง บทบาทของห้องว่าการแขวง

ห้องว่าการแขวง และนครหลวง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่เจ้าแขวง และเจ้าครองนครในการบริหารกิจการภายในแขวง และนครหลวง เช่น การสร้างแผนงาน โครงการ การดำเนินงาน พร้อมทั้งให้การคຸ້ມครองรวบรวม ร่าง และตรวจตราเอกสารต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่การ

ประสานงานในด้านบริหาร เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่การดำเนินงานของผู้นำองค์การปกครอง
 แขวง และนครหลวง ทั้งให้การคุ้มครองบริหารกิจการภายในองค์การปกครองแขวงและนครหลวง
 การจัดตั้ง และการดำเนินงานของห้องว่าการแขวง นครหลวง ได้กำหนดไว้ในระเบียบ
 การเฉพาะ

มาตรา 14 ที่ตั้ง บทบาทของแผนกการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง
 แผนกการ และองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวงและนครหลวง เป็นหน่วยการ
 ปกครองในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่
 องค์การปกครองแขวง และนครหลวง กระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวงทางด้านวิชาการ และ
 คุ้มครองบริหารตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

การจัดตั้ง และการดำเนินงานของแผนกการ องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวงได้
 กำหนดไว้ในระเบียบการเฉพาะ

มาตรา 15 องค์ประกอบด้านบุคลากรขององค์การปกครองแขวง นครหลวง

- 1) เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร
- 2) หัวหน้าห้องว่าการแขวง หัวหน้าแผนกการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการ
 ชั้นแขวง

มาตรา 16 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งเจ้าแขวง เจ้าครองนคร
 เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร ถูกแต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งโดยนายกรัฐมนตรี
 หลังการรับรองจากที่ประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 17 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าแขวง รองเจ้าครองนคร
 รองเจ้าแขวง และรองเจ้าครองนครถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดยเจ้าแขวง
 และเจ้าครองนคร หลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 18 วาระการดำรงตำแหน่งของเจ้าแขวง เจ้าครองนคร
 เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร มีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี สามารถดำรง
 ตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย

ในกรณีเจ้าแขวง เจ้าครองนคร หมตวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว แต่นายกรัฐมนตรีหาก ยังไม่ได้แต่งตั้งเจ้าแขวง เจ้าครองนครคนใหม่นั้น ให้เจ้าแขวง เจ้าครองนครคนเก่าปฏิบัติหน้าที่ของ ตนต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเจ้าแขวง เจ้าครองนครคนใหม่

การแต่งตั้งเจ้าแขวง เจ้าครองนครคนใหม่ต้องดำเนินภายใน 90 วัน หลังจากวาระการ ดำรงตำแหน่งของเจ้าแขวง เจ้าครองนครคนเก่าสิ้นสุดลง

หมวดที่ 4

บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าแขวง เจ้าครองนคร

มาตรา 19 บทบาทของเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลวง

เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร เป็นหัวหน้าองค์การปกครองแขวง และนครหลวง มี บทบาทเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อรัฐบาล และสภาประชาชนชั้นแขวง ซึ่งนำองค์การปกครองแขวง และนครหลวง ปฏิบัติบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 และ 11 ของกฎหมาย ฉบับนี้

มาตรา 20 อำนาจหน้าที่ของเจ้าแขวง และเจ้าครองนคร

เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เรียกประชุม และเป็นประธานที่ประชุมขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง
- 2) ให้การแนะนำ และคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองแขวง และนคร หลวง ตรวจสอบการปฏิบัติของสภาประชาชนชั้นแขวง มติการประชุมขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง และการปฏิบัติหน้าที่ของห้องว่าการแขวง แผนกการแขวง องค์การรัฐเทียบเท่าแผนก การแขวง เมือง เทศบาล นครที่ขึ้นกับองค์การปกครองแขวงและนครหลวง
- 3) เสนอร่างแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐ ขององค์การปกครองแขวง และนครหลวงต่อสภาประชาชนชั้นแขวง
- 4) เสนอต่อสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณารับรองโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าแขวง รองเจ้าครองนคร หัวหน้าห้องว่า การแขวง หัวหน้าแผนกการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง
- 5) เสนอต่อสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองการจัดตั้ง การยุบเลิก หรือการรวม แผนกการ องค์การเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง

- 6) เสนอต่อสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณารับรองการกำหนดเขตแดนของแขวง และนครหลวง การกำหนดเขตแดนของเมือง เทศบาล และนครก่อนที่จะเสนอต่อเป็องบนอนุมัติ
- 7) เสนอต่อคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณารับรองโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร
- 8) เสนอต่อคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง พิจารณารับรองการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร
- 9) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร หลังการรับรองจากคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง
- 10) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าเมือง รองหัวหน้าเทศบาล รองเจ้านคร ตามการเสนอของเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร
- 11) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการ หัวหน้าแผนกการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง หลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง
- 12) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองหัวหน้าห้องว่าการ รองหัวหน้าแผนกการ รองหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง ตามการเสนอของหัวหน้าห้องว่าการ หัวหน้าแผนกการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวง แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารอื่น
- 13) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ แจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมของทุกแขนงการอยู่ในชั้นของตน หรือชั้นลุ่มที่ขัดกับกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนท้องถิ่น
- 14) เสนอเป็องบน พิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดกับกฎหมาย
- 15) ตกลงจัดตั้ง ยุบเลิก กำหนดเขตแดนของบ้าน และเปลี่ยนชื่อของบ้านตามการเสนอของเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร
- 16) สั่งจ่ายงบประมาณของแขวง และนครหลวง
- 17) เข้าร่วมประชุมของรัฐบาลตามการเชิญ
- 18) รับผิดชอบต่อสภาประชาชนชั้นแขวง และรัฐบาลเกี่ยวกับผลสำเร็จ หรือความบกพร่องในการปฏิบัติบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน
- 19) สรุปรายงานผลการดำเนินงานของตนรวมทั้งสภาพการณ์ของแขวง และนครหลวงให้แก่รัฐบาล องค์การที่เกี่ยวข้องและสภาประชาชนชั้นแขวงเป็นปกติ
- 20) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

มาตรา 21 อำนาจหน้าที่ของรองเจ้าแขวง รองเจ้าครองนคร

รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองนคร มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานเจ้าแขวง และเจ้าครองนครในด้านการขึ้นนำการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองแขวง และนครหลวง องค์การปกครองเมือง รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามการมอบหมายจากเจ้าแขวง และเจ้าครองนคร

ในกรณีที่เจ้าแขวง และเจ้าครองนคร ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ย่นสาเหตุหนึ่งสาเหตุใด รองเจ้าแขวง และรองเจ้าครองนครผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าแขวง และเจ้าครองนครเป็นผู้รักษาการแทนได้

หมวดที่ 5

การประชุมขององค์การปกครองแขวง นครหลวง

มาตรา 22 การประชุมขององค์การปกครองแขวง นครหลวง จัดขึ้นเดือนละครั้ง ซึ่งเป็นประธานโดยเจ้าแขวง และเจ้าครองนคร ผู้เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองแขวง นครหลวง ประกอบด้วย รองเจ้าแขวง รองเจ้าครองนคร หัวหน้าห้องว่าการแขวง นครหลวง หัวหน้าแผนกการแขวง และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการขึ้นแขวง นอกจากนี้แล้ว ถ้ามีความจำเป็นอาจเชิญเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล เจ้านคร และผู้ที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน อาจเปิดการประชุมวิสามัญ ตามการตกลงของเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลวง

การประชุมแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกการประชุม โดยมีลายเซ็นของผู้บันทึก และเซ็นให้การรับรองโดยประธานที่ประชุม แล้วส่งให้ผู้เข้าร่วม และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและปฏิบัติตามด้วย หากในกรณีที่มีการตกลงปัญหาสำคัญนั้นต้องสร้างมติรับรองในการประชุม

มาตรา 23 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในการประชุม

ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณา และให้การตกลงในที่ประชุมขององค์การปกครองแขวง และนครหลวงประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- 1) แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ และการตัดกึ่งงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น
- 2) การกำหนดเขตแดน และโครงสร้างขององค์การปกครองแขวง นครหลวง การจัดตั้งการยุบเลิก และการกำหนดเขตแดนของเมือง เทศบาล และนคร
- 3) ร่างนิติกรรมต่าง ๆ

- 4) โครงการลงทุนตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 5) การกิจการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ และการประชาสัมพันธ์กับต่างประเทศ
- 6) แผนงานนโยบาย และการบรรจุ การสรรหาพนักงาน
- 7) บทรายงานต่อรัฐบาล และสภาประชาชนชั้นแขวง
- 8) ปัญหาอื่นที่เห็นว่ามีความสำคัญ และจำเป็น

หมวดที่ 6

การประสานงานขององค์การปกครองแขวง นครหลวง

มาตรา 24 การประสานงานกับสภาประชาชนชั้นแขวง
องค์การปกครองแขวง นครหลวง ประสานงานกับสภาประชาชนชั้นแขวงตามแต่ละ
กรณี ดังนี้

- 1) การสร้าง และการปรับปรุงนิติกรรมชั้นแขวง
- 2) การค้นคว้าปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นเพื่อเสนอให้สภาประชาชนชั้นแขวงพิจารณา
- 3) การพิจารณาในเรื่องบุคลากรเพื่อเสนอให้สภาประชาชนชั้นแขวงเลือกตั้ง แต่งตั้ง

โยกย้าย หรือปลดตำแหน่ง

- 4) การพิจารณา และให้ความคิดเห็นต่อคำร้องทุกข์ของประชาชน
- 5) การเข้าร่วมการประชุม และให้การเสนอความคิดเห็นต่อที่ประชุมของสภา

ประชาชนชั้นแขวง

- 6) การรายงาน อธิบาย และแก้ข้อข้องใจจากการซักถามของสมาชิกสภาประชาชนชั้น

แขวง

- 7) การสนองข้อมูลต่าง ๆ ตามคำเสนอของคณะประจำสภาประชาชนชั้นแขวง

- 8) ปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญในการประสานงานระหว่างองค์การปกครองแขวง นครหลวง

กับสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 25 การประสานงานกับองค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนท้องถิ่น
องค์การปกครองแขวง นครหลวงประสานงานกับอัยการประชาชน และศาลประชาชน
ท้องถิ่นในการติดตามตรวจตราการปฏิบัติกฎหมาย และการดำเนินสิ่งย่ำแย่ที่เกิดขึ้นในสังคม

ในกรณีจำเป็น องค์การปกครองแขวง และนครหลวงอาจเชิญหัวหน้าองค์การอัยการ
ประชาชน ประธานศาลประชาชนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมด้วยก็ได้

มาตรา 26 การประสานงานกับแนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน และองค์การจัดตั้งสังคม

องค์การปกครองแขวง และนครหลวงประสานงานกับแนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน และองค์การจัดตั้งสังคมท้องถิ่นในการปรึกษา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ระดมให้้องค์การจัดตั้งดังกล่าวเข้าร่วมการคุ้มครองรัฐ คุ้มครองเศรษฐกิจ สังคม เพื่อรับประกันให้แก่การดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ในกรณีจำเป็นอาจเชิญผู้ที่เป็นตัวแทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมด้วยก็ได้

ภาคที่ 5

เมือง และองค์การปกครองเมือง

หมวดที่ 1

การจัดตั้งเมือง

มาตรา 27 เมือง

เมือง เป็นเขตการปกครองท้องถิ่น รวมเอาพื้นที่ตัวเมืองและชนบททั้งประกอบด้วยหลายบ้าน

มาตรา 28 การจัดตั้งเมือง

เมือง ถูกจัดตั้ง ยุบเลิก หรือกำหนดเขตแดนโดยการตกลงของรัฐบาล ตามการเสนอของเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 29 เงื่อนไขการจัดตั้งเมือง

การจัดตั้งเมืองต้องมีเงื่อนไขครบถ้วนดังนี้

- 1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง
- 2) มีพลเมืองอย่างน้อย 30,000 คน (สำหรับเมืองที่อยู่ในเขตที่ราบ) และ (สำหรับเมืองที่อยู่ตามเขตพื้นที่ราบสูงหรือมีลักษณะเป็นภูเขาจะต้องมีพลเมืองอย่างน้อย 20,000 คน)
- 3) มีพื้นฐานโครงสร้างและมีเงื่อนไขที่สะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

หมวดที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเมือง

มาตรา 30 ที่ตั้ง บทบาทขององค์การปกครองเมือง

องค์การปกครองเมือง เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นเมือง ซึ่งมีบทบาทในการคุ้มครอง บริหารทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม รวมถึงการป้องกันชาติ ป้องกัน ความสงบ การสร้าง และนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องรักษาและนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมภายในท้องถิ่น การชี้แนะ ตรวจสอบการปฏิบัติแผนพัฒนาบ้านในขอบเขตความรับผิดชอบ ของตน

มาตรา 31 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเมือง

องค์การปกครองเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง มติ คำสั่ง คำแนะนำจากเบื้องบน
- 2) สร้าง และปฏิบัติแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ ปฏิบัติแผนการ ดำเนินงานการป้องกันชาติป้องกันความสงบปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง และด้าน ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม
- 3) ให้การแนะนำการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภา ประชาชนชั้นแขวง
- 4) จัดตั้ง ควบคุม และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการ องค์การเทียบเท่า ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง และองค์การปกครองบ้าน
- 5) สร้าง และคุ้มครองหน่วยงานของรัฐ จัดตั้งคุ้มครองบริหารตัวเมือง และเขตพื้นที่ที่มี ลักษณะเป็นตัวเมืองให้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อการดำเนินการกิจการบริการ สาธารณะที่จำเป็น เพื่อให้เมืองมีความสงบเรียบร้อย มีความสะอาดและสวยงาม
- 6) โฆษณาเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขภาพแก่ประชาชน ทั้งให้การส่งเสริม กิจการด้านสาธารณสุข ตลอดถึงการพัฒนาศึกษาและกีฬา และให้การยอมรับต่อการเคารพสิทธิ ความเสมอภาคระหว่างชายหญิง
- 7) ปกป้องรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรม จารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่น และของ เผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครองและพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับประชาชน

8) อำนวยความสะดวก และติดตามตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุนที่ส่วนกลาง แขวง และนครหลวงคุ่มครอง ส่งเสริมการลงทุนทั้งภายใน และต่างประเทศในเขตองค์การปกครองเมืองตาม การแบ่งชั้นคุ่มครอง

9) ขยายความสามัคคีของประชาชนในสังคม และให้การคุ่มครองพลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ และศาสนา เพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

10) พิจารณา และแก้ไขคำเสนอของการจัดตั้ง หรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของ พนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น

11) คุ่มครอง ปกปักษ์รักษา นำใช้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ตามการ แบ่งชั้นคุ่มครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้อง และคุ่มครองธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้าและการ บริการต่าง ๆ

12) คุ่มครอง และปฏิบัติแผนรายรับ และแผนรายจ่ายงบประมาณของท้องถิ่น อำนวย ควบคุมให้แก่องค์การที่ปฏิบัติการสร้างรายรับให้ถูกต้อง ครบถ้วน โปร่งใส และตรงต่อเวลา

13) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และประกาศสั่งยกเลิกนิติกรรมของบรรดาห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลง เกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชน และศาลประชาชนท้องถิ่น เสนอให้เบื้องต้น พิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย

14) ค้นคว้า พิจารณาเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของเมือง การ จัดตั้งยุบเลิก หรือการกำหนดเขตแดนของบ้าน

15) ผลักดัน และสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การ จัดตั้งสังคม ตลอดถึงทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ และประชาชนบรรดาเผ่าต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ และด้านปรากฏการณ์ความย่อท้อต่าง ๆ ใน องค์การปกครองเมือง

16) คุ่มครองการจัดตั้งพนักงาน ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของ ห้องการวิชาการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการชั้นเมือง

17) อบรม และยกระดับความรู้ ความสามารถทางด้านการเมือง การปกครอง และ วิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองเมือง และองค์การปกครองบ้าน

18) สรุป และรายงานผลการดำเนินงานของเมือง รวมทั้งสภาพการณ์ในการปฏิบัติ หน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองเมืองต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนครให้เป็นปกติ

19) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

หมวดที่ 3

โครงสร้างขององค์การปกครองเมือง

มาตรา 32 โครงสร้างขององค์การปกครองเมือง

โครงสร้างขององค์การปกครองเมือง ประกอบด้วย

1) ห้องว่าการเมือง

2) ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นตามความต้องการจากสภาพความเป็นจริงของการดำเนินงานในเขตท้องถิ่น โดยการรับจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 33 ที่ตั้ง บทบาทของห้องว่าการเมือง

ห้องว่าการเมือง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง มีบทบาทเป็นเสาอิฐให้แก่มือเมืองเกี่ยวกับการคุมครอง และการติดตามตรวจตราการบริหารกิจการภายในเมือง การสร้างแผนงาน โครงการดำเนินงาน รวบรวมและคุมครองเอกสาร ทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์และการประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่มือนำขององค์การปกครองเมือง และการคุมครองบริหารงานภายในเมืองของตน

การจัดตั้ง และการดำเนินงานของห้องว่าการเมืองได้กำหนดไว้ในระเบียบการเป็นการเฉพาะ

มาตรา 34 ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการเมือง

ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการเมือง เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง มีบทบาทเป็นเสาอิฐให้แก่มือการปกครองเมือง แผนกการชั้นแขวง องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวงทางด้านวิชาการตามการแบ่งชั้นคุมครอง

มาตรา 35 บุคลากรขององค์การปกครองเมือง

บุคลากรขององค์การปกครองเมืองประกอบด้วย

1) มือเมือง รองมือเมือง

2) หัวหน้าห้องว่าการ หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการเมือง

มาตรา 36 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งมือเมือง

เจ้าเมือง ถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดยเจ้าแขวง เจ้าครองนครหลังการ
รับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 37 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าเมือง
รองเจ้าเมือง ถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดยเจ้าแขวง เจ้าครองนครตามการ
เสนอจากเจ้าเมือง

มาตรา 38 วาระการดำรงตำแหน่งของเจ้าเมือง
เจ้าเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย
ในกรณีที่เจ้าเมืองหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว แต่เจ้าแขวง เจ้าครองนครยังไม่ได้
แต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่นั้น ให้เจ้าเมืองคนเก่าปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่
มาแทน

การแต่งตั้งเจ้าเมืองคนใหม่ต้องดำเนินภายในเวลา 90 วัน หลังจากวาระของเจ้าเมือง
คนเก่าได้สิ้นสุดลง

หมวดที่ 4

บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง

มาตรา 39 บทบาทของเจ้าเมือง

เจ้าเมือง เป็นหัวหน้าองค์การปกครองเมือง เป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อการ
ปกครองแขวง และนครหลวง ชี้นำองค์การปกครองเมืองให้ปฏิบัติบทบาท อำนาจหน้าที่ตามที่ได้
กำหนดไว้ในมาตรา 30 และ 31 ของกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 40 อำนาจหน้าที่ของเจ้าเมือง

เจ้าเมืองมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เรียกประชุม และเป็นประธานที่ประชุมขององค์การปกครองเมือง
- 2) ให้การแนะนำ และคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองเมือง ตรวจสอบ
การปฏิบัติตามมติการของสภาประชาชนชั้นแขวง มติการประชุมขององค์การปกครองเมือง และการ
ปฏิบัติหน้าที่ของห้องว่าการเมือง ห้องการของเมือง องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมืองที่ขึ้นกับ
องค์การปกครองเมือง

3) รับรองผลการเลือกตั้ง แต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งนายบ้าน รองนายบ้าน และให้การรับรองกฎระเบียบของบ้าน

4) เสนอเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง และเขตแดนของเมือง การจัดตั้ง ยุบเลิก การกำหนดเขตแดนของบ้าน และการเปลี่ยนชื่อของบ้าน

5) เสนอแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้าเมืองต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนคร

6) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการเมือง หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง และผู้บริหารอื่นของเมือง

7) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ แจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมอื่นของทุกห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง และชั้นลุ่มที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนท้องถิ่น

8) เสนอเบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแผนงานที่ขัดกับกฎหมาย

9) สั่งจ่ายงบประมาณของเมือง

10) เข้าร่วมประชุมขององค์การปกครองแขวงตามการเชิญ

11) รับผิดชอบต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับผลสำเร็จ และความบกพร่องในการปฏิบัติบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน

12) สรุปรายงานผลการดำเนินงานของตน รวมทั้งสภาพการดำเนินงานของเมือง ให้เจ้าแขวง เจ้าครองนคร องค์การที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ

13) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

มาตรา 41 อำนาจหน้าที่ของรองเจ้าเมือง

รองเจ้าเมือง มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานเจ้าเมืองเกี่ยวกับการขึ้นนำการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองเมือง และรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามการมอบหมายของเจ้าเมือง

ในกรณีที่เจ้าเมืองหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ย้อนเหตุผลหนึ่งเหตุผลใด รองเจ้าเมืองผู้ซึ่งได้รับมอบหมายสามารถรักษาการแทนได้

หมวดที่ 5

การประชุมขององค์การปกครองเมือง

มาตรา 42 การประชุมขององค์การปกครองเมือง

การประชุมขององค์การปกครองเมือง จัดขึ้นเดือนละครั้ง ซึ่งเป็นประธานโดยเจ้าเมือง ผู้เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองเมืองประกอบด้วย รองเจ้าเมือง หัวหน้าห้องว่าการเมือง หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเมือง นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นอาจเชิญผู้ต่างหน้าจากภาคส่วนอื่นเข้าร่วมด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็น และเร่งด่วนอาจเปิดการประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้ตามการตกลงของเจ้าเมือง

การประชุมแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกการประชุม โดยมีลายเซ็นของผู้บันทึก และเซ็นให้การรับรองโดยประธานที่ประชุม แล้วส่งให้ผู้เข้าร่วม และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและปฏิบัติตามด้วย หากในกรณีที่มีการตกลงปัญหาสำคัญนั้นต้องสร้างมติรับรองในการประชุม

มาตรา 43 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในการประชุม

ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณา และให้การตกลงในที่ประชุมขององค์การปกครองเมือง ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ และการตัดแก้งบประมาณประจำสภปีของเมือง
- 2) การกำหนดเขตแดน และโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง การจัดตั้ง การยุบเลิก และการกำหนดเขตแดนของบ้าน และการเปลี่ยนชื่อบ้าน
- 3) ร่างนิติกรรมต่าง ๆ
- 4) โครงการลงทุนตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 5) ภารกิจการป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ
- 6) แผนงานนโยบาย และการบรรจุ การสรรหาพนักงาน
- 7) บทรายงานต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร
- 8) ปัญหาอื่นที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและจำเป็น

ภาคที่ 5

เทศบาล และองค์การปกครองเทศบาล

หมวดที่ 1

การจัดตั้งเทศบาล

มาตรา 44 เทศบาล

เทศบาล เป็นเขตการปกครองชั้นเมือง รวมเอาพื้นที่ตัวเมือง ชนบท และประกอบด้วย
หลายหมู่บ้าน

มาตรา 45 การจัดตั้งเทศบาล

เทศบาล ถูกจัดตั้ง ยุบเลิก หรือกำหนดเขตแดนโดยการตกลงของรัฐบาล ตามการเสนอ
ของเจ้าแขวง เจ้าครองนคร หลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง
ส่วนขั้นตอน และวิธิการการพิจารณาค้นคว้า เพื่อจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ในระเบียบ
การเฉพาะ

มาตรา 46 เงื่อนไขการจัดตั้งเทศบาล

เมืองซึ่งเป็นเขตที่ตั้งขององค์การปกครองชั้นแขวงจัดตั้งเป็นเทศบาล

- 1) เป็นเขตการปกครองที่มีพลเมือง 40,000 คนขึ้นไป และสำหรับพลเมืองที่อยู่ในพื้นที่
ตัวเมืองนั้นต้องประกอบด้วย 10,000 ขึ้นไป
- 2) เป็นเขตที่มีพลเมืองอาศัยอยู่หนาแน่นเริ่มจาก 450 คน/km² (450 คนต่อตาราง
กิโลเมตร “กม.²”) ขึ้นไป
- 3) มีจำนวนผู้ประกอบอาชีพเป็นชาวกสิกรรมภายในตัวเมืองไม่เกิน 30% (สามสิบเปอร์
เซ็นต์)
- 4) มีพื้นฐานโครงสร้างทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม ที่ได้รับการพัฒนาเป็นระบบ
แล้ว
- 5) สามารถพึ่งตนเองในด้านรายจ่ายบริหารเป็นปกติ

หมวดที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเทศบาล

มาตรา 47 ที่ตั้ง บทบาทขององค์การปกครองเทศบาล

เทศบาล เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นเมือง มีบทบาทในการคุ้มครองบริหารทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การป้องกันชาติ การป้องกันความสงบ การสร้างและนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องรักษาและการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่นในท้องถิ่นของตน ชี้นำตรวจตราการปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน จัดตั้งการบริการสาธารณะ เช่น ความสะอาดและสวยงามภายในเทศบาล

มาตรา 48 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองเทศบาล

องค์การปกครองเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย คำสั่ง มติ คำสั่ง คำแนะนำของเบื้องบน
- 2) สร้าง และพัฒนาเทศบาลให้สามารถพึ่งตนเองได้ทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) สร้าง และปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ เพื่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปรากฏการณ์ความขัดแย้งในสังคม
- 4) ให้การชี้แนะ และระดมเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชนชั้นแขวง
- 5) จัดตั้ง ควบคุม และติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาลและองค์การปกครองบ้าน
- 6) สร้าง และคุ้มครองหน่วยงานบริหารรัฐ จัดตั้ง คุ้มครองบริหารเทศบาลให้มีการพัฒนาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการสาธารณะที่จำเป็นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งมีความสะอาดและสวยงาม
- 7) โฆษณา เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยแก่ประชาชน ส่งเสริมด้านสาธารณสุข ทั้งพัฒนาการศึกษาและกีฬารวมถึงบทบาทความเสมอภาคระหว่างชายหญิง
- 8) ปกป้องรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรม จารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่น และของเผ่าชนต่าง ๆ ทั้งให้การคุ้มครอง และพัฒนาฝีมือแรงงาน และคุ้มครองแรงงานตามบทบาทการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 9) อำนวยความสะดวก และติดตามตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุนที่ส่วนกลาง แขวง และนครหลวงคุ้มครอง ส่งเสริมการลงทุนของเอกชน ทั้งภายในและต่างประเทศในเขตองค์การปกครองเทศบาลตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 10) ขยายความสามัคคีของประชาชนในสังคม และให้การคุ้มครองพลเมือง คนต่างด้าว คนต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ และศาสนาเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น
- 11) พิจารณาและแก้ไขคำเสนอของการจัดตั้ง หรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของพนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่นของตน
- 12) คุ้มครอง ปกป้องรักษา นำใช้และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามการแบ่งชั้นคุ้มครองเพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้อง และคุ้มครองธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้า และการบริการต่าง ๆ

13) คຸ້ມครองและปฏิบัติแผนรายรับและการเบิกจ่ายงบประมาณของเทศบาล ทั้งให้ ความอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการสร้างรายรับให้ถูกต้อง ครบถ้วนและตรงต่อเวลาโดยความ โปร่งใส

14) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และแจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมของบรรดาห้อง การ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล และหน่วยงานต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำ ตกลงเกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการและศาลประชาชนท้องถิ่น ทั้งเสนอให้เบื้องต้น พิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย

15) ค้นคว้า พิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของเทศบาล การ จัดตั้ง ยุบเลิกหรือกำหนดเขตแดนของบ้านและการเปลี่ยนชื่อบ้าน

16) ผลักดัน และสร้างเงื่อนไขให้แนวลาสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การ จัดตั้งสังคม รวมถึงทุกภาคส่วนเศรษฐกิจ และประชาชนบรรดาเผ่าต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในองค์การปกครองเทศบาล

17) สร้างผังเมือง คຸ້ມครองการจัดตั้ง และการพัฒนาในเขตศูนย์กลางเทศบาล ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งคຸ້ມครองวัฒนธรรม สังคม กีฬา และการบริการในเทศบาล คຸ້ມครอง ตรวจตราสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ถนน การไฟฟ้า น้ำประปา การตลาด และสถานที่บันเทิงต่าง ๆ

18) สร้าง และคຸ້ມครองการบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การขนส่ง การสัญจรบน ถนน การคຸ້ມครองการจัดสรรสถานีขนส่งโดยสารตลอดจนสถานที่จอดรถเขตสาธารณะต่าง ๆ

19) คຸ້ມครอง ตรวจตรากิจการก่อสร้างให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อรับประกันความ ปลอดภัยและความทนทาน

20) ปกป้องรักษา และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เช่น เขตสงวน บึง เขตแดน ธรรมชาติและ เขตป่าสงวนต่าง ๆ

21) รับประกันความปลอดภัยทางด้านชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน อนุรักษ์และ คຸ້ມครองอาคารสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์ทางศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นและของชาติซึ่งมี คุณค่าทางประวัติศาสตร์

22) คຸ້ມครองการจัดตั้งพนักงาน ทั้งติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่พนักงานของ ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการขึ้นเทศบาล

23) สร้าง และอบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางด้านการเมือง การปกครอง และวิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองเทศบาลและองค์การปกครองบ้าน

24) สรุป และรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงสภาพการณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองเทศบาลต่อเจ้าแขวง และเจ้าครองนครตลอดถึงองค์การที่เกี่ยวข้องให้เป็นปกติ

25) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

หมวดที่ 3

โครงสร้าง และองค์ประกอบขององค์การปกครองเทศบาล

มาตรา 49 โครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล

โครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาลประกอบด้วย

1) ห้องว่าการเทศบาล

2) ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นตามสภาพความเป็นจริงของภารกิจการดำเนินงานในเขตท้องถิ่น โดยการรับจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 50 ที่ตั้ง และบทบาทของห้องว่าการเทศบาล

ห้องว่าการเทศบาล เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล มีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่หัวหน้าเทศบาลในการคุ้มครอง และการติดตามตรวจตราการบริหารกิจการภายในเทศบาล การสร้างแผนงาน โครงการดำเนินงาน รวบรวม และคุ้มครองเอกสาร รับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์ และการประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่ผู้นำขององค์การปกครองเทศบาล

การจัดตั้ง และการดำเนินงานของห้องว่าการเทศบาลได้กำหนดไว้ในระเบียบการเป็นการเฉพาะ

มาตรา 51 ที่ตั้ง บทบาทของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล

ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองเทศบาล ซึ่งมีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่องค์การปกครองเทศบาล แผนกการชั้นแขวง องค์การรัฐเทียบเท่าแผนกการชั้นแขวงทางด้านวิชาการตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

การจัดตั้ง และการดำเนินงานของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาลได้กำหนดไว้ในระเบียบการเป็นการเฉพาะ

มาตรา 52 บุคลากรขององค์การปกครองเทศบาล

- 1) หัวหน้าเทศบาล รองหัวหน้าเทศบาล
- 2) หัวหน้าห้องการ และหัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล

มาตรา 53 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งหัวหน้าเทศบาล
 หัวหน้าเทศบาล ถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดย เจ้าแขวง เจ้าครองนครหลัง
 การรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 54 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองหัวหน้าเทศบาล
 รองหัวหน้าเทศบาลถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดย เจ้าแขวง เจ้าครองนคร
 ตมการเสนอของหัวหน้าเทศบาล

มาตรา 55 วาระการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าเทศบาล
 หัวหน้าเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งไม่เกิน
 2 สมัย

ในกรณีหัวหน้าเทศบาลหากหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว แต่เจ้าแขวงและเจ้าครอง
 นครยังไม่ได้แต่งตั้งหัวหน้าเทศบาลคนใหม่ขึ้น หัวหน้าเทศบาลคนเก่าต้องสืบต่อปฏิบัติหน้าที่จนกว่า
 จะมีการแต่งตั้งหัวหน้าเทศบาลคนใหม่มาแทนที่

การแต่งตั้งหัวหน้าเทศบาลต้องดำเนินการภายใน 90 วัน หลังจากวาระการดำรง
 ตำแหน่งของหัวหน้าเทศบาลคนเก่าได้สิ้นสุดลง

หมวดที่ 4

บทบาท อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเทศบาล

มาตรา 56 บทบาทของหัวหน้าเทศบาล
 หัวหน้าเทศบาล เป็นหัวหน้าองค์การปกครองเทศบาล เป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อ
 องค์การปกครองแขวง และนครหลวง ขึ้นนำองค์การปกครองเทศบาลปฏิบัติบทบาท อำนาจหน้าที่
 ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 47 และ 48 ของกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 57 อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเทศบาล
 หัวหน้าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เรียกประชุม และเป็นประธานที่ประชุมขององค์การปกครองเทศบาล
- 2) ชี้แนะการดำเนินงานขององค์การปกครองเทศบาล ตรวจสอบการปฏิบัติการประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง มติที่ประชุมองค์การปกครองเทศบาล และการดำเนินงานของห้องว่าการ ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล
- 3) รับรองผลการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งนายบ้าน รองนายบ้าน และรับรองระเบียบการของบ้าน
- 4) เสนอเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของเทศบาล การจัดตั้ง ยุบเลิก หรือการกำหนดเขตแดนขององค์การปกครองบ้าน และการเปลี่ยนชื่อของบ้าน
- 5) เสนอแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองหัวหน้าเทศบาลต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร
- 6) แต่งตั้ง โยกย้ายหรือปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการ หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการ และผู้ดำรงตำแหน่งบริหารอื่นขององค์การปกครองเทศบาล
- 7) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ แจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมอื่นของทุกห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล และองค์การชั้นลุ่มที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนท้องถิ่น
- 8) เสนอเบื้องต้นพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแผนการที่ขัดต่อกฎหมาย
- 9) สั่งจ่ายงบประมาณของเทศบาล
- 10) เข้าร่วมประชุมขององค์การปกครองแขวงและนครหลวงตามการเชื้อเชิญ
- 11) รับผิดชอบต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับผลสำเร็จ หรือความบกพร่องในการปฏิบัติบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน
- 12) สรุป และรายงานผลการดำเนินงานของตนรวมทั้งสภาพการณ์ดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนคร และองค์การที่เกี่ยวข้องทราบเป็นปกติ
- 13) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

มาตรา 58 อำนาจหน้าที่ของรองหัวหน้าเทศบาล

รองหัวหน้าเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานหัวหน้าเทศบาล เกี่ยวกับการชี้้นำการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองเทศบาล และรับผิดชอบต่อการกิจตามการมอบหมายของหัวหน้าเทศบาล

ในกรณีหัวหน้าเทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ย้อนเหตุผลหนึ่งเหตุผลใด รองหัวหน้าเทศบาลผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้รักษาการแทนได้

หมวดที่ 5

การประชุมขององค์การปกครองเทศบาล

มาตรา 59 การประชุมขององค์การปกครองเทศบาล

การประชุมขององค์การปกครองเทศบาล จัดขึ้นเดือนละครั้งซึ่งเป็นประธานโดยหัวหน้าเทศบาล ผู้เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองเทศบาลประกอบด้วย รองหัวหน้าเทศบาล หัวหน้าห้องว่าการเทศบาล หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของเทศบาล นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นอาจเชิญผู้ต่างหน้าจากภาคส่วนอื่นเข้าร่วมด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีความจำเป็น และเร่งด่วนอาจเปิดการประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้ตามการตกลงของหัวหน้าเทศบาล

ในการประชุมแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกการประชุม โดยมีลายเซ็นของผู้บันทึก และเซ็นให้การรับรองโดยประธานที่ประชุม แล้วส่งให้ผู้เข้าร่วม และภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและปฏิบัติตามด้วย หากในกรณีที่มีการตกลงปัญหาสำคัญนั้นต้องสร้างมติรับรองในการประชุมด้วย

มาตรา 60 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในการประชุม

ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณา และตกลงในที่ประชุมขององค์การปกครองเทศบาล ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ และการตัดแก้งบประมาณประจำปีของเทศบาล
- 2) การกำหนดเขตแดน และโครงสร้างขององค์การปกครองเมือง การจัดตั้ง การยุบเลิก และการกำหนดเขตแดนของบ้าน และการเปลี่ยนชื่อบ้าน
- 3) ร่างนิติกรรมต่าง ๆ
- 4) โครงการลงทุนตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 5) ภารกิจการป้องกันชาติป้องกันความสงบ
- 6) แผนงานนโยบาย และการบรรจุ การสรรหาพนักงาน
- 7) บทรายงานต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร
- 8) ปัญหาอื่นที่เห็นว่ามีสำคัญและจำเป็น

ภาคที่ 6

นครและองค์การปกครองนคร

หมวดที่ 1

การจัดตั้งนคร

มาตรา 61 นคร

นคร เป็นเขตการปกครองเมือง หรือเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูง ครอบคลุมเมืองซึ่งได้กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้

นคร รวมเอาเขตพื้นที่ตัวเมืองและชนบท ประกอบด้วยหลายบ้าน

มาตรา 62 การจัดตั้งนคร

นคร ถูกจัดตั้ง ยุบเลิก หรือกำหนดเขตแดนโดยการตกลงของรัฐบาล ตามการเสนอของเจ้าแขวง และเจ้าครองนครหลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

สำหรับขั้นตอน และวิธีการพิจารณาการจัดตั้งนครได้กำหนดไว้ในระเบียบการเฉพาะ

มาตรา 63 เงื่อนไขการจัดตั้งนคร

การจัดตั้งนครประกอบด้วยเงื่อนไขดังนี้

1) เป็นเขตองค์การปกครองเมือง หรือเทศบาลที่มีพลเมืองเริ่มตั้งแต่ 60,000 คนขึ้นไป และสำหรับในพื้นที่ที่เป็นตัวเมือง หรือจุดศูนย์กลางเทศบาลต้องมีพลเมือง 25,000 คนขึ้นไป

2) มีความหนาแน่นของพลเมืองในเขตพื้นที่ตัวเมือง หรือเขตที่เป็นจุดศูนย์กลางของเทศบาล ซึ่งเป็นที่ตั้งขององค์การปกครองเมือง หรือเทศบาล มีพลเมืองเริ่มตั้งแต่ 900 คน/km² (900 คนต่อตารางกิโลเมตร)

3) มีจำนวนผู้ประกอบอาชีพกสิกรรมในเขตพื้นที่ตัวเมืองหรือเทศบาล ซึ่งเป็นเขตที่ตั้งขององค์การปกครองเมือง เทศบาลไม่เกิน 25% (25 เปอร์เซ็นต์) ของจำนวนพลเมืองทั้งหมดที่อยู่ในเขตพื้นที่ตัวเมืองหรือเทศบาลดังกล่าว

4) มีโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคมที่ได้รับการพัฒนาในระดับสูงอย่างเป็นระบบแล้ว

5) เป็นบ้านพัฒนาทั้งหมด

6) สามารถพึ่งตนเองทางด้านรายจ่ายบริหารเป็นปกติ และมีส่วนจัดเก็บไว้เพื่อการลงทุนด้วย

หมวดที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองนคร

มาตรา 64 ที่ตั้ง บทบาทขององค์การปกครองนคร

องค์การปกครองนคร เป็นองค์การบริหารรัฐชั้นเมือง มีบทบาทในการคุ้มครองบริหาร ทางด้านการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ การสร้าง และการนำใช้ทรัพยากรมนุษย์ การปกป้องรักษา และการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่น ชี้นำ ตรวจสอบการปฏิบัติแผนพัฒนาขององค์การปกครองบ้านเพื่อรับประกันให้แก การบริการสาธารณะด้วยการนำใช้เทคนิคที่มีความก้าวหน้าและทันสมัย

มาตรา 65 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองนคร

องค์การปกครองนครมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) รับประกันการปฏิบัติรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ตำรัส มติ คำสั่ง คำแนะนำของเบื้องบน
- 2) สร้าง และพัฒนานครให้มีความเจริญและมีความทันสมัย
- 3) ชี้นำเกี่ยวกับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสมาชิกสภาประชาชน
ชั้นแขวง
- 4) สร้าง และปฏิบัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ การปฏิบัติหน้าที่การป้องกันชาติ การป้องกันความสงบ ปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปรากฏการณ์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม
- 5) จัดตั้ง ควบคุม และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของห้องการ องค์การรัฐ เทียบเท่าห้องการของนครและองค์การปกครองบ้าน
- 6) สร้าง และคุ้มครองหน่วยงานบริการของรัฐ เพื่อคุ้มครองบริหารนครให้มีการพัฒนา ทางด้านโครงสร้างพื้นฐานต่อการบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อความสงบเรียบร้อย ความสะอาด และสวยงาม
- 7) โฆษณาเผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับสุขอนามัยแก่ประชาชน ส่งเสริมด้าน สาธารณสุข ทั้งพัฒนาการศึกษาและกีฬารวมถึงการส่งเสริมบทบาทความเสมอภาคระหว่างชายหญิง

8) ปกป้องรักษา และส่งเสริมวัฒนธรรม จารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่น และของ
เผ่าต่าง ๆ ส่งเสริม และพัฒนาฝีมือแรงงานและคุ้มครองแรงงานตามบทบาทการแบ่งชั้นคุ้มครอง

9) อำนวยความสะดวก และติดตามตรวจตราการปฏิบัติโครงการลงทุนที่ส่วนกลาง แขวง
และนครหลวงคุ้มครอง ส่งเสริมการลงทุนของเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศตามการแบ่งชั้น
คุ้มครอง

10) ขยายความสามัคคีของปวงชน และให้การคุ้มครองพลเมือง คนต่างด้าว คน
ต่างประเทศ คนไม่มีสัญชาติ และศาสนาเพื่อปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

11) พิจารณา และแก้ไขคำเสนอขอการจัดตั้ง หรือบุคคลเกี่ยวกับการกระทำของ
พนักงานและองค์การบริหารในส่วนราชการท้องถิ่น

12) คุ้มครอง ปกป้องรักษา นำใช้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมตามการ
แบ่งชั้นคุ้มครอง เพื่อสร้างแหล่งรายรับให้ถูกต้องและคุ้มครองธุรกิจ อุตสาหกรรม การค้า และการ
บริการ ฯลฯ

13) คุ้มครอง และปฏิบัติแผนรายรับและแผนรายจ่ายงบประมาณของท้องถิ่น อำนวย
ควมคุ้มให้แก่องค์การที่เกี่ยวข้องปฏิบัติการสร้างรายรับให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตรงต่อเวลา และมีความ
โปร่งใส

14) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ และแจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมของทุกท้องถิ่น
องค์การรัฐเทียบเท่าท้องถิ่นนคร และหน่วยงานต่าง ๆ ในชั้นลุ่มที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลง
เกี่ยวกับการดำเนินคดีขององค์การอัยการประชาชน และศาลประชาชนท้องถิ่น เสนอให้เบื้องต้น
พิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย

15) ค้นคว้าพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของนคร การจัดตั้งยุบ
เลิกหรือกำหนดเขตแดนของบ้านและการเปลี่ยนชื่อบ้าน

16) ผลักดัน และสร้างเงื่อนไขให้เนวลาบสร้างชาติ องค์การจัดตั้งมหาชน องค์การจัดตั้ง
สังคม และทุกภาคส่วนเศรษฐกิจตลอดจนประชาชนบรรดาเผ่าต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ
สังคม การป้องกันชาติ ป้องกันความสงบ และสกัดกั้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การปกครองนคร

17) สร้างผังเมือง คุ้มครองการจัดตั้งและการพัฒนาในเขตศูนย์กลางของนคร ปรับปรุง
โครงสร้างพื้นฐาน ทั้งคุ้มครองวัฒนธรรม สังคม กีฬา และการบริการในเขตนคร คุ้มครองตรวจตรา
สาธารณประโยชน์ เช่น ถนน การไฟฟ้า น้ำประปา การตลาด และสถานที่บันเทิงต่าง ๆ

18) สร้าง และคุ้มครองการบริการสาธารณะที่จำเป็น เช่น การขนส่ง การสัญจรบนถนน
การคุ้มครองการจัดสรรสถานีขนส่งโดยสารและสถานที่จอดรถสาธารณะต่าง ๆ

19) คຸ່ມครอง ตรวจจับการก่อสร้างให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน เพื่อรับประกันความปลอดภัยและความทนทาน

20) ปกป้องรักษา และปรับปรุงสิ่งแวดล้อม เช่น เขตสงวน บึง เขตแดน ธรรมชาติ และเขตป่าสงวนต่าง ๆ

21) รับประกันความปลอดภัยทางด้านชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน อนุรักษ์ และคຸ່ມครองอาคารสถานที่ที่เป็นเอกลักษณ์ทางศิลปะ วัฒนธรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นและของชาติ ซึ่งมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์

22) คຸ່ມครองการจัดตั้งพนักงาน ติดตามตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่พนักงานของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการขึ้นนครและพนักงานของบ้าน

23) อบรม ยกระดับความรู้ ความสามารถทางการเมือง การปกครอง และวิชาชีพให้พนักงานภายในองค์การปกครองนครและองค์การปกครองบ้าน

24) สรุป และรายงานผลการดำเนินงาน รวมทั้งสภาพการณ์ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายในองค์การปกครองนครต่อเจ้าแขวง และเจ้าครองนคร และองค์การที่เกี่ยวข้องให้เป็นปกติ

25) นำใช้สิทธิ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

หมวดที่ 3

โครงสร้างองค์การปกครองนคร

มาตรา 66 โครงสร้างองค์การปกครองนคร

โครงสร้างขององค์การปกครองนคร ประกอบด้วย

1) ห้องว่าการนคร

2) ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการนคร ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นตามความต้องการ จากสภาพความเป็นจริงของภารกิจดำเนินการดำเนินงานในเขตท้องถิ่นโดยการรับจากสภาประชาชนขึ้นแขวง

มาตรา 67 ที่ตั้ง บทบาทของห้องว่าการนคร

ห้องว่าการนคร เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในระบบโครงสร้างขององค์การปกครองนคร มีบทบาทเป็นเสาหลักให้แก่เจ้านครเกี่ยวกับการคຸ່ມครอง และการติดตามตรวจตราการบริหารกิจการภายในองค์การปกครองนคร การสร้างแผนการ โครงการดำเนินงาน การรวบรวมและคຸ່ມครองเอกสาร ทั้งรับผิดชอบต่อการประชาสัมพันธ์และประสานงานด้านต่าง ๆ เพื่อรับใช้ให้แก่ผู้นำขององค์การปกครองนครและคຸ່ມครองบริหารกิจการภายในของตน

การจัดตั้งและการดำเนินงานของห้องว่ากรนครได้กำหนดไว้ในระเบียบการเฉพาะ

มาตรา 68 ที่ตั้ง บทบาทของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนคร

ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการในของนคร เป็นหน่วยการจัดตั้งหนึ่งในโครงสร้างขององค์การปกครองนคร ซึ่งมีบทบาทเป็นเสนาธิการให้แก่องค์การปกครองนคร แผนการขั้นแขวงทางด้านวิชาการตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง

การจัดตั้งและการดำเนินงานของห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนครได้กำหนดไว้ในระเบียบการเฉพาะ

มาตรา 69 บุคลากรขององค์การปกครองนคร

บุคลากรขององค์การปกครองนคร ประกอบด้วย

- 1) เจ้านคร รองเจ้านคร
- 2) หัวหน้าห้องว่ากร หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนคร

มาตรา 70 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งเจ้านคร

เจ้านคร ถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดย เจ้าแขวง เจ้าครองนครหลังการรับรองจากสภาประชาชนชั้นแขวง

มาตรา 71 การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้านคร

รองเจ้านคร ถูกแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งโดย เจ้าแขวง เจ้าครองนคร ตามการเสนอจากเจ้านคร

มาตรา 72 วาระการดำรงตำแหน่งของเจ้านคร

เจ้านคร มีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 5 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย ในกรณีเจ้านคร หากหมดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว แต่เจ้าแขวง เจ้าครองนครยังไม่ได้แต่งตั้งเจ้านครคนใหม่นั้น เจ้านครคนเก่าต้องสืบต่อปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเจ้านครคนใหม่มาแทนที่

การแต่งตั้งเจ้านคร ต้องดำเนินการภายใน 90 วัน หลังจากวาระการดำรงตำแหน่งของเจ้านครคนเก่าได้สิ้นสุดลง

หมวดที่ 4

บทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้านคร

มาตรา 73 บทบาทของเจ้านคร

เจ้านครเป็นหัวหน้าองค์การปกครองนคร เป็นตัวแทน และรับผิดชอบต่อองค์การปกครองแขวง และนครหลวง ซึ่งนำองค์การปกครองนครปฏิบัติบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 64 และ 65 ของกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 74 อำนาจหน้าที่ของเจ้านคร

เจ้านครมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) เรียกประชุม และเป็นประธานที่ประชุมขององค์การปกครองนคร
- 2) ชี้้นำ ควบคุมการดำเนินงานขององค์การปกครองนคร ตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจประชุมสภาประชาชนชั้นแขวง มติที่ประชุมองค์การปกครองนคร และการดำเนินงานของห้องว่าการ ห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนคร
- 3) รับรองผลการเลือกตั้ง แต่งตั้ง หรือปลดตำแหน่งนายบ้าน รองนายบ้าน และรับรองระเบียบการของบ้าน
- 4) เสนอเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้าง และการกำหนดเขตแดนของนคร การจัดตั้ง ยุบเลิก หรือการกำหนดเขตแดนขององค์การปกครองบ้าน และการเปลี่ยนชื่อของบ้าน
- 5) เสนอแต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งรองเจ้านครต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร
- 6) แต่งตั้ง โยกย้าย หรือปลดตำแหน่งหัวหน้าห้องว่าการ หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการและผู้ดำรงตำแหน่งบริหารอื่นขององค์การปกครองนคร
- 7) ออกข้อตกลง คำสั่ง คำแนะนำ แจ้งการ สั่งยกเลิกนิติกรรมอื่นของทุกห้องการ องค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนครและองค์การรัฐชั้นลุ่มที่ขัดต่อกฎหมาย เว้นเสียแต่คำตกลงขององค์การอัยการประชาชนและศาลประชาชนท้องถิ่น
- 8) เสนอเบื้องบนพิจารณายกเลิกนิติกรรมของแขนงการที่ขัดต่อกฎหมาย
- 9) สั่งจ่ายงบประมาณของนคร
- 10) เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองแขวงและนครหลวงตามการเชิญ
- 11) รับผิดชอบต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนครเกี่ยวกับผลสำเร็จ หรือความบกพร่องในการปฏิบัติบทบาท อำนาจหน้าที่ของตน

14) สรุป รายงานผลการดำเนินงานของตน รวมทั้งสภาพการณ์ดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของนครต่อเจ้าแขวง เจ้าครองนครและองค์การที่เกี่ยวข้องทราบเป็นปกติ

15) นำใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบการ

มาตรา 75 อำนาจหน้าที่ของรองเจ้านคร

รองเจ้านคร มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานเจ้านครเกี่ยวกับการชี้้นำการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองนครและรับผิดชอบต่อภารกิจตามการมอบหมายของเจ้านคร

ในกรณีที่เจ้านครหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ย่นเหตุผลหนึ่งเหตุผลใด รองเจ้านครผู้ซึ่งได้รับมอบหมายสามารถรักษาการแทนได้

หมวดที่ 5

การประชุมขององค์การปกครองนคร

มาตรา 76 การประชุมขององค์การปกครองนคร

การประชุมขององค์การปกครองนครจัดขึ้นเดือนละครั้ง ซึ่งเป็นประธานโดย เจ้านคร ผู้เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองนครประกอบด้วย รองเจ้านคร หัวหน้าห้องว่าการนคร หัวหน้าห้องการ หัวหน้าองค์การรัฐเทียบเท่าห้องการของนคร นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นอาจเชิญผู้ต่างหน้าจากภาคส่วนอื่นเข้าร่วมด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน อาจเปิดการประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้ ตามการตกลงของเจ้านคร

การประชุมแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกการประชุม โดยมีลายเซ็นของผู้บันทึก และเซ็นให้การรับรองโดยประธานที่ประชุม แล้วส่งให้ผู้เข้าร่วมและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและปฏิบัติตามด้วย หากในกรณีที่มีการตกลงปัญหาสำคัญนั้นต้องสร้างมติรับรองในการประชุม

มาตรา 77 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในการประชุม

ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณา และ ตกลงในที่ประชุมขององค์การปกครองนคร ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนงบประมาณ และการตัดแก้งบประมาณประจำปีของนคร

2) การกำหนดเขตแดน และโครงสร้างขององค์การปกครองนคร การจัดตั้ง การยุบเลิก และการกำหนดเขตแดนของบ้านและการเปลี่ยนชื่อบ้าน

- 3) ร่างนิติกรรมต่าง ๆ
- 4) โครงการลงทุนตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 5) ภารกิจการป้องกันชาติการป้องกันความสงบ
- 6) แผนงานนโยบาย และการบรรจุ การสรรหาพนักงาน
- 7) บทรายงานต่อเจ้าแขวงและเจ้าครองนคร
- 8) ปัญหาอื่นที่เห็นว่ามีสำคัญและจำเป็น

ภาคที่ 7

บ้านและองค์การปกครองบ้าน

หมวดที่ 1

การจัดตั้งบ้าน

มาตรา 78 บ้าน

บ้าน เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นขั้นพื้นฐานที่ขึ้นกับเมือง บ้านประกอบด้วยหลายครอบครัว และมีเขตพื้นที่ซึ่งรัฐบาลมอบให้เพื่อปกป้องรักษาและพัฒนา

มาตรา 79 การจัดตั้งบ้าน

บ้าน ถูกจัดตั้ง ยุบเลิก กำหนดเขตแดน โดยเจ้าแขวง เจ้าครองนครตามการเสนอของเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร

มาตรา 80 เงื่อนไขการจัดตั้งบ้าน

การจัดตั้งบ้านต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังนี้

- 1) มีที่ตั้งที่เหมาะสมแก่การปกครอง
- 2) มีจำนวนพลเมืองอย่างน้อย 1,000 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตตัวเมือง) 500 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตที่ราบ) และ 200 คน (สำหรับบ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ราบสูง)
- 3) มีเงื่อนไขสะดวกต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

หมวดที่ 2

ที่ตั้ง บทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 81 ที่ตั้ง บทบาทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์การบริหารรัฐ และประชาชน จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองบริหารบ้าน มีบทบาทเป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล นคร และประชาชนในการคุ้มครองบริหาร การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก และการให้บริการแก่ประชาชน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่นในขอบเขตการคุ้มครองของตน

มาตรา 82 อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) เผยแพร่แนวทางของพรรค รัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง มติ คำสั่ง คำแนะนำและแจ้งการรวมถึงนิติกรรมต่าง ๆ จากเบื้องบนให้แก่ประชาชนภายในบ้านของตนรับทราบ
- 2) ปฏิบัติต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง มติ คำสั่ง คำแนะนำ และแจ้งการ และนิติกรรมอื่นของเบื้องบน
- 3) ระดมความสามัคคีของประชาชนลาวบรรดาเผ่าเพื่อให้รับรู้สิทธิและพันธะของพลเมือง
- 4) สร้างและปฏิบัติแผนพัฒนาบ้าน
- 5) พัฒนา และปรับปรุงพื้นฐานโครงสร้าง การนำใช้วัตถุเทคนิคการคุ้มครองนำใช้ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรอื่นตามการแบ่งชั้นคุ้มครอง
- 6) อนุรักษ์วัฒนธรรม และจารีตประเพณีของชาติ ของท้องถิ่นและของเผ่าต่าง ๆ
- 7) ส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามหลักก่อนามัย ทั้งส่งเสริมและรักษาสุขภาพให้แก่แม่และเด็ก รวมถึงผู้สูงอายุ และให้การดูแลผู้ยากไร้ เพื่อรับประกันให้เด็กต้องได้รับการศึกษาร่ำเรียน
- 8) อำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติ และการคุ้มครองโครงการหรือธุรกิจของภาครัฐและเอกชน ทั้งภายในและต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ลงทุนโดยความถูกต้องในขอบเขตความรับผิดชอบของตน
- 9) จัดตั้ง ดำเนินการกิจการพัฒนา และลดล้างความทุกข์จนภายในบ้าน ตามนโยบายหรือการชี้แนะจากเบื้องบน เพื่อสร้างเงื่อนไขให้แก่ประชาชนมีที่ทำมาหากิน มีอาชีพที่มั่นคง

- 10) คຸ້ມຮອງບຸຣຸນະ ແລະຮັກສາດິນແດນ ແຫຼ່ງນ້ຳ ປ່າໄມ້ ໂຮງຮຽນ ໂຮງພ່າຍາບາລຕ່າງ ໆ ກາຍໃນບ້ານ
- 11) ຄຸ້ມຮອງເສຣຸຊຸກິຈ ສັງຄມກາຍໃນບ້ານຕາມການແບ່ງຂັ້ນຄຸ້ມຮອງ ເຊັ່ນ ຮ້ານບຣິກາຣ ກອນງຸນແລະບຣຣຕາສມາຄມວິຊາຊີພຕ່າງ ໆ
- 12) ເກັບຮາຍຮັບແລະຄຸ້ມຮອງຮາຍຈ່າຍຕາມການມອບໝາຍຂອງອົງຄັກຣກປກຣອນເມືອງ
- 13) ສັ່ງເສຣິມ ແລະສ້າງເຈື່ອນໄຂອຳນວຍຄວາມສະດວກໃຫ້ແນວລາວສ້າງຊາຕິ ອົງຄັກຣກຈັດຕັ້ງ ມາຊາຊນ ອົງຄັກຣກຈັດຕັ້ງສັງຄມ ທຸກກາດສ່ວນເສຣຸຊຸກິຈຕລອດຈນປຣາຊາຊນລາວບຣຣຕາເຜົ່າຕ້ອງເຂົ້າຮ່ວມໃນ ການພັດທະນາ ແລະການປ້ອກັນຊາຕິປ້ອກັນຄວາມສະງບກາຍໃນບ້ານ
- 14) ຄຸ້ມຮອງຟລເມືອງ ຄນຕ່າງດ້າວ ຄນຕ່າງປຣະເທສ ແລະຄນໄມ້ສັດຊາຕິກາຍໃນບ້ານ
- 15) ຮັບຜິດຊອບຕ້ອກປ້ອກັນຊາຕິ ປ້ອກັນຄວາມສະງບ ເພື່ອຍັບຍັ້ງຄວາມຊັດເຍັ່ງຕ່າງ ໆ ທີ່ ເກີດຂຶ້ນກາຍໃນບ້ານ
- 16) ແກ້ໄຂຄຳເສນອແລະໃຫ້ການອບຣມ ພຣ້ອມທັ້ງແກ້ໄຂຂໍ້ຊັດເຍັ່ງຕ່າງ ໆ ໃຫ້ກັບປຣາຊາຊນ
- 17) ຄັນຄວ້າຣະເບືຍບກອນຂອງບ້ານ ແລະຣະເບືຍບກອນອື່ນໃຫ້ສອດຄ້ອ້ງກັບຣະເບືຍບກອນແລະ ກຸໝາຍ
- 18) ຄັນຄວ້າເກື່ຍກັບການປຣັບປຣຸງໂຄຣງສ້າງການຈັດຕັ້ງຂອງບ້ານ
- 19) ຄັນຄວ້າປັດຊາຕິທີ່ສັ່ງຜລກຣະທບຕ້ອກດຳຣງຊີວິຕຂອງປຣາຊາຊນ ສິ່ງແວດລ້ອມ ແລະ ຜລປຣະໂຍຊນຂອງບ້ານທີ່ເກີດຈາກການດຳເນີນໂຄຣງການກຣລງຸນຂອງຣັຊ ເອກຊນແລະຕ່າງປຣະເທສ
- 20) ຮ່ວມມື ແລະອຳນວຍຄວາມສະດວກຕ້ອເຈົ້າຜູ້ທີ່ເກື່ຍກັບການສຳຣວງສຄິຕິ ການຂຶ້ນ ທະເບືຍນເກັບຄຳທຳເນືຍມການນຳໃຊ້ທີ່ດິນ ແລະອາກຣ ທັ້ງຄຸ້ມຮອງແລະນຳໃຊ້ຮາຍຮັບຂອງອົງຄັກຣກປກຣອນ ບ້ານ
- 21) ປຣາຊາສັມພັນຣ໌ແລະປຣະສານງານກັບບ້ານໄກລ້ເຊືຍງ ຫ້ອນການ ແລະແຜນການ ແລະຂັ້ນ ສ່ວນກລາງທີ່ລຸງມາປຣຸບັດງານໃນເຂຕບ້ານ ເພື່ອສ້າງຜລປຣະໂຍຊນໃຫ້ແກ່ອົງຄັກຣກປກຣອນບ້ານ
- 22) ສຣຸປ ຮາຍງານການປຣຸບັດຜູ້ທີ່ແລະສກາຟການຣ໌ຕ່າງ ໆ ກາຍໃນບ້ານຕ້ອເຈົ້າເມືອງ ຫຸ້ນຜູ້ເທສບາລແລະເຈົ້ານຄຣທຣາບໂດຍປກຕິ
- 23) ນຳໃຊ້ສິທິ ແລະປຣຸບັດຜູ້ທີ່ອື່ນຕາມທີ່ກຳເນຕໄວ້ໃນກຸໝາຍ ຣະເບືຍບກອນ ແລະຕາມ ການມອບໝາຍຈາກເບື້ອນບນ

หมวดที่ 3

โครงสร้างขององค์การปกครองบ้าน

มาตรา 83 โครงสร้างขององค์การปกครองบ้าน

โครงสร้างขององค์การปกครองบ้านประกอบด้วย

- 1) หน่วยงานบริหาร และการปกครอง
- 2) หน่วยงานพรรค และองค์การจัดตั้งมหาชน
- 3) หน่วยงานเศรษฐกิจการเงิน
- 4) หน่วยงานวัฒนธรรมสังคม
- 5) หน่วยงานป้องกันชาติป้องกันความสงบ

มาตรา 84 บุคลากรขององค์การปกครองบ้าน

บุคลากรขององค์การปกครองบ้าน ประกอบด้วย

- 1) นายบ้าน
- 2) รองนายบ้าน
- 3) หัวหน้า และรองหัวหน้าหน่วยงาน

มาตรา 85 การเลือกตั้งนายบ้าน

นายบ้าน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในบ้าน ถูกรับรองและแต่งตั้งโดยเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร

ในกรณีที่มีความจำเป็น นายบ้านสามารถได้รับการเลือกตั้ง หรือปลดตำแหน่งโดยตรงจากเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร แต่ต้องชี้แจงให้ประชาชนภายในบ้านนั้นรับทราบด้วย

รองนายบ้าน ถูกแต่งตั้ง และปลดตำแหน่งโดยเจ้าเมือง หรือหัวหน้าเทศบาล และเจ้านคร ตามการเสนอของนายบ้าน

นายบ้าน และรองนายบ้านมีอายุการสมัยละ 5 ปี และสามารถได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งคืนใหม่ได้

หมวดที่ 4

บทบาท อำนาจหน้าที่ของนายบ้าน

มาตรา 86 บทบาทของนายบ้าน

นายบ้าน เป็นหัวหน้าองค์การปกครองบ้าน เป็นตัวแทนและรับผิดชอบต่อองค์การปกครองเมือง เทศบาล นคร และประชาชนภายในบ้าน ชี้นำองค์การปกครองบ้าน ปฏิบัติบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 81 และ 82 ของกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 87 อำนาจหน้าที่ของนายบ้าน

นายบ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) กำหนดสถานที่ประชุม และเรียกประชุม ทั้งเป็นประธานที่ประชุมขององค์การปกครองบ้าน
- 2) ชี้นำและควบคุมการดำเนินภารกิจขององค์การปกครองบ้าน
- 3) เสนอปรับปรุงโครงสร้างขององค์การปกครองบ้าน
- 4) เลือกรองนายบ้าน หัวหน้า และรองหัวหน้าหน่วยงานขององค์การปกครองบ้าน เพื่อเสนอให้ที่ประชุมขององค์การปกครองบ้านรับรอง แล้วนำเสนอต่อ เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครแต่งตั้ง
- 5) ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และเสนอปลดตำแหน่งรองนายบ้าน หัวหน้า รองหัวหน้าหน่วยงานขององค์การปกครองบ้าน เมื่อกรณีหากมีความผิด และมีการละเลยต่อหน้าที่เพื่อให้เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล และเจ้านครพิจารณา
- 6) เสนอเบี่ยงเบนพิจารณาแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อม และสร้างเงื่อนไขอำนวยผลประโยชน์ให้แก่การดำรงชีวิตของประชาชนภายในบ้านที่ได้รับความเสียหายจากโครงการการลงทุนของรัฐ เอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ
- 7) ออกกฎระเบียบบ้านให้สอดคล้องกับกฎหมาย และจารีตประเพณีของท้องถิ่นและของชาติ
- 8) ออกหนังสือการรับรองให้แก่ประชาชน และการจัดตั้งตามการแบ่งชั้นคุ้มครองของแต่ละแขวงการ

9) อำนวยความสะดวก สร้างเงื่อนไข ติดตามตรวจตรา และรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานกำลังป้องกันชาติ ป้องกันความสงบที่ลงปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์การปกครองบ้านให้แก่เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครรับทราบโดยปกติ

10) นำใช้กลไก มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎระเบียบขององค์การปกครองบ้าน ต่อกับการคุ้มครองบริหารภายในบ้าน

11) ได้รับนโยบายอุดหนุนตามระเบียบการ

12) สรุป รายงานผลการดำเนินงานของตนรวมทั้งสภาพการณ์ต่าง ๆ ของบ้านให้แก่เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านครรับทราบโดยปกติ

13) ปฏิบัติสิทธิ และหน้าที่อื่นตามที่ได้ระบุไว้ในกฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ

มาตรา 88 อำนาจหน้าที่ของรองนายบ้าน

รองนายบ้าน มีอำนาจหน้าที่ช่วยงานนายบ้านในการชี้้นำการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองบ้านและรับผิดชอบต่อการกิจการตามการมอบหมายของนายบ้าน

ในกรณีนายบ้านหากไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อันเหตุผลหนึ่งเหตุผลใด รองนายบ้านผู้ที่ได้รับมอบหมายสามารถเป็นผู้รักษาการแทนได้

หมวดที่ 5

การประชุมขององค์การ ปกครองบ้านและการประชุมบ้าน

มาตรา 89 การประชุมขององค์การปกครองบ้าน

การประชุมขององค์การปกครองบ้านจัดขึ้นเดือนละครั้ง ซึ่งเป็นประธานโดย นายบ้าน ผู้เข้าร่วมการประชุมขององค์การปกครองบ้าน ประกอบด้วย รองนายบ้าน หัวหน้าหน่วยงาน นอกจากนี้ ถ้าเห็นว่ามีควมจำเป็นอาจเชิญผู้ต่างหน้าจากภาคส่วนอื่นเข้าร่วมประชุมด้วย

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน อาจเปิดการประชุมสมัยวิสามัญขึ้นได้ ตามการตกลงของนายบ้าน

ในการประชุมแต่ละครั้งต้องมีการบันทึกการประชุม โดยมีลายเซ็นของผู้บันทึก และเซ็นให้การรับรองโดยประธานที่ประชุม แล้วส่งให้ผู้เข้าร่วมและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบและปฏิบัติตามด้วย

มาตรา 90 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในการประชุม
 ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณา และตกลงในที่ประชุมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

- 1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม แผนรายรับรายจ่ายของบ้าน
- 2) กำหนดโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) ร่างกฎระเบียบของบ้าน
- 4) โครงการพัฒนาของบ้าน
- 5) ภารกิจการป้องกันชาติป้องกันความสงบ
- 6) บทรายงานต่อเจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาลและเจ้านคร
- 7) ปัญหาอื่นที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและจำเป็น

มาตรา 91 การประชุมบ้าน

นายบ้าน เป็นผู้เรียกประชุมบ้าน การประชุมบ้านประกอบด้วย นายบ้าน รองนายบ้าน หัวหน้าหน่วยงาน หัวหน้าหน่วย หัวหน้าครอบครัว และองค์การจัดตั้งที่มีอยู่ในบ้านซึ่งถูกจัดขึ้นตามความต้องการของภารกิจที่ต้องได้ดำเนินให้สำเร็จตามเป้าหมายของงานและกิจการต่าง ๆ ภายในบ้าน

ภาคที่ 8

วิธีการ การทำงานและกานเงินขององค์การ ปกครองท้องถิ่น

มาตรา 92 วิธีการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่น ทำงานตามแบบวิธีการ ดังนี้

- 1) ปฏิบัติหน้าที่บนพื้นฐานหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย มีการตกลงเป็นหมู่คณะโดยการแบ่งงานให้บุคคลรับผิดชอบ
- 2) ปฏิบัติหน้าที่ตามแผนการ แผนงาน โครงการ มีการกำหนดเวลา มีการประเมินผลตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น
- 3) ประสานงานกับการจัดตั้งที่เกี่ยวข้อง
- 4) ติดตาม ตรวจสอบการประเมินผล และสรุปผลการดำเนินงานในท้องถิ่นของตน แล้วรายงานต่อเบื้องบนรับทราบโดยปกติ

องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละชั้นต้องได้รับการตรวจตราจากสภาประชาชนชั้นแขวง และองค์การตรวจตราในชั้นของตน และเบื้องบนเป็นปกติ

มาตรา 93 การเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น

การเงินขององค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเป็น 2 หน่วยงานงบประมาณ คือ หน่วยงานงบประมาณชั้นแขวง หน่วยงานงบประมาณชั้นเมือง ส่วนชั้นบ้านเป็นหน่วยขั้นพื้นฐานในการเก็บรายรับ และปฏิบัติรายจ่ายตามกฎหมาย ระเบียบการและตามการมอบหมายขององค์การปกครองเมือง เทศบาล และนคร

การเงินขององค์การปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติตามหลักการรวมศูนย์ของงบประมาณแห่งรัฐตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ

เจ้าแขวง เจ้าครองนคร เป็นผู้สั่งการด้านการเงินขององค์การปกครองชั้นแขวง หรือผู้ที่ได้มอบสิทธิตามระเบียบการ

เจ้าเมือง หัวหน้าเทศบาล เจ้านคร เป็นผู้สั่งการด้านการเงินขององค์การปกครองชั้นเมือง หรือผู้ที่ได้มอบสิทธิตามระเบียบการ

ภาคที่ 9

บทบัญญัติสุดท้าย

มาตรา 94 ตราประทับ

องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละชั้นมีตราประทับเป็นของตนเองเพื่อใช้ในทางรัฐกาล

มาตรา 95 การจัดตั้งและการปฏิบัติ

รัฐบาลแห่ง ส.ป.ป.ลาว องค์การปกครองท้องถิ่นทุกชั้น เป็นผู้จัดตั้ง และปฏิบัติกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 96 ผลบังคับใช้

กฎหมายฉบับนี้ มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ประธานประเทศแห่ง ส.ป.ป.ลาว ได้ออกรัฐดำรัสประกาศใช้ และหลังการได้ลงในจดหมายเหตุทางรัฐกาล 15 วัน

กฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับเลขที่ 03/สพข. ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2003

ข้อกำหนด บทบัญญัติใดที่ขัดต่อกฎหมายฉบับนี้ล้วนแต่ถูกยกเลิก

สภาแห่งชาติ ค.ศ. 2015

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายมร พูนสวัสดิ์
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2529
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2554: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแห่งชาตินครหลวงเวียงจันทน์
ตำแหน่ง	วิชาการ สังกัดแผนกคุ้มครองวิชาการ สถาบันยุติธรรม แห่งชาติ (นครหลวงเวียงจันทน์ แห่ง ส.ป.ป.ลาว)
ทุนการศึกษา	ปี พ.ศ. 2559 - 2557: ทุนร่วมมือระหว่างคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แห่งราชอาณาจักรไทยกับ วิทยาลัยกฎหมาย 3 ภาคซึ่งขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม แห่ง ส.ป.ป.ลาว (สถาบันยุติธรรมแห่งชาติในปัจจุบัน)
ผลงานทางวิชาการ	มร พูนสวัสดิ์. “การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
ประสบการณ์ทำงาน	ปี พ.ศ. 2560 - 2557 ศึกษาต่อปริญญาโทที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แห่งราชอาณาจักรไทย คณะ นิติศาสตร์ สาขากฎหมายมหาชน ปี พ.ศ. 2556 - 2554 เป็นอาจารย์ประจำวิทยาลัยกฎหมายภาคกลาง นคร หลวงเวียงจันทน์ซึ่งขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมแห่ง ส.ป.ป. ลาว