

บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและ
คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา

ชานนท์ ทองสุกมาก

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

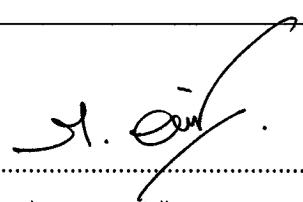
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

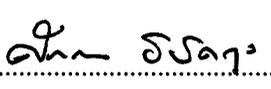
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

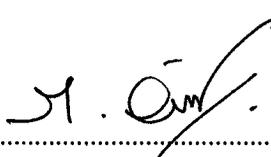
2562

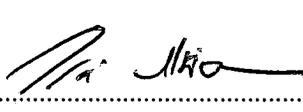
บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและ
คุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
ชานนท์ ทองสุกมาก
คณะนิติศาสตร์

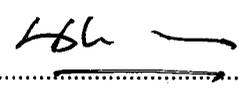
ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.เกียรติพร อำไพ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

ศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ
(ดร.ศักดา ธนิตกุล)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.เกียรติพร อำไพ)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........กรรมการ
(ดร.วริยา ล้ำเลิศ)

รองศาสตราจารย์..........คณบดี
(นเรศร์ เกษะประกร)

มกราคม 2563

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
ชื่อผู้เขียน	นายชานนท์ ทองสุกมาก
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2562

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการกระจายอำนาจกับบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย เปรียบเทียบกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของเทศจีน สำหรับเป็นแนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายได้มากขึ้น

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในฐานะที่ความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดยังไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เท่าที่ควร ซึ่งเกิดจากปัญหาความไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติในการทำหน้าที่โดยตรง และการขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการของทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในส่วนของส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาของท้องถิ่นเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยให้มีหน่วยงานที่มีบุคลากรประจำของแต่ละท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดการและดูแลเกี่ยวกับด้านทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และส่งต่อคำขอรับความคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มายังราชการส่วนกลางได้โดยตรง และให้มีนโยบายเพื่อการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นในส่วนของสิ่ง

(4)

บ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดภาคการค้าการลงทุน สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยการพัฒนาระบบความคุ้มครองให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และส่งเสริมการจดทะเบียนเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มกับผลิตภัณฑ์ภายใต้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น

นอกจากนี้ ต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และจัดอบรมให้ข้อมูลความรู้แก่ท้องถิ่นและชุมชนอยู่เสมอ เพื่อเสริมสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญ ความตระหนักรู้ และความเข้าใจถึงสิทธิและประโยชน์ของทรัพย์สินทางปัญญาอย่างรอบด้าน เพื่อกระตุ้นให้เกิดทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่สามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิและใช้ประโยชน์จากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน

ABSTRACT

Title of Thesis	The Roles and Authorities of Local Administrative Organizations in Promoting and Protecting Geographical Indications Under The Intellectual Property Law System
Author	Mr.Chanon Tongasukmak
Degree	Master of Laws
Year	2019

The objective is to study decentralizations with roles and authorities of Local Administrative Organizations in part of the promotion and protection of Geographical Indication Rights in Thailand to compare with the roles and authorities of the local agencies in promoting and protecting in Geographical Indication Rights in China. And to determine the appropriate scope of authority to encourage the local agencies to help in the promotion and protection of Geographical Indications Rights according to the law.

It was found that the Local Administrative Organization of Thailand, which is closest to the local people, is not involved in the promotion and protection of Geographical Indication Rights as expected because of the lack of roles and authorities under the law, perform and direct qualification personnel, and links in efficiently integrated work for central, regional and local as expected. Therefore, the amendment of the authorities and duties of the Local Administrative Organization in accordance with the Act to Determining Plan and Procedures in Decentralizations to the Local Administrative Organization B.E. 2542 are provided by determining the authorities and duties in part of Organizing Public Services for the benefit of the local people that provides for the integration of the promotion of intellectual property for sustainable useful. And the improvement of the internal structure of Local Administrative Organization in each patterns are conducted by providing a permanent

(6)

personnel in each locality being responsible for managing and supervising the Intellectual Property Rights of that community or locality acting in the form of advice agencies, transfer knowledge, and forward the request for protection of Geographic Indication Rights directly to the central government. And also the policy for stimulate the utilization of Intellectual Property at the local level in parts of Geographical Indications to promote Trade Investment and Strengthening the economy and to compete with foreign countries are provided by developing a protection system in line with International Standards and Promoting Registration to create added value for products under that Geographical Indication. Moreover, public relations and training must be provided to spread knowledge to local and community on a regular basis to strengthen of the importance awareness and understanding of the Rights and the Benefits of all-round Intellectual Property to stimulate the Intellectual Property at the local level in parts of Geographical Indication that can be protected rights and sustainable use of such Geographical Indication.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกียรติพร อำไพ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา คอยให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ ชี้แนะแนวทาง และให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ เรื่อง รวมถึงให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์อยู่เป็นระยะ ๆ ตลอดจนการเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนประสบความสำเร็จไปได้ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงจากใจจริง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ธนิตกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้ำเลิศ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำและมีข้อคิดเห็นสำหรับการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมถึงการสละเวลาอันมีค่าเพื่อเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ที่ให้การอบรมสั่งสอน ให้การศึกษา และคอยเป็นกำลังใจให้แก่ผู้เขียนเสมอมา รวมถึงให้การช่วยเหลือและสนับสนุนผู้เขียนในเรื่องต่าง ๆ จนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จมาจนถึงวันนี้ รวมถึง ขอขอบคุณ น้องแอรี่ที่เคารพที่คอยบ่นเข้าบ่นเย็นว่าให้ตั้งใจทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จ ขอขอบคุณ คุณพี่เบ๊ย์ เพื่อนโมเม เพื่อนนิกเต่า เพื่อนเน และเพื่อนตั้ม ที่คอยช่วยเหลือ ถามไถ่ และส่งข่าวสารต่าง ๆ นอกจากนี้ ขอขอบคุณพี่ ๆ เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่าน ที่คอยให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาการศึกษาที่ผ่านมา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาจจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจเพื่อการศึกษาและพัฒนาความรู้บ้างตามสมควร และหากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนกราบขออภัยและขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ชานนท์ ทองสุกมาก

มกราคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(13)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.4 สมมติฐานในการศึกษา	3
1.5 วิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	4
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น	5
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น	5
2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ	5
2.1.1.1 ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State)	6
2.1.1.2 ภารกิจเสริมหรือลำดับรอง (Secondary Function of State)	7
2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ	8
2.1.2.1 ขอบข่ายและความหมายการจัดทำบริการสาธารณะ	8
2.1.2.2 หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ	9
2.1.2.3 องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ	10

2.1.3	แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ	11
2.1.3.1	ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ	11
2.1.3.2	ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ	15
2.1.3.3	จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ	15
2.1.3.4	จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ	15
2.1.3.5	กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ	18
2.1.4	แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	21
2.1.4.1	ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	21
2.1.4.2	องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	23
2.1.4.3	วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	26
2.1.4.4	ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	26
2.1.4.5	หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น	27
2.1.4.6	ประโยชน์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น	28
2.1.4.7	รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น	29
2.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น	33
2.2.1	ทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ	33
2.2.1.1	การเกิดขึ้นของข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะ	33
2.2.1.2	เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้พิจารณาลักษณะของบริการสาธารณะ	36
2.2.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ	39
2.2.2.1	การกระจายอำนาจทางบริการ (Decentralization by Service)	40
2.2.2.2	การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Territorial Decentralization)	40
2.2.3	ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	41
2.3	หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพย์สินทางปัญญา	42
2.3.1	หลักการกระจายอำนาจกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	42
2.3.2	หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย	44

2.3.3	หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพย์สินทางปัญญา	46
2.4	ความเชื่อมโยงของท้องถิ่นกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแง่ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญา ระดับชุมชน	47
2.4.1	ความหมายและประเภทของทรัพย์สินทางปัญญา	47
2.4.1.1	ความหมายของทรัพย์สินทางปัญญา	47
2.4.1.2	ประเภทของทรัพย์สินทางปัญญา	48
2.4.1.3	ทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	49
2.4.2	ความเชื่อมโยงของท้องถิ่นกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแง่ที่เป็น ทรัพย์สินทางปัญญาระดับชุมชนที่มีความสำคัญ	55
บทที่ 3	กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในต่างประเทศและประเทศไทย	58
3.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศจีน	58
3.1.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ บริการสาธารณะ	58
3.1.1.1	การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น	58
3.1.1.2	หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น	59
3.1.1.3	อำนาจหน้าที่ การกิจ และบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น	61
3.1.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	62
3.1.2.1	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของมณฑล เจ้อเจียง	63
3.1.2.2	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของรัฐบาล นครเซี่ยงไฮ้	64
3.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและ คุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย	67
3.2.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ บริการสาธารณะ	67
3.2.1.1	ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น	67
3.2.1.2	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	68

3.2.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	69
3.3	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย	72
3.3.1	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ	72
3.3.1.1	ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น	72
3.3.1.2	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	72
3.3.2	บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	81
บทที่ 4 การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์		90
4.1	การวิเคราะห์ปัญหาหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	90
4.2	การวิเคราะห์ปัญหาหน่วยงานส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	94
4.3	การวิเคราะห์ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์	95
4.4	การวิเคราะห์แนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย	98
4.4.1	การกำหนดอำนาจเฉพาะของหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายในลักษณะของข้อกำหนดของท้องถิ่น	98
4.4.2	การทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และส่งต่อคำขอเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญาไปยังราชการส่วนกลางโดยตรง	99
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ		100
5.1	บทสรุป	100
5.2	ข้อเสนอแนะ	104

5.2.1	ข้อเสนอแนะเชิงอำนาจหน้าที่	104
5.2.1.1	การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	104
5.2.1.2	การกำหนดอำนาจและหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะของข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ	104
5.2.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของรัฐ	105
	บรรณานุกรม	106
	ประวัติผู้เขียน	111

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของ อบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา	74
4.2	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ	78

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่เกิดจากการประดิษฐ์หรือสร้างสรรค์โดยใช้ปัญญาของบุคคล ซึ่งแสดงออกในรูปแบบใดก็ตามที่แตกต่างจากทรัพย์สินประเภทอื่นทั่วไป คือ ไม่สามารถจับต้องได้เสมอ โดยถือว่าเป็นลักษณะเฉพาะของทรัพย์สินทางปัญญา บุคคลจึงมีสิทธิตามกฎหมายอันเกี่ยวกับผลผลิตจากปัญญาของตนที่ให้ความคุ้มครองในรูปแบบเฉพาะ ทั้งนี้ แนวความคิดหรือเหตุผลสำคัญในการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา คือ เหตุผลทางเศรษฐกิจ ในกระตุ้นให้เกิดการประดิษฐ์หรือสร้างสรรค์และเปิดเผยสู่สาธารณชนโดยแลกเปลี่ยนกับความคุ้มครองที่ผู้ประดิษฐ์จะได้รับ และเหตุผลทางศีลธรรม เป็นการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประดิษฐ์หรือผู้สร้างสรรค์โดยเหตุผลในเชิงความยุติธรรมและเป็นธรรมเพื่อไม่ให้เกิดการเอาทรัพย์สินทางปัญญาของบุคคลอื่นไปโดยไม่ถูกต้อง ดังนั้นทรัพย์สินทางปัญญาก็มีความสำคัญอย่างยิ่งและควรต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาควรต้องอาศัยความร่วมมือกันในหลายภาคส่วน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างสัมพันธ์และสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและสามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมายในปัจจุบันนั้นเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีความทั่วถึงในทุกระดับ โดยส่วนหนึ่งมีที่มาจากบทบาทของภาครัฐภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดที่ยังไม่มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองดังกล่าวเท่าที่ควร ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดลักษณะหรือรูปแบบของระบบบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนอย่างไรในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้มีในส่วนของกาบัญญัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยตรง หากแต่ยังมีเพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น ทั้งนี้ ปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

ในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่ได้ความรู้ความเข้าใจและการขาดองค์ความรู้ที่ครบถ้วนของประชาชนในการดำเนินกระบวนการปกป้องสิทธิของตนเอง ทำให้ภาพรวมของประชชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่น้อยมาก ดังนั้น ภายใต้วามสอดคล้องกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองซึ่งสำคัญที่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการปกครองตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ภาครัฐต้องช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าถึงทรัพย์สินทางปัญญาและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะทรัพย์สินทางปัญญาในระดับที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดในส่วนหนึ่งของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาจะเป็นสิ่งที่มีส่วนช่วยในการผลักดันให้เกิดความคุ้มครองในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มากขึ้น ส่งผลต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่อไปได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา และเสนอแนะแนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและสามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวตามกฎหมายได้ เพื่อสามารถยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาหลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพย์สินทางปัญญา
3. เพื่อศึกษาความเชื่อมโยงของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในด้านทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ทำการศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา โดยทำการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในส่วนที่เกี่ยวข้องเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสมให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและสามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่มีความทั่วถึงในประชาชนทุกระดับ ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสมส่งเสริมเพื่อให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย จะส่งผลต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่อไปได้ ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งในการศึกษาและวิเคราะห์หัวข้อวิจัยนี้อย่างเป็นระบบ

1.5 วิธีการศึกษา

ทำการศึกษาในลักษณะที่เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาและค้นคว้าข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากหนังสือกฎหมาย บทความ วารสาร รายงานการวิจัย สื่ออินเทอร์เน็ต บทบัญญัติของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษาและวิเคราะห์หัวข้อวิจัยอย่างเป็นระบบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทราบหลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในด้านทรัพย์สินทางปัญญา
3. ทราบความเชื่อมโยงของบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในต่างประเทศ
4. ทราบปัญหาของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในด้านทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์
5. ทราบแนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิ่งที่เกิดจากการประดิษฐ์หรือสร้างสรรค์โดยใช้ปัญญาของบุคคล ซึ่งมีความสำคัญที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ที่ส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ซึ่งจะส่งผลต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่อไปได้ ซึ่งดังกล่าวอาจเป็นไปได้ในลักษณะภารกิจของรัฐในส่วนของจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลาง

ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ บริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ

รัฐสมัยใหม่มีภารกิจของรัฐกับการบริการสาธารณะ มีเครื่องมือในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจของรัฐ ทั้งที่เป็นมาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมาย ที่เป็นภารกิจของรัฐเพื่อให้เกิดผลที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนแยกได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ (Primary Functions of State) และภารกิจเสริมหรือภารกิจอันดับรองของรัฐ (Secondary Functions of State)¹

¹สิทธิกร ศักดิ์แสง, หลักกฎหมายมหาชน (Principle of Public Law) (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2554), หน้า 202-205.

2.1.1.1 ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐ (Primary Function of State)

ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐซึ่งเป็นภารกิจหลักของรัฐกับการบริการสาธารณะ หมายความว่า รัฐทุกรัฐจำเป็นต้องทำภารกิจในอันที่ต้องกระจายความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของพลเมืองของประเทศของตน รัฐใดก็ตามที่ไม่ทำภารกิจเช่นนี้มันไม่ใช่รัฐแล้ว รัฐที่จะต้องทำ คือ ปกป้องคุ้มครองชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของพลเมือง การที่ประชาชนยอมตกอยู่ ภายใต้อำนาจรัฐก็เพื่อให้รัฐคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของตนเอง ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐที่มีความจำเป็นต่อการธำรงรักษารัฐให้คงอยู่มี 5 ลักษณะ คือ การรักษา ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายของศัตรูภายนอก (การจัดตั้งกองกำลังทหารหรือฝ่าย กลาโหม) การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงปลอดภัยภายในรัฐ(การจัดตั้งกอง กำลังตำรวจและฝ่ายมหาดไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น) การ ทูตและการรักษาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การอำนวยความสะดวก การเก็บภาษีอากรต่าง ๆ เพื่อมาพัฒนาประเทศชาติ

ภารกิจพื้นฐานของรัฐคือการกระทำต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวม ของประชาชน นั่นก็คือการรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลที่ เป็นราษฎรของรัฐ คือ

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยขึ้นภายในรัฐเอง

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความไม่ สงบเรียบร้อยภายในรัฐ เช่น มีการจลาจล มีสงครามกลางเมือง เป็นต้น

(1) จลาจล คือ การที่ประชาชนกลุ่มหนึ่งก่อเหตุรุนแรงขึ้นมาเพื่อ ต่อต้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเผาอาคารสถานที่ราชการ ทบกระจกของบริษัทห้างร้าน เผารถยนต์ ที่จอดอยู่ข้างถนน

(2) สงครามกลางเมือง คือ การที่ประชาชนภายในรัฐเดียวกัน 2 กลุ่ม จับอาวุธต่อสู้กัน เช่น ระหว่างพวกในโรงเรียน พวกนับถือศาสนาอิสลามจับอาวุธขึ้นต่อสู้กันเกิดเป็น สงคราม

ดังนั้น ไม่ว่าจะมิอาชญากรรมหรือมีสงครามการเมือง หรือการจลาจลก็ตาม จะทำให้ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลแต่ละคนตกอยู่ในความลี้มเหลว เช่น รถของเรา จอดอยู่ดี ๆ ถูกไฟไหม้ก็ได้ ทรัพย์สินของเราถูกประทุษร้าย กระสุนปืนมาจ่อตรงหน้าผากคนที่ไม่ไป ร่วมในสงครามการเมืองหรือร่วมในเหตุการณ์จลาจลก็อาจจะถูกประทุษร้ายร่างกายและทรัพย์สินก็ได้ เมื่อใดก็ตามที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองหรือความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ทำให้ชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคลแต่ละบุคคลอาจจะถูกประทุษร้ายได้ รัฐจึงต้องมี

มาตรการทางสังคมและมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมาย ตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น มีตำรวจรักษาความสงบเรียบร้อยในรัฐ เป็นต้น

ฉะนั้น ภารกิจขั้นพื้นฐานเราจะเห็นได้ว่ารัฐจัดทำภารกิจเหล่านี้ ด้วยความมุ่งหมายเพียงเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของพลเมืองที่แต่ละคนมีอยู่ไม่ให้ถูกประทุษร้ายจากภายในและภายนอกประเทศ การทำภารกิจขั้นพื้นฐานจึงมิได้เป็นไปเพื่อความมุ่งหมายหรือปรับปรุงสวัสดิภาพของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิม แต่เป็นไปด้วยความมุ่งหมายที่จะรักษาสภาพเดิมที่มีอยู่แล้วไม่ให้เกิดน้อยลงไป ซึ่งนักวิชาการเรียกภารกิจทางสังคมขั้นพื้นฐานอันเป็นการรักษาของเดิมที่มีอยู่แล้วไม่ให้ถูกทำลาย ซึ่งบางท่านแปลว่าสิทธิในเชิงลบ บางท่านแปลว่าสิทธิในเชิงบวก คือ สิทธิแต่ละสิทธิเมื่อเราเป็นผู้ทรงสิทธิก็หมายความว่าต้องมีผู้มีหน้าที่เคารพสิทธินั้น กล่าวคือ ถ้ามีสิทธิผู้อื่นก็มีหน้าที่เคารพสิทธินั้นเสมอ

2) การรักษาป้องกันรัฐ

การรักษาป้องกันรัฐที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายนอก รัฐ เช่น ประเทศอื่น รุกรานประเทศของเรา การรักษาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของปัจเจกบุคคล ราษฎร หรือพลเมืองของชาติ รัฐจึงกระทำด้วยวิธีการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ 2 วิธี ดังนี้

วิธีที่หนึ่ง คือ สร้างแสนยานุภาพทางทหาร ไม่ใช่เอาไว้รุกรานชาติอื่น แต่เอาไว้ขู่ไม่ให้ชาติอื่นยกกำลังมารุกราน สร้างแสนยานุภาพทางทหารคือเป็นสิ่งจำเป็นของรัฐ ผู้เขียนจึงไม่คิดค้านเลยที่จะมีการซื้อเรือดำน้ำหรือว่าซื้อรถถัง ซื้ออาวุธเพราะว่าถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ได้ไปรบกับใครก็ตาม เพราะนี่คือวิธีเดียวเท่านั้นที่จะบั่นทอนกำลังใจของต่างชาติ ไม่ให้มารุกราน ไม่ได้มีระเบิดปรมาณูหรือมีรถถัง หรือมีเรือดำน้ำไว้เพื่อการต่อสู้ แต่เอาไว้ป้องกันเพื่อไม่เกิดสงคราม ระเบิดปรมาณูที่ประเทศต่าง ๆ เขาพัฒนาไม่ตั้งใจว่าจะเอาไปทำลายประเทศเพื่อนบ้าน แต่มีเอาไว้ขู่แต่เอาไว้บั่นทอนกำลังใจ

วิธีที่สอง คือ การเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ ผูกมิตรกับเขาเพื่อไม่ให้เข้ารุกราน

2.1.1.2 ภารกิจเสริมหรือลำดับรอง (Secondary Function of State)

ภารกิจลำดับรองกับการบริการสาธารณะ หมายถึง ภารกิจใด ๆ ที่รัฐทำเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของประชาชน เพื่อกระจายความมั่นคงไปยังราษฎร เพื่อกำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ราษฎร และเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางเศรษฐกิจและทางสังคมแก่ประชาชน ภารกิจเสริมหรือภารกิจลำดับรองนั้น มีความเกี่ยวข้องกับภารกิจขั้นพื้นฐานอยู่มาก และในบางกรณีก็ไม่อาจแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เช่น การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ภารกิจลำดับรองของรัฐในการบริการสาธารณะอาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การกิจทางสังคมและวัฒนธรรม

การกิจทางสังคมและวัฒนธรรม ได้แก่ การจัดการศึกษาให้แก่ประชาชน โดยการตั้งโรงเรียน มหาวิทยาลัย การดูแลรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนทั้งในด้านกายภาพและจิตใจ โดยการตั้งโรงพยาบาล สร้างสนามกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจสาธารณะ ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมโดยการสร้างโรงละคร ดนตรี ให้บำเพ็ญบำนาญแก่ผู้เกษียณอายุ กำหนดการแรงงานสัมพันธ์ วางแผนพัฒนาชนบทและการวางผังเมือง ฯลฯ เป็นต้น

2) การกิจทางเศรษฐกิจ

การกิจทางเศรษฐกิจ แยกเป็นด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ด้านอุตสาหกรรม ได้แก่ การเหมืองแร่ การป่าไม้ การผลิตอาหารสำเร็จรูป การผลิตพลังงาน การสุรา การยาสูบ โรงงานน้ำตาล โรงงานทอผ้า ฯลฯ และส่วนด้านพาณิชย์กรรม ได้แก่ การเดินรถไฟ การไปรษณีย์ โทรเลข การโทรศัพท์ การบินภายในและระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น

ส่วนวิธีที่รัฐจะเลือกใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะดังกล่าว อาจแตกต่างกันไปตามรัฐและตามลัทธิเศรษฐกิจการเมือง กล่าวคืออาจกระทำเพียงแต่การควบคุมกำหนดกฎเกณฑ์และส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้กระทำ หรือรัฐเป็นผู้ลงมือกระทำเองแทนเอกชนหรือแข่งขันกับเอกชนก็ได้

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

2.1.2.1 ขอบข่ายและความหมายการจัดทำบริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะ (Public Service Delivery) โดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือบริการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม หรือการให้บริการประชาชนโดยรัฐที่ดำเนินการในลักษณะของรัฐสวัสดิการ มีกฎหมายรองรับ มีความต่อเนื่อง ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานะของรัฐบาล แต่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคม การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายและมีแนวคิดเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะ² ที่สำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. รัฐต้องมีการบริหารด้านการจัดทำบริการสาธารณะแบบตลาด
2. รัฐต้องสามารถจัดการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ผู้รับบริการมีทางเลือกใช้บริการได้หลายช่องทาง
3. รัฐต้องกระจายความรับผิดชอบให้มีผู้จัดทำบริการสาธารณะแทน

²อำนาจ บุนนิตน์ไมตรี, “แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น,” วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย 6, 1 (กันยายน 2558-กุมภาพันธ์ 2559): 26-27.

4. รัฐต้องมีแผนงานยกระดับความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะ และ
5. รัฐต้องมีจุดมุ่งหมายแห่งความสำเร็จในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าที่จะเน้นในเรื่องกระบวนการ ทฤษฎีเลือกสรรของรัฐบาลและทฤษฎีตัวแทนเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกล่าวว่ามีแนวโน้มที่รัฐบาลจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการบริการสาธารณะในลักษณะเครือข่ายมากกว่าที่รัฐบาลจะดำเนินการเอง แต่ในมุมมองของ Lindquist มีแนวคิดว่าการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐมีเป้าหมายเพื่อรักษาฐานทางการเมืองของตนเอง

จากข้างต้นอาจสรุปได้ว่า บริการสาธารณะคือบริการที่จัดทำขึ้นโดยภาครัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำโดยเอกชนแต่อยู่ในความควบคุมของรัฐเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน และเพื่อสาธารณะประโยชน์

2.1.2.2 หลักเกณฑ์การจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะรัฐจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประชาชนทุกคนมีสิทธิจะได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคกัน หลักเกณฑ์และลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะ³ มีดังนี้

1) หลักความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (The Principle of Continuous)

การจัดทำบริการต้องเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ประชาชนมีความต้องการใช้บริการตลอดเวลา การจัดทำบริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่อง จะเลือกดำเนินการเป็นเฉพาะช่วงเวลาไม่ได้เพราะจะสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ใช้บริการ ซึ่งในวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์เรียกว่า “การคงอยู่ของบริการสาธารณะ” และบริการสาธารณะที่รัฐมอบให้เอกชนไปดำเนินการแทน ต้องมีการให้บริการอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน หากเอกชนผู้ได้รับมอบให้จัดทำบริการไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขของสัญญา การบริการสาธารณะของรัฐ หรือรัฐมอบให้เอกชนจัดทำแทนแต่ละประเภทจะมีระดับความต่อเนื่องแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และลักษณะของบริการสาธารณะนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวร แต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ

2) หลักความเสมอภาค (The Principle of Equal)

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อผู้ใดผู้หนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประชาชนโดยส่วนรวม ประชาชนจึงย่อมได้รับสิทธิหรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม เป็นบริการที่รัฐจัดทำขึ้นแล้วจะต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติไม่ได้ รวมทั้งความเสมอภาคในด้านราคา

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

ค่าบริการและการบริการ และองค์กรที่จัดทำบริการต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ สาธารณะได้หลายช่องทางและง่ายต่อการรับบริการไม่มีความสลับซับซ้อน

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (The Principle of Adaptation)

รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน และเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง รัฐจึงควรคำนึงถึงความจำเป็นในการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามวิวัฒนาการของสังคม รวมทั้งเมื่อมีเหตุที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปการบริการสาธารณะนั้นควรได้รับการเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดทำบริการสาธารณะ

2.1.2.3 องค์กรจัดทำบริการสาธารณะ

องค์กรจัดทำบริการสาธารณะสามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ (2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรเอกชน⁴

1) บริการสาธารณะจัดทำโดยรัฐ

เป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐ ภารกิจที่ประชาชนทั่วประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน ภารกิจที่รัฐจัดทำแล้วมีประสิทธิผลมากกว่าหรือเป็นกิจการที่ต้องใช้งบประมาณ และเทคโนโลยีขั้นสูง รัฐจึงควรจัดทำบริการสาธารณะประเภทนี้ เช่น (1) การป้องกันประเทศ ภารกิจการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ และความมั่นคงของรัฐ เช่น ภารกิจด้านการทหาร (2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ คือ การจัดระบบกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมสังคม เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นกิจการที่คาบเกี่ยวกันทุกท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจ (3) ภารกิจด้านการคลัง การรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นเอกภาพและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เช่น กิจการเกี่ยวกับเงินตรา (4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เช่น ภารกิจในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และกิจการด้านการทูต

2) บริการสาธารณะจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการมีสองประเภท คือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งรัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายแบ่งแยกหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะเป็น

⁴ เรืองเดียวกัน, หน้า 27-28.

ผู้จัดทำ แบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) บริการสาธารณะทางด้านสุขอนามัย (2) บริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ (3) บริการสาธารณะทางด้านสังคมและการศึกษา (4) บริการสาธารณะทางด้านวัฒนธรรม

3) บริการสาธารณะจัดทำต่อเนื่องกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะบางประเภทรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันรับผิดชอบ เนื่องจากกิจการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชนและเป็นความต้องการร่วมกันของประชาชนทั้งประเทศ เช่น การจัดการศึกษาในระดับประถมซึ่งมีลักษณะเป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ ส่วนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นกิจกรรมต้องใช้เงินลงทุนสูงจึงควรเป็นหน้าที่ของรัฐ

4) บริการสาธารณะจัดทำโดยเอกชน

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) กิจการการให้บริการสาธารณะของรัฐบางประเภทต้องใช้เงินลงทุนมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ ซึ่งรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้และทันความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะ จึงให้เอกชนซึ่งมีความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ

(2) การมอบอำนาจ (Habilitation) ให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ หมายความว่ารัฐมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนไม่ได้มีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะ เพราะบริการสาธารณะเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐ

(3) สัมปทาน (Concession) ได้แก่ สัญญาที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง และเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐ

2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ

2.1.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

วิวัฒนาการในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตย ประการหนึ่ง ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปแบบ การปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจ ในกลไกและ

กระบวนการทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำเสนอความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมายการปกครอง ท้องถิ่น (Local Government) โดยทั่วไปนั้นถือได้ว่าเป็นรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลกลางได้อิอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่น ได้ดำเนินการด้วยตนเองโดยอิสระภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือในประเทศที่กำลังพัฒนาแล้วแต่ให้ความ สำคัญและให้มีการปกครองท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังถือได้ว่า มีส่วนช่วยให้การพัฒนาประชาธิปไตยให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเพราะจะเป็นสถาบันระดับ ล่างที่แฉกฝนให้ประชาชนให้เรียนรู้ และเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง และวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้น⁵

โดยทั่วไปหลักการในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่นิยมให้อยู่ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐรวม (Union or Federal State) มักใช้หลักสำคัญอยู่สองหลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแบบ รัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่น ไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ต่างมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศออกเป็น 3 หลัก ได้แก่

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันซึ่งได้จัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไว้ดังนี้ คือ

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้นำเอาหลักการรวมอำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญ อันได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้นำเอาหลักการกระจาย อำนาจมาใช้เป็นหลักสำคัญ อันได้แก่ จังหวัดและอำเภอ
3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจ มา ใช้เป็นหลักสำคัญ อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา)

⁵สุรพล ทารัญญา, บทบาท กำเนิด ผู้ใหญ่บ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น จังหวัดกาฬสินธุ์ (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2556), หน้า 16-19.

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ โดยการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม⁶ โดยสามารถสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วย ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้าง ส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

แนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจ⁷ สามารถสรุปเป็นประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิด โอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแล ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด ก็คือการทหารและการต่างประเทศ

2. การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริหารสาธารณะบางเรื่อง จากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น เห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

⁶ลิขิต ธีรเวคิน, **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

⁷ธเนศวร์ เจริญเมือง, **แนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจ** (กรุงเทพมหานคร: 179 การพิมพ์, 2525), หน้า 60-61.

2) การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง โอนกิจการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการ ซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุ กระจายเสียง และโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจภายใต้รัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็นตัวแทน อันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอก หรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะตัวกลาง ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น

การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้น ๆ

2. การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายใต้รัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

การรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ 3 ประการ คือ

1. แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง คือ กิจการทหารและตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐจำเป็นต้องมีเพื่อทำให้บรรดากฎหมายเกณฑ์ในการรวมอยู่ร่วมกันของคนภายในรัฐ

2. อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง

3. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำ มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-Down Approach)

2.1.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ⁸ มี 4 ประการ ดังนี้

1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มี หน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองของตนเอง

3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รับอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

2.1.3.3 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจ⁹ มี 3 ประการ ดังนี้

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีกว่า

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

2.1.3.4 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจ¹⁰ มีดังนี้

อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวมผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่

⁸ สุรพล ทารัญดา, *เรื่องเดิม*, หน้า 19.

⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 19.

¹⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 19.

ฝ่ายตน ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากร ประจำอยู่
ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

ข้อแตกต่าง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจ
และการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจ
ยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การ
ควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือถูก
ยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอน
อำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะ
แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไม่ได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้
เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยก
ออกจาก ส่วนกลาง

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียด ตาม
ลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ก็คือ รัฐบาลกลาง
มิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจ
ในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนในแง่นี้ การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวกันนั้นว่าเป็น
สิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้ เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนก็มีปัญหาต่าง ๆ มาหมายแตกต่างกัน ยากนักที่คน
ในท้องถิ่น อื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์
สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน¹¹ คือ

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเอง
ในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูและแก้ไขปัญหาระดับชาติ

¹¹โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต
(กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2542), หน้า 13.

5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

จากข้างต้นทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ผู้วิจัยทำความเข้าใจได้ว่า

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของสังคมประชาธิปไตย

2. สาระสำคัญของรูปแบบการบริหาร ดังกล่าวคือ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ประกอบด้วย

1. ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมและปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

3. ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในรัฐ

4. ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ภายในสังคม

ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาล กลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏจุดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

1. ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจ หรือวินิฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไป

ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะ เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

2. ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่อง ลาบากที่จะจัดทำบริการ สาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุก ชุมชนท้องถิ่นได้

3. การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชน ท้อง ถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการ สาธารณะไปตาม ความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

4. เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-Government)

2.1.3.5 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครอง ท้องถื่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization)¹² ได้มีความเป็นอันหนึ่ง อันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดคำอธิบายและการให้ ความหมายของคำดังกล่าวเอาไว้ ดังนี้

ความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศส คือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง ปัญหาที่ ตามมา คือ อำนาจ หมายถึงอะไร ในขณะที่ ผู้คนส่วนใหญ่ มักตีความคำว่า อำนาจ ในคำกระจาย อำนาจ หมายถึง อำนาจอธิปไตย มักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ ในความหมายดั้งเดิมของคำ ดังกล่าวมิได้เน้นเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะ การกระจายอำนาจ (Decentralism) เป็นสำคัญคำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง การกระจาย อำนาจในการตัดสินใจมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาค ภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน¹³

¹² สุรพล หาร์ญดา, *เรื่องเดิม*, หน้า 22-24.

¹³ ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์ และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง, ปัญหาและอุปสรรคใน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอ ผลงานวิจัยระดับชาติ ราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 “การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความ มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”*, กรกฎาคม 2560, หน้า 513-514.

การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่า ท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของ จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่า จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ มีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentralization, Devolution และ Delegation¹⁴

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทย เรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentralization) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วน

¹⁴Samuel Humes IV, **Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change In Local Government** (New York: Harvester Wheatsheaf in Association with the International Union of Local Authorities, 1991), p. 3.

กลาง บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administration Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง ภารกิจหน้าที่ มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็นไปอย่างจำกัด ดังนั้น จึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือการกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ¹⁵ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก การปกครองตนเอง (Local-Self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้ง ยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปสภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546).

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ทำได้ดีที่สุดมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

2.1.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.4.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งจากนิยามต่าง ๆ สามารถสรุปเป็นหลักการปกครองท้องถิ่น¹⁶ มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยาตามเหตุผลดังกล่าว

2) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นจะ กลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้ง นโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจ ให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

¹⁶ สุรพล หารัญญา, *เรื่องเดิม*, หน้า 25-28.

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้ข้อบังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

(2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์ครที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์ครฝ่ายบริหาร และองค์ครฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหารสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องเป็นคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการแก้ไขให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

จากสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นข้างต้น กล่าวโดยสรุปประเด็นได้ ดังนี้

1) อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

2) ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

(1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น

(2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

4) เมืองครที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือ เมืองครฝ่ายบริหาร และองค์ครฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจทางการปกครองบางส่วนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ มีอำนาจปกครองตนเอง โดยทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินกิจการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

2.1.4.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้เห็นสภาพขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงได้เสนอองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ 8 ประการ¹⁷ คือ

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด พื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization: FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nation Educational Scientific and Cultural Organization: UNESCO) องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อย เพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

¹⁷ อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 22.

4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5) การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่สายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น¹⁸ จะมีขอบเขตกว้างขวางมากเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1) ลักษณะของหน้าที่หรือบริหาร การปฏิบัติหน้าที่ หรือบริการที่องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมาย จากส่วนกลางให้มาดำเนินการนั้นมีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนมากน้อยเพียงใด ถ้าเป็นงานที่ต้องประสานงาน หรือขอความร่วมมือจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น หรือของประเทศ องค์การท้องถิ่นก็ไม่อาจบริหารงานได้อิสระเต็มที่ เช่น บริการที่ใช้ความรู้ความสามารถ หรือเทคนิคสูง หรือใช้งบประมาณในการดำเนินการมาก แต่ถ้าเป็นงานบริหาร ทั่ว ๆ ไป ท้องถิ่นก็มีอิสระดำเนินการได้เต็มที่ เช่น การทำความสะอาดถนนหนทาง การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างส้วมสาธารณะ เป็นต้น

2) ชีตความสามารถของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ชีตความสามารถของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เหมาะสมกับงานที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ เพราะงานบางอย่างต้องใช้คนที่มีรู้ความสามารถในการดำเนินการ ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะขาดบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวทั้งเพราะองค์การปกครองท้องถิ่นขาดปัจจัยตั้งให้คนดีมีฝีมือเข้ามาทำงานกับท้องถิ่น เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การปกครองของระดับภูมิภาคและส่วนกลาง หรือของเอกชน ด้วยเหตุผลที่ด้อยกว่า ทั้งในด้านเงินตอบแทน ความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน ความมั่นคง สวัสดิการ ค่านิยมทางสังคม และอื่น ๆ

3) ทรัพยากรของท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญก็จะมีรายได้สูงสามารถเสียตัวเองได้ โดยไม่ต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ย่อมมีมาก แต่ถ้า

¹⁸ นิภา ไชยเสวต, ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น

(ปัตตานี: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537), หน้า 15-16.

รายได้ส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นก็ต้องลดน้อยลงไป เพราะส่วนกลางย่อมต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามโครงการหรือนโยบายที่ได้อนุมัติเงินมาให้ใช้ในการดำเนินการนั้น ๆ

4) เจตจำนงของผู้นำประเทศ ความจริงใจหรือความใจกว้างของรัฐบาลกลางในการที่จะกระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นปกครองตนเอง รวมทั้งความต้องการให้การปกครองท้องถิ่น มีความเจริญก้าวหน้าด้วย

5) รูปแบบการปกครอง โดยหลักการทั่วไป ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งประเทศใด ย่อมขึ้นกับระบบการเมืองของประเทศนั้น ดังนั้น ประเทศที่ปกครองในระบบการเมืองการปกครองแบบรัฐเดี่ยว อำนาจอิสระในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ย่อมน้อยกว่าในประเทศที่มีระบบการเมืองการปกครองแบบสมัพันธ์รัฐหรือแบบสหพันธรัฐ

6) งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุง ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

7) การควบคุมดูแลของรัฐบาล เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่น จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้จะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ

5 ประการ ได้แก่

- 1) มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
- 2) มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
- 3) มีองค์กรเป็นของตนเอง
- 4) มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
- 5) มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นที่ทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญ ก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังกล่าว ตามคำสั่งที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับ หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึงองค์ประกอบการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งตามหลักการที่

บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของ

กฎหมายแม่บท

- 9) มีความสัมพันธ์แบบส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

2.1.4.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น¹⁹ มี 3 ประการ ดังนี้

1) ช่วยแบ่งภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

- 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

- 3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบบอบประชาชน

ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

2.1.4.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น²⁰ มี 6 ประการ ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันแก่สอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองอันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

- 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

¹⁹ สุรพล ทารัญดา, *เรื่องเดิม*, หน้า 31.

²⁰ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 31-32.

- 3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน
- 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและประสิทธิภาพ
- 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต
- 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

2.1.4.5 หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น²¹ มีดังนี้

หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังงบประมาณกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบ ควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควร มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

- 1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน การประปา สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
- 2) เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง เป็นต้น
- 3) เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญมากต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
- 4) เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชน ดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

2.1.4.6 ประโยชน์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา นั้น ในหลักการก็นับว่าเป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมา นั้น ก็อาจมีทั้งประโยชน์หรือผลดี ตลอดจนมีปัญหาหรือผลเสียได้²² ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนในการบริหารประเทศจำต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การปกครองประเทศนั้น โดยเฉพาะประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล เช่น สหรัฐอเมริกา แบ่งเป็นมลรัฐต่าง ๆ การปกครองของสหรัฐจึงได้กระจายอำนาจให้มลรัฐต่าง ๆ ไป เพื่อแต่ละรัฐจะได้จัดการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของตน และภายใต้มลรัฐ (State) หน่วยการปกครองที่จะสนองความต้องการหรือสัมผัสกับประชาชนมากที่สุด คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวไว้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบ (Response) ต่อความต้องการของประชาชนได้ ก็เพราะหน่วยการปกครองทั้งสองนี้จะมีการเลือกตั้งและโดยวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารก็ย่อมมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น เมื่อความประสงค์ของประชาชนมีอย่างไร เขาก็อาจแสดงความต้องการได้เสมอ การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่า เป็นหน่วยการปกครองที่สนองความต้องการ และทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามี ส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง (Political Participation) ได้

3) ประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น

การปกครองตนเอง (Local-Self Government) ของแต่ละชุมชนนั้น เป็นที่ตระหนักว่า แต่ละท้องถิ่นจะได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ และในบรรดานโยบายดังกล่าว แน่นนอนย่อมเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจ และสังคมของท้องถิ่นเป็นที่ ทุกคนก็ต้องการให้ท้องถิ่นตนเองเจริญ บ้านเมืองมีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย และโดยนัยนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็ย่อมมีภาระอันสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่ง

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

กล่าวโดยตรงแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

4) เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ทั้งหลาย

การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนและมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ทั้งนี้ ก็โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมือง ระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา (Rule of The Game) ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (Popular Control) ในที่สุด ก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

2.1.4.7 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น สามารถพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลัก ๆ²³ ดังต่อไปนี้

1) มีความคิดความเชื่อและมีแนวทางการพิจารณาที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ และอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่น มีมาตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมัน หรือสมัยก่อนหน้านั้น และในกรณีของไทยมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองแบบหัวเมือง และระบบ เวียง วัง คลัง นา เป็นต้น แนวคิดนี้เรียกได้ว่าเป็นความคิดแบบจารีตนิยม (Patrimonial/Traditionalist Perspective) เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ และเน้นรูปแบบการปกครองแบบที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ เกิดขึ้นและกระจายอยู่ในสังคมต่าง ๆ โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ของบรรดาผู้นำหรือของชุมชนต่าง ๆ ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ต่อกัน

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) คือถือกำเนิดมาไม่นานมานี้ และจะมีพัฒนาการอย่างมากในห้วงเวลาที่ประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นแล้วนั้น จะมุ่งสนใจถึงบทบาทของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด และเป็นผู้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น

²³ เรืองเดียวกัน, หน้า 34-37.

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Institution) เรียกกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) มีลักษณะเด่น ๆ คือ รัฐให้การรับรอง ซึ่งการรับรองดังกล่าวอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศหรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ การรับรองโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทางการ และเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ย่อมมีผลสำคัญต่อการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนถึงสมาชิกสภาของท้องถิ่น เช่น มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การพ้นจากตำแหน่ง และการถูกตรวจสอบทางการเมืองและการบริหารองค์กรทั้งโดยส่วนขององค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก

ในส่วนของ การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เป็นการปกครองตนเอง (Self Government) หรือเรียกว่า การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) มีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆเองว่าเป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีวัฒนธรรมการรวมกลุ่ม มีการนับญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้ผู้นำในลักษณะใด

เนื่องด้วยเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้ผู้นำ การใช้อำนาจของผู้ผู้นำ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ผู้นำ จึงมักไม่มีกฎที่มีความชัดเจนแน่นอนว่าเป็นเมื่อใดและในลักษณะใด

การแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญ ไม่ได้มีความหมายว่าในโลกความเป็นจริงมีการแบ่งออกเป็น 2 แบบอย่างเด็ดขาด ทุกสังคมการเมือง รวมทั้งประเทศไทยด้วยนั้น ปรากฏว่ามีทั้งการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดำรงอยู่ควบคู่กัน

ภายในชุมชนทางการเมือง มีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) หนึ่ง ๆ เรียกกันว่า ระบบการเมือง (Political System) หรือระบอบการเมือง (Political Regime) จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบบของตน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองว่าจะให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใดมีอำนาจ อีกทั้งอำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรเดียวหรือหลายองค์กร จากกรอบความคิดนี้จึงเป็นที่มาของแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ซึ่งถูกใช้ในการจัดรูปแบบทางการปกครอง (Form of Government) ภายในระบอบการเมือง ระบอบการเมืองภายใต้รัฐสมัยใหม่ทั้งหมด (Modern States) อำนาจทางการเมืองการปกครองจะถูก จัดแบ่งออกไปในระหว่างสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือระดับชาติ (Central/National Institutions) กับสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางหรือชายขอบ (Peripheral Institution) ไม่ว่าจะ เป็นในระดับท้องถิ่น (Local) มณฑลหรือจังหวัด (Provincial) หรือภาค (Regional) เสมอ ทั้งนี้ ธรรมชาติหรือลักษณะของการจัดแบ่งในแต่ละรัฐก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ภายในแต่ละรัฐนั้นเป็นสำคัญ เช่น ข้อกำหนดตามกรอบรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (Central-Periphery Relationships) แบบแผนทางการบริหารงาน บุคคลในภาครัฐ เป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนหรือบุคลากรที่จะมาทำงาน ในสถาบันทางการเมืองการปกครองต่าง ๆ

ระดับของการจัดสรรแบ่งอำนาจภายในรัฐหนึ่ง ๆ มีความแตกต่างกันออกไป สิ่ง ที่เหมือนกันคือ ไม่มีรัฐใดที่จะมีแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือชายขอบแต่เพียงอย่าง เดียว หากต้องปรากฏทั้งสองสิ่งอยู่ควบคู่กันเสมอ หมายความว่า การรวมศูนย์อำนาจ และการ กระจายอำนาจ เป็นสภาวะที่ปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอในรัฐสมัยใหม่ทุกแห่ง

จากการศึกษาพบว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) เป็น การปกครองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต เรียกว่าเป็น “การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ” (Nature หรือ Community Politics) โดยสภาพการเมืองธรรมชาตินั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นชุมชน ทางการเมือง ในแต่ละชุมชนจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป

ในสังคมขนาดเล็ก เช่น สังคมแบบล่าสัตว์และเก็บหาอาหาร สังคมชนเผ่าหรือสังคม เกษตรกรรม ระบบเครือญาติหรือความเป็นญาติพี่น้องมีอิทธิพลครอบงำระบบการผลิตและการ แบ่งปันทรัพยากร การจัดตั้งองค์กรสังคม สมัครพรรคพวกและระบบการเมือง ตลอดจนครอบคลุม ความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดเอาไว้ในสังคมชวาณาไทย กลุ่มเครือญาติเป็นพื้นฐานสำคัญของชาย ความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนตลอดมาทุกยุคสมัย สมาชิกของกลุ่มเครือญาติที่อาศัยอยู่ใน หมู่บ้านเดียวกันและหมู่บ้านใกล้เคียงจะเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความใกล้ชิดสนิทสนม สนับสนุนและ ช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่าเพื่อนบ้านหรือชาวบ้านอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ

อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคม จนสามารถ กล่าวได้ว่าท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีสิ่งที่เรียกว่า Local Self Government อยู่แล้ว หากอยู่ในรูปแบบที่ไม่ เป็นทางการ (Informal) คือ การปกครองในรูปแบบของเครือญาติ วงศ์วาน ตระกูล มีผู้หลักผู้ใหญ่ เป็นผู้ดูแล หรือในการปกครองระดับหมู่บ้านหรือชุมชน

ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของ สังคมที่ค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนจนเป็นระบบรัฐในยุคปัจจุบัน ในหลายประเทศยังคงมีระบบการปกครอง

ท้องถิ่นที่มีเค้าโครงหรือร่องรอยในทางประวัติศาสตร์ซึ่งอาจไม่ได้มีบทบาทในทางสังคมอีก เช่น ระบบแพริช ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น ดังนั้น ที่มาของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศยุโรปจึงมีพื้นฐานในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญและนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีระบบรัฐและการปกครองประเทศ

ทั้งนี้ สภาพของชุมชนที่เกิดขึ้นในยุคดั้งเดิมเหล่านี้เกิดก่อนระบบรัฐและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ แม้ว่าในที่สุดแล้วชุมชนต่าง ๆ จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไปแล้วก็ตาม ชุมชนเหล่านี้ คือ การรวมตัวของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติก่อนที่จะได้มีการจัดระบบสังคมในทางการเมืองการปกครองตามอุดมคติในทางการเมือง การจัดระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อเสียของการปกครองตนเองในรูปแบบนี้ได้แก่ ไม่มีความยั่งยืนแน่นอน และไม่มีระบบกฎหมายเพื่อรองรับอำนาจของผู้ปกครอง

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้สละอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ มีการประกาศหลักและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมาย หรือโดยนโยบายที่สำคัญของประเทศและองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหารและสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจ ที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้นี้ได้เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ มีการกระจายอำนาจภารกิจหน้าที่การงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาชั้นประถม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานให้กระทำการแทนรัฐบาลกลาง และบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กรเอกชนรับทำงานแทนรัฐบาลกลาง เช่น การไปรษณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ที่มากน้อยเพียงใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐเดียวกันก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ

2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

การเกิดขึ้นของข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะส่งผลให้เกิดแนวทางการใช้ทฤษฎีดังกล่าว และทั้งข้อความคิดตลอดจนแนวทางการใช้ของทฤษฎีดังกล่าวนี้ ได้ส่งผลให้เกิดระบบกฎหมายของทฤษฎีบริการสาธารณะ ดังนี้

2.2.1.1 การเกิดขึ้นของข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทฤษฎีบริการสาธารณะ เกิดขึ้นจากนักกฎหมายสำนักบอร์กโดซ์ระยะแรกขอบเขตของทฤษฎียังไม่ได้เป็นไปในทางเดียวกัน นักกฎหมายบางท่านใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะ อธิบายรัฐและข้อจำกัดอำนาจของรัฐ บ้างก็ใช้ทฤษฎีนี้อธิบายข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หรือเขตอำนาจศาลของศาลปกครอง “ความหลากหลายของทฤษฎีบริการสาธารณะ” จึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ความหลากหลายนี้ได้ให้ “เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้พิจารณาความเป็นบริการสาธารณะ”²⁴

1) ความหลากหลายของทฤษฎีบริการสาธารณะ

ความหลากหลายของทฤษฎีบริการสาธารณะเกิดจากความคิดในการอธิบายทฤษฎีบริการสาธารณะที่แตกต่างกันระหว่าง เล-อง ดูกีต์ (Léon DUGUIT) กับ กาสตง แจซ (Gaston JEZE) กล่าวคือ ดูกีต์อธิบายและใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะในฐานะข้อจำกัดอำนาจรัฐ โดยให้ความหมายทฤษฎีบริการสาธารณะว่าเป็นเครื่องมือหรือวิธีการที่ใช้กำหนดกรอบการกระทำของรัฐในเชิงภาวะวิสัย ส่วนแจซซึ่งเป็นศิษย์ของดูกีต์มีความต้องการให้ทฤษฎีบริการสาธารณะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติและมุ่งที่จะใช้ทฤษฎีนี้อธิบายถึงความเป็นมาของกฎหมายที่มีหรือใช้อยู่ โดยได้เสนอทฤษฎีบริการสาธารณะในเชิงอัตวิสัยที่อธิบายความเป็นจริงของทฤษฎีนี้ได้ดียิ่งขึ้น

2) ทฤษฎีบริการสาธารณะในเชิงภาวะวิสัย

ดูกีต์ได้เสนอทฤษฎีนี้เพื่อแย้งความเชื่อที่ว่าอำนาจรัฐเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับเจตน์จำนงของรัฐ โดยเห็นว่าในการปกครอง ผู้ปกครองไม่ได้ใช้อำนาจ แต่เป็นการจัดทำภาระหน้าที่ของตนที่มีต่อผู้ใต้ปกครองให้สำเร็จ ผู้ปกครองจึงมีภาระหน้าที่ต่อผู้ใต้ปกครอง การบังคับการตาม

²⁴ ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์, **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิดแนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**, คำนวณวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm

ภาระหน้าที่นี้เป็นทั้งผลและความเหมาะสมของการใช้อำนาจในเวลาเดียวกัน²⁵ “. . . ถ้าผู้ปกครองใช้อำนาจ สิ่งนี้ก็เพื่อทำให้บรรลุภาระหน้าที่ในงานทางปกครอง เพื่อประโยชน์ของพลเมืองที่อยู่ใต้การปกครองทั้งหลาย ซึ่งก็คือในนามของประโยชน์สาธารณะ. . . ไม่ใช่ในนามของอำนาจรัฐ ที่เป็นของรัฐและกระทำเพื่อรัฐ” ดูกิตต์ให้คำจำกัดความคำว่า บริการสาธารณะว่า คือกิจกรรมทุกประเภทที่ผู้ปกครองจะต้องก่อให้เกิดขึ้นจริงโดยประกันหรือรับรองตลอดจนจัดระบบระเบียบและควบคุมเนื่องจากการเกิดขึ้นของกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ในการก่อให้เกิดและพัฒนาสังคมแห่งการพึ่งพาอาศัยกันในความเป็นจริง และที่สำคัญที่สุดกิจกรรมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการแทรกแซงเข้ามาจัดการของผู้ปกครอง ในทางกฎหมายดูก็ต่ออธิบายคำว่าบริการสาธารณะในบริบทเช่นเดียวกับคำว่า กฎหมาย “รัฐถูกจำกัดโดยอำนาจกฎหมายในเชิงภาวะวิสัย กล่าวคือ ถูกจำกัดโดยกฎหมายซึ่งอยู่ “นอก” และ “เหนือ” รัฐ กฎหมายนี้เป็นผลจากปัจจัยทางสังคมที่มีสภาพบังคับ ได้แก่ จิตสำนึกของสังคมและการพึ่งพาอาศัยกันของสังคม บทบาทของรัฐจึงเป็นการทำงานโดยผ่านบริการสาธารณะ (หรือกฎหมาย) เพื่อสร้างสังคมที่พึ่งพาอาศัยกันให้เกิดขึ้นจริง ซึ่งก็คือ สร้างเสถียรภาพของสังคม บริการสาธารณะในแง่นี้จึงหมายถึงทั้งภาระหน้าที่ในทางสังคมของรัฐ และกฎหมายที่สอดคล้องกับสังคมในเวลาเดียวกัน ดังนั้น รัฐจึงไม่ใช่สิ่งที่คนเราต้องการทำหรือต้องการให้มันเป็นอย่างที่เราต้องการ ในเวลาที่ (รัฐ) ใช้อำนาจสั่งการ หรือใช้อำนาจอธิปไตย (แต่) รัฐคือความร่วมมือกันดำเนินบริการสาธารณะที่ถูกจัดขึ้นและถูกควบคุมโดยผู้ปกครอง ในแง่นี้ บริการสาธารณะจึงหมายถึงรัฐที่มีฐานะเป็นองค์กรหรือสถาบัน คำจำกัดความ ทฤษฎีบริการสาธารณะในเชิงภาวะวิสัยของดูก็ต์ ทำให้บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่มียู่คู่กับรัฐ เป็นทั้งพื้นฐานและข้อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองในเวลาเดียวกัน²⁶

นอกจากดูก็ต์แล้ว โมริช โอริอู (Maurice HAURIU) นักกฎหมายคนสำคัญของสำนักกฎหมายตูลูส (Ecole de Toulouse) ก็มีแนวโน้มยอมรับลักษณะของบริการสาธารณะในเชิงภาวะวิสัย โดยเห็นว่า กิจการที่จะเป็นบริการสาธารณะได้ จะต้องมึลักษณะในทางภาวะวิสัยโดยตัวของมันเองที่สามารถเป็นข้อจำกัดอำนาจรัฐ²⁷ ดังจะเห็นได้จากบันทึกท้าย

²⁵ Charles EISENMANN, “Définition et structure du droit administratif; année 1951-1952,” In **Cours de droit administratif, Tome I** (Paris: LGDJ, 1982), p. 25 อ้างถึงใน ชีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

²⁶ Evelyne PISIER-KOUCHNER, **Le service public dans la théorie de l’Etat de Léon DUGUIT** (Paris: LGDJ, 1972), p. 141 อ้างถึงใน ชีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

²⁷ Maurice HAURIU, **Précis de droit administratif: préface à la**, 11 e éd. (Paris: n.p., 1927) อ้างถึงใน ชีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐของโอรีอูที่กล่าวว่า ละครเวทไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ หลักการเดียวกันนี้ได้ถูกอ้างโดยตุลาการผู้แถลงคดีมัตเต้ (Matter) ในคดีที่มีชื่อเสียงของศาลคดีขัดกันว่า บริการสาธารณะจะต้องมีลักษณะหรือสาระสำคัญเช่นเดียวกับรัฐหรือฝ่ายปกครอง (เพื่อที่จะสามารถเป็นที่มาและข้อจำกัดอำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองได้)

ในทางปฏิบัติมีการใช้ทฤษฎีบริการสาธารณะในเชิงภาวะวิสัยหลายกรณี เช่น ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ตัดสินวางหลักว่า ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องผูกพันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการใช้สิทธิเรียกร้องตามกิจกรรมที่กำหนดไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 (ซึ่งนำมาใช้บังคับกับรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน) เพราะกิจกรรมดังกล่าว (โดยตัวของมันเอง) ผูกพันรัฐในฐานะที่เป็นที่มาและข้อจำกัดของอำนาจรัฐ ด้วยเหตุนี้กิจกรรมเกี่ยวกับการจัดเก็บขยะมูลฝอยของเทศบาล การป้องกันอัคคีภัย หรือการขนส่งเด็กนักเรียนของการปกครองส่วนจังหวัดจึงเป็นบริการสาธารณะในความหมายนี้ด้วย

3) ทฤษฎีบริการสาธารณะในเชิงอัตวิสัย

แจซ มีแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ในทางปฏิบัติมากกว่าจะอธิบายทฤษฎีบริการสาธารณะในสิ่งที่ควรจะเป็นตามแนวอุดมคติ แจซเห็นข้อบกพร่องของอาจารย์ตัวเอง และพยายามให้คำนิยามในเชิงกฎหมายมากขึ้นเพื่อความชัดเจน เขายืนยันอย่างมีเหตุผลว่า บริการสาธารณะไม่ได้มีอยู่หรือเกิดขึ้นโดยตัวของมันเอง ดังเช่นทฤษฎีบริการสาธารณะของคูเกต์ แต่บริการสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเจตน์จำนงของผู้ปกครอง ในความหมายอย่างกว้าง โดยเฉพาะผู้ร่างกฎหมาย แจซ กล่าวว่า “บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เฉพาะเมื่อมีความต้องการของส่วนรวมหรือมีผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องดำเนินการและ ผู้ปกครองของประเทศนั้นได้ตัดสินใจดำเนินการในขณะนั้นโดยวิธีการของ บริการสาธารณะ”²⁸

องเดร์ เดอ โลบาแดร์ (André de Laubadère) เป็นนักกฎหมายสำนักบอร์กโดซ์อีกคนหนึ่งซึ่งเห็นด้วยกับมุมมองบริการสาธารณะในเชิงอัตวิสัย โดยให้คำจำกัดความบริการสาธารณะว่า “เป็นอำนาจมหาชนที่ตัดสินว่าในช่วงเวลาเช่นนั้น ความต้องการของสาธารณะเช่นนั้นจะต้องหรือสมควรเหมาะสมที่จะต้องดำเนินการโดยวิธีการเช่นนั้น และสิ่งนี้ได้ก่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะเช่นนั้นขึ้น”²⁹ ซึ่งข้อความคิดนี้ ได้ถูกนำมาอ้างและปรับใช้ในทางปฏิบัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจะแก้ไขปรับปรุงคุณภาพหรือมาตรฐานกิจกรรมใด ๆ ของบริการสาธารณะ ทั้งนี้

²⁸ Gaston JEZE, *Principe généraux du droit administratif Tome II* (Paris: n.p., n.d), p. 16 อ้างถึงใน อีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

²⁹ André, de LAUBADERE, *Traité de droit administratif Tome I*, 8e éd. (Paris: LGDJ, n.d), p. 616 อ้างถึงใน อีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

ฝ่ายนิติบัญญัติได้อำนาจความชอบธรรมในคำปรารภของรัฐธรรมนูญปี 1946 เสมอเกี่ยวกับลักษณะของกิจกรรมบริการสาธารณะที่ต้องจัดทำ

ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทั้งในแง่ภาวะวิสัยและอัตวิสัยได้ให้องค์ประกอบพื้นฐานที่แน่นอนบางประการในการพิจารณาลักษณะของบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสดังจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อต่อไป

2.2.1.2 เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้พิจารณาลักษณะของบริการสาธารณะ

นักกฎหมายสำนักบอร์โกโดซ์ได้ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะในเชิงภาวะวิสัยและอัตวิสัยของข้อความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบริการสาธารณะที่เกิดขึ้น และยอมรับเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาทฤษฎีนี้ 3 เกณฑ์ด้วยกัน ได้แก่

1) เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ “องค์กร” เป็นแนวทางในการพิจารณา บุคคลตามกฎหมายมหาชน

เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ลักษณะขององค์กรเป็นมุมมองจะกำหนดหรือตัดสินความเป็นบริการสาธารณะว่าบริการสาธารณะ คือ สิ่งที่ถูกดำเนินการโดยองค์กรที่เป็นบุคคลตามกฎหมายมหาชน เกณฑ์นี้ได้รับการพัฒนาจากนักกฎหมายมหาชนในยุคเริ่มแรก เช่น ความคิดของดูเกต์ที่ว่า “บริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การดำเนินงาน การกำหนดกฎเกณฑ์และการควบคุมตรวจสอบโดยผู้ปกครอง” หรือความคิดของหลุยส์ โฮลอง (Louis Rolland) ที่ว่า “บริการสาธารณะเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้แนวทางบริหารของผู้ปกครอง”

เห็นได้ชัดว่าในยุคสมัยหนึ่ง ความคิดหรือเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับบริการสาธารณะจะใช้ลักษณะองค์กรของฝ่ายปกครองเป็นหลักในการตัดสิน (เช่น บริการสาธารณะเกี่ยวกับการสอนจะสอดคล้องกับการบริหารการศึกษาของชาติหรือขององค์กรฝ่ายปกครอง) และยังส่งผลให้เกิดการแบ่งประเภทของวิธีการจัดทำบริการสาธารณะในทางกฎหมายปกครอง³⁰ ดังนี้

(1) วิธีการจัดทำโดยรัฐเข้าจัดการเองโดยตรง ถือว่าเป็นวิธีการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ องค์กรของรัฐจะเข้าจัดทำกิจกรรมของบริการสาธารณะหนึ่ง ๆ โดยตรงด้วยบุคลากร อุปกรณ์ และการเงินเฉพาะของตนเอง ในปัจจุบันนี้แม้ว่าจะมีการจัดองค์กรฝ่ายปกครองอย่างหลากหลายซับซ้อนต่างไปจากเดิม วิธีการนี้ก็ยังคงใช้อยู่กับงานส่วนใหญ่ของฝ่ายปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

(2) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยตั้งองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจในทางบริการเป็นผู้จัดการโดยตรง ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 ฝ่ายปกครองได้

³⁰ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

สร้างนิติบุคคลมหาชนพิเศษที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการและให้ประโยชน์ทางการศึกษาหรือสุขภาพขึ้นมา ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ (ฝ่ายปกครองที่สร้างองค์กรกระจายอำนาจนี้)

(3) วิธีการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้สัมปทาน คือ วิธีการที่บุคคลในทางกฎหมายมหาชน (รัฐหรือฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น) ทำสัญญาให้เอกชนมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นแทนฝ่ายปกครอง ภายในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้ อาจมีข้อสังเกตว่าองค์ประกอบของเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรในเรื่องนี้ถูกละเมิดอยู่บ้าง แต่หากมองให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่ามิได้มีการละเมิดเกณฑ์ดังกล่าวแต่อย่างใด โดยมีข้อสนับสนุน 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก องค์กรฝ่ายปกครองยังคงเป็นผู้มีอำนาจกำหนดแนวทางและควบคุมกิจกรรมที่ดำเนินการในงานสัมปทาน (โดยกำหนดบทบัญญัติและเงื่อนไขในการบังคับตามสัญญาไว้ในเอกสารท้ายสัญญาสัมปทาน (Cahiers des charges)) และประการที่สอง เทคนิคในการให้สัมปทานจะถูกใช้ในขอบเขตที่จำกัดหากเป็นบริการสาธารณะประเภทอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น การจำหน่ายก๊าซ ไฟฟ้า น้ำ หรือการขนส่งทางรถไฟ

2) เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ “วัตถุประสงค์” ของภารกิจในการพิจารณาประโยชน์สาธารณะ

เกณฑ์พื้นฐานนี้เกี่ยวข้องกับเป้าหมายสุดท้ายที่บริการสาธารณะจะต้องมุ่งไปสู่ ซึ่งก็คือ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม นักกฎหมายสำนักบอร์เกอร์โดซ์ตั้งข้อสังเกตว่าการใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นมุมมองในการพิจารณาว่ากิจการใด ๆ เป็นบริการสาธารณะหรือไม่นั้นจะต้องคำนึงอยู่เสมอว่าประโยชน์สาธารณะเป็นข้อความคิดที่เปลี่ยนแปลงได้ตามยุคสมัย ดังนั้น จึงควรหาลักษณะที่แน่นอนของประโยชน์สาธารณะในการพิจารณา และจากแนวทางที่ผ่านมาในอดีตจะเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะมีลักษณะบางประการที่แน่นอน ดังนี้

(1) ประโยชน์สาธารณะในยุคเริ่มแรกมีลักษณะเป็นข้อความคิดที่จำกัดเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ เฉพาะกิจกรรมที่มีความจำเป็นในการจัดการหรือทะนุบำรุงให้สังคมดำเนินไปด้วยความสงบสุขเท่านั้น ที่จะถือว่าการจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นบริการสาธารณะ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่ผูกติดกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย เช่น การจัดการเรียนการสอนของประเทศ การให้ความช่วยเหลือในทางสังคมและการสาธารณสุข เราอาจพูดได้ว่าบริการสาธารณะ ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐ และการใช้อำนาจรัฐเพื่อส่วนรวม (ประโยชน์สาธารณะ)

(2) ประโยชน์สาธารณะไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือบริการภาคเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไร โดยอ้างเหตุผลจากการตีความตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น สภาแห่งรัฐได้ปฏิเสธคดีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในทางเศรษฐกิจของเทศบาลที่เกิดขึ้นในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ว่าไม่ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ และไม่ใช้การกระทำ

เพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดการผูกขาดและขัดต่อเสรีภาพของปัจเจกชนในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม³¹

อย่างไรก็ตาม ต่อมาสภาแห่งรัฐได้ให้เหตุผลใหม่ว่า การจัดทำบริการของท้องถิ่นในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีลักษณะของบริการสาธารณะ (เพราะถือว่าเป็นการจัดทำประโยชน์สาธารณะ) เมื่อกรณีเป็นการตอบสนองความยากหรือความเป็นไปไม่ได้ที่เอกชนจะจัดทำบริการดังกล่าวทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และไม่มีวิธีอื่นใดอีกที่จะตอบสนองความต้องการนี้ของประชาชน³²

(3) ประโยชน์สาธารณะไม่ได้มีลักษณะเหมือนเป็นผลรวมของประโยชน์ของปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม แต่ประโยชน์สาธารณะ “อยู่เหนือผลประโยชน์ดังกล่าว” และแสดงให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นตัวตัดสิน โดยคำนึงและประสานประโยชน์ของปัจเจกชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมเข้าด้วยกัน

ทั้งนี้ ประโยชน์สาธารณะได้แสดงนัย 2 ประการ คือ นัยทางปริมาณ คือ การถือเอาประโยชน์ของคนส่วนมาก และนัยทางคุณภาพ คือ การถือเอาคุณค่าที่แสดงให้เห็นหรือสนองต่อความต้องการในสังคมมากที่สุด

3) เกณฑ์พื้นฐานที่ใช้ “เนื้อหากฎหมาย” ในการพิจารณา: ระบบกฎหมายพิเศษที่แยกออกจากระบบกฎหมายแพ่ง

เกณฑ์ในทางเนื้อหาภาษานี้ เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับกับบริการสาธารณะ เนื่องจากนักทฤษฎีในยุคแรก ๆ เกรงว่าแม้จะใช้เกณฑ์ในเรื่องประโยชน์สาธารณะตัดสินความเป็นบริการสาธารณะแล้วก็ตาม แต่บริการดังกล่าวก็อาจตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในทางกฎหมายแพ่งได้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษแยกออกไปต่างหากจากกฎหมายแพ่ง (กฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่) ซึ่งก็คือ อยู่ภายใต้กฎหมายปกครอง แจซได้อ้างคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีดาวิด (David) ในคดี Blanco (8 กุมภาพันธ์ 1873) ที่ว่าบริการสาธารณะเป็นสิ่งที่เรียกร้องให้มีระบบกฎหมายพิเศษเมื่อมีการจัดการของภาครัฐ (Gestion Publique) ดังนั้น บริการสาธารณะ จึงเป็นวิธีการจัดทำหรือการดำเนินการที่มีเนื้อหาทางกฎหมายเป็นพิเศษในตัวเพื่อให้การจัดทำบริการบรรลุเป้าหมายหรือตอบสนองความต้องการส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะได้ เช่น ผู้จัดทำบริการสาธารณะมีสถานะ

³¹CE, 29 มีนาคม 1901, Casanova, GAJA 13eéd., n°8, p. 51-56.; ซีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

³²CE, 30 พฤษภาคม 1930, Chambre syndicale des commerces en détail de Nevers, GAJA 13e éd., n°46, p. 282-291.; ซีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

พิเศษ คือ เป็นข้าราชการตามระบบกฎหมายข้าราชการของรัฐ ที่ดินที่ใช้มีสภาพเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองในการคุ้มครองมิให้มีการซื้อขาย โอน ไม่อยู่ในบังคับของการบังคับคดีหรืออายุความ และมีวิธีการใช้โดยเฉพาะ การกระทำของผู้จัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะพิเศษที่อาจจะเป็นการกระทำฝ่ายเดียวหรืออาจอยู่ในรูปของสัญญาทางปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ภายใต้กฎเกณฑ์พิเศษที่แตกต่างไปจากความรับผิดชอบในทางแพ่ง นอกจากนี้ บริการสาธารณะยังอยู่ภายใต้หลักการพิเศษบางประการซึ่งให้ความเป็นมาและพัฒนาการของระบบ

กฎหมาย บริการสาธารณะได้ดี ได้แก่ หลักความต่อเนื่อง หลักความเสมอภาค และหลักการปรับตัวของบริการสาธารณะ³³

กล่าวโดยทั่วไป เนื้อหาและระบบกฎหมายพิเศษของบริการสาธารณะในช่วงแรกได้แสดงให้เห็นความมีอยู่ของ “เอกสิทธิ์ของอำนาจมหาชน” เสมอ เราอาจนิยาม เอกสิทธิ์ของอำนาจมหาชนนี้ว่าเป็นอำนาจที่บุคคลแต่ละคนไม่สามารถมีอยู่ตามธรรมชาติ สำหรับโอริอุ บริการสาธารณะจะถูกพูดถึงได้ก็ต่อเมื่อเอกสิทธิ์บางประการของอำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองได้เกิดขึ้นหรือถูกใช้ (โดยผู้จัดทำ) เกี่ยวกับบริการที่รับใช้ประโยชน์สาธารณะ

ในทางปฏิบัติหลักกฎหมายตามแนวคำพิพากษาส่วนหนึ่งของสภาแห่งรัฐ (Jurisprudence) ได้ใช้เกณฑ์เอกสิทธิ์ของอำนาจรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นตัวกำหนดหรือพิจารณาว่ากิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งมีลักษณะของบริการสาธารณะหรือไม่³⁴ กฎหมายปกครองตามหลักเกณฑ์นี้จึงเกิดขึ้นในระบบของกฎหมายที่มีอยู่

2.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นโดยมีความอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจเท่านั้น เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

³³ Raymond ODENT, “Cours de Contentieux administrative,” in *Les cours du droit 1977-1981* (Paris: n.p., n.d.) อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

³⁴ CE, Sect., 28 มิถุนายน 1963, Nancy.; ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์, *เรื่องเดิม*.

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล และศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ซึ่งเป็นปรมาจารย์ทางด้านกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชน ได้แบ่งการกระจายอำนาจบริหารเป็น 2 ประเภท³⁵ ได้แก่

2.2.2.1 การกระจายอำนาจทางบริการ (Decentralization by Service)

ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งกิจการของรัฐที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อนทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กรแต่ยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ซึ่งการให้องค์กรดังกล่าวจัดทำบริการสาธารณะก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ต้องอาศัยเทคนิค ความรู้ ความชำนาญทางเทคโนโลยีเป็นพิเศษ เช่น กิจการสื่อสารโทรคมนาคม กิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

2.2.2.2 การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Territorial Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือพื้นที่ เป็นวิธีการที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้อาณาเขตของท้องถิ่นและจำนวนประชากรภายในเขตพื้นที่นั้นเป็นหลัก ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ การกระจายอำนาจเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง ในการจัดให้มีการเลือกตั้งเพื่อให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น และหน่วยการปกครองแต่ละแห่งนั้นมีอำนาจตราข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่แล้วก็จะเป็นการรวมอำนาจ มิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้นการกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงต้องมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารตัวองค์กรไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลจากส่วนกลาง

³⁵ไตรรงค์ โตกกระแสง, ข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไขในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า 2-3, คำนวนที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6972/6972126_0002.PDF

2.2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

มีนักวิชาการหลายท่านให้คำนิยามหรือความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งอาจสรุปความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น³⁶ ในสาระสำคัญได้ว่า

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้น อาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยเองเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรเป็นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง จัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรับรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁶พิพัฒน์ วงศาโรจน์, การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด: สถานภาพ ความสัมพันธ์และผลกระทบทางการเมืองระดับท้องถิ่น (งานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541), หน้า 15-18.; ยกเลิกแล้วโดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

จึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจในระบบ และกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

2.3 หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ในด้านทรัพย์สินทางปัญญา

2.3.1 หลักการกระจายอำนาจกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำอย่างต่อเนื่องแต่มีลักษณะการแก้ไขในส่วนปลีกย่อย ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง จึงไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีผลบังคับใช้ และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกด้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยครั้งใหญ่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มุ่งเน้นกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่นและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม³⁷ กล่าวคือ

1. ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ จะสามารถปฏิบัติงานตอบสนองตรงความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยจะมีคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคีเป็นผู้พิจารณากำหนดในเรื่องดังกล่าวรวมทั้งพิจารณากำหนดการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ให้เหมาะสมตามภารกิจหน้าที่ และจะมีการพิจารณาทบทวนทุกระยะ 5 ปี

กระทรวงมหาดไทยได้เสนอ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2552 มีหลักการสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการและขั้นตอนปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว

³⁷ สมบูรณ์ สุขสำราญ, “การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน 27, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2545): 353-354.

3. มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือความเห็นชอบของสภา ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยสมาชิกสภาท้องถิ่น, คณะผู้บริหารท้องถิ่น, หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอ พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เพื่อให้มีโครงสร้างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และได้เสนอ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2542 เพื่อแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลจาก 5 ปี เหลือ 4 ปี

4. ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง โดยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตรงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับบทบาทดังกล่าวของประชาชนแล้ว และได้เสนอ พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2542 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

5. การบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นจะมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง และการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานท้องถิ่นโดยทำหน้าที่ดูแลการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้และที่สำคัญผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทและอำนาจทางด้านการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้เสนอ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 เพื่อกำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

6. ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นในการกำกับดูแล บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารพัฒนาท้องถิ่นมีความเหมาะสมตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

2.3.2 หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก คือ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 แบ่งออกเป็น 6 ส่วน³⁸ คือ

1. ส่วนที่ 1 บททั่วไป มี 5 มาตรา (มาตรา 1-มาตรา 5) สำคัญ คือ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตาม พ.ร.บ. นี้

2. ส่วนที่ 2 คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 10 มาตรา (มาตรา 6-มาตรา 15) กล่าวถึงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว มีสาระสำคัญ คือ

1) ให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี มีจำนวนทั้งสิ้น 36 คน ประกอบด้วย

(1.1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 12 คน

(1.2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารจาก อบจ. 2 คน, เทศบาล 3 คน, อบต. 5 คน และจากกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง 2 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน

(1.3) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านกฎหมายรวม 12 คน

2) คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้ (มาตรา 12)

(2.1) จัดทำแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

(2.2) กำหนดขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจและกระแสนการย้ายโอนข้าราชการ

(2.3) เสนอแนะและเร่งรัดการออกกฎหมายระเบียบ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของการกระจายอำนาจ

(2.4) เสนอแนะมาตรการด้านการคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 355-356.

3) ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ สนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

3. ส่วนที่ 3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมี 7 มาตรา (มาตรา 16-มาตรา 22) มีสาระสำคัญ คือ

1) กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการบริหารสาธารณะขอเทศบาลเมืองพัทยา และอบต. (มาตรา 16) และอบจ. (มาตรา 17)

2) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรา 16 แต่ถ้าเต็มพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา 16 และมาตรา 17 (มาตรา 19)

4. ส่วนที่ 4 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรมี 6 มาตรา (มาตรา 23-มาตรา 29) มีสาระสำคัญ

1) กำหนดรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และงานรายได้ของเทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. (มาตรา 23) อบจ. (มาตรา 24) และกรุงเทพมหานคร (มาตรา 25)

2) กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้เป็นไปตามมาตรา 23 แต่ถ้าเต็มพื้นที่จังหวัดให้เป็นไปตามมาตรา 23 และมาตรา 24 (มาตรา 26)

3) กำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 28)

5. ส่วนที่ 5 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 5 มาตรา (มาตรา 30-มาตรา 34) มีสาระสำคัญ คือ

1) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ

(1) กำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จใน 4 ปี (มาตรา 30 (1))

(2) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนภายใน 10 ปี (มาตรา 30 (2))

(3) กำหนดให้เพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายใน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 (มาตรา 30 (4))

2) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามแผนดังกล่าว (มาตรา 33)

3) ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ พิจารณาทบทวนการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกระยะไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 34)

6. ส่วนที่ 6 บทเฉพาะกาล มีสาระสำคัญ คือ

- 1) ให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนการกระจายอำนาจฯ และแผนปฏิบัติการฯ ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. นี้
- 2) ให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้แล้วเสร็จใน 60 วัน ตั้งแต่วันที่ พ.ร.บ. นี้ รัฐบาลใช้บังคับ (มาตรา 36)

2.3.3 หลักการกระจายอำนาจกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นในด้าน ทรัพยากรทางปัญญา

ในปัจจุบันเครือข่ายภาคประชาชนถือเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยเสริมกระบวนการบริหารราชการและการปฏิบัติราชการของรัฐดังจะเห็นได้จากการที่หลายหน่วยงานจัดให้มีอาสาภาคประชาชนในด้านต่าง ๆ ดังนั้น กรมทรัพยากรทางปัญญาซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีสำนักงานเพียงแห่งเดียวในส่วนกลาง ไม่ได้มีสำนักงานสาขา แต่เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการรับบริการ จึงได้มอบหมายให้สำนักงานพาณิชย์จังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในการรับคำขอจดทะเบียน จัดแจ้ง ทรัพยากรทางปัญญาแทนกรมทรัพยากรทางปัญญา ทั้งนี้ เพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องทรัพยากรทางปัญญา ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเผยแพร่สู่ประชาชนในทุกภูมิภาคให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ ช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมีความเจริญและเข้มแข็งขึ้น และใช้กลไกภาคประชาชนในการรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น อีกทั้ง ยังเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีบทบาทในส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับทรัพยากรทางปัญญา กรมทรัพยากรทางปัญญาจึงเริ่มจัดตั้งเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้าถึงระดับชุมชนภายใต้ชื่อว่า อาสาพิทักษ์ภูมิปัญญาไทย หรือ อสภท. เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนกรมฯ ในการถ่ายทอดความรู้และดูแลด้านทรัพยากรทางปัญญาของท้องถิ่นให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเหมาะสม ซึ่งต่อมาได้ดำเนินการเครือข่ายภาคประชาชน โดยได้มีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็น อาสาพิทักษ์ทรัพยากรทางปัญญา หรือ อสภป. และได้กำหนดจำนวนไว้เท่ากับจำนวนสมาชิกเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด (ไม่รวมกทม.) จาก 76 จังหวัด เพื่อเป็นตัวแทนภาคประชาชนในการให้ความร่วมมือกับกรมทรัพยากรทางปัญญาและเป็นเครือข่ายในการช่วยเหลือการปฏิบัติงานด้านทรัพยากรทางปัญญา โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด³⁹

ทั้งนี้ อาสาพิทักษ์ทรัพยากรทางปัญญา จะมีบทบาทสำคัญในการร่วมสนับสนุน ส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ สร้างความเข้าใจ และความตระหนักในคุณค่าและความสำคัญของทรัพยากรทาง

³⁹ กรมทรัพยากรทางปัญญา, อาสาพิทักษ์ทรัพยากรทางปัญญา (อสภป.), ค้นวันที่ 14 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.ipthailand.go.th>

ปัญญา นอกจากนี้ ยังช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นในการประดิษฐ์คิดค้น พัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ และนำมาจดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ดูแลรักษาสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมพื้นบ้าน ไม่ให้ต่างชาติมาขโมยหรือนำภูมิปัญญาของไทยไปเป็นของตนเอง และเป็นกำลังสำคัญในการประสานงานแจ้งเบาะแสการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาด้วย โดยอาสาพิทักษ์ทรัพย์สินทางปัญญาจะมีบัตรประจำตัว อสทป. มีอายุใช้ได้ 5 ปี

2.4 ความเชื่อมโยงของท้องถิ่นกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแง่ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาระดับชุมชน

2.4.1 ความหมายและประเภทของทรัพย์สินทางปัญญา

2.4.1.1 ความหมายของทรัพย์สินทางปัญญา

คำว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” มีการให้นิยามความหมายหลายรูปแบบแตกต่างกันไป โดยองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกได้กำหนดความหมายของทรัพย์สินทางปัญญาไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการก่อตั้งองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (Convention Establishing the World Intellectual Property Organization) ว่า “ทรัพย์สินทางปัญญา” (Intellectual Property) หมายรวมถึง สิทธิอันเกี่ยวกับงานวรรณกรรม ศิลปกรรม และวิทยาศาสตร์ การแสดงของศิลปิน นักแสดง การดำเนินการบันทึกและแพร่เสียงแพร่ภาพการแสดงนั้น การประดิษฐ์กรรมทุกประเภทที่เกิดจากความอุตสาหะของมนุษย์ การค้นพบทาง วิทยาศาสตร์ การออกแบบผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรม เครื่องหมายการค้า เครื่องหมายบริการ และชื่อหรือสิ่งกำหนดอันเกี่ยวกับการค้า การป้องกันการกระทำอันเป็นการแข่งขันโดยไม่เป็นธรรม ตลอดจนสิทธิอื่น ๆ อันเป็นผลมาจากการสร้างสรรค์โดยใช้ปัญญาในทางอุตสาหกรรมวิทยาศาสตร์ วรรณกรรม และศิลปกรรม⁴⁰

สำหรับในทางกฎหมายนั้น มักจะให้นิยาม “ทรัพย์สินทางปัญญา” หมายถึง สิทธิตามกฎหมายอันเกี่ยวกับผลผลิตจากปัญญาของมนุษย์ เช่น สิทธิของนักประพันธ์ สิทธินักแสดง และสิทธินักประดิษฐ์ เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่ง “ทรัพย์สินทางปัญญา” หมายถึง ผลงานอันเกิดจากการประดิษฐ์คิดค้น หรือสร้างสรรค์ของมนุษย์ ซึ่งเน้นที่ผลผลิตของสติปัญญาและความชำนาญ โดยไม่คำนึงถึงชนิดของการสร้างสรรค์หรือวิธีในการแสดงออก ทรัพย์สินทางปัญญาอาจจะแสดงออกในรูปแบบของสิ่งที่

⁴⁰ ธนิต ชังถาวร และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล, การจัดการด้านทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property), ใน การฝึกอบรมหลักสูตรการจัดการนวัตกรรมสำหรับผู้บริหาร สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กุมภาพันธ์ 2549.

จับต้องได้ เช่น สินค้าต่าง ๆ หรือในรูปของสิ่งที่จับต้องไม่ได้ เช่น บริการ แนวคิดในการดำเนินธุรกิจ กรรมวิธีการผลิตทางอุตสาหกรรม เป็นต้น

2.4.1.2 ประเภทของทรัพย์สินทางปัญญา

ทรัพย์สินทางปัญญานั้น โดยทั่วไปคนส่วนมากจะคุ้นเคยกับคำว่า “ลิขสิทธิ์” และจะใช้เรียกทรัพย์สินทางปัญญาทุกประเภท ซึ่งในทางสากลแล้วทรัพย์สินทางปัญญาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (Industrial Property) และลิขสิทธิ์ (Copyright)⁴¹ ดังนี้

1) ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม (Industrial Property)

ทรัพย์สินอุตสาหกรรม หมายถึง ความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ ความคิดสร้างสรรค์นี้อาจเป็นความคิดในการประดิษฐ์คิดค้น ซึ่งอาจจะเป็นกระบวนการหรือเทคนิคในการผลิตที่ได้ปรับปรุงหรือคิดค้นขึ้นใหม่ หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ทางอุตสาหกรรมที่เป็นองค์ประกอบและรูปร่างของตัวผลิตภัณฑ์ นอกจากนี้ ยังรวมถึงเครื่องหมายการค้า หรือยี่ห้อ ชื่อและถิ่นที่อยู่ทางการค้า รวมถึงแหล่งกำเนิดและการป้องกันการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม

ทรัพย์สินทางอุตสาหกรรมจึงสามารถแบ่งออกเป็น 6 ประเภท⁴² คือ

1. สิทธิบัตร (Patent)
 2. แบบผังภูมิของวงจรรวม (Layout - Design of Integrated Circuit)
 3. เครื่องหมายการค้า (Trademark)
 4. ความลับทางการค้า (Trade Secret)
 5. ชื่อทางการค้า (Trade Name)
 6. สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications)
- 2) ลิขสิทธิ์ (Copyright) และสิทธินักแสดง (Performer Rights)

(1) ลิขสิทธิ์ (Copyright)

ลิขสิทธิ์ หมายถึง สิทธิแต่เพียงผู้เดียวของผู้สร้างสรรค์ที่จะกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับงานที่ผู้สร้างสรรค์ได้ทำขึ้นตามประเภทลิขสิทธิ์ที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ งานวรรณกรรม นาฏกรรม ศิลปกรรม ดนตรีกรรม โสตทัศนวัสดุ ภาพยนตร์ สิ่งบันทึกเสียง งานแพร่เสียงแพร่ภาพ หรืองานอื่นใดในแผนกวรรณคดี แผนกวิทยาศาสตร์ หรือแผนกศิลปะ ไม่ว่างานลักษณะ

⁴¹ กรมทรัพย์สินทางปัญญา, *ความรู้เบื้องต้นด้านทรัพย์สินทางปัญญา* (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558), หน้า 6-7.

⁴² กรมทรัพย์สินทางปัญญา, *ความรู้เบื้องต้นด้านทรัพย์สินทางปัญญา*, ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562 จาก <http://sci.uru.ac.th/rmu/doc/intellectual-property.pdf>

ดังกล่าวจะแสดงออกโดยวิธีหรือรูปแบบอย่างไร นอกจากนั้น กฎหมายลิขสิทธิ์ยังให้ความคุ้มครองถึงสิทธิของนักแสดงด้วย

ในการให้ความคุ้มครองลิขสิทธิ์นั้น พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ไว้

(2) สิทธินักแสดง (Performer Rights)

กฎหมายลิขสิทธิ์บทบัญญัติเฉพาะที่จะให้ความคุ้มครองสิทธิของนักแสดง เพิ่มให้นักแสดงทั้งหลายต้องถูกเอารัดเอาเปรียบในทางธุรกิจ ซึ่งนักแสดงที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายลิขสิทธิ์ หมายความว่ารวมถึง ผู้แสดง นักดนตรี นักร้อง นักเต้น นักรำ และผู้แสดงท่าทาง ร้อง กล่าวพากย์ แสดงตามบท หรือในลักษณะอื่นใด

สำหรับขอบเขตของการให้ความคุ้มครองนั้นคล้ายคลึงกับการให้ความคุ้มครองงานอันมีลิขสิทธิ์ กล่าวคือ นักแสดงจะมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นสิทธิในทางเศรษฐกิจในการกระทำอันเกี่ยวกับการแสดงของตน และมีสิทธิในการรับค่าตอบแทน

2.4.1.3 ทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications: GI) เป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความเชื่อมโยง (Links) ระหว่างปัจจัยสำคัญสองประการ คือ ธรรมชาติและมนุษย์ กล่าวคือ ชุมชนได้อาศัยลักษณะเฉพาะที่มีอยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ หรือวัตถุดิบเฉพาะในพื้นที่ มาใช้ประโยชน์ในการผลิตสินค้าในท้องถิ่นของตนขึ้นมา ทำให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะพิเศษที่มาจากพื้นที่ดังกล่าว คุณลักษณะพิเศษนี้อาจหมายถึง คุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะเฉพาะอื่น ๆ ที่มาจากแหล่งภูมิศาสตร์นั้น ๆ⁴³

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ ชื่อหรือสัญลักษณ์หรือสิ่งอื่นใดที่บอกแหล่งผลิตของสินค้า โดยสามารถสื่อให้ผู้บริโภคเข้าใจได้ว่าสินค้านั้นมีคุณภาพหรือคุณลักษณะพิเศษแตกต่างจากสินค้าที่ผลิตในแหล่งผลิตอื่น เช่น มะขามหวานเพชรบูรณ์ ที่ประกอบด้วยคำว่า มะขามหวาน ซึ่งบอกว่าสินค้าคืออะไร และคำว่าเพชรบูรณ์ ซึ่งบอกแหล่งผลิตมะขามหวานดังกล่าว และยังสื่อให้คนทั่วไปเข้าใจว่ามะขามหวานดังกล่าวมีคุณภาพสูงมีรสชาติหวานและไม่แฉะ อันเป็นคุณลักษณะเฉพาะของมะขามหวานเพชรบูรณ์ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากดินที่เหมาะสมสำหรับการปลูกมะขามและปริมาณน้ำฝนที่พอเหมาะพอดีในจังหวัดเพชรบูรณ์ ประกอบกับฝีมือการเพาะปลูกของเกษตรกรชาวเพชรบูรณ์ ซึ่งมีการวิธีในการปลูกโดยเฉพาะ จึงทำให้มะขามที่ปลูกในจังหวัดเพชรบูรณ์มีความหวานมากกว่าท้องถิ่นอื่น ฉะนั้น สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญสอง

⁴³ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์ทรัพย์สินทางปัญญาและบ่มเพาะวิสาหกิจ, **ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์**, ค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 จาก <http://tuipi.tu.ac.th/tuip06.php>

ประการ คือ ธรรมชาติกับมนุษย์ในแหล่งหรือท้องถิ่นนั้น โดยธรรมชาตินั้นสร้างสิ่งแวดล้อมหรือวัตถุดิบ ให้แก่การผลิตสินค้า ส่วนมนุษย์นั้นใช้ทักษะ ความชำนาญ และภูมิปัญญาในการผลิตสินค้านั้น ทั้งสอง ปัจจัยจึงได้ก่อให้เกิดสินค้าที่มีคุณภาพหรือคุณลักษณะพิเศษเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ สิทธิในสิ่งบ่งชี้ทาง ภูมิศาสตร์จึงเป็นสิทธิชุมชน หรือสิทธิของกลุ่มคนที่อยู่ในท้องถิ่นที่ผลิตสินค้านั้น

1) ลักษณะของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ลักษณะของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์⁴⁴ อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยตรง (Direct Geographical Indication)

กล่าวคือ เป็นชื่อทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้น ๆ โดยตรง เช่น ไชยา เพชรบูรณ์ เป็นต้น

(2) สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์โดยอ้อม (Indirect Geographical Indication)

กล่าวคือ เป็นสัญลักษณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่ไม่ใช่ชื่อทางภูมิศาสตร์ ซึ่งใช้เพื่อบ่งบอกแหล่ง ภูมิศาสตร์อันเป็นแหล่งกำเนิดหรือแหล่งผลิตของสินค้า เช่น สัญลักษณ์ประจำอำเภอ หรือจังหวัด รูป ย่าโม รูปห่อไอเฟล เป็นต้น

2) เงื่อนไขของการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

สินค้าที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มักจะเป็นสินค้าที่มีชื่อเสียงและได้รับความนิยมน เนื่องจากมีคุณสมบัติพิเศษหรือมีลักษณะเฉพาะที่เกิดจากอิทธิพลสิ่งแวดล้อมทาง ภูมิศาสตร์ เช่น สภาพแวดล้อม ดิน ฟ้า อากาศ ของแหล่งภูมิศาสตร์นั้น ๆ ตลอดจนทักษะความชำนาญ และภูมิปัญญาของกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์นั้น ๆ ประกอบด้วย

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีความแตกต่างจากทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น กล่าวคือ ผู้เป็นเจ้าของไม่ใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใดแต่เป็นกลุ่มชุมชนที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการ ในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์นั้น ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ผลิตที่อาศัยอยู่ในสถานที่หรือแหล่งภูมิศาสตร์ และ ผู้ประกอบการเกี่ยวกับสินค้าที่ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นเท่านั้น ที่มีสิทธิผลิตสินค้าดังกล่าวโดยใช้ชื่อ ทางภูมิศาสตร์นั้นได้ ผู้ผลิตคนอื่นที่อยู่นอกแหล่งภูมิศาสตร์จะไม่สามารถผลิต สินค้าโดยใช้ชื่อแหล่ง ภูมิศาสตร์เดียวกันมาแข่งขันได้ สิทธิในลักษณะดังกล่าวนี้นักวิชาการบางท่านเรียกว่า “สิทธิชุมชน” ซึ่งไม่สามารถนำสิทธิที่ได้รับไปอนุญาตให้บุคคลอื่นใช้ต่อได้ ผู้ที่อยู่ในพื้นที่แหล่งภูมิศาสตร์เท่านั้นที่มี สิทธิใช้

⁴⁴ ปรีห์กมล ถนอมศักดิ์ชัย, สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์, คำนวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 จาก

3) ระดับของการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยทั่วไป อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ

(1) ระดับปกติ ใช้กับสินค้าทั่วไปโดยมุ่งป้องกันมิให้มีการนำสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ไปใช้ในลักษณะที่จะทำให้คนสับสนหลงผิดในแหล่งที่มาของสินค้านั้น เช่น ผู้ผลิตไข่เค็มที่เชียงใหม่ ไม่สามารถใช้คำว่า “ไข่เค็มไชยา” กับสินค้าของตนได้ หากทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด คิดว่าไข่เค็มของตนมาจากอำเภอยาไชยา

(2) ระดับพิเศษ ใช้กับสินค้าเฉพาะอย่าง (ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง) เป็นการห้ามการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นทุกกรณี แม้จะไม่ได้ทำให้สาธารณชนสับสนหลงผิดก็ตาม เพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการแสดงให้ทราบถึงแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้าโดยใช้คำว่า “ชนิด” หรือ “แบบ” หรือคำทำนองเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ TRIPS ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกประเทศสมาชิก WTO จะต้องให้ความคุ้มครองสินค้าประเภท ไวน์ และสุรา ในระดับพิเศษ ตัวอย่างการคุ้มครอง GI ในระดับพิเศษนี้ เช่น ผู้ผลิตไวน์ในประเทศไทยไม่สามารถใช้คำว่า “Bordeaux” ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นการอ้างโดยอ้อม เช่น ผลิตแบบ Bordeaux หรือชนิดเหมือน Bordeaux หรือแม้จะได้ระบุไว้ชัดเจนแล้วว่าเป็นไวน์ที่ผลิตในไทยก็ตาม เป็นต้น

4) ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์⁴⁵ อาจแบ่งได้เป็น 6 ประการ คือ

(1) เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ประโยชน์ข้อนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่าผู้บริโภคควรจะได้บริโภคสินค้าหรือบริการที่มี มาตรฐานและปลอดภัยตามที่ต้องการ การทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อว่าสินค้านั้นมาจากที่อื่นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะนอกจากจะทำให้ผู้บริโภคไม่ได้รับสินค้าตามที่ตนต้องการจากฉลากหรือชื่อที่ใช้แล้ว ยังอาจจะส่งผลกระทบต่อสุขอนามัยและความปลอดภัยของประชาชนโดยรวม ในแง่ที่ว่าสินค้านั้นอาจจะไม่มีมาตรฐานอย่างที่ควรจะเป็น

(2) เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตและป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม ในระบบเศรษฐกิจเสรีทุนนิยมนี้ ถือเป็นภารกิจสำคัญของรัฐที่จะต้องส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าอย่างเป็นธรรม เพื่อให้กลไกตลาดดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ประกอบการค้าจะต้องไม่ถูกเอาเปรียบจากผู้ค้ารายอื่นอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องไม่ฉกฉวยหรือนำเอาชื่อเสียงของ

⁴⁵ กระทรวงพาณิชย์, สำนักบริหารกิจการต่างประเทศ, **ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์**, ค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 จาก https://www.moc.go.th/images/Agencies_Information/Trade_Situation/Commercial_Bruxelles/138.pdf

คู่แข่งชั้นทางการค้าไปแอบอ้างโดยทุจริต การอ้างแหล่งผลิตสินค้าโดยมิชอบ เพื่อแสวงประโยชน์จากชื่อเสียงของชุมชนอื่น ๆ ที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน ย่อมถือเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

(3) เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าให้ผู้ผลิต และเป็นเครื่องมือทางการตลาด วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือ เพื่อสื่อให้เห็นว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้ผลิตขึ้นในประเทศใดประเภทหนึ่ง หรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง โดยที่การระบุชื่อประเทศหรือท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นมีลักษณะพิเศษต่างไปจากสินค้าจำพวกเดียวกันที่ผลิตขึ้นจากแหล่งอื่น การระบุเช่นนี้จะมีผลทำให้สินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นมีราคาสูงขึ้นหรือจำหน่ายได้มากขึ้น เนื่องจากผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับสินค้าที่มีคุณภาพตามที่ต้องการจากแหล่งผลิตที่ได้มีการอ้างชื่อ ตัวอย่างชื่อของสินค้าที่อาจจะเป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้ เช่น ไข่เค็มไชยา มีดอรัญญิก ส้มโอนครชัยศรี มะขามหวานเพชรบูรณ์ ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ Bordeaux Wine หรือ Irish Whisky เป็นต้น นอกจากนี้ สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือทางการตลาดที่ช่วยในการประชาสัมพันธ์สินค้านั้นให้เป็นที่รู้จักอย่างแพร่หลายในนามของกลุ่มผู้ผลิต ซึ่งจะช่วยลดภาระในการประชาสัมพันธ์สินค้าของผู้ผลิตแต่ละรายลงได้ ทั้งนี้เพราะการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในทางการตลาดเป็นที่แพร่หลายอยู่แล้วในหลายประเทศ การเพิ่มเครื่องมือทางการตลาดตัวนี้ให้แก่คนไทยย่อมเป็นการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันในระดับโลกไปในตัว

(4) เพื่อให้มีการดูแลรักษามาตรฐานของสินค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีลักษณะเหมือนเป็นเครื่องหมายรับรองคุณภาพและแหล่งที่มาของสินค้า เนื่องจาก เงื่อนไขของการขอรับความคุ้มครองในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และตัวสินค้า ไม่ว่าจะในแง่ คุณภาพ ชื่อเสียง หรือคุณลักษณะใด ๆ เช่น วิธีการผลิต วัตถุดิบที่ใช้ ฯลฯ ซึ่งส่งผลถึงคุณภาพเฉพาะของสินค้าจากแหล่งนั้น กลุ่มผู้ผลิตจึงต้องมีส่วนอย่างมากในการช่วยกันรักษาคุณภาพ หรือชื่อเสียงนั้น ๆ ไว้ มิฉะนั้น อาจเข้าเหตุระงับการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้

(5) เพื่อช่วยกระจายรายได้สู่ชนบท และส่งเสริมอุตสาหกรรม เนื่องจากสินค้าที่อาจขอขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้นั้น โดยมากจะเป็นสินค้าเกษตร เพราะปัจจัยในแง่สภาพดินฟ้าอากาศ หรือสภาพพื้นที่จะส่งผลอย่างมากต่อคุณภาพของสินค้า ซึ่งนำไปสู่ชื่อเสียงของสินค้านั้น ๆ การคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จึงเป็นการช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นโดยตรง โดยเป็นการดึงเอาชื่อเสียงที่มีการสั่งสมมานานดังกล่าว มาใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้า และความสามารถในการแข่งขันทั้งในระดับประเทศและในระดับสากล ซึ่งสอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาล

(6) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน และรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น ประโยชน์ในทางอ้อมของการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มชนในท้องถิ่นที่ต้องร่วมมือกันพัฒนาคุณภาพของสินค้าของตน สร้างความรู้สึกรักผูกพัน ความ

ภาคภูมิใจในถิ่นกำเนิด อันเป็นการสร้างคุณค่าให้กับท้องถิ่นซึ่งจะช่วยลดปัญหาแรงงานชนบทอพยพเข้าสู่เมือง ช่วยรักษามรดกตกทอดขนบธรรมเนียมและศิลปะพื้นบ้านของไทยได้อีกด้วย

5) หลักการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับสากล

คำว่า “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” หรือ Geographical Indications: GI เป็นคำกลาง ๆ ที่ใช้เมื่อมีการกล่าวถึงการให้ความคุ้มครองชื่อหรือเครื่องหมายต่าง ๆ ที่เป็นชื่อเมือง หรือท้องถิ่น ที่ขึ้นบนฉลากของสินค้าต่าง ๆ แท้ที่จริงแล้วคำว่า “สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์” ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปเป็นคำอื่นเมื่อถูกอ้างอิงถึงในกฎหมายระหว่างประเทศแต่ละฉบับ เช่น สนธิสัญญากรุงปารีส อาจใช้คำว่า สิ่งบ่งชี้แหล่งที่มา (Indication of Source) หรือในความตกลงกรุงลิสบอน อาจใช้คำว่า สิ่งที่ใช้ระบุแหล่งกำเนิด (Appellation of Origin)⁴⁶ ทั้งนี้ คำที่ใช้ในกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีขอบเขตแตกต่างกันไปดังจะได้อธิบายถึงดังต่อไปนี้

(1) Indication of source คำว่า “indication of source” ได้ถูกระบุไว้ในสนธิสัญญากรุงปารีส (The Paris Convention 1883)⁴⁷ มาตรา 1(2) และ 10 และได้ถูกอ้างอิงถึงในความตกลงกรุงมาดริด (the Madrid Agreement for the Repression of False or Deceptive Indications of Source on Goods of 1891)⁴⁸ ทั้งฉบับ แต่เป็นที่สังเกตได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับนี้ไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Indication of Source” ไว้แต่อย่างใด แต่การกล่าวถึง “Indication of Source” ในความตกลงกรุงมาดริด มาตรา 1(1) อาจทำให้สามารถกำหนดคำนิยามได้ว่า หมายถึง สิ่งที่ใช้อ้างอิงถึงประเทศ หรือสถานที่ในประเทศ ในฐานะที่เป็นประเทศ หรือสถานที่ที่เป็นแหล่งที่มาของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้น เป็นที่สังเกตได้ว่าคำว่า Indication of Source นั้นไม่ได้มีเงื่อนไขกำหนดว่าผลิตภัณฑ์ที่มี Indication of Source ปรากฏอยู่จะต้องมีคุณภาพ หรือลักษณะเฉพาะที่มาจากแหล่งที่มานั้น เพียงแต่ว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้ถูกผลิตในประเทศ หรือสถานที่ในประเทศที่ระบุใน Indication of Source ก็เป็นการเพียงพอ ตัวอย่าง Indication of Source ได้แก่ Made in ... , Product of ... เป็นต้น แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นประเทศภาคีสมาชิกของสนธิสัญญากรุงปารีสและความตกลงกรุงมาดริดก็ตาม แต่การใช้ Indication of Source ก็ได้ปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไป

⁴⁶ กรมทรัพย์สินทางปัญญา, กลุ่มสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์, **ความรู้เบื้องต้น เรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์**, ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.ipthailand.go.th>

⁴⁷ สนธิสัญญากรุงปารีส (The Paris Convention 1883)

⁴⁸ ความตกลงกรุงมาดริด (The Madrid Agreement for the Repression of False or Deceptive Indications of Source on Goods of 1891)

(2) Appellation of Origin Appellation of Origin เป็นคำที่ใช้ในความตกลงกรุงลิสบอน (The Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration of 1958)⁴⁹ ซึ่งได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า หมายถึง ชื่อทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ภูมิภาค หรือ ท้องถิ่นซึ่งได้ใช้เป็นที่ระบุว่าเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีแหล่งกำเนิดจากที่นั้น ๆ และผลิตภัณฑ์นั้นได้มีคุณภาพและลักษณะเฉพาะเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของแหล่งที่มาที่นั้น ซึ่งให้หมายรวมถึงปัจจัยทางธรรมชาติและมนุษย์ด้วย ข้อแตกต่างระหว่าง Indication of Source และ Appellation of Origin คือ ผลิตภัณฑ์ที่มี Appellation of Origin ปรากฏอยู่ จะต้องมีความเชื่อมโยงกับแหล่งกำเนิดที่นั้น ๆ คือจะต้องมีคุณภาพและลักษณะเฉพาะที่มาจากสภาพแวดล้อม ณ แหล่งกำเนิดที่นั้น ๆ แต่ Indication of Source ไม่ได้กำหนดให้มีคุณภาพหรือลักษณะดังกล่าว ตัวอย่าง Appellation of Origin ที่ได้มีการยอมรับและได้ใช้แก่ผลิตภัณฑ์ ได้แก่ “Bordeaux” สำหรับไวน์ “Noix de Grenoble” สำหรับถั่ว “Tequila” สำหรับสุราบางชนิด หรือ “Jaffa” สำหรับส้ม

(3) Geographical Indication ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า หรือที่เรียกว่า TRIPS ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการมีไว้ ขอบเขต และ การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในเรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ไว้ในข้อ 22-24 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อตกลงการเจรจาการค้าในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา⁵⁰ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(3.1) สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ คือการใช้ชื่อของสถานที่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งของประเทศสมาชิก ประกอบกับสินค้าเพื่อแสดงให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้ทราบถึงแหล่งที่มาของสินค้าว่า คุณภาพ ชื่อเสียง หรือลักษณะอื่นของสินค้านั้นมีความสำคัญมาจากแหล่งกำเนิดทางภูมิศาสตร์ของสินค้านั้น

(3.2) ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เพื่อป้องกันมิให้มีการนำสินค้าจากแหล่งภูมิศาสตร์อื่นนอกเหนือจากแหล่งภูมิศาสตร์ที่แท้จริงไปใช้ในลักษณะที่ทำให้สาธารณชนสับสนหลงผิดเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดทางภูมิศาสตร์ของสินค้า หรือก่อให้เกิดการกระทำที่เป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

(3.3) เมื่อมีการใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในเครื่องหมายการค้าสำหรับสินค้าในประเทศสมาชิกในลักษณะที่ทำให้สาธารณชนสับสนหลงผิดเกี่ยวกับสถานที่อันแท้จริง

⁴⁹ ความตกลงกรุงลิสบอน (The Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration of 1958)

⁵⁰ ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (The TRIPS Agreement)

ของแหล่งกำเนิด ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิเสธหรือเพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าซึ่งมีสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวกับสินค้าที่มีได้มีแหล่งกำเนิดในดินแดนตามที่ระบุไว้นั้น

(3.4) ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดให้มีการคุ้มครองเพิ่มเติม สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สำหรับไวน์และสุรา กล่าวคือ ถ้าไวน์หรือสุราที่ขึ้นทะเบียนนั้นไม่ได้มีแหล่งกำเนิดแท้จริงตามที่แสดงไว้ ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิเสธหรือเพิกถอนการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าสำหรับไวน์หรือสุราดังกล่าว กรณีที่เป็นแหล่งกำเนิดที่แท้จริงของสินค้า แม้จะได้มีการกระทำที่พยายามไม่ให้สาธารณชนสับสนหลงผิดด้วยการแสดงข้อความบางอย่างประกอบโดยการใช้คำว่า “ชนิด” “ประเภท” “แบบ” “การเลียนแบบ” เช่น การระบุว่า “ผลิตแบบแชมเปญ” หรือ “ผลิตเลียนแบบแชมเปญ” ซึ่งต้องการบอกให้สาธารณชนทราบว่ามิใช่แชมเปญแท้ แต่ผลิตแบบเดียวกับแชมเปญ ก็ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ต้องห้ามทั้งสิ้น

อาจสรุปได้ว่าการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือ ชื่อแหล่งภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าตามพันธกรณีของความตกลง TRIPS ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความคุ้มครองแก่สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือชื่อแหล่งภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้า โดยมีเงื่อนไขในการคุ้มครองคือ ชื่อหรือ สิ่งบ่งชี้ดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์กับพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง โดยอาจแบ่งระดับการคุ้มครองได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับพิเศษ (Article 23) ใช้กับสินค้าประเภทไวน์และสุรา เป็นการห้ามการใช้สิ่งบ่งชี้ขึ้นทุกกรณีแม้จะไม่ได้ทำให้สาธารณชนสับสนหลงผิดก็ตาม เพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการแสดงให้ทราบถึงแหล่งภูมิศาสตร์ของสินค้าโดยใช้คำว่า “ชนิด” หรือ “แบบ” หรือคำทำนองเดียวกัน
2. ระดับปกติ (Article 22) ใช้กับสินค้าทั่วไปโดยมุ่งป้องกันมิให้มีการนำชื่อไปใช้ในลักษณะที่จะทำให้คนสับสนหลงผิด

2.4.2 ความเชื่อมโยงของท้องถิ่นกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในแง่ที่เป็นทรัพย์สินทางปัญญาระดับชุมชนที่มีความสำคัญ

สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indications หรือ GI) เป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่ง เกิดขึ้นเมื่อชุมชนได้อาศัยลักษณะเฉพาะที่มีอยู่ในแหล่งภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติ เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ วัตถุดิบเฉพาะในพื้นที่ หรือทักษะความชำนาญของภูมิปัญญาท้องถิ่น มาใช้ประโยชน์ในการผลิตสินค้า ทำให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณลักษณะพิเศษ โดยความแตกต่างของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จากทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น คือ ผู้เป็นเจ้าของไม่ใช่บุคคลหนึ่งบุคคลใด แต่เป็นกลุ่มชุมชนที่เป็นผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการในพื้นที่ทางภูมิศาสตร์นั้นเท่านั้น ที่มีสิทธิผลิตสินค้าดังกล่าว โดยใช้ชื่อทางภูมิศาสตร์นั้นได้ ผู้ผลิตคนอื่นที่อยู่นอกเหนือแหล่งภูมิศาสตร์จะไม่สามารถผลิตสินค้า

โดยใช้ชื่อแหล่งภูมิศาสตร์เดียวกันมาแข่งขันได้ ดังนั้น ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์⁵¹ อาจกล่าวได้ดังนี้

1. เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากหากผู้บริโภคหลงผิดในสินค้า จะไม่ได้รับสินค้าตามมาตรฐานที่ต้องการจากฉลากหรือชื่อที่ใช้ อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนด้วย

2. เพื่อคุ้มครองผู้ผลิตและป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม คือป้องกันผู้ประกอบการธุรกิจนำชื่อเสียงของคู่แข่งไปแอบอ้างโดยทุจริตและอ้างแหล่งผลิตโดยมิชอบ เพื่อหาประโยชน์จากชื่อเสียงของชุมชนอื่น ๆ ที่ผลิตสินค้าชนิดเดียวกัน

3. เพื่อเพิ่มมูลค่าของสินค้าให้ผู้ผลิตและเป็นเครื่องมือทางการตลาด สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถเป็นสื่อให้เห็นว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวได้ผลิตขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง การระบุชื่อประเทศหรือท้องถิ่นจะต้องทำให้ผู้บริโภคเข้าใจว่าสินค้านั้นมีลักษณะพิเศษต่างไปจากสินค้าจากพวกเดียวกันที่ผลิตขึ้นจากแหล่งอื่น ซึ่งจะส่งผลให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้นหรือจำหน่ายได้มากขึ้น เช่น ไข่เค็มไชยา มีดอร์ญญิก ส้มโอนครชัยศรี มะขามหวานเพชรบูรณ์ ข้าวหอมมะลิทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยประชาสัมพันธ์ให้ผู้ผลิตแต่ละรายอีกด้วย

4. เพื่อให้มีการดูแลรักษามาตรฐานของสินค้า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์เป็นเหมือนเครื่องหมายรับรองคุณภาพและแหล่งที่มาของสินค้า เนื่องจากเงื่อนไขหนึ่งของการขอรับความคุ้มครองในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ผู้ขอจะต้องแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และตัวสินค้า ทั้งในแง่คุณภาพชื่อเสียง หรือคุณลักษณะใด ๆ เช่น วิธีการผลิต วัตถุดิบที่ใช้ เป็นต้น ซึ่งส่งผลถึงคุณภาพเฉพาะของสินค้าจากแหล่งนั้น กลุ่มผู้ผลิตจึงต้องมีส่วนอย่างมากในการช่วยกันรักษาคุณภาพหรือชื่อเสียงนั้น ๆ ไว้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับท้องถิ่นในระดับชุมชนอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งนอกจากนี้ผู้ที่จดทะเบียนเป็นผู้ใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะต้องช่วยกันรักษาคุณภาพและชื่อเสียงนั้น ๆ ไว้ เพื่อไม่ให้เข้าข่ายการละเมิดใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ดังนั้น สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จึงเป็นเสมือนเครื่องหมายรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ที่ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจะต้องรักษาหรือคงไว้ซึ่งคุณภาพตามที่ได้มีการจดทะเบียนไว้ นอกจากนี้ประโยชน์ในทางธุรกิจแล้ว สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ยังช่วยสร้างความภาคภูมิใจให้กับผู้ที่อยู่ในท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน สร้างรายได้และลดการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมือง รวมถึงช่วยดำรงวัฒนธรรมและองค์ความรู้ของท้องถิ่น เนื่องจากการที่จะสามารถระบุได้ว่าสินค้าใดเป็นสินค้าของพื้นที่นั้น ๆ จะต้องมีสภาพแวดล้อมที่จะก่อให้เกิดสินค้านั้น ๆ หรือมีการร่วมมือกันของกลุ่มคนในท้องถิ่น ที่จะช่วยกันส่งเสริมสร้างชื่อเสียง และการยอมรับจากคนในพื้นที่อื่นถึงคุณภาพหรือความเป็นเอกลักษณ์ของ

⁵¹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์ทรัพย์สินทางปัญญาและบ่มเพาะวิสาหกิจ, *เรื่องเดิม*.

สินค้านั้น ๆ ดังนั้น ผู้ประกอบการจึงควรให้ความสำคัญและใช้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ และเป็นเครื่องมือทางการตลาดในการเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์จะมีความสำคัญสำหรับการใช้ประโยชน์ของชุมชนในทรัพยากรธรรมชาติในแหล่งภูมิศาสตร์ตามธรรมชาติของตน ที่ก่อให้เกิดเป็นการเพิ่มมูลค่าและเป็น การสร้างรายได้ของชุมชน ทั้งนี้ หากมีการส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนให้มีความรู้ในกระบวนการ ดำเนินการสำหรับการขึ้นทะเบียนเพื่อคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อย่างถูกต้อง

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ในต่างประเทศและประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการผลักดันให้เกิดทรัพย์สินทางปัญญาที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อส่งผลกระทบต่อการยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศต่อไปได้ ทั้งนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในส่วนของกรจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของต่างประเทศที่มีความพยายามและประสบความสำเร็จในเรื่องของการส่งเสริมและคุ้มครองดังกล่าวนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิเคราะห์เพื่อแก้ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยต่อไป

ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะเสนอบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของต่างประเทศ ในส่วนของประเทศจีนและประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับประเทศไทยต่อไป

3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศจีน

3.1.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.1.1.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐบาลท้องถิ่น

การใช้อำนาจในการกำกับดูแลและการทำงานของรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะถูกกำกับดูแลโดยสภาผู้แทนท้องถิ่นตามระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นสังกัด

และยังถูกกำกับดูแลจากรัฐบาลท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าอีกด้วย เช่น รัฐบาลท้องถิ่นเมืองหางโจว จะถูกกำกับดูแลโดยสภาประชาชนเมืองหางโจวและรัฐบาลท้องถิ่นมณฑลเจ้อเจียง เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่นระดับ County Level ขึ้นไป สามารถแต่งตั้ง ถอน ประเมินบุคลากรของตนเองได้

รัฐบาลท้องถิ่นในระดับมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร สามารถออกกฎหมายและระเบียบของตนเอง แต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี (คณะรัฐมนตรี) ในราชการส่วนกลาง และแจ้งสภาผู้แทนมณฑลให้รับทราบ⁵²

3.1.1.2 หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น

1) หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น⁵³ แยกตามกลุ่มงานท้องถิ่นออกเป็น 5 กลุ่มภารกิจ ดังนี้

(1) กลุ่มงานสำคัญร่วม สำนักงานใหญ่ / คณะกรรมการวางแผน / คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การค้า / กรมการคลัง / กรมแรงงานและทรัพยากรมนุษย์

(2) กลุ่มงานกรรมการการเมือง และความคุ้มครองสังคม คณะกรรมการมั่นคงสาธารณะ / กรมยุติธรรม / กรมกิจการพลเมือง

(3) กลุ่มงานบริหารกิจการสังคมสาธารณะ กรมศึกษาธิการ / กรมวัฒนธรรม / กรมสาธารณสุข / คณะกรรมการวางแผนครอบครัว / คณะกรรมการกิจการพลและกีฬา

(4) กลุ่มงานบริหารวิชาชีพเศรษฐกิจ กรมอุตสาหกรรมจักรกล / กรมคมนาคม / กรมการค้า / หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ มีป่าไม้อาจหน่วยงานในส่วนนี้เพิ่ม

(5) กลุ่มงานยุติธรรมและตรวจสอบ กรมตรวจเงินแผ่นดิน / กรมตรวจสอบ / กรมบริหารกิจการการค้าและอุตสาหกรรม / กรมสรรพากร / กรมตรวจสอบคุณภาพ

2) หน่วยงานภายในของหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น แยกตามโครงสร้าง

รัฐบาลท้องถิ่นจีนระดับ County Level ขึ้นไปจะมีหน่วยงานที่ล้อมา เช่นเดียวกับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง เพื่อให้สะดวกแก่การรองรับนโยบายจากรัฐบาลกลางไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม สาธารณสุข กีฬา ปกป้องสิ่งแวดล้อมและ

⁵² นพรัตน์ วงศ์วิทยาพานิชย์, “การปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน,” วารสารการเมืองการปกครอง ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-นโยบายของรัฐ 5, 1 (กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558): 248.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 249-250.

ทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาเมืองและชนบท คลัง กิจการพลเรือน ความมั่นคงสาธารณะ กิจการชนชาติ บริหารงานยุติธรรม ตรวจสอบ วางแผนครอบครัว ปกป้องทรัพย์สินของสาธารณะและบุคคล ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา⁵⁴ โดยมีโครงสร้างการบริหาร ดังนี้

(1) สำนักงานการบริหารงานทั่วไป (General Office) มีหน้าที่ในการช่วยผู้บริหารร่างและตรวจสอบเอกสารทางราชการในนามของรัฐบาลท้องถิ่นและสภาประชาชนท้องถิ่น จัดการข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของหน่วยงานท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดูแล เสนอความคิดเห็นและนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบและอนุมัติและประสานงานตามที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดระเบียบและดำเนินการสำรวจในสายงานต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น และรายงานข้อมูลนั้นให้แก่แนะนำผู้บริหารท้องถิ่นและให้ข้อเสนอแนะ กำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น และรัฐบาลประชาชนในระดับชั้นต่าง ๆ ที่รับผิดชอบ จัดเตรียมการประชุม จัดกิจกรรมสำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น จัดรวบรวมข้อเรียกร้องสาธารณะจากประชาชนเสนอต่อผู้บริหาร จัดการ แนะนำ ประสานงานและสร้างโครงข่ายรัฐบาลท้องถิ่นอิเล็กทรอนิกส์ จัดและประสานงานกับการลักลอบขนสินค้า การปกป้องชายฝั่งและการบริหารท่าเรือ ดูแลต้อนรับผู้นำในองค์กรต่าง ๆ ที่มาเยี่ยมเยือน ทั้งการเข้ารับตำแหน่งและการเกษียณหมดวาระตำแหน่ง และดำเนินการงานอื่น ๆ ตามที่ผู้นำท้องถิ่นมอบหมาย

(2) หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Organ) ซึ่งหน่วยงานส่วนนี้ ล้อมมาจากกระทรวงของรัฐบาลกลาง มีหน่วยงานดังนี้ คณะกรรมการวางแผนและปฏิรูป, คณะกรรมการ เศรษฐกิจ การค้า และสารสนเทศ, กรมการศึกษา, กรมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, คณะกรรมการเชื้อชาติชนเผ่าและศาสนา, กรมความมั่นคงสาธารณะ, กรมการควบคุมดูแล, กรมกิจการพลเรือน, กรมยุติธรรม, กรมการคลัง, กรมทรัพยากรมนุษย์ และความปลอดภัยทางสังคม, กรมที่ดินและทรัพยากร, กรมป้องกันสิ่งแวดล้อม, กรมพัฒนาที่อยู่อาศัยและพัฒนาเมืองชนบท, กรมการขนส่ง, กรมทรัพยากรน้ำ, กรมเกษตร, กรมป่าไม้, กรมพาณิชย์, กรมวัฒนธรรม, กรมสาธารณสุข, คณะกรรมการประชากร และการวางแผนครอบครัว, กรมการตรวจสอบบัญชี, สำนักงานกิจการต่างประเทศ

นอกจากนั้น สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับมณฑล ที่ลือตามหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อรองรับการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง ดังนี้

(3) องค์กรบริหารพิเศษที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล (Special Organization Directly Under Provincial Government) คือ คณะกรรมการบริหารและติดตามดูแลทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 250-251.

(4) องค์กรที่อยู่ภายใต้รัฐบาลท้องถิ่นระดับมณฑล Organizations Directly Under the Provincial Government อันได้แก่ สำนักงานภาษีท้องถิ่น, หน่วยบริหารอุตสาหกรรมและการพาณิชย์, สำนักงานตรวจสอบคุณภาพและเทคนิค, สำนักงานวิทยุ ภาพยนตร์ และโทรทัศน์, สำนักงานสื่อมวลชนและเผยแพร่, สำนักงานกีฬา, หน่วยบริหารความปลอดภัยในการทำงาน, สำนักงานสถิติ, สำนักงานมหาสมุทร และการประมง, สำนักงานการท่องเที่ยว, สำนักงานเมล็ดพันธุ์พืช, หน่วยบริหารสำนักงานรัฐบาล, สำนักงานกิจการชาวจีนโพ้นทะเล, สำนักงานงานนิติบัญญัติ, สำนักงานการป้องกันภัยทางอากาศ, สำนักงานวิจัยนโยบาย

(5) องค์กรฝ่ายบริหาร Department Administration Organizations อันได้แก่ สำนักงานราคา, สำนักงานอาหารและยา, สำนักงานมรดกทางวัฒนธรรม, สำนักงานบริหารเรือนจำ, สำนักงานข้าราชการพลเรือน Bureau of Civil Service

3.1.1.3 อำนาจหน้าที่ ภารกิจ และบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ในส่วนของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมณฑล มณฑลปกครองตนเอง เทศบาลนคร (ยกเว้นเขตปกครองพิเศษ ฮองกงและมาเก๊า เพราะมีลักษณะกฎหมายในการดูแลเฉพาะของตนแตกต่างออกไปอีก) เพื่อให้เกิดความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจีน ได้กระจ่างขึ้น หากแต่การบริหารราชการของประเทศจีนออกเป็น 2 ชั้น คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น⁵⁵

1) งานบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางจีน ได้แก่ การทหาร ความมั่นคง ประกาศกฎอัยการศึก เขตแดน, การต่างประเทศเชิงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชิงการทูต และองค์การระหว่างประเทศ, การวางแผนนโยบายประเทศแบบมหภาค, การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาสังคม งบประมาณประเทศ ซึ่งในแต่ละกระทรวงจะทาหน้าดูแลเพียงด้านการวางแผน และกำหนดนโยบายและส่งต่อไปยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับนโยบายและแผนดังกล่าวไปปฏิบัติและดำเนินการติดตามและประเมินผลเท่านั้น ภารกิจต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากนี้ เป็นหน้าที่บริหารงานสาธารณะของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

2) งานบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ การบริหารงานเศรษฐกิจ, งานการศึกษา, งานวิทยาศาสตร์, งานวัฒนธรรม, งานอนามัย, งานพลศึกษา, งานพัฒนาเมืองและชนบทและงานคลัง, งานบริหารกิจการฝ่ายพลเรือ, งานสันติบาล (ตำรวจ), งานชนชาติ, งานบริหารศาลสถิตยุติธรรม, งานตรวจตรา, งานแผนการคุมกำเนิด, งานปกครองต่าง ๆ ประกาศข้อกำหนดและคำสั่ง การแต่งตั้งและปลดเจ้าหน้าที่งานปกครองออกจากตำแหน่ง, งานฝึกอบรม, งานตรวจสอบบุพบาเหม็จและงานลงโทษเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 251-252.

3.1.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่บทยัญญติกฎหมายอื่นใด จะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญจีนกำหนดหลักการเกี่ยวกับระบบสังคม รวมไปถึงบุคคลทุกคน องค์กรทุกแห่งต้องยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด รัฐธรรมนูญของจีนมีระบบสังคม อันมีเอกลักษณ์ ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างลัทธิ Marxism-Leninism กับแนวคิดของเหมาเจ๋อตุง และแนวคิดทฤษฎีของเติ้งเสี่ยวผิง⁵⁶

สภาผู้แทนประชาชนของจีนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด โดยเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ที่พรรคคอมมิวนิสต์กำหนดไว้ โดยมีเครื่องมือสำคัญ คือกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลประชาชน จะนำเอาไปบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ที่วางไว้ สภาประชาชนแห่งชาติจึงเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติของประเทศจีน

สภาผู้แทนประชาชนประกอบไปด้วยผู้แทนที่เลือกตั้งมาจากมณฑล และเขตปกครองตนเอง หรือนคร เขตบริหารพิเศษและกองทัพจีน โดยมีคณะกรรมการประจำสมัชชาผู้แทนประชาชน เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและจัดการปัญหาในทางการเมือง อำนาจในการตรากฎหมายรวมถึงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา การเลือกตั้งผู้นำองค์กรต่าง ๆ ทั้งประธานาธิบดี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการทหาร การแต่งตั้งประธานศาลประชาชนสูงสุด และหัวหน้าสำนักอัยการประชาชนสูงสุด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 จีนได้เริ่มพัฒนากฎหมาย หลายสาขาขึ้นมา เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการสร้างกฎหมายแพ่งหลักทั่วไป วางหลักการในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับหลักพื้นฐานทั่วไป บุคคล สิทธิและความรับผิดชอบในทางแพ่ง และใช้บังคับจนกว่าจะมีกฎหมายใหม่ในเรื่องต่าง ๆ ออกมา แทนที่หรือกำหนดรายละเอียดเฉพาะ สาธารณรัฐประชาชนจีนแบ่งองค์กรที่ตรากฎหมายออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ในระดับประเทศ การบัญญัติกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อผลักดันนโยบาย และยุทธศาสตร์ของชาติที่มีผลใช้บังคับผูกพันกับทั้งประเทศแบ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการตรากฎหมาย 7 ลักษณะ อันได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญา กฎหมายปกครอง กฎหมายเศรษฐกิจ กฎหมายสังคม และกฎหมายวิธีพิจารณาความ และยังตรากฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น

⁵⁶ นธป. กลุ่มที่ 3 และนธป. กลุ่มที่ 4, สาธารณรัฐประชาชนจีน, ใน รายงานในการอบรม หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 6 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 24 กันยายน 2561 ณ โรงแรม ดี เอ็มเมอร์ลด์.

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายประกันภัย และกฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นต้น ส่วนกฎหมายระดับท้องถิ่นจะออกโดยสภาผู้แทนประชาชนระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลใช้บังคับภายในพื้นที่ของตนเท่านั้น

ในเดือนเมษายนปี พ.ศ. 2529 ที่ประชุมสภาประชาชนแห่งชาติได้กำหนดหลักการทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งว่าเป็น “กฎหมายขั้นพื้นฐานของจีน” มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกของจีนเพื่อสร้างฐานที่มั่นคงซึ่งเอื้อต่อการค้า และดึงดูดนักลงทุนต่างชาติ หลายบทบัญญัติกำหนดสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานทางเศรษฐกิจและสิทธิในทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ของเอกชนมีการคุ้มครองตามกฎหมายและไม่อาจยึดหรือแทรกแซงโดยบุคคลหรือองค์กรใดได้ และในเดือนมีนาคมปี พ.ศ. 2554 รัฐสภาของประเทศจีนมีกฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาที่ได้รับการแก้ไขซึ่งมีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการกล่าวโทษตัวเองด้วย

3.1.2.1 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของมณฑลเจ้อเจียง

ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของส่วนท้องถิ่นนั้น ตัวอย่างของมณฑลเจ้อเจียงซึ่งให้ความสำคัญยิ่งกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งมีกระบวนการและการดำเนินการ⁵⁷ สามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งได้มีการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับขึ้นใหม่เกี่ยวกับแนวทางในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างระมัดระวังรอบคอบภายใต้กรอบของกฎหมาย

2) การดำเนินการพิเศษเกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างแข็งแกร่ง โดยมีการจัดตั้งกลุ่มปฏิบัติการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และมีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในทุกกระดับซึ่งกระจายอยู่ทุกพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวนี้ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจสำหรับการส่งเสริม ป้องกัน และคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของมณฑลเจ้อเจียง

3) การกำหนดกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานสำหรับการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นไปอย่างเป็นขั้นตอนแต่เป็นกลไกระยะยาวที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมณฑลเจ้อเจียงได้มีความเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นแห่งแรกโดยมีการส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมาย ไปให้คำปรึกษาด้านทรัพย์สินทางปัญญาและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญากับประชาชนในนิทรรศการและงานสาธารณะทั่วไป

⁵⁷China National Intellectual Property Administration (CNIPA), **Report on the Intellectual Property Rights Protection in Zhejiang Province in 2004**, Retrieved May 17, 2019 from <http://english.sipo.gov.cn/lawpolicy/white/915580.htm>

4) การเผยแพร่และการฝึกอบรมด้านทรัพย์สินทางปัญญาอย่างต่อเนื่องให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ทางสังคมเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนที่นำทางและหนังสือคู่มือเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินทางปัญญาให้กับท้องถิ่น เพื่อใช้ในการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

5) การปรับปรุงการฝึกอบรมการป้องกันและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมาย เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นของการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่ประชาชน

6) การทำความร่วมมือกับภายนอกและการแลกเปลี่ยนการดำเนินการ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือแลกเปลี่ยนกับองค์กรทรัพย์สินทางปัญญาต่างประเทศ ซึ่งมณฑลเจ้อเจียงได้รับการตั้งกลุ่มความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญากับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศในยุโรปด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจในระหว่างกันด้วย

3.1.2.2 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของรัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้

ในส่วนของรัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา โดยมุ่งที่จะผลักดันให้ประเทศจีนเป็นชาติที่มีความเข้มแข็งในด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งมีรัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้นั้นมีเป้าหมายที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นศูนย์กลางด้านทรัพย์สินทางปัญญาของภูมิภาค โดยมีผลการดำเนินงานที่สำคัญตามมาตรการการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเต็มที่ ที่เน้นในส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการและมีอำนาจหน้าที่ในส่วนดังกล่าว⁵⁸ ดังนี้

1) การปรับปรุงจำนวนและคุณภาพในการสร้างสรรค์ผลงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยเน้นทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนในการยื่นขอจดสิทธิบัตรและจำนวนที่ได้รับอนุญาตในปี 2559 มีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 19.9% และ 5.9% ตามลำดับ เครื่องหมายการค้าที่ผ่านการจดทะเบียนมีจำนวนสูงถึง 718,000 ชิ้น ในจำนวนดังกล่าวเป็นเครื่องหมายการค้าที่รู้จักกันโดยทั่วไป 194 ชิ้น และเป็นเครื่องหมายการค้าที่มีชื่อเสียง 1,331 ชิ้น

2) การปฏิรูปนวัตกรรมทางด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้ได้ลงนามในพิธีสารว่าด้วยความร่วมมือเกี่ยวกับการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาแห่งชาติ (the State IP Office of P.R.C.) เป็นครั้งที่ 3 ทำให้นครเซี่ยงไฮ้เป็น 1 ในกลุ่มแรกของผู้นำเมืองต้นแบบทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศจีน นอกจากนี้ รัฐบาลในเขต ผู้ตงใหม่ได้เดินหน้าปฏิรูปการบริหารทรัพย์สินทางปัญญาแบบครอบคลุม

⁵⁸ปิยะนุช ลือพงศ์ลักษณ์, เซี่ยงไฮ้ประกาศเดินหน้าปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา, คำนวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก <https://thaibizchina.com>

และสร้างระบบทรัพย์สินทางปัญญาในเขตการค้าเสรีนครเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Free-Trade Zone: SFTZ) ภายใต้รูปแบบ “Three in One” ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ความครอบคลุมของกลไกการบริหารจัดการทรัพย์สินทางปัญญา
- (2) การบังคับใช้กฎหมาย และ
- (3) นโยบายและการให้บริการในเรื่องสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า

และลิขสิทธิ์

3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเข้มงวด ยกตัวอย่างเช่น ตลอดปี 2559 หน่วยงานบริหารทรัพย์สินทางปัญญานครเซี่ยงไฮ้ (Shanghai Intellectual Property Administration: SIPA) ได้ยุติข้อพิพาทจำนวน 258 คดีที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิบัตร รวมถึงได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปในงานแสดงสินค้านานาชาติขนาดใหญ่กว่า 41 แห่ง เพื่อจัดการกับปัญหาการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาภายในงาน นอกจากนี้ ยังเดินทางจัดกิจกรรมเพื่อดำเนินตามพันธสัญญา “จำหน่ายของแท้ ปกป้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา” ในร้านค้า 3,244 แห่งของหน่วยงานเชิงพาณิชย์หรือธุรกิจ 277 แห่งในนครเซี่ยงไฮ้ และกรมศุลกากรนครเซี่ยงไฮ้ได้จับกุมการกระทำผิดเกี่ยวกับคดีละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญากว่า 237 คดี มีมูลค่าประมาณ 48.5 ล้านดอลลาร์ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 69.7%

4) การส่งเสริมความสามารถด้านทรัพย์สินทางปัญญาในระดับสูง โดยในปี พ.ศ. 2559 มหาวิทยาลัย Tongji นครเซี่ยงไฮ้ ซึ่งเป็นหนึ่งในมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศจีน มีชื่อเสียงในหลักสูตรวิศวกรรม ธุรกิจและสถาปัตยกรรม และมุ่งผลิตผลงานวิจัยที่มีความโดดเด่นและมีอิทธิพลกับทั่วโลก ได้เปิดตัววิทยาลัยทรัพย์สินทางปัญญานานาชาตินครเซี่ยงไฮ้ขึ้น และเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2559 องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization: WIPO) และมหาวิทยาลัย Tongji ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจเปิดหลักสูตรปริญญาโทร่วมด้านกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ที่เน้นความชำนาญพิเศษด้านการปกป้องการออกแบบ (WIPO - Tongji Master's Degree Program in Intellectual Property Law with Specialization in Design หรือ MIP in Design) โดยถือเป็นหลักสูตรฝึกอบรมนานาชาติที่เน้นการพัฒนาขีดความสามารถด้านทรัพย์สินทางปัญญาในระดับสูงหลักสูตรแรกของจีน ทั้งนี้ WIPO มีความร่วมมือระดับนานาชาติแบบนี้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมาแล้ว 6 แห่ง และนครเซี่ยงไฮ้จัดเป็นลำดับที่ 7

หลักสูตรปริญญาโทร่วมดังกล่าวจะเน้นความเป็นสากล ใช้ภาษาอังกฤษในการเรียนการสอน โดยจะรับนักศึกษาและคณาจารย์จากทั่วโลก มีผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ สถาบัน และศูนย์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัทรัพย์สินทางปัญญาร่วมกันบริหารงาน โครงการนี้ถือเป็นโครงการแรกที่ WIPO ร่วมมือกับประเทศจีนในระดับนานาชาติ เพื่อส่งเสริมขีดความสามารถด้านทรัพย์สินทางปัญญาในระดับสูง และในอนาคต วิทยาลัยมีแผนที่จะรับนักศึกษาจากประเทศตามแนว

ยุทธศาสตร์ One Belt, One Road (OBOR) ซึ่งถือเป็นโอกาสอันดีของนักศึกษาจากประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศ OBOR ด้วยที่จะได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาในวิทยาลัยแห่งนี้

ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมานั้นเป็น ดังนี้

- 1) ขยายการปฏิรูปการบริหารทรัพย์สินทางปัญญาแบบบูรณาการ
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งในการปกป้องสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างครอบคลุม โดยที่สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาแห่งชาติได้อนุมัติให้สร้างศูนย์ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Protection Center) ที่จางเจียงในเขตผู้ตงใหม่แล้ว โดยจะมีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรม และลดระยะเวลาในการยื่นขอจด สิทธิบัตรสำหรับวิสาหกิจ จากเดิมต้องใช้เวลาประมาณ 1-2 ปี ให้เร็วขึ้น นอกจากนี้ สำนักงานทรัพย์สินทางปัญญาแห่งชาติยังสนับสนุนให้เมืองอื่น ๆ ที่มีศักยภาพ ยื่นขอ จัดตั้งศูนย์ปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาเช่นเดียวกับนครเซี่ยงไฮ้ด้วย
- 3) ปรับปรุงคุณภาพของทรัพย์สินทางปัญญา
- 4) ส่งเสริมการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ
- 5) กระชับความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านทรัพย์สินทางปัญญา โดยรัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้ได้สนับสนุนให้องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น WIPO มาตั้งสถาบันอนุญาโตตุลาการและสำนักงานสาขา ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางทรัพย์สินทางปัญญาในนครเซี่ยงไฮ้

เห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาของนครเซี่ยงไฮ้ที่เน้นชูบทบาทเมืองในฐานะ “ผู้บุกเบิก” การปฏิรูปและการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจของจีน โดยหนึ่งในเป้าหมายหลักที่มุ่งเน้นในการพัฒนาคือการสนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนและจัดตั้งบริษัท จำเป็นที่จะต้องมีนโยบายปกป้องด้านทรัพย์สินทางปัญญาที่มีประสิทธิภาพ โดยที่ผ่านมา ประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาถือเป็นจุดอ่อนและเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต่างชาติไม่กล้าเข้ามาลงทุน ซึ่งรัฐบาลนครเซี่ยงไฮ้เองก็ตระหนักถึงปัญหานี้ และหันมาเปลี่ยนจุดอ่อนให้กลายเป็นโอกาสในการพัฒนาความร่วมมือกับนานาชาติ พร้อมชูความโดดเด่น เน้นความเป็นสากล สร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้กับนครเซี่ยงไฮ้ เพื่อเดินหน้าเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนอย่างเต็มที่

3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย

3.2.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2.1.1 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Authorities) ในประเทศออสเตรเลียถือว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กมากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ อีกทั้ง ยังมีการจัดโครงสร้างภายในและภารกิจหน้าที่ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นของตนเองอีกด้วย นอกเหนือจากนั้นลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นในออสเตรเลียไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศออสเตรเลีย หากแต่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งในบางรัฐอาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ หรือรัฐบางรัฐอาจตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใช้เฉพาะในรัฐนั้น ๆ ซึ่งแน่นอนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรัฐย่อมต้องมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐ แต่ละรัฐจะได้อำนาจไว้⁵⁹

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศออสเตรเลียนั้นได้ถือกำเนิดขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1839 โดยรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้จัดให้มีคณะกรรมการสำหรับการจัดการตลาดในนครซิดนีย์ อย่างไรก็ตาม สมาชิกของคณะกรรมการนี้ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ฉะนั้นจึงไม่ถือว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามความหมายที่ยอมรับกันทั่วไป ซึ่งในภายหลัง คือปี ค.ศ. 1840 นครแอดเดลีด ในรัฐออสเตรเลียใต้ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาลโดยมีสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจึงได้รับการยกย่องว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกสุด

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลในระยะแรก ๆ นั้นบัญญัติไว้ว่า “จะมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ถ้าหากเจ้าของบ้านตั้งแต่ 50 เจ้าของขึ้นไป ไม่ว่าจะอยู่ในนคร เมือง หรือชนบทก็ตาม ร้องขอให้จัดตั้งขึ้น” ซึ่งในระยะต่อมาระบบการร้องขอนี้ได้ยกเลิกไป และ “ให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นตามความจำเป็นเห็นสมควร” ซึ่งระบบนี้ก็ใช้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอำนาจของรัฐแต่ละรัฐ ซึ่งอาจตราเป็น

⁵⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 218-219.

กฎหมายหรืออรรถบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ อย่างไรก็ตาม สามารถจำแนกประเภทการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท⁶⁰ คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้มาตรา 4(2) ของ
พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยการประกาศของ
นายกรัฐมนตรีแห่งรัฐภายใต้คำแนะนำของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในรัฐนั้น ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้โดยส่วนมากจะเป็นชุมชนของคนพื้นเมืองที่
อาศัยอยู่ในประเทศ ซึ่งในเขตของดินแดนภาคเหนือเป็นเขตที่มีมากที่สุด

3.2.1.2 การกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ของการปกครองระดับชั้นต่าง ๆ ในประเทศออสเตรเลีย
สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ⁶¹ คือ ระดับรัฐบาลสหพันธ์ ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ และระดับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจำแนกได้อย่างกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ระดับรัฐบาลสหพันธ์ รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวกับ
 - (1) กิจการระหว่างประเทศ
 - (2) การป้องกันประเทศ
 - (3) การทำอากาศยาน
 - (4) ทำหน้าที่หลักในภารกิจด้านความมั่นคงทางสังคม
 - (5) ทำหน้าที่หลักในด้านสวัสดิการสังคม
- 2) ระดับรัฐบาลแห่งรัฐ รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวกับ
 - (1) การศึกษา
 - (2) การสาธารณสุข
 - (3) การขนส่ง
 - (4) การพลังงาน
 - (5) การเกษตรกรรม
 - (6) การเคหะและการพัฒนาชุมชน
 - (7) กิจการตำรวจ

⁶⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *เรื่องเดิม*, หน้า 226.

⁶¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 227-228.

(8) ระบบศาลยุติธรรม

(9) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวประกอบด้วย

(1) โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ได้แก่ ภารกิจด้านการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพ อาทิเช่น ถนน รางรถไฟ ท่าเทียบเรือ สนามบิน อ่างเก็บน้ำ ถังเก็บน้ำ การกำจัดขยะ เขื่อน ระบบการระบายน้ำ การชลประทาน การสื่อสารคมนาคม การพลังงานและไฟฟ้า และแก๊ส เป็นต้น

(2) โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ได้แก่ ภารกิจด้านการบริการสังคม อาทิเช่น การเคหะ การศึกษา การนันทนาการ การออกกฎระเบียบและการจัดหาสิ่งซึ่งชุมชนต้องการ ในลักษณะของการบริการด้านสังคม

(3) โครงสร้างพื้นฐานด้านการลงทุนเพื่อบุคคล ซึ่งเป็นภารกิจที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นรูปธรรม อาทิเช่น การให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาแก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งมีส่วนช่วยในการพัฒนาชุมชนได้อีกทางหนึ่งข้อที่น่าสังเกตในการจัดแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนต่าง ๆ นั้นคือ งานที่เกี่ยวข้องกับการบำรุงรักษามักจะซ้อนทับกันอยู่ และในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ละประเภทนั้นโดยส่วนมากรัฐบาลแห่งรัฐจะเป็นผู้มีอำนาจผูกขาด (Exclusive Power) ดำเนินการแต่ผู้เดียว

3.2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับการสร้างสรรค์นวัตกรรม และการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญา โดยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมและทรัพย์สินทางปัญญา คือ รัฐบาลชุดปัจจุบันของประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับงานวิจัยและพัฒนากับการสร้างนวัตกรรมในฐานะรากฐานที่สำคัญของการปฏิรูปเศรษฐกิจ⁶² โดยที่ผ่านมามียุทธศาสตร์ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ “Investing for Growth” ประกาศเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2540 เพิ่มการสนับสนุนนวัตกรรมโดยจัดสรรเงิน จำนวน 1.26 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย เป็นเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2542 เพื่อใช้เป็นทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนาการร่วมลงทุน (Venture Capital) และการเผยแพร่เทคโนโลยี

⁶²ซินดา รัชทรัพย์เมือง, การส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในสถาบันการศึกษาของออสเตรเลีย (รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550), หน้า 1-2.

2. ยุทธศาสตร์ “Knowledge and Innovation” ประกาศเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2542 กำหนดกรอบนโยบายใหม่และให้เงินอุดหนุนงานวิจัยและการฝึกอบรมด้านการวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในสถาบันการศึกษาของออสเตรเลีย

3. ยุทธศาสตร์ “Backing Australia's Ability” ประกาศเมื่อ เดือนมกราคม พ.ศ. 2544 กำหนดขึ้นจากการร่วมประชุมสุดยอด นวัตกรรมแห่งชาติ (National Innovation Summit) ในปี พ.ศ. 2543 ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับผู้แทนภาคธุรกิจการศึกษาและวิทยาศาสตร์ มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจด้วยความเป็นเลิศด้านงานวิจัย วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี การผลิตกำลังคนที่มีความสามารถสูงในด้านดังกล่าว รวมทั้งการเพิ่มโอกาสสนาแนวคิดใหม่ไปสู่การตลาด นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับความเข้มแข็งของระบบทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การส่งเสริมการนำแนวคิดและผลิตภัณฑ์ใหม่ไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์

ยุทธศาสตร์ “เสริมสร้างความสามารถของออสเตรเลีย: สร้าง อนาคตของชาติด้วยวิทยาศาสตร์ และนวัตกรรม” (Backing Australia's Ability: Building Our Future through Science and Innovation) นโยบายนวัตกรรมแห่งชาติให้ความสำคัญกับโครงการด้านวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยรัฐลงทุนด้วยงบประมาณสูงถึง 52 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย สำหรับการดำเนินงานช่วง 10 ปี ระยะแรกดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2545 ถึง พ.ศ. 2548-2549 ระยะที่สองดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2550 ถึง พ.ศ. 2553-2554 การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ ดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภารัฐมนตรีวิทยาศาสตร์และนวัตกรรม (Science and Innovation Ministerial Council) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและนักวิทยาศาสตร์ชั้นนำเป็นที่ปรึกษาการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในสถาบันการศึกษาของออสเตรเลีย

กระบวนการสร้างนวัตกรรมภายใต้ยุทธศาสตร์ Backing Australia's Ability เป็นการดำเนินงานร่วมกันของคณะกรรมการ ร่วมระหว่างรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรี 5 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ และการฝึกอบรม (Ministry of Education, Science and Training) กระทรวงอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและทรัพยากร (Ministry for Industry, Tourism and Resources) กระทรวงการสื่อสาร เทคโนโลยีสารสนเทศ และศิลปะ (Ministry for Communications, Information Technology and the Arts) กระทรวง สุขภาพ และภาวะ

สุขภาพ (Ministry for Health and Ageing) กับกระทรวงเกษตร ประมง และป่าไม้ (Ministry for Agriculture, Fisheries and Forestry)⁶³ โดยกระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย

1. Backing Research การสร้างความเข้มแข็งด้านความสามารถในการคิดและทำวิจัย
2. Backing Commercialisation การส่งเสริมการนำความคิด สร้างสรรค์ไปใช้ในเชิงพาณิชย์
3. Backing Skills การพัฒนาทักษะและรักษาผู้มีทักษะ

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียยังมีทำการตลาดและการส่งเสริมสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จที่เจ้าของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต้องให้ความรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น และให้เหตุผลว่าทำไมสินค้าถึงดีกว่าสินค้าที่คล้ายกันจากแหล่งอื่น โดยในฐานะที่เป็นสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่สร้างชื่อเสียงของตนมีศักยภาพมากขึ้นสำหรับการใช้ในทางที่ผิดและการละเมิดสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ทั้งนี้ เจ้าของควรมีการตรวจสอบตลาดและตรวจสอบให้แน่ใจว่าผู้ที่ได้รับสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ยังคงปฏิบัติตามกฎการรับรอง

ในฐานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันทำให้ผู้ผลิตสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถแยกแยะสินค้าจากสิ่งที่ไม่ใช่สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ และสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่ได้รับการลงทะเบียนจะให้สิทธิแก่เจ้าของในการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้าของประเทศออสเตรเลียที่จัดทำขึ้นเพื่อการเยียวยาทางแพ่งต่อการละเมิด รวมถึงคำสั่งศาลหรือความเสียหายโดยที่สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่ลงทะเบียนเป็นการใช้เครื่องหมายการค้าที่มีการรับรองแล้วยังสามารถได้รับการแจ้งเตือนเพื่อป้องกันและตรวจยึดการนำเข้าที่จะละเมิดสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้อีกด้วย⁶⁴

ดังที่กล่าวข้างต้น จึงถือเป็นแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับผลตอบแทนเป็นอย่างดี

⁶³ Joint Ministerial Announcement, **An Australian Government Initiatives: Backing Australia's Ability**, from http://backingaus.gov.au/min_announce.htm อ้างถึงใน ชนิตา รักษ์พลเมือง, *เรื่องเดิม*.

⁶⁴ Australian Government, IP Australia, **Managing and Enforcing a GI**, Retrieved May 8, 2019 from <https://www.ipaustralia.gov.au/trade-marks/understanding-trade-marks/types-trade-marks/certification-trade-mark/geographical>

3.3 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย

3.3.1 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ

3.3.1.1 ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ มีรูปแบบและมีขนาดที่แตกต่างกันอยู่มาก อีกทั้ง ไม่มีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับเดียวที่มีเนื้อหาครอบคลุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในทุกประเภท และกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก็มีลักษณะที่หลากหลาย ในที่นี้จึงได้ทำการแบ่งการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ การศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542⁶⁵

3.3.1.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2542

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2543

(3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

สำหรับลักษณะของกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นโดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นที่น่าสังเกตว่าจะมีแนวคิดของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำประการ

⁶⁵ ชนิตา รักษ์พลเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 33.

หนึ่ง และหน้าที่ที่อาจกระทำอีกประการหนึ่ง (ดังตัวอย่างในตารางที่ 2.2) ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน จึงควรกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นการประกันมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำก็เป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินการกิจหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมาช้านานตั้งแต่เริ่มมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยแรก (พ.ศ. 2476)

ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้อำนาจในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมซ้อนทับกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัดเพื่อไม่ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร การกำหนดภารกิจหน้าที่ก็จะมีลักษณะเฉพาะตามขนาดและศักยภาพขององค์กรของตนเองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งขอบเขตของภารกิจหน้าที่ออกเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ และหน้าที่ที่อาจกระทำ⁶⁶ สรุปได้ ดังต่อไปนี้

⁶⁶พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540; พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2542, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542; พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

ตารางที่ 4.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะของอบจ. เทศบาล อบต. กทม. และเมืองพัทยา

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	/	/	/		/	/	
2. ให้มีและบำรุงทางน้ำและบก	/	/	/	/	/	/	
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ		/	/	//	/	/	
4. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	/	/	/	/		/	
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ				/	/		
6. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	/	/	/		/	/	
7. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง		/	/		/	/	
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา		/	/		/	/	
9. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	//	/	/		/	/	
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	//	//	/	//	/	/	
11. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม	//	//	//		/	/	
12. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	//	/	/		/	/	
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้		//	/		/	/	
14. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก		//	/		/	/	
15. จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข	//	/	/	//	/	/	
16. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น		//	//		/	/	
17. ให้มีการสาธารณสุขการ	/	/	/	/	/	/	
18. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน และผู้พิการ	/	/	/	/	/	/	
19. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น				/		/	
20. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม				//		/	
21. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน	/	/	/		/	/	
22. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม		//	//		/	/	
23. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา							

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
24. การจัดการศึกษา		//	//	//	/	/	
25. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม		//	//	//	/	/	
26. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา							
27. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ		//	/		/	/	
28. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น				/	/	/	
29. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสพ และสถานบริการอื่น			/	//	/	/	
30. การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง	//			//			
31. การส่งเสริมการท่องเที่ยว				//			
32. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร				//			
33. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร				//			
34. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์				//	/		
35. ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว						/	
36. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร					/		
37. การจัดการจราจร					/		
38. การวิศวกรรมจราจร					/		
39. การขนส่ง		/	/		/		
40. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด							
41. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	//	//	//	//	/	/	
42. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์				//			
43. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินองค์การบริหารส่วนตำบล	/						
44. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	/						
45. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น	/						
	/						

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่	อบจ.	เทศบาล		
		ตำบล	เมือง	นคร
46. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น	/			
47. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น				
48. จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกระทรวง				

หมายเหตุ: / หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ

// หมายถึง หน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำ

2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542⁶⁷

การกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตราที่ 16 และ 17 ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะจัดแบ่งขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ขนาดอย่างชัดเจน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 31 เรื่อง (ตามมาตรา 16) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ซ้อนทับกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

⁶⁷ ชนิตา รักษ์พลเมือง, *เรื่องเดิม*, หน้า 37-41.

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องการจัดทำแผนการประสานงานให้ความร่วมมือ และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้ เนื่องจาก กิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 29 เรื่องด้วยกัน (ตามมาตรา 17)

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก คือ กรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่รวมกันสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรนั้นมีพื้นที่ไม่เต็มจังหวัด (ดังเช่น เมืองพัทยา) องค์กรนั้นจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ถ้าองค์กรดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัดและไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ซ้อนอยู่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้องค์กรนั้นมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ⁶⁸ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นสรุปได้ ดังต่อไปนี้

⁶⁸ มาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ตารางที่ 4.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมือง พัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
1. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทาง น้ำ และทางระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบ เรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุขการ	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบ อาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนา คุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ของท้องถิ่น	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อน หย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอ	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะ ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
	18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของ ท้องถิ่น

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมือง พัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
ภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	19. การจัดทำให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	20. การจัดทำมีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	23. การจัดทำมีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
20. การจัดทำมีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	24. จัดทำกิจกรรมได้อันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
22. การจัดทำมีและควบคุมการฆ่าสัตว์	26. การให้บริการเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ	27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
25. การผังเมือง	29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	
28. การควบคุมอาคาร	
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมือง พัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด	

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ได้มีการแยกจากกันอย่างเด็ดขาด ในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ซึ่งพื้นที่ในการให้บริการซ้อนทับกัน ในลักษณะเช่นนี้กฎหมายได้แก้ปัญหาด้วยการให้คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด ดังเช่น ในเรื่องของการศึกษา ซึ่งทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 17) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา (มาตรา 16) ต่างก็มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวเมื่อเป็นเช่นนั้นคณะกรรมการ ฯ อาจกำหนดให้ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล รับผิดชอบการศึกษาในระดับประถมศึกษา ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา เป็นต้น

นอกจากนี้ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมาย รัฐอาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน และในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินการ หรืออาจร้องขอให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนให้ แล้วแต่กรณี หรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการกำหนดขอบเขตของภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทั้งสองส่วนซึ่งยังมีผลบังคับด้วยกันทั้งคู่ นั้น มีลักษณะแตกต่างกันในบางลักษณะ โดยในส่วนของกฎหมายเฉพาะการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของ

แต่ละหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความชัดเจนและไม่มีความซ้ำซ้อนกันมากนักโดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการทับซ้อนกันของพื้นที่ ในขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น จะกำหนดกรอบของภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็ทำให้บทบาทในการให้บริการสาธารณะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชัดเจน และอาจเกิดความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ปัญหานี้กฎหมายก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการฯ เป็นผู้กำหนดแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดภารกิจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ในส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะความต้องการที่จะให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองตนเองเพิ่มขึ้น โดยการพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจหน้าที่ที่ระบุในกฎหมายเฉพาะแล้ว ภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจฯ จึงมีปริมาณและขอบข่ายที่กว้างขวางกว่ามาก

3.3.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือ

หน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมิบัพัญญูติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย⁶⁹

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 250 ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยในวรรคแรกมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นั่นคือ การมีกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือการที่ต้องออกกฎหมายมารองรับเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยจะกำหนดอย่างไรหรือจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ไว้ในวรรคสองว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน

⁶⁹มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2560)

นอกจากนี้ จะเห็นว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการได้นั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ตามมาตรา 16-19 ดังนี้

มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด⁷⁰

มาตรา 17 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

⁷⁰ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุม

โรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมาย อื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด⁷¹

มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17”

มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม มาตรา 16

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการ

⁷¹ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตาม
มาตรา 16 และมาตรา 17⁷²

ซึ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16-19 ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจและ
หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของ
ประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 16 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของแต่ละเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าให้ต้องมี
ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบใดบ้างเพื่อประโยชน์ของประชาชน
ในท้องถิ่นของตน ในมาตรา 17 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะที่แตกต่างออกไปจากมาตรา 16 ตามที่
กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนในมาตรา 18 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในส่วนของกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และ 17 และในส่วนของมาตรา 19
วรรคแรกเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่
จังหวัดที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และวรรคสองเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็น
องค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16
และ 17

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดลักษณะหรือรูปแบบของระบบ
บริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดระบบบริการ
สาธารณะในท้องถิ่นของตนอย่างไรในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญและตอบสนองความต้องการ
ของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้มีในส่วนของการบัญญัติเพื่อให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยตรง หากแต่คงมี
เพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์และการ
ส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทาง
ปัญญาในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความเจริญเติบโตทาง
เศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยตรง ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในส่วน

⁷² มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่งตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้ว จึงอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการส่งเสริมได้โดยตรงเนื่องจากปัญหาความไม่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายหรือความไม่มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดังกล่าว

อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ฉ. (1) และ (2) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(1) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(2) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ⁷³

ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 258 ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศที่รัฐจะต้องดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ โดยตามมาตรา 258 ฉ. (1) เพื่อให้ไม่มีอุปสรรคในการแข่งขันของประเทศและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้ประเทศและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนโดยมีภูมิคุ้มกันที่ดีต่อไป รวมถึงในมาตรา 258 ฉ. (2) เพื่อทำให้เกิดผลในการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังกล่าวโดยสามารถแข่งขันทางการค้าของประเทศได้ที่ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตได้ต่อไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้ง

⁷³ มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2560)

พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ⁷⁴

ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 76 วรรคแรก ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น จะเห็นว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทยนั้น ยังถือว่าไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะสำหรับเรื่องดังกล่าว คงมีเพียงขอบเขตกว้าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นเท่านั้น

⁷⁴ มาตรา 76 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2560)

บทที่ 4

การวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

ปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้างต่อสถานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่ได้รับความรู้ความเข้าใจและการขาดองค์ความรู้ที่ครบถ้วนของประชาชนในกระบวนการสำหรับการดำเนินการปกป้องสิทธิของตนเอง ทำให้ภาพรวมของประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่น้อยมาก ดังนั้น ภายใต้ความสอดคล้องกันกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งสำคัญที่ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการปกครองตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงต้องช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างทั่วถึง

ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะเสนอการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ตลอดจนการเปรียบเทียบกับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในต่างประเทศ

4.1 การวิเคราะห์ปัญหาหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 250 นั้นได้กำหนดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองโดยมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นั่นคือ การมีกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือการที่ต้องออกกฎหมายมารองรับ

เป็นกฎหมายลำดับรอง โดยจะกำหนดอย่างไรหรือจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ไว้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในประเด็นนี้ มีการวางหลักเกณฑ์ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนขั้นพื้นฐานเป็นอย่างไร และขั้นที่สูงกว่าขั้นพื้นฐานเป็นอย่างไร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดจะทำได้มากน้อยเพียงใด ก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์รายได้ หรืองบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ควรต้องมีด้วย

ในส่วนของการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณะ ซึ่งได้วางหลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง หรือร่วมกันทำ หรือมอบหมายให้ทำก็ได้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถึงศักยภาพและความสามารถของตนเองว่า มีบริการสาธารณะใดที่จะสามารถดำเนินการได้เอง บริการสาธารณะใดที่ต้องร่วมดำเนินการกับคนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ หรือบริการสาธารณะใดที่ต้องมีการมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ เห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายสหการ หรือกฎหมายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดูแล รวมทั้งจัดทำกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้ ซึ่งหมายความว่า รัฐต้องมีกลไกหรือเครื่องมือเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้ของตนเอง” โดยกลไกและเครื่องมือที่ควรจะเป็นกลไกเชิงกฎหมาย เช่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่มี

ความก้าวหน้าไปมากกว่ากฎหมายเดิม กฎหมายที่เปิดให้ท้องถิ่นทำกิจการพาณิชย์หรือเปิดให้จัดทำเทศพาณิชย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะไว้ด้วย ซึ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 16-19 ดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 16 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าให้ต้องมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบใดบ้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ในมาตรา 17 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะที่แตกต่างกันไปออกไปจากมาตรา 16 ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ส่วนในมาตรา 18 เป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และ 17 และในส่วนของมาตรา 19 วรรคแรกเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัดที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และวรรคสองเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัดที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 และ 17

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดลักษณะหรือรูปแบบของระบบบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนอย่างไรในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้มีในส่วนของบทบัญญัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยตรง หากแต่คงมีเพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้าง ๆ กล่าวคือในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลต่อสถานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยตรง ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือในส่วนของสิ่งบ่งชี้

ทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่งตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้ว จึงอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการส่งเสริมได้โดยตรงเนื่องจากปัญหาความไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือความไม่มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หากเชื่อมโยงกับแนวทางในการทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศจีน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจีนให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยมีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งได้มีการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับขึ้นใหม่เกี่ยวกับแนวทางในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างระมัดระวังรอบคอบภายใต้กรอบของกฎหมาย มีการดำเนินการพิเศษเกี่ยวกับการปกป้องและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างแข็งแกร่ง โดยมีการจัดตั้งกลุ่มปฏิบัติการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และมีการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในทุกระดับซึ่งกระจายอยู่ทุกพื้นที่ในระดับมณฑลหรือส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวนี้ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจสำหรับการส่งเสริม ป้องกัน และคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของมณฑลเจ้อเจียง มีการปรับปรุงการฝึกอบรมการป้องกันและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมาย เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นของการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่ประชาชน รวมถึงมีการทำความร่วมมือกับภายนอกและการแลกเปลี่ยนการดำเนินการ เพื่อส่งเสริมความร่วมมือแลกเปลี่ยนกับองค์กรทรัพย์สินทางปัญญาต่างประเทศ ซึ่งมณฑลเจ้อเจียงได้รับการตั้งกลุ่มความร่วมมือด้านทรัพย์สินทางปัญญากับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประเทศในยุโรปด้วย เพื่อสร้างความเข้าใจและความไว้วางใจในระหว่างกันด้วย ด้วยเหตุนี้ ทำให้ในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างทั่วถึงและรวดเร็วเนื่องจากส่วนท้องถิ่นของประเทศจีนนั้นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ภายใต้กฎหมาย

ส่วนแนวทางของประเทศออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินทางปัญญาถือเป็นเรื่องสำคัญ ทำให้มีการตรากฎหมายที่ให้สิทธิพิเศษเหนือสิ่งอื่นใดสำหรับข้อมูลความรู้หรือการคิดค้นที่ทำให้ประเทศมีการพัฒนามากยิ่งขึ้น โดยเน้นในกรณีของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เช่น ไวน์ออสเตรเลีย เป็นต้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงการมีอยู่ของกลไกที่อธิบายว่า สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ในการพัฒนาประเทศได้ในทุกระดับ การตรากฎหมายดังกล่าวก็เพื่อให้ส่วนท้องถิ่นในฐานะที่ใกล้ชิดกับชุมชนได้ช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนต่อไป

กล่าวโดยสรุป การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยเฉพาะส่งผลให้เกิดปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้อย่างทั่วถึงและประสบ

ความสำเร็จอย่างแท้จริง ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดบทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

4.2 การวิเคราะห์ปัญหาหน่วยงานส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 258 ได้กำหนดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศที่รัฐจะต้องดำเนินการในด้านเศรษฐกิจ โดยตามมาตรา 258 ฉ. (1) เพื่อให้ไม่มีอุปสรรคในการแข่งขันของประเทศและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อให้ประเทศและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนโดยมีภูมิคุ้มกันที่ดีต่อไป รวมถึงในมาตรา 258 ฉ. (2) เพื่อทำให้เกิดผลในการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังกล่าวโดยสามารถแข่งขันทางการค้าของประเทศได้ที่ส่งผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตได้ต่อไป

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่ได้รับความรู้ความเข้าใจและการขาดองค์ความรู้ที่ครบถ้วนของประชาชนในกระบวนการสำหรับการดำเนินการปกป้องสิทธิของตนเอง ทำให้ภาพรวมของประชชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่น้อยมาก ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความสำเร็จในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องการดำเนินการบางประการของรัฐเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและไม่มีบุคลากรที่มีองค์ความรู้ที่ทำหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่พร้อมที่จะถ่ายทอดความรู้สู่ประชาชนซึ่งเป็นผลมาจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดขอบเขตของอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายได้โดยเฉพาะนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม หากเชื่อมโยงแนวทางของประเทศจีนในการเสริมสร้างองค์ความรู้และความเข้าใจให้กับผู้ทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์แล้วแล้ว ประเทศจีนมีการฝึกอบรมบุคลากรมีอาชีพในสาขานี้ โดยในประเทศจีนมีการประกาศใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการเผยแพร่อย่างแพร่หลายผ่านสื่อและการเผยแพร่ผ่านวิดีโอเทปการศึกษาจำนวนมาก และมีการแยกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจะมีการจัดเวทีให้

ความรู้ด้านกฎหมายและชั้นเรียนฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุกคนด้วย มีการกำหนดกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานสำหรับการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นไปอย่างเป็นขั้นตอนแต่เป็นกลไกระยะยาวที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งมณฑลเจ้อเจียงได้มีความเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นแห่งแรกโดยมีการส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมาย ไปให้คำปรึกษาด้านทรัพย์สินทางปัญญาและการปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญากับประชาชนในนิทรรศการและงานสาธารณะทั่วไป และมีการเผยแพร่และการฝึกอบรมด้านทรัพย์สินทางปัญญาอย่างต่อเนื่องให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ทางสังคมเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนที่นำทางและหนังสือคู่มือเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินทางปัญญาให้กับท้องถิ่น เพื่อใช้ในการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป ด้วยเหตุนี้ จะทำให้ในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์สามารถได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างทั่วถึงและรวดเร็วเนื่องจากประชาชนมีองค์ความรู้ในการดำเนินตามกระบวนการเพื่อขอรับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ในกรณีของประเทศออสเตรเลียก็เช่นเดียวกับประเทศจีน แนวทางในการดำเนินการจะเป็นไปในลักษณะของการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรสำหรับงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งถือว่าประสบความสำเร็จในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศอย่างยิ่ง

กล่าวโดยสรุป การขาดบุคลากรของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสำหรับการทำหน้าที่โดยตรงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ทำให้เกิดปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในระดับท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ต้องมีการจัดให้มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงมีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรสำหรับงานด้านทรัพย์สินทางปัญญาจะสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ดียิ่งขึ้น

4.3 การวิเคราะห์ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์

บัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 76 ได้กำหนดเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความ

ข้อสัจธรรมของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของภาครัฐในส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบราชการส่วนกลาง กล่าวคือ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ระบบราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด และรวมถึงระบบราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น ที่ไม่สามารถส่งเสริมและสร้างกลไกให้มีการเข้าถึงระบบคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการ รวมถึงข้อจำกัดของหน่วยงาน บุคลากร งบประมาณขององค์กร การวางแผนกลยุทธ์ และการทำงานเชิงรุกที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบอย่างสอดคล้องกัน โดยจะเห็นได้ว่า ส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่ตั้งอยู่ในศูนย์ราชการของแต่ละจังหวัดเอง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำและส่งต่อคำขอเพื่อคุ้มครองสิทธิไปยังส่วนกลางหรือกรมทรัพย์สินทางปัญญากลับไม่มีบทบาทและการทำงานในเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านกฎหมายเทคนิคที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้านในการดำเนินการ หรือส่วนท้องถิ่นนั่นเองในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับชุมชนมากที่สุดก็ได้มีกระบวนการในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมเชิงประจักษ์มากเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นด้านการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว การส่งเสริมการเข้าถึงระบบและกลไกของภาครัฐในการดำเนินการที่ค่อนข้างมีข้อจำกัด หรือแม้แต่การสร้างเครือข่ายภาครัฐและภาคเอกชนหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประสานความร่วมมือในการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ต่อไป

ดังนั้น จากที่กล่าวข้างต้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับระบบการดำเนินงาน ระบบความสัมพันธ์ และระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงบูรณาการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่และสามารถทำงานได้อย่างสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย

อย่างไรก็ตาม หากเชื่อมโยงกับแนวทางในการทำงานแบบบูรณาการของประเทศไทย ซึ่งมีความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะในส่วนของสิ่งบ่งชี้

ทางภูมิศาสตร์ ซึ่งยึดมั่นในหลักการของระบบกฎหมายในทุกภาคส่วน กล่าวคือ “จะต้องมีกฎหมายที่จะปฏิบัติตาม ทุกคนควรปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และผู้ใดละเมิดกฎหมายจะต้องได้รับการจัดการ” ซึ่งรัฐบาลในทุกระดับจะต้องมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกัน เพื่อส่งเสริมงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งถือว่าประเทศจีนมีระบบกฎหมายคุณภาพสูงเพื่อการคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวที่ทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันอย่างเป็นขั้นตอน ทำให้ขอบเขตสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นมีขอบเขตที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลของการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ทำให้การส่งเสริมการเข้าถึงระบบและกลไกของภาครัฐในการดำเนินการที่ค่อนข้างไม่มีข้อจำกัด หรือแม้แต่การสร้างเครือข่ายภาครัฐและภาคเอกชนหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประสานความร่วมมือในการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญานั้นสามารถทำได้อย่างประสบความสำเร็จ และสำหรับประเทศออสเตรเลียก็มีการพัฒนานโยบายสำหรับความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการ โดยมีความพยายามในการแก้ปัญหาทรัพย์สินทางปัญญาที่มีการทำงานแบบแยกส่วนระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลในหลายแห่งซึ่งมีการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะกฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่เพิ่มความซับซ้อนของกฎหมายในด้านนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาและการส่งเสริมการทำงานร่วมกันอย่างเป็นขั้นตอนที่ยั่งยืน ดังกล่าวนี ทำให้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของทั้งประเทศจีนและออสเตรเลียได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพตามไปด้วยอย่างเห็นได้ชัด

กล่าวโดยสรุป การทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการในการส่งเสริมสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ทำให้เกิดปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์อย่างทั่วถึงและเกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การทำงานร่วมกันของทั้งสามภาคส่วนอย่างสอดคล้องและเป็นขั้นตอนแบบบูรณาการการทำงานกันเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้เกิดความคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้อย่างสะดวกรวดเร็ว จะทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4.4 การวิเคราะห์แนวทางเพื่อกำหนดขอบเขตของอำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมช่วยในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมาย

4.4.1 การกำหนดอำนาจเฉพาะของหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายในลักษณะของข้อกำหนดของท้องถิ่น

บทบัญญัติของกฎหมายมีการกำหนดลักษณะหรือรูปแบบของระบบบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนอย่างไรในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีในส่วนของบทบัญญัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยเฉพาะที่ก่อให้เกิดปัญหาทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิดังกล่าวเป็นการเฉพาะ จึงทำให้ทรัพย์สินทางปัญญาในลักษณะที่ใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุดในส่วนหนึ่งของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้นไม่ได้รับการส่งเสริมและผลักดันให้เกิดขึ้นเท่าที่ควร ส่งผลต่อสถานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ดังนั้น การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรมีแนวทางที่เหมาะสมคือการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของอำนาจเฉพาะในลักษณะของข้อกำหนดท้องถิ่น ที่เป็นข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับซึ่งตราโดยราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องที่เป็นปัญหาได้หรือไม่ เพราะหากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ ก็จะไม่สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเช่นนั้นได้ หรือถ้ามีบทบัญญัติเกี่ยวข้องแต่ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงขนาดนั้นก็ไม่สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยก่อนที่จะตราข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้น โดยหากตีความในปัญหาดังกล่าวแล้ว อาจเป็นไปได้ในส่วนของ การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้าได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ดังนั้น การส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ในการที่จะต่อยอดเพื่อการพาณิชย์และการลงทุนต่อไป รวมถึงอาจเป็นไปได้ในส่วนของ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่ต้องการจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เป็นข้อบังคับโดยเฉพาะที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายได้ต่อไป

4.4.2 การทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และส่งต่อคำขอเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญา ไปยังราชการส่วนกลางโดยตรง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมีการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักของการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งในส่วนของ การคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญานั้นเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ในระบบราชการส่วนกลางคือกรมทรัพย์สินทางปัญญา และส่วนภูมิภาคคือสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในการให้บริการสำหรับคำแนะนำและการส่งต่อเรื่องสำหรับการยื่นคำขอรับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ เนื่องจากข้อจำกัดของหน่วยงานบุคลากร งบประมาณ การวางแผนกลยุทธ์ หรือแม้แต่การทำงานเชิงรุก เป็นต้น รวมถึง หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคเองในส่วนของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานการให้คำแนะนำและการส่งต่อคำขอไปยังกรมทรัพย์สินทางปัญญาเองกลับไม่มีบทบาทและการทำงานในเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่ข้อจำกัดด้านกฎหมายเทคนิคเฉพาะของระบบกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและการทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานส่งต่อคำขอจดทะเบียนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งตั้งอยู่ในศูนย์ราชการของแต่ละจังหวัด ไม่อาจดำเนินการเพื่อส่งเสริมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึง ทำให้ยังไม่สามารถส่งเสริมและสร้างกลไกให้มีการเข้าถึงระบบการให้คุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แต่อย่างใด โดยในปัจจุบันการขอรับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางปัญญานั้น หากไม่ได้ยื่นคำขอรับความคุ้มครองที่กรมทรัพย์สินทางปัญญาโดยตรงก็สามารถยื่นโดยวิธีอื่น หรือโดยผ่านสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่มีในแต่ละจังหวัดเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการได้รับความคุ้มครองสิทธิและความไม่เท่าเทียมและทั่วถึงในเรื่องดังกล่าวในระดับชุมชน ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวจะสามารถจัดการและควบคุมได้หากการทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปในลักษณะของหน่วยงานที่ให้คำแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และสามารถส่งต่อเรื่องยื่นคำขอมายังส่วนกลางคือกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้โดยตรง ซึ่งดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงขั้นตอนของการทำงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามากยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นว่าให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ นั่นคือ การมีกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือการที่ต้องออกกฎหมายมารองรับเป็นกฎหมายลำดับรอง โดยจะกำหนดอย่างไรหรือจะมีหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ไว้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน

ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยเป็นการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ว่าให้ต้องมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะหรือรูปแบบใดบ้างเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ซึ่งจะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติของกฎหมาย การกำหนดลักษณะหรือรูปแบบของระบบบริการสาธารณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องจัดระบบบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนอย่างไรในลักษณะกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้มีส่วนของการบัญญัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาไว้โดยตรง หากแต่

คงมีเพียงในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างกว้าง ๆ กล่าวคือ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนเท่านั้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยตรง ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ของประเทศ ซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญาประเภทหนึ่งตามที่ได้เคยกล่าวไปแล้ว จึงอาจยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือได้รับการส่งเสริมได้โดยตรงเนื่องจากปัญหาความไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือความไม่มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น การให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ โดยมีการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทางปัญญาและการกำหนดกฎระเบียบและข้อบังคับขึ้นใหม่เกี่ยวกับแนวทางในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาอย่างระมัดระวังรอบคอบภายใต้กรอบของกฎหมาย การจัดตั้งกลุ่มปฏิบัติการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา และการจัดตั้งสำนักงานคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาซึ่งกระจายอยู่ทุกพื้นที่ รวมถึงการปรับปรุงการฝึกอบรมการป้องกันและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมาย เพื่อความเข้าใจที่ดีขึ้นของการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาให้แก่ประชาชน อีกทั้ง การทำความร่วมมือกับภายนอกและการแลกเปลี่ยนการดำเนินการเพื่อส่งเสริมความร่วมมือแลกเปลี่ยนกับองค์กรทรัพย์สินทางปัญญาต่างประเทศจะสามารถช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของปัญหาของการไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสถานะความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่ได้รับความรู้ความเข้าใจและการขาดองค์ความรู้ที่ครบถ้วนของประชาชนในการปกป้องสิทธิของตนเอง ทำให้ภาพรวมของประชชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่น้อยมาก ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความสำเร็จในการส่งเสริมและคุ้มครองดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับการดำเนินการบางประการของรัฐเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ส่วนภูมิภาคในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและมีองค์ความรู้ที่ครบถ้วนเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่พร้อมที่จะถ่ายทอดสู่ประชาชน เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายในทรัพย์สินทางปัญญาต่อไปอย่างยั่งยืน ซึ่งดังกล่าวต้องมีการเผยแพร่ออกไปอย่างแพร่หลายและมีการแยกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการจัดให้ความรู้ด้านกฎหมายและฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุกคนด้วย มีการกำหนดกลไกการบริหารที่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานสำหรับการป้องกันและคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งเป็นไปอย่างเป็นขั้นตอนแต่เป็นกลไกระยะยาวที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการส่งเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมายไปให้คำปรึกษาด้านทรัพย์สินทางปัญญาและการปกป้องคุ้มครอง

สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญากับประชาชนในนิทรรศการและงานสาธารณะทั่วไป และมีการเผยแพร่และการฝึกอบรมด้านทรัพย์สินทางปัญญาอย่างต่อเนื่องให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ทางสังคมเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนที่นำทางและหนังสือคู่มือเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินทางปัญญาให้กับท้องถิ่น เพื่อใช้ในการเผยแพร่ความรู้สู่ประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

นอกจากนี้ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการที่รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้ง ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐว่าจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยจะเห็นได้ว่า ปัญหาของภาครัฐทั้งในส่วนของระบบราชการส่วนกลาง กล่าวคือ กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ระบบราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ สำนักงานพาณิชย์จังหวัด รวมถึงส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เป็นต้น ที่ไม่สามารถส่งเสริมและสร้างกลไกให้มีการเข้าถึงระบบคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากการขาดความเชื่อมโยงในการทำงานแบบบูรณาการ รวมถึงข้อจำกัดของหน่วยงาน บุคลากร งบประมาณขององค์กร การวางแผนกลยุทธ์ และการทำงานเชิงรุกที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบอย่างสอดรับกัน โดยจะเห็นได้ว่า ส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานพาณิชย์จังหวัดที่ตั้งอยู่ในศูนย์ราชการของแต่ละจังหวัดเอง ในฐานะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำและส่งต่อคำขอเพื่อคุ้มครองสิทธิในทางทรัพย์สินทางปัญญาไปยังส่วนกลางหรือกรมทรัพย์สินทางปัญญากลับไม่มีบทบาทและการทำงานในเชิงรุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จากที่กล่าว จึงจำเป็นต้องมีการปรับระบบการดำเนินงาน ระบบความสัมพันธ์ และระบบการทำงานแบบเชื่อมโยงบูรณาการ ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ และสามารถทำงานได้อย่างสอดรับกันอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินทาง

ปัญญาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย ที่อาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้กฎหมายมีความเหมาะสมมากขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศมีความพยายามในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งยึดมั่นในหลักการของระบบกฎหมายในทุกภาคส่วน ที่จะต้องมีกฎหมายที่จะปฏิบัติตาม ซึ่งทุกคนควรปฏิบัติตามกฎหมาย กฎหมายต้องบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และผู้ใดละเมิดกฎหมายจะต้องได้รับการจัดการ ซึ่งรัฐบาลในทุกระดับจะต้องมีการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกัน เพื่อส่งเสริมงานด้านทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งถือว่าประเทศจีนมีระบบกฎหมายคุณภาพสูงเพื่อการคุ้มครองในเรื่องดังกล่าว ที่ทุกภาคส่วนทำงานร่วมกันอย่างเป็นขั้นตอน ทำให้ขอบเขตสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่จะได้รับความคุ้มครองนั้นมีขอบเขตที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากลของการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ทำให้การส่งเสริมการเข้าถึงระบบและกลไกของภาครัฐในการดำเนินการที่ค่อนข้างไม่มีข้อจำกัด หรือแม้แต่การสร้างเครือข่ายภาครัฐและภาคเอกชนหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อประสานความร่วมมือในการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญานั้นสามารถทำได้อย่างประสบความสำเร็จ

การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงควรมีแนวทางเพื่อการกำหนดอำนาจและหน้าที่อย่างเหมาะสมให้กับหน่วยงานส่วยท้องถิ่นในรูปแบบของอำนาจเฉพาะในลักษณะของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในบางประการ หรือการข้อกำหนดท้องถิ่นที่เป็นข้อบังคับ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับซึ่งตราโดยราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่นในเรื่องที่เป็นปัญหาได้หรือไม่ เพราะหากไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ ก็จะไม่สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเช่นนั้นได้ หรือถ้ามีบทบัญญัติเกี่ยวข้องแต่ไม่ได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงขนาดนั้นก็ไม่สามารถออกข้อกำหนดของท้องถิ่นนั้นได้เช่นเดียวกัน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยก่อนที่จะตราข้อกำหนดของท้องถิ่นขึ้น หากตีความในปัญหาดังกล่าวแล้ว อาจเป็นไปได้ในส่วนของการพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันทางการค้า ดังนั้นการส่งเสริมในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องมีการส่งเสริมและคุ้มครองในเรื่องของความคิดหรือทรัพย์สินทางปัญญาในการที่จะต่อยอดเพื่อการพาณิชย์และการลงทุนต่อไป รวมถึงอาจเป็นไปได้ในส่วนของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องการจัดทำข้อกำหนดของท้องถิ่นที่เป็นข้อบังคับโดยเฉพาะที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่นในการช่วยส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมายได้ต่อไป รวมถึง การส่งเสริมและสร้างกลไกให้มีการเข้าถึงระบบการให้คุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ตามกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการได้รับความคุ้มครองสิทธิและความไม่เท่าเทียมและทั่วถึงในเรื่องดังกล่าวในระดับ

ชุมชน จะสามารถจัดการและควบคุมได้หากการทำหน้าที่ของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปในลักษณะของหน่วยงานที่ให้คำแนะนำและสามารถส่งต่อเรื่องยื่นคำขอมายังส่วนกลางคือกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้โดยตรง ซึ่งดังกล่าวอาจต้องมีการปรับปรุงขั้นตอนของการทำงานและการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ได้มากยิ่งขึ้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงอำนาจหน้าที่

5.2.1.1 การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการเฉพาะในส่วนของการส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาของท้องถิ่นเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยให้มีหน่วยงานที่มีบุคลากรประจำของแต่ละท้องถิ่นที่มีหน้าที่จัดการและดูแลเกี่ยวกับด้านทรัพย์สินทางปัญญาของชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานให้คำแนะนำ ถ่ายทอดองค์ความรู้ และส่งต่อคำขอรับความคุ้มครองสิทธิในสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์มายังราชการส่วนกลางได้โดยตรง

5.2.1.2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะของข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติ

เสนอให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในลักษณะของข้อกำหนดของท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อส่งผลทางด้านการพาณิชย์และส่งเสริมการลงทุนอันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญา รวมถึงการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาด้วย

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของรัฐ

เสนอให้มึนโยบายเพื่อการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดภาคการค้าการลงทุน สร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ และสามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ โดยการพัฒนาระบบความคุ้มครองให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและส่งเสริมการจดทะเบียนเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มกับผลิตภัณฑ์ภายใต้สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์นั้น นอกจากนี้ ต้องมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และจัดอบรมให้ข้อมูลความรู้แก่ท้องถิ่นและชุมชนอยู่เสมอ เพื่อเสริมสร้างความตระหนักให้เห็นความสำคัญ ความตระหนักรู้ และความเข้าใจถึงสิทธิและประโยชน์ของทรัพย์สินทางปัญญาอย่างรอบด้าน เพื่อกระตุ้นให้เกิดทรัพย์สินทางปัญญาในระดับท้องถิ่นในส่วนของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ที่สามารถได้รับความคุ้มครองสิทธิและใช้ประโยชน์จากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ดังกล่าวได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

- กรมทรัพย์สินทางปัญญา. **ความรู้เบื้องต้นด้านทรัพย์สินทางปัญญา**. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์
พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2558
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา. **ความรู้เบื้องต้นด้านทรัพย์สินทางปัญญา**. ค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2562
จาก <http://sci.uru.ac.th/rmu/doc/intellectual-property.pdf>
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา. **อาสาศึกษาทรัพย์สินทางปัญญา (อสทป.)**. ค้นวันที่ 14 พฤษภาคม
2562 จาก <http://www.ipthailand.go.th>
- กรมทรัพย์สินทางปัญญา, กลุ่มสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์. **ความรู้เบื้องต้น เรื่องสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์**.
ค้นวันที่ 17 พฤษภาคม 2562 จาก <http://www.ipthailand.go.th>
- กระทรวงพาณิชย์, สำนักบริหารกิจการต่างประเทศ. **ประโยชน์ของสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์**. ค้นวันที่
21 พฤษภาคม 2562 จาก https://www.moc.go.th/images/Agencies_Information/Trade_Situation/Commercial_Bruxelles/138.pdf
- โกวิท พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพมหานคร:
บพิธการพิมพ์, 2542.
- ชนิดา รัชกุลพลเมือง. **การส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในสถาบันการศึกษาของออสเตรเลีย**.
รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550.
- ไตรรงค์ ไตรกระแสน. **ข้อสังเกตเกี่ยวกับเงื่อนไขในการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย**.
ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6972/6972126_0002.PDF
- ธนิต ชังถาวร และเฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. **การจัดการด้านทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property)**. ใน **การฝึกอบรมหลักสูตรการจัดการนวัตกรรมสำหรับผู้บริหาร สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี**. กุมภาพันธ์ 2549.
- ธนศวรรค์ เจริญเมือง. **แนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจ**. กรุงเทพมหานคร:
179 การพิมพ์, 2525.
- ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด
แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.**

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ**

เปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.

นธป. กลุ่มที่ 3 และนธป. กลุ่มที่ 4. สาธารณรัฐประชาชนจีน. ใน **การอบรมหลักสูตรนิติธรรมเพื่อ
ประชาธิปไตย รุ่นที่ 6.** 24 กันยายน 2561 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

นพรัตน์ วงศ์วิทยาพาณิชย์. **การปกครองท้องถิ่นจีนในปัจจุบัน. วารสารการเมืองการปกครอง
ประชาสังคม-การบริหารท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น-นโยบายของรัฐ.** 5, 1
(กันยายน 2557-กุมภาพันธ์ 2558).

นิภา ไชยเสวต. **ความเป็นอิสระในการบริหารกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่น.** ปัตตานี:

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2537.

ปรีห์กมล ถนอมศักดิ์ชัย. **สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์.** ค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 จาก

http://www.prd.go.th/download/article/article_20171003102716.pdf

ปิยะนุช ลือพงศ์ศักดิ์. **เชียงใหม่ประกาศเดินทางปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา.** ค้นวันที่ 7

พฤษภาคม 2562 จาก <https://thaibizchina.com>

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 114 ก (17 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116, 15 ก (10 มีนาคม 2540).

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 116,

9 ก (24 กุมภาพันธ์ 2542).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528. **ราชกิจจานุเบกษา.** 102, 115

(พิเศษ) (31 สิงหาคม 2528).

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.** 120 ก, 21

(29 พฤศจิกายน 2542).

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2542. **ราชกิจจานุเบกษา.**

116, 40 ก (20 พฤษภาคม 2542).

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540. **ราชกิจจานุเบกษา.** 114, 62 ก

(31 ตุลาคม 2540).

พิพัฒน์ วงศ์โรจน์. **การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วน**

จังหวัด: สถานภาพ ความสัมพันธ์และผลกระทบทางการเมืองระดับท้องถิ่น.

งานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2541.

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศูนย์ทรัพย์สินทางปัญญาและบ่มเพาะวิสาหกิจ. **ประโยชน์ของสิ่งปงชี้ทางภูมิศาสตร์.** ค้นวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 จาก <http://tuipi.tu.ac.th/tuip06.php>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560). **ราชกิจจานุเบกษา.** 134, 40 ก (6 เมษายน 2560).
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศกร, ฤทธิย ยลชญาวงศ์ และรวินศ์ ศรีทองรุ่ง. ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน **การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 “การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”.** กรกฎาคม 2560.
- ลิขิต ธีรเวคิน. **วิวัฒนาการการเมืองการปกครองของไทย.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สมบูรณ์ สุขสำราญ. การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. **วารสารราชบัณฑิตยสถาน.** 27, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2545): 353-354.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. **หลักกฎหมายมหาชน (Principle of Public Law).** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2554.
- สุรพล หารัญดา. **บทบาท กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น จังหวัดกาฬสินธุ์.** สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2556.
- อำนวยการ บัญญัตินโมตรี. แนวคิดการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. **วารสารการเมืองการปกครอง การบริหารการจัดการ-การบริหารทรัพยากรมนุษย์-นโยบาย.** 6, 1 (กันยายน 2558-กุมภาพันธ์ 2559): 26-27.
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, 2523.
- Australian Government, IP Australia. **Managing and Enforcing a GI.** Retrieved May 8, 2019 from <https://www.ipaustralia.gov.au/trade-marks/understanding-trade-marks/types-trade-marks/certification-trade-mark/geographical>
- China National Intellectual Property Administration (CNIPA). **Report on the Intellectual Property Rights Protection in Zhejiang Province in 2004.** Retrieved May 17, 2019 from <http://english.sipo.gov.cn/law policy/white/915580.htm>

- de LAUBADERE, André. **Traité de droit administratif, Tome I**, 8e éd. Paris: LGDJ, n.d. อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- EISENMANN, Charles. Définition et structure du droit administratif; année 1951-1952. In **Cours de droit administratif, Tome I**. Paris: LGDJ, 1982. อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif: préface à la**, 11 e éd. Paris: n.p., 1927 อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- Humes IV, Samuel. **Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government**. New York: Harvester Wheatsheaf in Association with the International Union of Local Authorities, 1991.
- JEZE, Gaston. **Principe généraux du droit administratif Tome II**. Paris: n.p., n.d. อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm
- Joint Ministerial Announcement. **An Australian Government Initiatives: Backing Australia's Ability**. from http://backingaus.gov.au/min_announce.htm อ้างถึงใน ชนิตา รักษ์พลเมือง. **การส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาในสถาบันการศึกษาของออสเตรเลีย**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, 2550.
- ODENT, Raymond. Cours de Contentieux administrative. In **Les cours du droit 1977-1981**. Paris: n.p., n.d. อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย**. ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm

PISIER-KOUCHNER, Evelyne. **Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon DUGUIT.** Paris: LGDJ, 1972 อ้างถึงใน ธีระชัย จาตุรนต์สวัสดิ์. **ทฤษฎีบริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส: ข้อความคิด แนวทางการใช้ และระบบกฎหมาย.** ค้นวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 จาก http://thaiaixois.online.fr/etc/chai_service1.htm

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล

นายชานนท์ ทองสุกมาก

ประวัติการศึกษา

รัฐศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2553

นิติศาสตรบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2556

วิทยาศาสตร์บัณฑิต
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
ปีสำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2557

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2560-ปัจจุบัน
นักวิชาการตรวจสอบสิทธิบัตร
กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์