Journal of Asia Social Science Studies Original Article
Received: 18 June 2024 Revised: 26 June 2024 Accepted: 28 June 2024

ความพยายามในการปรับตัวของ “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

Efforts to orientation “Local Government” of the Lao People’s Democratic Republic

ออละไท สีสะเพียงทอง[1]
Olathay Sisapheangthong

บทคัดย่อ

ความพยายามในการปรับตัวเพื่อแสวงหารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้รับอิทธิพลมาจากการปกครองท้องถิ่นสมัยเป็นอาณานิคม จนกระทั่งเป็นเอกราชและเป็นรัฐที่ปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยพรรคการเมืองแบบพรรคเดียว โดยเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรองรับหรือสนองต่อเป้าหมายของผู้ปกครองรัฐอย่างเดียวเป็นหลัก มากว่าเป็นการปกครองตนเองของประชาชนตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนำไปสู่การจัดระเบียบทางการเมืองและระบบการปกครองท้องถิ่นของลาวที่มีการปรับเปลี่ยนมาใน 4 ช่วงระยะเวลาที่มีพัฒนาการจนถึงปัจจุบัน ว่าจะจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกี่ระดับชั้น ในขณะที่ปัจจุบันกลับให้ความสำคัญกับท้องถิ่นที่มีศักยภาพหรือความสำคัญทางเศรษฐกิจมากกว่าความต้องการของประชาชน

ปัญหาสำคัญคือความพยายามในการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมหรือบทบาทในโครงสร้างทางการปกครองระดับท้องถิ่น แต่กลับกลายเป็นการกลับสู่การรวมศูนย์อำนาจโดยการผูกขาดอำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวภายใต้เป้าหมายของการสร้างความสงบสุขและเอกภาพของชาติภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นเครื่องมือ ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการปกครองหรือเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมและดำเนินการในทางเศรษฐกิจ มิใช่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามหลักการปกครองท้องถิ่น

คำสำคัญ: การปรับตัว , การปกครองส่วนท้องถิ่น ,สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

---

[1] คณะมนุษย์ศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี ; Faculty of humanities and Social Science ,Kanchanaburi Rajabhat University
Corresponding author, e-mail: ordee9lae@gmail.com,Tel. 092-6840769

Abstract

Efforts to adapt and find a local government model in the Lao People's Democratic Republic have been influenced by local government during the colonial period. Until independence and a state ruled by centralized power by a single political party. It is seen that local government mainly supports or responds to the goals of the state rulers. Much of it is the self-government of the people according to the principles of local government. All of this has led to the political organization and local government system of Laos being changed in four periods of development until the present. How many levels of local government will be organized? Meanwhile, at present, the focus is on local areas with potential or economic importance rather than the needs of the people.

The key problem is the attempt to decentralize power and provide opportunities for citizens to participate in or play a role in local government structures, but it has turned into a return to centralization of power by monopolizing the power of the Lao People's Revolutionary Party with the goal of creating peace and national unity through the use of the constitution and law as tools. This makes the local government system only a mechanism of governance or a tool for the government to control and operate the economy. It is not promoting the political participation of the people according to the principles of local government.

Keywords: Orientation, Local Government, Lao People’s Democratic Republic

1.บทนำ

ปัจจุบันลาวเป็นประเทศที่มีการพัฒนาและความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว แต่การปกครองแบบสาธารณรัฐสังคมนิยมพรรคเดียวตามอุดมการณ์ของลัทธิมากซ์-เลนิน ที่นำโดยพรรคประชาชนปฏิวัติลาวทำให้ยังคงได้รับการวิจารณ์จากนานาชาติในด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอันนำไปสู่ความยากจน, ความเหลื่อมล้ำทางสังคม, การจำกัดเสรีภาพพลเมือง และการกดขี่ชนกลุ่มน้อยซึ่งยังเป็นปัญหาสำคัญ กว่า53% ของประชากรลาวอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ราบลุ่ม แต่ลาวถือเป็นประเทศที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์มากที่สุดแห่งหนึ่งโดยมีทั้งชาวมอญ, กัมพูชา และเผ่าม้งอาศัยอยู่ตามหุบเขาทั่วประเทศ (วิกิพีเดีย,2567) การจัดการในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญทั้งต่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่กระทบต่อชีวิตประชาชน

การปกครองแบบ “สาธารณรัฐประชาธิปไตย”ของประเทศลาวทำให้การวางแผนและสั่งการมาจากส่วนกลางทำให้วิถีการผลิต (Mode of production) ในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมไม่เป็นไปตามทฤษฎี นอกจากนี้ การกระจายความมั่งคั่งภายใต้ระบบนี้ยังมีลักษณะเช่นเดียวกันกับประเทศเผด็จการอำนาจนิยม โดยส่วนแบ่งของความมั่งคั่งจะตกแก่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์ เจ้าหน้าที่รัฐด้านเศรษฐกิจ ตำรวจ และทหาร

ในสัดส่วนที่สูงกว่าระบบอื่น อีกทั้งผู้นำในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมจะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับคนอื่นๆ ในกลุ่มชนชั้นนำด้วยการออกแบบระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้เอื้อต่อการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำไว้ นำไปสู่ความด้อยประสิทธิภาพของระบบการผลิตที่กระทบชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปในชนบทภายใต้หน่วยการปกครองต่างๆ (Winiecki, 1996)

ความพยายามแสวงหาและปรับรูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับสังคมชนบทในลาวเริ่มต้นจากสถานการณ์ทางการเมืองของลาวในช่วงปี 1954-1975 เมื่อฝรั่งเศสได้พ่ายแพ้ในสงครามเดียนเบียนฟู เป็นเหตุให้ต้อง ยกเอกราชให้แก่ลาว เขมร และเวียดนาม หลังจากได้รับเอกราช ลาวอิสระจำนวนหนึ่ง ได้ทำการจัดตั้งรัฐบาล กลุ่มที่มีบทบาทสำคัญคือกลุ่มเจ้าสุภานุวงศ์ก็ได้ทำการจัดตั้งขบวนการใหม่ ที่เรียกว่า “ขบวนการแนวลาวรักชาติ”ขึ้นมา (พระมหาจันลา ตันบัวลี, 2520, น. 15) แม้ภายในกลุ่มผู้ต่อสู้เรียกร้องเอกราชจากฝรั่งเศสได้เกิดการขัดแย้งกันทางด้านแนวความคิด จนได้มีการแยกกลุ่มทางการเมืองออกจากกันในภายหลัง การต่อต้านฝรั่งเศสของชาวลาวนั้นด้านหนึ่งเป็นผลจากการที่ฝรั่งเศสทำการฟื้นฟูลาวเพื่อกระตุ้นให้ลาวภูมิใจในชาติของตน เพื่อเป็นการกำจัดอิทธิพลของไทยออกจากลาวและเป็นการทำให้ชาวลาวมีความประทับใจต่อฝรั่งเศส แต่ผลการฟื้นฟูลาวของฝรั่งเศสกลับเป็นการวางรากฐานให้ชาวลาวตระหนักในความเป็นชาติลาวของตนเอง และฝ่ายต่อต้านเจ้าอาณานิคมได้ใช้สำนึกเรื่องของความเป็นชาติลาวเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้ชาวลาวเข้าร่วมการปฏิวัติ โดยมีการสนับสนุนคือความไม่พอใจของชาวลาวระดับต่างๆ ที่ถูกฝรั่งเศสเอารัดเอาเปรียบ เรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองที่ฝรั่งเศสปกครองชาวลาวเป็นเสมือนชนชั้นที่สอง รองลงมาจากฝรั่งเศส หรือเรื่องของการเก็บภาษีและเกณฑ์แรงงานที่สร้างความไม่พอใจอย่างมากต่อชนชั้นแรงงานและชาวนา ทำให้การปลุกระดมของคอมมิวนิสต์ ประสบความสำเร็จในการสร้างฐานอำนาจจากชนชั้นแรงงานและชาวนาในการต่อสู้จนหลุดพ้นจากฝรั่งเศส

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของลาวภายหลังการปฏิวัติ 1975 นั้น วิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของลาว ภาคธุรกิจการค้าและภาคการเงิน ร้านค้าหลายแห่งปิดกิจการหรือไม่มีสินค้าสำหรับวางขายในร้าน ความมั่นคั่งและทรัพย์สินเงินทองของประเทศจำนวนมากไหลออกนอกประเทศ ประชาชนเริ่มสะสมทองคำ ส่วนค่าเงินกีบก็ตกต่ำลงอย่างมากเกิดภาวะขาดแคลนสินค้าสาเหตุหลักนอกเหนือจากการกักตุนสินค้า มาจากการควบคุมสินค้าเข้าและการดำเนินการโอนกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเป็นของรัฐ

การพยายามสร้างรัฐใหม่ภายหลังการปฏิวัติลาว 1975 ได้ เกิดการลบล้างสิ่งที่เป็นเครื่องหมายของระบบเก่า ตั้งแต่การเปลี่ยนชื่อประเทศจากพระราชอาณาจักรลาวเป็นสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เปลี่ยนธงชาติใหม่ ที่มีความหมายของความก้าวหน้าและเจริญรุ่งเรือง เปลี่ยนแปลงเนื้อร้องเพลงชาติ เปลี่ยนสัญลักษณ์บนเหรียญและธนบัตร รวมไปถึงในเรื่องของการศึกษา นอกจากนี้ยังได้ทำการเสริมสร้างสถานะทางการเมืองให้แก่กลุ่มผู้ปกครองใหม่ เนื่องจากต้องการที่จะสร้างคำอธิบายเพื่อส่งต่อความชอบธรรมให้แก่ผู้ปฏิวัติ โดยเป็นไปในทำนองที่ว่า เป็นผู้ชี้นำสังคมลาวให้รอดพ้นจากการตกเป็นทาสเมืองขึ้นของจักรวรรดินิยมอเมริกา อันเป็นสิ่งที่ส่งเสริมผู้นำปฏิวัติและแนวร่วมในฐานะ “วีรบุรุษแห่งประวัติศาสตร์” เพราะฉะนั้นการส่งต่อความทรงจำจึงปรากฏในรูปแบบของสื่อสิ่งพิมพ์และพิพิธภัณฑ์ อนุสาวรีย์และอนุสรณ์สถาน (กิตติศักดิ์ ชิณแสง, 2558 ,น.69-84) โดยเฉพาะไกสอน พมวิหาน ผู้นำอันดับหนึ่งของพรรคคอมมิวนิสต์ลาวในเวลาต่อมาที่เน้นการปกครองในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบพื้นฐานอย่าง หนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพัง

เพียงรัฐบาลกลางไม่อาจ ดูแลตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง (โกวิทย์ พวงงาม ,2550) ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นคือการที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรตามที่กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหาร การคลังของตน มีหน้าที่ให้บริการด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง โดยผ่ านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น

บทความมีวัตถุประสงค์แสดงให้เห็นการพยายามปรับตัวทางการเมืองของประเทศลาวในการแสวงหารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดเวลาท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจของโลกอย่างรวดเร็วจากอดีตในเนื้อหาส่วนที่สอง มาจนถึงการพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันในส่วนที่สาม และสรุปในส่วนสุดท้าย

2.การปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองศุทธิกานต์ มีจั่น (2557, น.79-99)แบ่งพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็น 4ช่วงระยะเวลาพัฒนาการดังนี้

2.1การปกครองท้องถิ่นในช่วงของการเป็นอาณานิคมและอิทธิพลของฝรั่งเศส

ในอดีตฝรั่งเศสมีสิทธิอันชอบธรรมในการปกครองจากสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างไทยกับฝรั่งเศส ทำให้ฝรั่งเศสปกครองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศตนเองเป็นหลัก ทั้งในด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม โดยฝรั่งเศสได้ใช้ยุทธวิธีทางการทูต การเมืองและกองทัพ ในการเข้าควบคุมพื้นที่ ในด้านการปกครองฝรั่งเศสได้นำรูปแบบการปกครองแบบยุโรปมาใช้ คือการปกครองอาณานิคม และได้แบ่งการปกครองลาวเป็นทั้งรัฐอารักขาคืออาณาจักร หลวงพระบางและรัฐอาณานิคมคือในส่วนอื่นๆ ของลาว (มาร์ติน สจ๊วต-ฟอกซ์, 2553, น. 50) มีการจัดแบ่งการปกครองลาวเป็นการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในปี ค.ศ.1893 ลาวได้ถูกนำไปรวมกับสหภาพอินโดจีนของฝรั่งเศส ร่วมกับ กัมพูชา ตังเกี๋ย อันนัมและโคชินไชน่าในเวียดนาม ด้านการปกครองลาวส่วนกลาง รัฐบาลฝรั่งเศสได้แยกลาวออกเป็นสองส่วน คือส่วนแขวงหลวงพระบางที่มี ฐานะเป็นรัฐอารักขาของฝรั่งเศสโดยมีเจ้ามหาชีวิตลาวเป็นผู้ปกครอง ขณะที่ส่วนอื่นๆ ของลาวเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสโดยมีชาวฝรั่งเศสเป็นผู้สำเร็จราชการลาวและขึ้นตรงต่อผู้สำเร็จราชการอินโดจีนอีกทีหนึ่ง รวมทั้งมีสภาที่ปรึกษา คือ สภาชาวพื้นเมือง ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้สำเร็จราชการลาว

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น ลาวถูกแบ่งออกเป็นสอง ส่วน ส่วนแรกคือหลวงพระบางมีฐานะเป็นรัฐอารักขา โดยมีเจ้ามหาชีวิตเป็นประมุข แต่มีชาวฝรั่งเศสเป็นผู้นำระดับรองลงมา ส่วนที่สองคือ แขวงทั้ง 9 คือเวียงจันทน์ เชียงขวาง หัวพัน หัวของ พงสาลี คำม่วน สุวรรณเขต สาละวัน และจำปาสัก มีฐานะเป็นอาณานิคม โดยแต่ละแขวงมีเจ้าแขวงซึ่งมีอำนาจสูงสุดเป็นชาวฝรั่งเศส และรัฐบาล กลางที่เวียงจันทน์ จะได้แต่งตั้งชาวฝรั่งเศสให้เป็นเจ้าเมือง (นายอำเภอ) อุปฮาด (ปลัด อำเภอ) นายกอง (ปลัดกิ่ง) ขณะที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นประชาชนลาวที่นิยม ฝรั่งเศสเป็นผู้ปกครอง (สุทันต์ มั่งไธสง, 2539, น. 11-14)

ศุทธิกานต์ มีจั่น อธิบาย(2556, น.50)การจัดโครงสร้างการปกครองในช่วงเวลานี้ว่าได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม และอีกส่วนหนึ่ง คือ ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 5ลำดับชั้น คือ แขวง มี เรสิดังต์ (Provincial Résidents) เป็นผู้ปกครอง เมือง มี เดเลเกย์ (Délégué) เป็นผู้ปกครอง กอง มีนายกองเป็นผู้ปกครอง ตาแสง มีตาแสง (TaXeng) เป็นผู้ปกครอง บ้าน มีนายบ้านเป็นผู้ปกครอง โดย“แขวง” เป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่ที่สุดในระดับท้องถิ่น ขึ้นตรงหรืออยู่ภายใต้

การบังคับบัญชาต่อข้าหลวงใหญ่ฝรั่งเศส หรือผู้สำเร็จราชการประจำลาว (Résident Supérieur) แขวงประกอบด้วยหลาย “เมือง” เมืองแบ่งเป็นหลาย “ตาแสง” ที่มีความหมายได้ทั้งหน่วยการปกครองระดับตำบลและหัวหน้าผู้ปกครอง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากนายบ้านที่อยู่ในพื้นที่ตาแสงนั้นๆ โดยเจ้าเมืองให้การรับรองทั้งตาแสงและนายบ้านมีหน้าที่ในการสำรวจประชากร รายงานเกี่ยวกับการเกิดการตาย ดูแลประชาชนตามคำสั่งของเจ้าเมืองและเจ้าแขวง

ส่วนท้องถิ่นพิเศษมีเทศบาล ทั้งนี้ฝรั่งเศสได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในทุกท้องที่ทุกแขวงเพื่อดำเนินการบริหารงานส่วนท้องถิ่น โดยมอบให้ข้าหลวงประจำจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี (Resident Maire) นอกจากนี้ยังมี “กอง” ที่จัดตั้งขึ้นในเขตที่ไม่สามารถจัดเป็นเมืองได้ โดยมีนายกองเป็นผู้ปกครองซึ่งอาจขึ้นต่อเจ้าเมืองหรือเจ้าแขวงแล้วแต่กรณีไป ในด้านอำนาจหน้าที่นั้น ตาแสงและนายบ้านมีหน้าที่สืบสวนหาคนร้าย และเป็นผู้พิพากษาในคดีบางประเภท สามารถที่จะปรับผู้ที่กระทำการละเมิดจารีตประเพณีหรือความสงบของหมู่บ้าน หากตาแสงและนายบ้านทำงานได้ดี เจ้าแขวงอาจให้ยศเป็นหมื่น แสน เพย และพยา ส่วนเจ้าเมืองนั้นถือได้ว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จและประชาชนต้องเชื่อฟังอย่างเคร่งครัด มีการใช้อำนาจและกระบวนการปกครองด้วยระบบศาล หัวหน้าตำรวจ ระบบโรงเรียนโดยผ่านหัวหน้าโรงเรียนประถมสมบูรณ์ตอนต้น การสาธารณสุขโดยใช้การออกคำสั่งเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ใช้อำนาจปกครองประชาชนผ่านตาแสงและนายบ้าน

2.2 การปกครองท้องถิ่นในช่วงของการสถาปนาประเทศใหม่ ค.ศ. 1975

ศุทธิกานต์ มีจั่น อธิบายว่า (2556, น.54-55)ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.1991 เมื่อพรรคประชาชนปฏิวัติลาวยึดอำนาจจากรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรลาวแล้ว หัวใจสำคัญประการหนึ่ง คือเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการ โดยในช่วงระยะเริ่มแรกของการปกครองจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.1991 นั้นมีแนวโน้มเป็นการกระจายอำนาจโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแยกหน่วยงานออกเป็นอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง มีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่ทั้งหมดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นได้รับเลือกตั้งจากประชาชน รวมทั้งมีอิสระในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตนเป็นไปตามระเบียบการเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นขั้นต่างๆ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัยวิสามัญของคณะรัฐมนตรีผสมการเมืองแห่งชาติ เมื่อปีค.ศ.1975 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง สภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองประชาชนขั้นต่างๆ เลขที่ 101/ส.ป.ส. ลงวันที่ 30 กรกฎาคม ค.ศ.1978 โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 4 ลำดับขั้น ได้แก่แขวงหรือกำแพงนคร มี เจ้าแขวงหรือเจ้าครองกำแพงนครเป็นผู้ปกครอง เมือง มีเจ้าเมือง เป็นผู้ปกครอง ตาแสง มี ตาแสงเป็นผู้ปกครอง บ้าน มีนายบ้านเป็นผู้ปกครอง_โดยไม่มีระดับกอง

ในแต่ละขั้นมีสภาประชาชนและคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นขั้น ต่างๆได้แก่สภาประชาชนระดับแขวง และกำแพงนคร สภาประชาชนเมืองและเทศบาลแขวง สภาประชาชนตาแสงและเทศบาลเมือง ซึ่งสภาประชาชนขั้นต่างๆ ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนท้องถิ่นที่สภาประชาชนขั้นนั้นๆ ตั้งอยู่ เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์การอำนาจรัฐอยู่ในท้องถิ่นเป็นตัวแทนให้แก่สิทธิประโยชน์และรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยสภาประชาชนขั้นต่างๆ จะเป็นผู้เลือกตั้งคณะกรรมการปกครองประชาชนในขั้นของตนและผู้พิพากษาศาลขั้นของตนยกเว้นสภาประชาชนตาแสงที่ไม่มีศาลประชาชนเป็นของตนเองโดยอำนาจในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นในเขตตาแสงและเทศบาลนั้นเป็นอำนาจของศาลประชาชนเมืองและศาลประชาชนแขวงหรือกำแพงนครซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1983 ได้มีการยุบเลิกสภาประชาชนตาแสงแต่ยังคงคณะกรรมการปกครองตาแสงไว้

ศุทธิกานต์ (2556, น.55)เห็นว่า ช่วงเวลานี้ถือได้ว่าสภาประชาชนเป็นกลไกที่มีความสำคัญและบ่งชี้ถึงการก้าวเข้าสู่การกระจายอำนาจของลาว ในยุคนั้นและถือได้ว่าเป็นยุคที่มีลักษณะของการสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานรากได้อย่างชัดเจนที่สุด ซึ่งในแต่ละขั้นต่างๆ มีอำนาจหน้าที่คล้ายกันคือ การรับประกันการเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ รักษาความสงบเรียบร้อย ทรัพย์สินของรัฐและพลเมืองในท้องถิ่นของตนรวมถึงการรับประกันสิทธิความเสมอภาคและส่งเสริมความสามัคคีระหว่างชนชาติในท้องถิ่นนั้นๆ ตลอดจนปลุกระดมให้พลเมืองในท้องถิ่นปฏิบัติพันธะหน้าที่ที่มีต่อรัฐให้เป็นไปด้วยดี นอกจากนั้นสภาประชาชนขั้นต่างๆ ยังมีอำนาจออกมติเพื่อใช้ปฏิบัติหรือใช้ในการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมของพื้นที่นั้นโดยต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐหรือมติขององค์การรัฐขั้นสูงกว่า

2.3การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.1991

ศุทธิกานต์ (2556, น.58) สรุปว่า หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.1991 เป็นผลให้การจัดโครงสร้างการปกครองมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้นมากขึ้น เนื่องจากประสบการณ์ของการกระจายอำนาจในการปกครองที่ไม่ประสบความสำเร็จโดยเฉพาะสภาประชาชนขั้นต่างๆ ไม่มีบทบาททางการปกครองเท่าที่ควร โดยส่วนใหญ่จะเป็นบทบาทของคณะกรรมการการปกครองประชาชน หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1991 ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง จากการปกครองตามเขตแคว้นสู่การแบ่งขั้นคุ้มครอง และเปลี่ยนจากการคุ้มครองด้วยมติคำสั่ง เป็นการคุ้มครองรัฐด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้โครงสร้างการปกครองระดับท้องถิ่นมีเพียง4 ลำดับชั้นคือ แขวง กำแพงนคร เมืองและบ้าน โดยหน่วยการปกครองและตำแหน่ง “ตาแสง” ถูกยกเลิกไปไม่มีการระบุถึงสภาท้องถิ่นใดๆทั้งสิ้น เหตุที่นำไปสู่การยกเลิกตาแสง เนื่องมาจากตาแสงเป็นหน่วยงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและสร้างความยุ่งยากให้แก่การประสานงานระหว่างเมืองกับบ้าน ซึ่งทำให้การนำมติคำสั่งขององค์การขั้นสูงมาปฏิบัติในหน่วยการปกครองระดับบ้านเป็นไปอย่างล่าช้า เป็นผลให้คำร้องของประชาชนที่เสนอขึ้นไปสู่การปกครองระดับเมืองจึงตกค้างอยู่ที่ตาแสงแต่ถึงแม้ว่าจะมีการยกเลิกตาแสงแล้ว ในบางพื้นที่ก็ยังคงมีตาแสงอยู่ เช่น เขตห่างไกลหรือภูเขา เนื่องจากความจำเป็นทางการปกครองเพราะประชาชนไม่สะดวกในการเข้ามาติดต่องานกับส่วนราชการระดับเมืองได้

เมื่อเข้าสู่ยุครัฐบาลภายใต้ระบอบสังคมนิยมจึงได้พยายามสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา ถนนสถานพยาบาลและโรงเรียน ขึ้นทั่วประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่าได้รับการดูแลจากรัฐบาลและถือว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงจากระบบเสรีนิยมมาสู่สังคมนิยมยังหมายถึงการควบคุมและตรวจสอบอย่างเคร่งครัดโดยฝ่ายปกครองตลอดจนการสร้างกลไกในการบ่มเพาะค่านิยมทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับสังคมบ้านและเมือง กล่าวคือ ค่านิยมและประเพณีของหมู่บ้านที่ไม่สอดคล้องกับอุดมการณ์สังคมจะถูกงดเว้นเป็นผลให้บ้านกลายเป็นหน่วยการเมืองและสังคมที่มีความสำคัญในระบบการเมืองการปกครองแบบสังคมนิยมของลาว ซึ่งกลไกการควบคุมที่เข้มงวดนี้ หลายประเด็นได้นำมาสู่ความไม่พอใจของประชาชน อาทิ การเดินทางไปต่างแขวงต้องทำเรื่องขออนุมัติถึง 7 ขั้นตอน และการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของประชาชนออกนอกพื้นที่เป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อนเสมอ

โดยสรุป ภาพรวมของพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของ ลาวในช่วงเวลานี้ ถือได้ว่าภายใต้ระบบการบริหารแบบรวมศูนย์ส่งผลให้การบริหารตัวเมืองและชนบทไม่มีความแตกต่างกันมากนักเนื่องจากรัฐบาล

สนับสนุนงบประมาณให้ทั้งหมด แม้ว่าเมืองใหญ่ อาทิกำแพงนครเวียงจันทน์ หลวงพระบาง สะหวันนะเขต และจำปาศักดิ์จะเป็นศูนย์กลางทางการปกครอง เศรษฐกิจและวัฒนธรรม แต่รูปแบบการบริหาร ไม่ได้แยกระหว่างการเป็นเขตเมืองและชนบท

2.4 การปกครองท้องถิ่นหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.2003

ในปี ค.ศ. 2003 ถือได้ว่าเป็นปีที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้อ ง ถิ่น ของลาวในเชิงของการปรับตัวที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการแบ่งอำนาจและมอบหมายความรับผิดชอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้คุ้มครองดินแดน ทรัพยากรธรรมชาติและประชาชนเพื่อความเจริญมั่งมี ผาสุขโดยกลไกทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการปรับตัวในยุคปัจจุบัน ได้แก่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ. 1991

ภายหลังการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งกำหนดให้การปกครองท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 3 ขั้น ศุทธิกานต์ (2556, น.61)ได้แก่ ขั้นแขวง มีแขวงและนครหลวง ในกรณีจำเป็นอาจจัดตั้งเป็นเขตการปกครองพิเศษได้ ในปัจจุบันมีเพียง 1 แห่ง คือ นครหลวงเวียงจันทน์ มีเจ้าแขวงและเจ้าครองนครหลวง เป็นผู้ปกครองขั้นเมือง ประกอบด้วย เมืองและเทศบาล มีเจ้าเมืองและหัวหน้าเทศบาล เป็นผู้ปกครอง ส่วนขั้นบ้าน มีบ้านเป็นผู้ปกครองประกอบกับการประกาศใช้กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นค.ศ. 2003 ซึ่งตามมาตรา 3 ได้นิยามความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารรัฐในขั้นท้องถิ่นที่มีภาระบทบาทในการคุ้มครองด้านการบริหารทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม สังคม สิ่งแวดล้อม การวางแผนการพัฒนาตัวเมืองการบริการสาธารณะ การรับประกันความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นโดยมีความร่วมมือกับต่างประเทศตาม

นอกจากนี้ยังมีการมอบหมายของรัฐบาล ให้ยึดหลักปฏิบัติตามมติกรมการเมืองศูนย์กลางพรรค เลขที่ 118/ กม.สพ. ลงวันที่15 ธันวาคม ค.ศ.2003 ว่าด้วยการสืบต่อปรับปรุงโครงสร้างบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับปรุงใหม่ให้ถูกต้องตามภาระ บทบาท สิทธิหน้าที่และเงื่อนไขการจัดตั้งตามกฎหมายแบบเป็นขั้นตอน เพื่อทำให้แขวง เมืองและบ้านมีความพร้อมในการพัฒนาท้องถิ่น

(2) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์การพัฒนาและบริหารตัวเมืองให้ยกฐานะเป็นเทศบาลและศึกษาการค้นคว้าแนวทางการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษในท้องถิ่นที่มีเงื่อนไข สร้างให้มีตัวเมืองขนาดเล็กอยู่ในเขตชนบทติดกับเขตในพื้นที่เป้าหมายการพัฒนาของแต่ละท้องถิ่น

(3) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงสำนักงานของแขนงการ ซึ่งเป็นส่วนราชการในขั้นเมือง หรือจัดตั้งขึ้นเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละท้องถิ่น และในบางกรณีอาจไม่จำเป็นต้องเน้นความเป็นเอกภาพและมีรูปแบบเช่นเดียวกันในแต่ละท้องถิ่นด้านการปรับปรุงทางนิติกรรมได้มีการเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อการปรับปรุงการปกครองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้อยู่ในอำนาจของการปกครองท้องถิ่น จากแนวปฏิบัติ 3 ฉบับ ได้แก่คำสั่งแนะนำของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรค เลขที่ 09/กม.สพ.ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.2003 ว่าด้วยการสร้างบ้านและกลุ่มบ้านพัฒนา คำสั่งแนะนำของนายกรัฐมนตรี เลขที่ 01/นย ลงวันที่ 11มีนาคม ค.ศ.2003 ว่าด้วยการสร้างแขวงเป็นหน่วยยุทธศาสตร์เมืองเป็นหน่วยแผนการงบประมาณและสร้างบ้านเป็นหน่วยพื้นฐานจัดตั้งปฏิบัติ และคำแนะนำของคณะปรับปรุงองค์การจัดตั้งรัฐ ลงวันที่7 มกราคม ค.ศ. 2003 ว่าด้วยการปรับปรุงการจัดตั้งและเคลื่อนไหวของห้องว่าการปกครองแขวง-นคร

การปรับเปลี่ยนรูปแบบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นของลาวตามการประกาศใช้กฎหมายหรือแนวปฏิบัติดังกล่าวได้รับอิทธิพลสำคัญมาจากนโยบายจินตนาการใหม่ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของ ลาวที่มีการขยายตัวอย่างมาก ส่งผลให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ พรรคประชาชนปฏิวัติลาวจึงได้นำแนวคิด “การสร้างกลุ่มบ้านและบ้านพัฒนา” มาเป็นแนวทางในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาหลายๆ ด้าน (ศุทธิกานต์,2556, น.64) เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรของกระทรวงและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามที่รัฐบาลมอบหมายภารกิจ เพื่อเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนนโยบายของพรรคไปสู่การปฏิบัติ โดยมีแนวนโยบายเปลี่ยนให้แขวงเป็นหน่วยด้านยุทธศาสตร์ เปลี่ยนเมืองให้เป็นหน่วยด้านการวางแผนและงบประมาณ เปลี่ยนหมู่บ้านให้เป็นหน่วยสนับสนุนการทำงาน รวมถึงการกระจายอำนาจให้แก่แขวง เพื่อยุติการวางแผนเศรษฐกิจจากส่วนกลางที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความคล่องตัว ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวส่งผลให้เจ้าแขวงมีอิสระในการบริหารและพัฒนาทางเศรษฐกิจภายในแขวงของตนเองอย่างกว้างขวาง ได้แก่ การกำหนดแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ งบประมาณการก่อสร้าง การค้าภายในแขวงและการติดต่อทางการค้ากับต่างประเทศ

ศรีประภา เพชรมีศรี (2547 ,น.225)ตั้งข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนผ่านอำนาจทางเศรษฐกิจให้แก่แขวงในยุคนี้เป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการสถาปนาอำนาจและบทบาทนำในท้องถิ่นของเจ้าแขวง ทั้งนี้ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะการมอบอำนาจให้แก่เจ้าแขวงนั้น เป็นการกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการทางเศรษฐกิจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นระดับแขวงมากขึ้น ในขณะที่อำนาจของส่วนกลางภายในพื้นที่แขวงกลับมีลดลง เมื่อมีแนวโน้มเช่นนี้จึงได้มีความพยายามดึงอำนาจกลับมารวมศูนย์ที่ส่วนกลางเช่นเดิม สาระสำคัญในพัฒนาการของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวได้นำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน ดังต่อไปนี้

(1) ปรับปรุงหน่วยองค์การปกครองขั้นแขวง โดยยุบเขตพิเศษไซสมบูน จากเดิมที่มี 16 แขวง 1 นครหลวงและ 1 เขตพิเศษ ให้เหลือ 16 แขวงและ 1 นครหลวง รวมถึงการปรับปรุงจำนวนบุคลากรของแขวงบางแห่งให้มีความเหมาะสมมากขึ้น

(2) ปรับเปลี่ยนจำนวนหน่วยการปกครองภายในโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยในปี ค.ศ.2003 ได้ปรับจำนวนเมืองให้ลดลงจาก 141 เมือง เหลือ 139 เมือง ต่อมาในปีค.ศ. 2007 ได้เพิ่มเมืองขึ้นอีก 1 แห่ง ทำให้มีจำนวนเมืองทั้งสิ้น 140 แห่ง

(3) จัดตั้งองค์การพัฒนาและบริหารตัวเมือง ณ ที่ตั้งสำนักงานปกครองแขวงทั้ง 16 แขวง เพื่อให้บริการและพัฒนาตัวเมืองเพื่อสนับสนุนการยกระดับให้เป็นเทศบาลต่อไป

(4) เตรียมการจัดตั้งเทศบาลหลวงพระบางเพื่อนำเสนอให้รัฐบาลพิจารณา

(5) กระบวนการขยายเขตหมู่บ้านให้เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ในทั่วประเทศ ซึ่งเป็นรูปแบบของการรวบรวมจัดตั้งพร้อมทั้งการโยกย้ายหลังคาเรือนไปตั้งอยู่รวมกันในพื้นที่ที่มีการพัฒนาดีกว่า ในปี ค.ศ.2005 มีจำนวนบ้าน 10,552 แห่งและลดลงในปี ค.ศ.2010 เหลือเพียง 8,647 แห่ง

ในช่วงปี ค.ศ.2003 มีการพัฒนารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ในลักษณะเหมือนการทดลองขึ้น โดยเกิดหน่วยการปกครองแบบรวมกลุ่ม (Cluster) ที่เรียกว่า“เขต (zones)” และ “คุ้มบ้าน” (Group villages) โดยการแบ่งเป็นเขตและคุ้มบ้านนี้ เป็นการจัดตั้งและแบ่งพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ในลักษณะของการรวมกลุ่มบ้าน ประมาณ 7-15 บ้านต่อ 1 เขตหรือคุ้มบ้าน(ศุทธิกานต์ ,2556, น.66)เป็นหน่วยเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับบ้าน แทนที่หน่วยการปกครอง ตาแสงที่เคยมีในอดีตถึงแม้จะมีผลดีในแง่ของการกระชับ

ขั้นตอนการปกครองระหว่างแขวง เมืองและบ้านก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลเสียต่อการจัดการปกครองที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในแขวงที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่และมีความสลับซับซ้อน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารและการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งผลจากการควบคุมตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถทำได้ทั่วถึงและนำไปสู่ข้อบกพร่องในการควบคุมและป้องกันการกระทำความผิดต่างๆ เช่น การลักลอบขนสินค้าหรือค้าขายหนีภาษีและการลักลอบตัดไม้ เป็นต้น และในบางพื้นที่จะประสบปัญหาเรื่องสถานที่ทำการของส่วนราชการอยู่ไกลจากพื้นที่หมู่บ้าน เช่น แขวงน้ำบาก แขวงเวียงคำและแขวงโพนชัย เป็นต้นโครงสร้างที่เกิดขึ้นนี้เป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการเนื่องจากไม่มีบัญญัติเป็นกฎหมาย แต่ได้รับการอ้างถึงบ่อยครั้งในเอกสารของทางราชการ ประกอบกับมีแนวโน้มที่จะมีบทบาทมากขึ้นในปัจจุบัน ถือเป็นรากฐานสำคัญในการก้าวสู่การกระจายอำนาจของลาวในอนาคตได้

ปัญหาสำคัญคือการปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นยังไม่เท่าทันต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการปกครองขั้นเมืองและบ้านที่ยังไม่มีการปรับปรุงให้มีความเข้มแข็งด้วยแนวทางที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ประเด็นสำคัญก็คือการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่ยังไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจปัญหาสำคัญต่างๆและมีบทบาทในการติดตามตรวจตราการบริหารของรัฐ ซึ่งเป็นช่องว่างสำคัญที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจที่มีแนวโน้มไปสู่การล่วงละเมิดสิทธิของประชาชนได้

3.ความเปลี่ยนแปลงของการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

ลาวพยายามปรับตัวอย่างเต็มที่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงในทุกด้านของโลกที่มีผลกระทบต่อประเทศอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในลักษณะที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปที่ลงตัวในการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมได้ แต่จำเป็นต้องมีการปรับตัว โดยทำการฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015ซึ่งถือว่าได้มีการปฏิรูปทางองค์การ และโครงสร้าง โดยจัดให้มีสภาประชาชนขั้นแขวง (Provincial People’s Council) เป็นองค์การตัวแทนแห่งสิทธิและผลประโยชน์ของปวงชน มีอำนาจหน้าที่ติดตามและตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาองค์การรัฐในราชการส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ในมาตรา 76 ส่วนกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ฉบับปรับปรุง เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 กำหนดมีการปฏิรูปทางด้านโครงสร้าง โดยเพิ่มองค์การปกครองนคร(The city Administrations) เข้ามาใหม่ตามมาตรา61 และกำหนดให้นคร เป็นเมือง (อำเภอ) หรือเทศบาลที่มีระดับการพัฒนาสูง และมีเงื่อนไขครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมเอาทั้งพื้นที่ตัวเมืองและชนบทซึ่งประกอบด้วยหลายบ้าน (หมู่บ้าน) แต่ทั้งนี้ หากยังคงบัญญัติไว้ซึ่งองค์การปกครองเทศบาลตามมาตรา 44โดยในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 มาตรา 44 ได้บัญญัติว่า เทศบาลเป็นองค์การซึ่งจัดให้มีขึ้นในองค์การปกครองเมือง(อำเภอ) รวมเอาทั้งพื้นที่ตัวเมืองและชนบทและประกอบด้วยหลายบ้าน(หมู่บ้าน) นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง ค.ศ. 2015 ยังได้มีการปรับปรุงโดยการกำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งองค์การปกครองแขวง (จังหวัด) และนครหลวงรวมเป็นเงื่อนไขอันเดียวกันตามมาตรา 9 (มร พูนสวัสดิ์, 2560, น.51-53) รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันของลาวจึงถูกให้ความสำคัญหรือน้ำหนักไปที่ศูนย์กลางที่มีความเจริญหรือพัฒนาเป็นหลักมากว่าระดับบ้าน โดยให้ความสำคัญกับรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การปกครองนคร และรูปแบบเมืองหรือเทศบาลเป็นหลัก

สำหรับหลักการของการปกครองท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับปรับปรุง วันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 2015 มาตรา 3 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งและการเคลื่อนไหวขององค์การปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้(มร พูนสวัสดิ์,2560, น.53)

1) ต้องมีการรวมศูนย์เป็นเอกภาพ (unity) ในการคุ้มครองรัฐโดยมีการแบ่งขั้นคุ้มครอง ขั้นบ้าน (หมู่บ้าน) ขึ้นกับขั้นเมือง (อำเภอ) ขั้นเมืองขึ้นกับขั้นแขวง (จังหวัด) ขั้นแขวงขึ้นกับรัฐบาล

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

3) รับผิดชอบบนพื้นฐานรัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อรับประกันให้แก่การเปลี่ยนแปลงใหม่ของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ดำเนินไปสู่เป้าหมายสังคมนิยมภายใต้ความเป็นเอกภาพ (Unity) และมีความสามัคคีปรองดองภายในพรรคบนพื้นฐานหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตย ทั้งนี้ ก็เพื่อสืบต่อเสริมขยายประชาธิปไตยและให้สิทธิแก่ปวงชนลาว เพื่อเพิ่มทวิความศักดิ์สิทธิ์ของอำนาจอธิปไตย และต้านกับปรากฏการณ์อาญาสิทธิ์ทุกรูปแบบ อันได้แก่ ต้านกับทัศนคติที่ละเลยต่อหลักมั่นของชนขั้นและ ละเลยต่อหลักการรวมศูนย์ประชาธิปไตยที่มีแนวคิดแบ่งแยกเป็นหลายพรรคในลาว

จากความพยายามแสวงหารูปแบบและการพัฒนาอำนาจหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสังคมของลาวที่ปรับทั้งรูปแบบและอำนาจหน้าที่ แต่ปัญหาสำคัญคือความเชื่อมโยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนที่ยังไม่มีความลงตัว ทำให้บทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปรับรูปแบบตลอดเวลายังคงผูกพันอยู่ภายใต้อำนาจศูนย์กลางเป็นหลักมากกว่าการกระจายอำนาจที่เป็นหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้จากมีการแบ่งและกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะที่เรียกว่า ลำดับขั้น อันได้แก่ ขั้นแขวง ขั้นเมือง และขั้นตาแสง ซึ่งแต่ละขั้นมีคณะกรรมการ ปกครอง มีสภาประชาชน และบรรดาองค์การจัดตั้งมหาชน ภายใต้การนำของพรรค กลไกการคุ้มครอง บริหารรัฐระยะนี้เป็นการบริหารแบบเกื้อกูล ยังไม่มีกฎหมายอย่างชัดเจน องค์การปกครองขั้นแขวงในระบบมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนใดส่วนหนึ่งให้แก่ท้องถิ่น โดยสภาประชาชนขั้นแขวงเป็น ตัวแทนแห่งสิทธิและอำนาจของประชาชน ในทั่วแขวงจะมีบทบาทสองอย่างที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน คือ องค์การปกครองขั้นแขวงเป็นตัวแทน ซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐบาลตามกฎหมาย และองค์การปกครองขั้นแขวงเป็นผู้จัดตั้งปฏิบัติมติและรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาประชาชนขั้นแขวงนคร รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้จัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับรองผลการเลือกตั้งประธานองค์การปกครองแขวง นครภายหลังเลือกตั้งสำเร็จ ซึ่งสภาประชาชนขั้นแขวงเป็นผู้พิจารณารับรองโครงการและจัดการแต่งตั้งหัวหน้าแผนกการของแขวงนครตามมาตรฐานตำแหน่งงานบริหารที่ศูนย์กลางกำหนดไว้ (อะนุสอน บัวละพัน และคณะ,2565 ,น.259)

จากภาพรวมจะเห็นได้ว่าหลังการสถาปนาประเทศลาว ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา ในช่วงระยะแรกเริ่มก่อตั้งประเทศ ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ และไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นบังคับใช้แต่อย่างใด ทำให้การจัดระเบียบการปกครองภายในประเทศมีความสับสนมากนัก เพราะแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของการปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะนั้น ส่วนมากถือว่ายังมีความผูกพันกับความคิดในระบอบเก่าซึ่งเป็นห้วงเวลาที่มีการปกครองของประเทศอาณานิคม แต่ถ้าสังเกตจากรูปแบบทางโครงสร้างแล้ว การปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาประชาชน และคณะกรรมการปกครองประชาชนขั้นต่าง ๆ ค.ศ. 1978 มาตรา 1 บัญญัติว่า ประเทศแบ่งเป็นแขวง (จังหวัด) และนครหลวงแขวงแบ่งเป็นเมือง (อำเภอ) และเทศบาลแขวง นครหลวงแบ่งเป็นเมือง (อำเภอ) เมืองแบ่งเป็นตาแสงและเทศบาลเมืองเมือง (อำเภอ) แขวง (จังหวัด) และนครหลวง ล้วนแต่ประกอบด้วยสภาประชาชน และบรรดาคณะกรรมการปกครองตามลำดับ 73 ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นในช่วงระยะ ดังกล่าวจึงมีลักษณะใกล้เคียงกับการกระจายอำนาจ(Decentralization) มากกว่าการแบ่งอำนาจการปกครอง(Deconcentration) โดยความเป็นจริงแล้ว ลาว มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเรื่อยมาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญฉบับแรก ค.ศ. 1991 และฉบับปรับปรุง ค.ศ 2003 และค.ศ. 2015 รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก ค.ศ 2003 และ ค.ศ. 2015

ตามลำดับที่แสดงถึงความพยายามแสวงหาการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสังคมลาวที่ยังไม่ลงตัวจนถึงปัจจุบัน

4.สรุป

พัฒนาการในการวางรากฐานการปกครองท้องถิ่นของลาว นับตั้งแต่เป็นอาณานิคมจนกระทั่งเป็นเอกราชและเป็นรัฐที่ปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยพรรคการเมืองเดียวในปัจจุบันนั้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนไปในเชิงเจตนาของการสร้างระบบควบคุมความสงบภายในประเทศ และเป็นกลไกการปกครองที่รองรับหรือสนองต่อเป้าหมายของผู้ปกครองรัฐอย่างเดียวเป็นหลัก กล่าวคือในยุคอาณานิคมได้สร้างให้การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่มีกลไกการควบคุมแบบลำดับขั้นโดยมีผู้แทนของฝรั่งเศสในฐานะ เจ้าอาณานิคมไม่เพียงแต่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายตามคำสั่งรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังมีเป้าหมายในเรื่องการจัดเก็บผลประโยชน์ต่างๆ ให้แก่เจ้าอาณานิคมเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ถึงแม้ลาวได้เข้าสู่ยุคของการมีเอกราชแล้วก็ตาม ประกอบกับการยึดแนวทางการจัดโครงสร้างการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่พรรคประชาชนปฏิวัติลาวและวิถีทางตามรูปแบบพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งผู้นำประเทศในยุคของการสถาปนาประเทศได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาในสหภาพโซเวียต ถือเป็นปัจจัยที่นำไปสู่รูปแบบของการจัดระเบียบทางการเมืองและระบบการปกครองท้องถิ่นของลาว ในปัจจุบัน

แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีความพยายามในการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมหรือบทบาทในโครงสร้างทางการปกครองระดับท้องถิ่นในช่วงเวลาสั้นๆ ก็ตาม แต่กลับกลายเป็นการกลับสู่การรวมศูนย์อำนาจโดยการผูกขาดอำนาจของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวภายใต้เป้าหมายของการสร้างความสงบสุขและเอกภาพของชาติภายใต้การใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นเครื่องมือ ได้กลายเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการปกครองหรือเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมและดำเนินการในทางเศรษฐกิจ โดยที่การสร้างความเป็นประชาธิปไตยและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นยังไม่ได้รับความสำคัญตามหลักการปกครองท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ชิณแสง. (2558). *การสร้างความทรงจำเกี่ยวกับท่านไกสอน พมวิหาน ค.ศ. 1975-2010.* ขอนแก่น: ศูนย์วิจัยพหุลักษณ์สังคมลุ่มน้ำโขง มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ประเทศลาว. ใน *วิกิพีเดีย.* เข้าถึง เมษายน 28, 2567, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B9%80%E0%B8%97%E0%B8%A8%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A7

พระมหาจันลา ตันบัวลี. (2520). *บทเรียนจากเมืองลาว.* กรุงเทพฯ: กรมการทหาร สื่อสาร

มาร์ติน สจ๊วต- ฟอกซ์. (2553). *ประวัติศาสตร์ลาว.* แปลโดย จิราภรณ์ วิญญูรัตน์. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษย์ศาสตร์.

มร พูนสวัสดิ์. (2560). *การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส.ป.ป.ลาว ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2015.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุทันต์ มั่งไธสง. (2539). *ขบวนการกู้ชาติลาว : กรณีศึกษาลาวอิสระในระหว่างค.ศ. 1945-1979.* ปริญญา

นิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์เอเชีย บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวโรฒ ประสานมิตร.

ศรีประภา เพชรมีศรี. (2547). มีหรือไม่ การเมืองใหม่ในลาว? ใน อุกฤษณ์ ปัทมานันท์ และพรพิมล ตรีโชติ (บรรณาธิการ). *เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: กระบวนการเป็นประชาธิปไตยและการเมืองสมัยใหม่.* (หน้า 215-240). กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2557). สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว :พัฒนาการและการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น. *รัฐสภาสาร, 62*(8), 79-99.

ศุทธิกานต์ มีจั่น. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศลาว.* กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

อะนุสอน บัวละพัน ,บัณฑิต ขวาโยธา, เพิ่ม หลวงแก้ว ,กำพล วันทา. (2565). การปกครองท้องถิ่นของประเทศในภูมิภาคอาเซียน : ศึกษาเปรียบเทียบสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวกับประเทศไทย. *วารสารปัญญาปณิธาน, 7*(1), 252-264.

Winiecki, J. (1996). Why Economic Reforms Fail in the Soviet System: A Property Rights–Based Approach. In L. Alston, T. Eggertsson, & D. North (Eds.), *Empirical Studies in Institutional Change.* (pp. 63-91). Cambridge: Cambridge University Press.