

การปกครองท้องถิ่นในประเทศมาเลเซีย Local Government in Malaysia

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์^{1*}

Pornchai Likhitthammarot^{1*}



ที่มา: The World Facebook, 2018

¹ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่
อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา 90112

¹Department of Public Administration Faculty of Management Science Prince of Songkla University
Hatyai District, Songkhla Province 90112

*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: pornchai.7313@gmail.com)

รับบทความวันที่ 4 กันยายน 2561 แก้ไขวันที่ 9 เมษายน 2562 รับลงตีพิมพ์วันที่ 7 พฤษภาคม 2562

สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia) เป็นประเทศซึ่งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยแหลมมาลายูที่มีดินแดนติดต่อกับประเทศไทย และดินแดนตอนเหนือของเกาะบอร์เนียวที่มีดินแดนติดต่อกับประเทศอินโดนีเซีย บรูไน และทะเลจีนใต้ มีพื้นที่ทั้งหมด 329,847 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่พิกัดเส้นรุ้งที่ 2 องศา 30 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 112 องศา 30 ลิปดาตะวันออก มีชายแดนติดต่อกับประเทศไทย ระยะทาง 595 กิโลเมตร อินโดนีเซีย 1,881 กิโลเมตร และประเทศบรูไน 266 กิโลเมตร มีสภาพอากาศร้อน มีลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ในเดือนเมษายนถึงเดือนตุลาคม และมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือในเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ มีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ ดิบุก บีโตรเลียม ไม้ซุง ทองแดง เหล็ก แก๊ส และอลูมิเนียม (CIA, 2018)

ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2017 สหพันธรัฐมาเลเซียมีประชากรทั้งหมด 31,381,992 คน มีอายุระหว่าง 0-14 ปี คิดเป็น 27.48% อายุ 15-64 ปี คิดเป็น 66.17% และอายุ 65 ปีขึ้นไป คิดเป็น 6.35% อัตราการเติบโตของประชากรอยู่ที่ 1.4% อัตราการเกิดอยู่ที่ 19.1% คนต่อประชากร 1,000 คน อัตราการตายอยู่ที่ 5.1% คนต่อประชากร 1,000 คน อัตราการเจริญพันธุ์ของเด็กเกิดอยู่ที่ 2.1% ต่อผู้หญิง 1 คน โดยเป็นชาวภูมิบุตรและชนพื้นเมือง 61.7% ชาวจีน 20.8% ชาวอินเดีย 6.2% กลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ 0.9% และกลุ่มที่ไม่ใช่พลเมืองมาเลเซียอีก 10.4% ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม พุทธ เต๋า ฮินดู คริสต์ ซิกข์ และนับถือพอมดหมอผีในมาเลเซียตะวันออก ภาษาที่ใช้เป็นทางการ คือ ภาษามาเลย์ นอกจากนั้น มีภาษาอังกฤษ จีน (กวางตุ้ง จีนกลาง ฮกเกี้ยน และ ไหหล่า พูโจว) ทมิฬ มาลายาลัม ปันจาบ และไทย โดยจำนวนประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ที่สามารถอ่านออกเขียนได้มีจำนวน 94.6% (CIA, 2018)

สหพันธรัฐมาเลเซียเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลาง มีการปฏิรูปเศรษฐกิจจากปี ค.ศ. 1971 เรื่อยมาจนถึงปลายปี ค.ศ. 1990 จากประเทศผู้ผลิตวัตถุดิบมาเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจหลายภาค มีความเจริญเติบโตในเรื่องการส่งออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ บีโตรเลียม แก๊สธรรมชาติ ไม้ซุง ยางพารา สิ่งทอ เคมีภัณฑ์ อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ที่ 5.4% มีรายได้ต่อหัวเท่ากับ \$28,900 ต่อปี สัดส่วนภาคเกษตร 8.4% ภาคอุตสาหกรรม 36.9% และภาคบริการ 54.7% มีกำลังแรงงาน 14.94 ล้านคน โดยทำงานอยู่ในภาคเกษตร 11% ภาคอุตสาหกรรม 36% และภาคบริการ 53% อัตราการว่างงานอยู่ที่ 3.4% ใช้เงินสกุลริงกิต (Ringgit) มีโทรศัพท์ทั้งประเทศ จำนวน 4,837,200 เครื่อง โทรศัพท์มือถือเซลลูลาร์ จำนวน 43,912,600 เครื่อง มีสนามบิน จำนวน 114 แห่ง มีทางรถไฟยาวทั้งหมด 1,851 กิโลเมตร มีถนนยาวทั้งหมด 144,403 กิโลเมตร (CIA, 2018)

สหพันธรัฐมาเลเซียประกอบด้วยรัฐทั้งหมด 13 รัฐ ได้แก่

1. ปะลิส (Perlis) เป็นรัฐที่เล็กที่สุดของประเทศ ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงเหนือระหว่างรัฐเคดาห์และประเทศไทย เศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ การทำนา การทำประมง มีเมืองหลวงชื่อ คังการ์ (Kangar)
2. เคดาห์ (Kedah) เป็นรัฐที่ติดกับปะลิส ได้รับสมญานามว่าเป็นหม้อข้าวแห่งมาเลเซีย เพราะมีการทำนาข้าวเป็นจำนวนมาก มีเมืองหลวงชื่อ ออลอสตาร์ (Alor Setar)
3. ปีนัง (Penang) เป็นรัฐที่อังกฤษได้ค้าขายในประเทศตะวันออกไกลเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1786 จนทำให้ปัจจุบันปีนังกลายเป็นศูนย์กลางการค้า การศึกษา และอื่น ๆ มีเมืองหลวงชื่อ ยอร์ชทาวน์ (Georgetown)

4. เปรัก (Perak) เป็นชื่อที่มีความหมายว่า สีเงิน เป็นรัฐที่มีเมืองแร่ดีบุกมาก มีเมืองหลวงชื่อ อีโปห์ (Ipoh)
5. สลังงอร์ (Selangor) ตั้งอยู่ตอนกลางทางชายฝั่งตะวันตกของคาบสมุทรมลายู เป็นรัฐที่มีการพัฒนามากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีเมืองหลวงชื่อ ชาห์ อาลาม (Shah Alam)
6. เนกรี เซมบิลัน (Negeri Sembilan) เป็นชื่อที่มีความหมายว่า แก้วรัฐ เนื่องจากในสมัยหนึ่งประกอบด้วย 9 อำเภอ แต่ละอำเภอปกครองโดยหัวหน้าชาวมาเลย์ มีเมืองหลวงชื่อ เซอเลมบัน (Seremban)
7. มะละกา (Malacca) เชื่อกันว่าประวัติศาสตร์มาเลเซียเริ่มต้นจากการที่มีการก่อตั้งมะละกา เมื่อปี ค.ศ. 1400 โดยปรเมศวร (Parameswara) เจ้าชายแห่งเมืองปาตังบนเกาะสุมาตราเป็นสุลต่านองค์แรกของมะละกา ได้มีการประกาศให้มะละกาเป็นนครประวัติศาสตร์แห่งมาเลเซีย มีเมืองหลวงชื่อ มะละกา (Malacca)
8. ยะโฮร์ (Johor) เป็นเส้นทางสายใต้ที่เข้าสู่คาบสมุทรมลายู และเชื่อมต่อไปยังสิงคโปร์โดยทางรถยนต์และทางรถไฟ และเป็นรัฐที่มีเส้นชายฝั่งทะเลระหว่างช่องแคบมะละกากับทะเลจีนใต้ มีเมืองหลวงชื่อ ยะโฮร์ บารูห์ (Johor Bahru)
9. ปาหัง (Pahang) เป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในคาบสมุทรมลายู ปกคลุมไปด้วยป่าทึบ มีเมืองหลวงชื่อ กวนตัน (Kuantan)
10. ตรังกานุ (Terengganu) ตั้งอยู่บนฝั่งตะวันออกของคาบสมุทรมลายูด้านทะเลจีนใต้ มีหาดทรายสวยงาม และเกาะต่าง ๆ มากมาย มีเต่ามาวางไข่ในช่วงเดือนพฤษภาคมถึงเดือนกันยายนของทุกปี มีเมืองหลวงชื่อ กัวลา ตรังกานุ (Kuala Terengganu)
11. กลันตัน (Kelantan) ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของคาบสมุทรมลายู และมีชายแดนติดต่อกับประเทศไทย มีหมู่บ้านประมง ชายหาด นาข้าว ได้รับสมญานามว่าเป็นแหล่งวัฒนธรรมมาเลย์ มีเมืองหลวงชื่อ โกตาบารู (Kota Bharu)
12. ซาราวัก (Sarawak) เป็นรัฐที่ใหญ่ที่สุดในมาเลเซีย ตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของเกาะบอร์เนียว ประกอบด้วยป่าทึบ ภูเขา ถ้ำต่าง ๆ มากมาย มีเมืองหลวงชื่อ กูชิง (Kuching)
13. ซาบาห์ (Sabah) ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะบอร์เนียว มีภูเขากินาบาลู (Kinabalu) ที่มีความสูง 4,095 เมตร มีป่ารกชชชี และชาวพื้นเมืองไม่น้อยกว่า 31 กลุ่ม มีเมืองหลวงชื่อ โกตา กินาบาลู (Kota Kinabalu)

นอกจากนั้น ยังมีเขตการปกครองอีก 3 แห่ง คือ กรุงกัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) เป็นเมืองหลวงของมาเลเซีย ลาบวน (Labuan) เป็นศูนย์กลางทางด้านการเงิน และปุตราจายา (Putrajaya) เป็นเมืองราชการของมาเลเซีย อยู่ภายใต้การดูแลของ Ministry of Federal Territories (Tourist Malaysia, n.d.)

โครงสร้างการเมืองการปกครอง

สหพันธรัฐมาเลเซียมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมีสมเด็จพระราชาธิบดี (Yang Di Pertuan Agong) เป็นประมุข ซึ่งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ได้มาจากการประชุมสุลต่านทั้ง 9 รัฐ ได้แก่

ปะลิส เคดาห์ เปร์ก สลังงอร์ เนกรีเซมบิลัน ยะโฮร์ ปาหัง ตรังกานุ และกลันตัน สมเด็จพระราชาธิบดีองค์ที่ 15 องค์ปัจจุบัน คือ สุลต่านรัฐกลันตัน มีพระนามว่า Sultan Muhammad V ทรงพระราชสมภพเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1969 ณ เมืองโกตาบารู รัฐกลันตัน ทรงสำเร็จการศึกษาปริญญาทางการทูตและอิสลามศึกษาจาก University of Oxford ประเทศอังกฤษ ทรงได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นมกุฎราชกุมารแห่งรัฐกลันตัน เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1985 และเป็นสุลต่านรัฐกลันตัน เมื่อวันที่ 13 กันยายน ค.ศ. 2010 (Wikipedia, 2018b) โดยมีสุลต่านรัฐเปร์กพระนามว่า Sultan Nazrin Shah เป็นพระมหาอุปราช (Deputy Yang Di Pertuan Agong) (Wikipedia, 2018c) พระราชอำนาจของสมเด็จพระราชาธิบดี ได้แก่ เป็นประมุขของประเทศ ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสหพันธ์และศาลชั้นต้น เป็นผู้บัญชาการทหารบกสูงสุดแห่งมาเลเซีย มีพระราชอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉิน มีพระราชอำนาจในรัฐป็นังและรัฐมะละกา ในฐานะที่ทรงดำรงตำแหน่งประมุขทางศาสนาในรัฐทั้งสองนี้ รวมทั้งการนิรโทษกรรมตามกฎหมายมุสลิม ทรงมอบพระราชอำนาจทางการปกครองแก่สุลต่านและผู้ว่าการรัฐในแต่ละรัฐ และทรงชำระไว้ซึ่งตำแหน่งพิเศษของชาวมาเลย์และชาวมาเลย์พื้นเมืองต่าง ๆ ในรัฐซาราวักและซาบารุ รวมทั้งผลประโยชน์อันถูกต้องตามกฎหมายในชุมชนต่าง ๆ สำหรับพระอำนาจของอุปราช ได้แก่ ทรงพระกรณียกิจทั้งปวงรองจากพระราชราชาธิบดี และรักษาการแทนสมเด็จพระราชาธิบดีในกรณีที่สมเด็จพระราชาธิบดีทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม ส่วนรัฐอื่น ๆ อีก 4 รัฐ ได้แก่ ปีนัง มะละกา ซาราวัก และซาบารุ ปกครองโดยผู้ว่าการรัฐ (Governor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาธิบดีทุก ๆ 4 ปี (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2532)

ฝ่ายนิติบัญญัติของมาเลเซียแบ่งออกเป็น 2 สภา คือ สภาสูง เรียกว่า Dewan Negara และสภาผู้แทนราษฎร เรียกว่า Dewan Rakyat สภาสูงมีสมาชิกทั้งหมด 70 คน โดย 26 คน ได้มาจากการเลือกตั้งของแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คน ส่วนอีก 44 คน ได้มาจากการแต่งตั้งจากพระราชราชาธิบดี อยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกทั้งหมด 222 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 ที่ผ่านมา ปรากฏว่าพรรคแนวร่วมแห่งความหวัง (Pakatan Harapan) นำโดย ดร.มหาเธร์ โมฮัมหมัด (Tun Dr.Mahathir Mohamad) และพรรคมรดกซาบารุ (Parti Warisan Sabah) รวมกัน ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 121 ที่นั่ง พรรคแนวร่วมแห่งชาติ (Barisan Nasional) ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 79 ที่นั่ง พรรคแนวร่วมแห่งสันติสุข (Gagasan Sejahtera) ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 18 ที่นั่ง อิสระ 3 ที่นั่ง และพันธมิตรซาบารุ (Gabungan Sabah Bersatu) 1 ที่นั่ง (Wikipedia, 2018a)

สำหรับฝ่ายบริหาร อันได้แก่ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีคนที่ 7 คนปัจจุบัน คือ Tun Dr.Mahathir Mohamad ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 เคยเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 4 ของมาเลเซีย เกิดเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1925 ณ รัฐเคดาห์ สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีแพทยศาสตร์ จาก Universiti Malaya สมรสกับ Siti Hasmah Mohamad Ali มีบุตร-ธิดา รวม 5 คน นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชาธิบดี และนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีจากสมาชิกรัฐสภา ส่วนรองนายกรัฐมนตรี คือ Dato' Seri Dr. Wan Azizah binti Wan Ismail เกิดเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1952 ณ ประเทศสิงคโปร์ สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีแพทยศาสตร์ จาก Royal College of Surgeons in Ireland ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม ค.ศ. 2018 เป็นต้นมา (Wikipedia,

2018d)

ฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ศาล 2 ระดับ คือ ศาลสูง (The Superior Courts) และศาลรอง (The Subordinate Courts) ศาลสูง ประกอบด้วย ศาลชั้นต้น (High Courts) บนคาบสมุทรมลายู และศาลชั้นต้นแห่งรัฐซาบาห์และซาราวัก ศาลอุทธรณ์ (The Court of Appeal) และศาลสหพันธ์ (Federal Court) ซึ่งถือว่าเป็นศาลสูงสุดของมาเลเซีย สำหรับศาลรอง ประกอบด้วย ศาลหัวหน้าตำบล (Penghulu's Courts) ศาลแขวง (Magistrates' Courts) และศาลเฉพาะ (Sessions Courts) (Johorebar, 2018)

การบริหารราชการแผ่นดินของสหพันธรัฐมาเลเซีย แบ่งออกเป็น 3 ระดับ (One Stop Malaysia, 2018) คือ

1. รัฐบาลกลาง (Federal Government)

แบ่งออกเป็น 24 กระทรวง ดังต่อไปนี้ (www.onestopmalaysia.com)

- 1) Ministry of Agriculture and Agro-Based Industry
- 2) Ministry of Defence
- 3) Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs
- 4) Ministry of Education
- 5) Ministry of Energy, Water and Communications
- 6) Ministry of Entrepreneur and Co-operative Development
- 7) Ministry of Federal Territories
- 8) Ministry of Finance
- 9) Ministry of Foreign Affairs
- 10) Ministry of Health
- 11) Ministry of Higher Education
- 12) Ministry of Home Affairs
- 13) Ministry of Housing and Local Government
- 14) Ministry of Human Resource
- 15) Ministry of Information
- 16) Ministry of Internal Security
- 17) Ministry of International Trade and Industry
- 18) Ministry of Natural Resources and Environment
- 19) Ministry of Plantation Industries and Commodities
- 20) Ministry of Rural and Regional Development
- 21) Ministry of Science, Technology and Innovations
- 22) Ministry of Tourism
- 23) Ministry of Transport

24) Ministry of Women, Family and Community Development

คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการแห่งชาติ 2 คณะ คือ The National Economic Council (NEC) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ และ The National Security Council (NSC) เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ ยังมี คณะกรรมการแห่งชาติอีก 3 คณะ ได้แก่ The National Council for Local Government, The National Land Council และ The National Finance Council

2. รัฐบาลมลรัฐ (State Government)

แต่ละรัฐจะมีผู้ปกครองสูงสุด บางรัฐเรียกว่า สุลต่าน ซึ่งมีอยู่ 9 รัฐ ได้แก่ ปะลิส เคดาห์ เปรัก สลังงอร์ เนกรีเซมบีลัน ยะโฮร์ ปาหัง ตรังกานุ และกลันตัน แต่บางรัฐเรียกว่า ผู้ว่าการรัฐ ได้แก่ ปีนัง มะละกา ซาบาห์ และซาราวัก เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร (Executive Council: EXCO) ที่มีหัวหน้าเรียกว่า มุขมนตรี (Menteri Besar or Minister) รัฐทุกรัฐมีสภานิติบัญญัติ (State Legislature) เป็นแบบสภาเดียว โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติของรัฐได้มาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 5 ปี สภานิติบัญญัติของรัฐมีอำนาจอิสระในการผ่านกฎหมายที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์

หน่วยงานระดับรองลงมาจากรัฐ คือ อำเภอบ (District) ตำบล (Mukim) และหมู่บ้าน (Kampung) แต่ละอำเภอบมีนายอำเภอบ (District Officer: DO) เป็นหัวหน้า นายอำเภอบเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงความมั่นคงภายใน รับผิดชอบงานของอำเภอบทั้งหมด หน่วยงานปกครองระดับรองลงมาจากอำเภอบ คือ ตำบล มีหัวหน้าตำบลที่เรียกว่า กำนัน (Penghulu) ซึ่งเป็นข้าราชการขึ้นตรงต่อนายอำเภอบ ส่วนหน่วยงานปกครองระดับรองลงมาจากตำบล คือ หมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้บริหารหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านได้มาจากการแต่งตั้ง ส่วนกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้นำท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งนายอำเภอบคัดเลือกมาจากอาสาสมัครที่มีความชำนาญงานด้านต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 10 คน ร่วมกันบริหารหมู่บ้าน

3. รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

สถาบันการปกครองในหลาย ๆ ประเทศ ต่างก็เคยเป็นอาณานิคมมาก่อน แม้แต่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในมาเลเซียปัจจุบันก็ยังได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ เนื่องจากมาเลเซียเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษมาเกือบ 200 ปี ในระยะแรกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากเป็นไปตามกฎหมายของอังกฤษ โดยอังกฤษได้กำหนดให้รัฐปีนังมีคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย (Committee of Assessors) เมื่อปี ค.ศ. 1801 เพื่อรับผิดชอบการวางแผนและการพัฒนาเมือง ต่อมาได้มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่น (Local Councils) ในรัฐมะละกา และรัฐอื่น ๆ รวมทั้งรัฐที่ไม่ใช่สหพันธรัฐ ได้แก่ ซาบาห์และซาราวัก มีการจัดตั้งคณะกรรมการเมือง (Town Board) ต่าง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น โดยอังกฤษได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ เช่น The Local Authorities Elections Ordinance เมื่อปี ค.ศ. 1950 เพื่อให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการเลือกตั้ง The Local Councils Ordinance เมื่อปี ค.ศ. 1852 เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดตั้งสภาเมือง เมื่อเห็นว่าจำเป็น ภายหลังสิ้นสุดยุคอาณานิคม ปรากฏว่ามาเลเซียมีสภาท้องถิ่น จำนวน 289 แห่ง หลังจากที่มาเลเซียได้รับเอกราชเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 1957 แล้ว มาเลเซียได้มีรัฐธรรมนูญฉบับแรก

หลังจากที่มาเลเซียได้รับเอกราช 60 ปี รัฐบาลกลางได้เกิดปัญหาการบริหารและการเมืองภายในกับ
สภาเมืองต่าง ๆ รวมทั้งการเผชิญหน้ากับอินโดนีเซียเมื่อปี ค.ศ. 1964 จึงทำให้ไม่มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น
ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับ 2 ฉบับ คือ The Emergency Suspension of Local Government Elections
Regulations เมื่อปี ค.ศ. 1965 และข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมในปีเดียวกัน จนทำให้ไม่มีการเลือกตั้งในระดับ
ท้องถิ่นอีกเลย พอขึ้นปีที่ 70 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
บนคาบสมุทรมลายูมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็น 374 แห่ง จนทำให้รัฐบาลกลางต้องตรวจสอบ
และปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นใหม่ให้มีการปฏิบัติงานดียิ่งขึ้น

ก่อนที่จะมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครอง
ท้องถิ่น (The Local Government Act) ปี ค.ศ. 1976 ได้มีการจัดแบ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็น
6 รูปแบบ (อุทัย หิรัญโต, 2523) คือ

1. ศาลาว่าการกรุงกัวลาลัมเปอร์ (City Hall of Kuala Lumpur)
2. สภาเทศบาล (Municipal Council)
3. สภาเมือง (Town Council)
4. คณะกรรมการเมือง (Town Board)
5. สภาอำเภอชนบท (Rural District Council)
6. สภาท้องถิ่น (Local Council)

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมาเลเซียในปัจจุบัน เป็นการแบ่งเขตพื้นที่การปกครอง ซึ่งสามารถ
แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบหลักตามจำนวนประชากรและรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คือ

1. สภานคร (City Council) มี 15 แห่ง ได้แก่ สภานคร Alor Setar, Penang, Ipoh, Shah Alam, Petaling Jaya, Seremban, Melaka, Johor Bharu, Iskandar Puteri, Kuala Terengganu, Kota Kinabalu, Kuching North, Kuching South, Miri และ City of Kuala Lumpur ส่วนมากสภานครมีหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า นายกเทศมนตรี (Mayor) แต่สภานครบางแห่งอาจเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า Commissioner เช่น Kuching North เป็นต้น บางครั้งสภานครบางแห่งอาจเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่า ประธาน (President) หรือนายกเทศมนตรี เช่น Kuala Terengganu, Petaling Jaya, Johor Bharu เป็นต้น บางแห่งอาจเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่าประธานอย่างเดียว เช่น Seremban เป็นต้น

2. สภาเทศบาล มี 38 แห่ง ได้แก่ สภาเทศบาล Kangar, Kulim, Langkawi, Sungai Petani, Seberang Perai, Kuala Kangsar, Manjung, Taiping, Teluk Intan, Ampang Jaya, Kajang, Klang, Selayang, Sepang, Subang Jaya, Jempol, Port Dickson, Alor Gajah, Hang Tuah Jaya, Jasin, Batu Pahat, Kluang, Kulai, Muar, Pasir Gudang, Segamat, Bentong, Kuantan, Temerloh, Dungun, Kemaman, Kota Bahru, Sandakan, Tawau, Bintulu, Kota Samarahan, Padawan และ Sibul ส่วนมากสภาเทศบาลมีหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า ประธาน (President) สภาเทศบาลบางแห่งอาจเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่าประธาน (Chairman) เช่น Padawan, Sibul เป็นต้น บางแห่งอาจเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่าผู้จัดการทั่วไป (General Manager) เช่น Bintulu Development Authority เป็นต้น สภาเทศบาลสามารถ

ยกฐานะมาเป็นสภานครได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ จำนวนประชากร รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

3. สภาอำเภอ (District Council) มี 96 แห่ง ได้แก่ Baling, Bandar Baharu, Kubang Pasu, Padang Terap, Pendang, Sik, Yan, Batu Gajah, Central Perak, Gerik, Kampar, Kerian, Lenggong, Pengkalan Hulu, Selama, Tanjong Malim, Tapah, Bagan Datuk, Kuala Langat, Kuala Selangor, Sabak Bernam, Upper Selangor, Jelebu, Kuala Pilah, Rembau, Tampin, Kota Tinggi, Labis, Mersing, Pontian, Simpang Renggam, Tangkak, Yong Peng, Bera, Cameron Highlands, Jerantut, Lipis, Maran, Pekan, Raub, Rompin, Bachok, Dabong, Gua Musang, Jeli, Ketereh, Kuala Krai, Machang, Pasir Mas, Pasir Puteh, Tanah Merah, Tumpat, Besut, Marang, Setiu, Upper Terengganu, Beaufort, Beluran, Keningau, Kinabatangan, Kota Belud, Kota Marudu, Kuala Penyu, Kudat Town, Kunak, Lahad Datu, Nabawan, Papar, Penampang, Pitas, Putatan, Ranau, Semporna, Sipitang, Tambunan, Tenom, Tuaran, Bau, Betong, Dalat and Mukah, Kanowit, Kapit, Lawas, Limbang, Lubok Antu, Lundu, Maradong and Julau, Marudi, Matu and Daro, Saratok, Sarikei, Serian, Sibul Rural, Simunjan, Sri Aman และ Subis ส่วนมากหัวหน้าฝ่ายบริหารเรียกว่า ประธาน (President) บางแห่งเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารว่าประธาน (Chairman) เช่น Sibul Rural เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังมีสภาท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว (Special and Modified Local Council) ในรูปคณะกรรมการพัฒนาบริษัท (Corporation Development Board) 5 แห่งที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ได้แก่ Labuan Corporation, Putrajaya Corporation, Pengerang Local Authority, Tioman Development Authority และ Kulim Hi-Tech Industrial Park Local Authority

ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 8 คน แต่ไม่เกิน 24 คน และให้นายกเทศมนตรี (Mayor) และประธาน (President) นั่งอยู่ในสภาท้องถิ่นนั้นด้วย แต่ก็มีสภานคร สภาเทศบาล และสภาอำเภอในรัฐสลังงอร์ 12 แห่ง ที่มีสมาชิกท้องถิ่น 25 คน รวมนายกเทศมนตรีหรือประธานอยู่ด้วย และมีสมาชิกสภานคร Petaling Jaya 15 คน จาก 24 คนที่อาศัยอยู่นอกเมือง Petaling Jaya โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเงินเดือน เดือนละ RM 500 และได้เบี้ยประชุมจากการเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการครั้งละ RM 50 ในรัฐปีนัง ตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจถูกถอดถอนได้ ถ้าหากสมาชิกสภาไม่เข้าร่วมประชุมติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผล (Murshidah, 2006)

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมาเลเซียปฏิบัติหน้าที่และรับผิดชอบตามกฎหมายหลัก 2 ฉบับ คือ Town and Country Planning Act ค.ศ. 1976 และ Build Act ค.ศ. 1974 ซึ่งหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเลเซียพอสรุปได้ 4 ประการ คือ หน้าที่ทางสิ่งแวดล้อม การให้บริการสาธารณะ สุขอนามัยและการทำความสะอาด สังคม และ

การพัฒนา (FAO, 2018) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สิ่งแวดล้อม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รักษาและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมภายในเขตซึ่งบังคับต้องทำได้แก่ การรักษาความสะอาด การรวบรวมและกำจัดมูลฝอย การกำจัดทางระบายน้ำ ระบบกำจัดสิ่งปฏิกูล และ โครงการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความสวยงาม

2. การให้บริการสาธารณะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้บริการสาธารณะ ได้แก่ โรงฆ่าสัตว์ สัตวบาล การคมนาคมขนส่ง สุสาน และการฃาปนกิจ

3. สุขอนามัยและการทำความสะอาด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีสุขาภิบาล และระบบการจัดการขยะ การทำความสะอาด ทางท่อระบายน้ำและถนนหนทางต่าง ๆ การอนุญาตหาบเร่ แผงลอย ร้านค้า และธุรกิจที่ก่อให้เกิดความ ร้าคาญ

4. สังคม

เทศบาลขนาดใหญ่บางแห่งจะมีการให้บริการทางสังคม เช่น ศูนย์เด็กเล็ก คลินิกการดูแลสุขภาพ วิทยาลัยพยาบาล วิทยาลัยอาชีวศึกษา นอกจากนี้ ยังมีบริการที่ดื่มน้ำสาธารณะ การให้มีแสงสว่างตามท้องถนน และการบริการอื่น ๆ

5. การพัฒนา

หน้าที่การพัฒนาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นให้ทันสมัย

การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและมีความเป็นเมืองมากขึ้น ทำให้การคลังท้องถิ่นมีความสำคัญ ต่อการบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะการบริหารงานคลังเป็นตัวตัดสินการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงไร หากปราศจากเงินงบประมาณอย่างเพียงพอ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการ เพื่อให้เกิดความเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นนั้นได้ การคลังท้องถิ่นในมาเลเซียจะเกี่ยวข้องกับรายได้และรายจ่ายเช่นเดียว กับการคลังรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐ ซึ่ง The Ministry of Housing and Local Government ได้จัด แบ่งแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 6 กลุ่ม (Talib, Ismail, & Adelabu, 2017) คือ

1. การประเมินภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สินของผู้ถือ
2. การออกใบอนุญาต
3. ค่าเช่า
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง

5. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการวางแผน ค่าประนอมหนี้ ค่าปรับ ผลประโยชน์อื่น ๆ

6. เงินกู้จากรัฐบาลและสถาบันการเงินต่าง ๆ

สำหรับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายเพื่อการพัฒนา และรายจ่ายในการดำเนินการ รายจ่ายเพื่อการพัฒนา ประกอบด้วย ค่าใช้จ่ายในการลงทุนขนาดใหญ่ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคาร สำนักงาน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายในการดำเนินการ ได้แก่ ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าจ้าง เป็นต้น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การสรรหา การคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่งบุคคล การฝึกอบรม และค่าตอบแทน

ตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1976 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีอำนาจในการสรรหา การแต่งตั้ง การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง และการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่บุคคล โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลมลรัฐก่อน ซึ่งเป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (The Commissioner of Law Revision Malaysia, 2006)

การสรรหาบุคคล นับว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดของระบบข้าราชการพลเรือน ตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ตำแหน่งประจำและได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ตำแหน่งประจำแต่ไม่ได้รับเงินบำเหน็จบำนาญ ตำแหน่งชั่วคราว ตำแหน่งตามสัญญา และตำแหน่งพิเศษ ในกรณีของตำแหน่งชั่วคราวเป็นตำแหน่งตามช่วงเวลาที่กำหนด การสรรหาบุคคลใช้หลักคุณธรรม โดยแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมไปตามความสามารถทางสติปัญญา บุคลิกภาพ ศักยภาพ และอื่น ๆ กระบวนการสรรหาเพื่อบรรจุคนลงในตำแหน่งที่ว่าง ดำเนินการไปตาม 5 ขั้นตอน คือ

1. ต้องได้รับอนุมัติตำแหน่งว่างที่จะบรรจุจากรัฐบาลมลรัฐ และ The Treasury and the Public Service Department ก่อน

2. ดำเนินการสรรหาบุคคล

3. เสนอแต่งตั้งบุคคล

4. ทดลองการปฏิบัติราชการ

5. ยืนยันการบรรจุแต่งตั้ง

การคัดเลือกบุคคล จะเป็นไปตามแบบแผนของทางราชการ ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการและการสอบ มีการกำหนดตำแหน่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นออกมาเป็นระดับต่าง ๆ โดยบรรจุลงในระดับต่ำสุดแล้วเลื่อนตำแหน่งในระดับสูงขึ้น

การเลื่อนตำแหน่ง จะมีคณะกรรมการเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่งใช้วิธีการสัมภาษณ์เพื่อวัดความเหมาะสมของบุคคล โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานประจำปี และรายงานต่าง ๆ ซึ่งวิธีการดังกล่าวอาศัยหลักการ 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในตำแหน่งนั้น และคุณลักษณะของบุคคลโดยพิจารณาจากคุณสมบัติและประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่งนั้น หาก

บุคคลใดไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งก็สามารถอุทธรณ์ต่อ The Special Appeals Committee ได้

การฝึกอบรม มี 2 ประเภท คือ การฝึกอบรมภายในหน่วยงาน โดยจะมีการฝึกอบรมเกี่ยวกับเทคนิคหรือความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ส่วนการฝึกอบรมภายนอกหน่วยงาน บุคคลสามารถเข้าร่วมการฝึกอบรมในหน่วยงานอื่น ๆ ได้ เช่น The National Institute of Public Administration (INTAN) ได้จัดอบรมตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการพัฒนาผู้บริหาร การจัดการ เทคโนโลยีสารสนเทศ การคลัง ภาษา การสื่อสาร และการอบรมนักฝึกอบรม นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานของรัฐที่จัดอบรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้แก่ The Public Works Training Institute (IKRA), The Institute of Public Health, The National of Public Health, The National Valuation Institute (INSPEN) รวมทั้งมหาวิทยาลัยและรัฐบาลมลรัฐ

ค่าตอบแทน รัฐบาลได้นำระบบการจ่ายค่าตอบแทนใหม่มาใช้ในปี ค.ศ. 1992 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการจ่ายค่าตอบแทนแบบใหม่ตามระบบคุณธรรมและผลงาน ซึ่งระบบการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างเงินเดือนเช่นเดียวกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การลดขนาดกำลังคนท้องถิ่นลง การเลื่อนตำแหน่ง การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรใหม่ และการให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมกำลังคนภาครัฐ

การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระทรวงที่รับผิดชอบดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ คือ Ministry of Housing and Local Government ซึ่งได้รับการสนับสนุนจาก The National Council for Local Government รัฐบาลมลรัฐจะเข้ามาดูแลทางด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในแต่ละรัฐ ส่วนนายอำเภอจะควบคุมดูแลสภาอำเภอย่างใกล้ชิด

สรุป

สหพันธรัฐมาเลเซียมีระบอบการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยมีพระราชพิธีเป็นประมุข ซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งจากสุลต่าน 9 รัฐ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ประกอบด้วยรัฐทั้งหมด 13 รัฐ และเขตการปกครอง 3 แห่ง ได้แก่ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ลาบวน และปุตราจายา แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของสหพันธรัฐมาเลเซียแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลาง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐบาลมลรัฐ มีสุลต่านหรือผู้ว่าการรัฐปกครอง มีสภามลรัฐ และฝ่ายบริหารที่เรียกว่า มุขมนตรี รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายไปตามรัฐต่าง ๆ ประกอบด้วย สภานคร สภาเทศบาล และสภาอำเภอ นอกจากนี้ ยังมีสภาท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและได้ปรับปรุงแก้ไขแล้ว การคลังของท้องถิ่น ประกอบด้วย รายได้และรายจ่าย รายได้ที่สำคัญ ได้แก่ การประเมินภาษี ส่วนรายจ่ายที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายเพื่อการพัฒนาและรายจ่ายในการดำเนินการ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลมลรัฐก่อน สำหรับการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการควบคุมดูแลทั้งในระดับกระทรวง มลรัฐ และนายอำเภอ

เอกสารอ้างอิง

- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2532). ระบอบสุลต่านในมาเลเซีย. *รัฐศาสตร์*, 37(2), 34-45.
- อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- CIA. (2018). *Malaysia*. Retrieved from <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/my.htm>
- FAO. (2018). *Local Government Act 1976*. Retrieved from <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/mal130371.pdf>
- Johorebar. (2018). *The Malaysian Judiciary*. Retrieved from <http://www.johorebar.org.my/content/view/125/57>
- Murshidah, J., (2006, November 2006). Local government. *The Star*. p.S11.
- One Stop Malaysia. (2018). *Malaysia Government Ministry*. Retrieved from <https://www.onestopmalaysia.com/directory/government/ministry/>
- Talib, N. F. M., Ismail, R. A. M., & Adelabu, S. A. (2017). Transparency in Malaysia Local Government Administration. The overview of Internally Generated Revenue (IGR). *International Journal of Business and Management*, 1(1), 22-27.
- The Commissioner of Law Revision Malaysia. (2006). *Local Government Act 1976*. Retrieved from http://www.pht.org.my/legislation/Local%20Government%20Act_1976_0.pdf
- Tourist Malaysia. (n.d.) *Malaysia Truly Asia*. Kuala Lumpur: Tourist Malaysia- Head Office.
- Wikipedia. (2018a). *Malaysian general election 2018*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Malaysian_general_election,_2018
- Wikipedia. (2018b). *Muhammad V of Kelantan*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Muhammad_V_of_Kelantan
- Wikipedia. (2018c). *Nazrin Shah of Perak 2018*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Nazrin_Shah_of_Perak
- Wikipedia. (2018d). *Wan Azizah binti Wan Ismail*. Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Wan_Azizah_Wan_Ismail