

เอกสารประกอบการสอน
รายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย



วงธรรม สรณะ

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

2555

เอกสารประกอบการสอน
รายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย

วงธรรม สรณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ (รป.ม.การบริหารทั่วไป)

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

2555

คำนำ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย รหัส 20611021 เล่มนี้ ข้าพเจ้าได้รวบรวมขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2549 เพื่อใช้ประกอบการเรียนการสอน วิชาการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองและพัฒนาระบบประชาธิปไตยจากแนวคิดตะวันตกและเน้นการปกครองท้องถิ่นไทย ประวัติและพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนกลาง ในแง่อำนาจ รูปแบบปัญหาและผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน แบ่งเนื้อหาออกเป็น 9 บท ดังนี้

บทที่ 1 ความหมายและวิวัฒนาการของรัฐ ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความหมายของรัฐ ลักษณะของรัฐ วิวัฒนาการของความเป็นรัฐ บทบาทหน้าที่ของรัฐ องค์ประกอบของรัฐ ความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รูปแบบของรัฐ และแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ **บทที่ 2 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความหมายของการปกครองท้องถิ่นแนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย และแนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ **บทที่ 3 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540-2550 และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **บทที่ 4 เทศบาล** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความเป็นมาของการเทศบาลโครงสร้างเทศบาล หน้าที่ของเทศบาลและการบริหารงานในเทศบาล **บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วยความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด **บทที่ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล และการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล **บทที่ 7 เมืองพัทยา** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความเป็นมาของเมืองพัทยา โครงสร้างเมืองพัทยาหน้าที่ของเมืองพัทยาและการบริหารงานในเมืองพัทยา **บทที่ 8 กรุงเทพมหานคร** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างกรุงเทพมหานคร หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การบริหารงาน ในกรุงเทพมหานครและเขตและสภาเขตกรุงเทพ **บทที่ 9 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น** ในบทนี้มีเนื้อหาที่ประกอบด้วย การกำกับดูแลเทศบาล การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลการกำกับดูแลเมืองพัทยา การกำกับดูแลกรุงเทพมหานครและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาควรทำการศึกษารายละเอียดของแต่ละบทได้ตามความสนใจโดยอาจไม่ต้องเรียงลำดับในแต่ละบทและควรทำการศึกษาจากหนังสือหรือเอกสารอื่นๆเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้คงจะอำนวยประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจตามสมควร หากมีข้อบกพร่องที่ปรากฏในเอกสารเล่มนี้ผู้รวบรวมขอน้อมรับเพียงผู้เดียว

วงธรรม สรณะ

19 พ.ย.2555

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก - ข
สารบัญ	ค - ฉ
สารบัญภาพ	ช - ซ
สารบัญตาราง	ณ
แผนบริหารการสอนประจำวิชา	ญ - ฐ
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 1	
บทที่ 1 ความหมายและวิวัฒนาการของรัฐ	1
ความหมายของรัฐ	1
ลักษณะของรัฐ	3
วิวัฒนาการของความเป็นรัฐ	4
บทบาทหน้าที่ของรัฐ	11
องค์ประกอบของรัฐ	13
ความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล	15
แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ	18
บทสรุป	19
แบบฝึกหัด	21
เอกสารอ้างอิง	22
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 2	
บทที่ 2 ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	25
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	25
แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	26
ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	29
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย	31
แนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ	32
บทสรุป	40
แบบฝึกหัด	41
เอกสารอ้างอิง	42

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 3	
บทที่ 3 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น	45
การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	45
การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475	49
การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540-2550	51
บทสรุป	54
แบบฝึกหัด	55
เอกสารอ้างอิง	56
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 4	
บทที่ 4 เทศบาล	60
ความเป็นมาของการเทศบาล	60
โครงสร้างเทศบาล	62
การบริหารงานในเทศบาล	67
หน้าที่ของเทศบาล	69
บทสรุป	73
แบบฝึกหัด	74
เอกสารอ้างอิง	75
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 5	
บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด	79
ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	79
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	81
หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	91
การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด	95
บทสรุป	96
แบบฝึกหัด	97
เอกสารอ้างอิง	98

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 6	
บทที่ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล	101
ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล	101
โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	105
หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	113
การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล	116
บทสรุป	117
แบบฝึกหัด	118
เอกสารอ้างอิง	119
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 7	
บทที่ 7 เมืองพัทยา	123
ความเป็นมาของเมืองพัทยา	123
โครงสร้างเมืองพัทยา	125
หน้าที่ของเมืองพัทยา	131
การบริหารงานในเมืองพัทยา	132
บทสรุป	134
แบบฝึกหัด	136
เอกสารอ้างอิง	137
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 8	
บทที่ 8 กรุงเทพมหานคร	141
ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร	141
โครงสร้างกรุงเทพมหานคร	144
หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	150
การบริหารงานในกรุงเทพมหานคร	156
บทสรุป	160
แบบฝึกหัด	161
เอกสารอ้างอิง	162

สารบัญ(ต่อ)

	หน้า
แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 9	
บทที่ 9	
การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	165
การกำกับดูแลเทศบาล	165
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด	168
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล	170
การกำกับดูแลเมืองพัทยา	171
การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร	172
การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นภาคประชาชน	173
บทสรุป	177
แบบฝึกหัด	178
เอกสารอ้างอิง	179
บรรณานุกรม	181

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ภาพวิวัฒนาการของรัฐ	3
1.2 ภาพภาษา-วัฒนธรรมของชาวชองจันทบุรี	5
1.3 ภาพเขาพระวิหารศิลปะในอาณาจักรขอมโบราณ	6
1.4 ภาพColosseum of Rome	7
1.5 ภาพการเป็นรัฐชาติของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5	9
1.6 ภาพหน้าที่ของรัฐ	13
1.7 ภาพองค์ประกอบของรัฐ	14
1.8 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและรัฐบาล	15
1.9 ภาพแผนที่รัฐไทยในอดีต	19
2.1 ภาพการร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น	26
2.2 ภาพประชาชนเปลี่ยนสถานะจากผู้รับฟังมาเป็นผู้เสนอความคิดเห็น	29
3.1 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย	46
3.2 ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาของไทยเปรียบเสมือน “สมมติเทพ”	47
3.3 ภาพเมืองดุสิตธานี ในสมัยรัชกาลที่ 6	49
4.1 ภาพการประชุมหัวหน้าส่วนของเทศบาล	66
4.2 ภาพโครงสร้างหน่วยงานต่างๆ ในเทศบาล	69
5.1 ภาพโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	84
5.2 ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	85
5.3 ภาพการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	87
5.4 ภาพการปฏิญาณตนหลังได้รับเลือกตั้งและรับรองให้ดำรงตำแหน่ง	88
5.5 ภาพการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และสนับสนุนภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น	92
5.6 ภาพกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด	93
6.1 ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	109
6.2 ภาพกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล	115

สารบัญภาพ(ต่อ)

ภาพที่		
7.1	ภาพศาลาว่าการเมืองพัทยา	124
7.2	ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเมืองพัทยา	127
7.3	ภาพคณะผู้บริหารเมืองพัทยา	128
7.4	ภาพโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา	130
7.5	ภาพโครงสร้างการบริหารของปลัดเมืองพัทยา	133
8.1	ภาพศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร	144
8.2	ภาพตราประจำกรุงเทพมหานคร	144
8.3	ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร	147
9.1	ภาพอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด	167
9.2	ภาพอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอ	167
9.3	ภาพอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด	169

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ตารางแสดงหน้าที่บังคับหรือหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล	70
4.2 ตารางแสดงหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ	71-72
6.1 ตารางแสดงการจัดระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล	103
6.2 ตารางแสดงหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาดองค์การบริหารส่วนตำบล	104

แผนการสอนประจำวิชา

รหัสวิชา 2061102

รายวิชา การปกครองท้องถิ่นไทย
(Thai Local Government)

3 (3- 0-6)

คำอธิบายรายวิชา

ศึกษาแนวคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ที่เป็นรากฐานของการปกครองและพัฒนาระบบประชาธิปไตยจากแนวคิดตะวันตกและเน้นการปกครองท้องถิ่นไทยประวัติและพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนกลางในแง่อำนาจ รูปแบบ ปัญหาและผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมและการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ทั่วไป

1. มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย
2. มีความรู้เกี่ยวกับ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทย
3. มีความเข้าใจและสามารถอธิบายได้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น
4. มีความรู้ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นของไทยโดยเน้นในการของการนำความเข้าใจ

ในภาคทฤษฎีไปสู่ภาคปฏิบัติ

เนื้อหาในการเรียนการสอน

- | | | |
|---------|--|-----------|
| บทที่ 1 | ความหมายและวิวัฒนาการของรัฐ
ความหมายของรัฐ
ลักษณะของรัฐ
วิวัฒนาการของความเป็นรัฐ
บทบาทหน้าที่ของรัฐ
องค์ประกอบของรัฐ
ความแตกต่างระหว่าง รัฐกับรัฐบาล
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
รูปแบบของรัฐ
แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ | 6 ชั่วโมง |
| บทที่ 2 | ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย
แนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ | 6 ชั่วโมง |

- บทที่ 3 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น 6 ชั่วโมง
 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
 การบริหารราชการแผ่นดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
 การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550-2540
- บทที่ 4 เทศบาล 6 ชั่วโมง
 ความเป็นมาของการเทศบาล
 โครงสร้างเทศบาล
 การบริหารงานในเทศบาล
 หน้าที่ของเทศบาล
- บทที่ 5 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 6 ชั่วโมง
 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บทที่ 6 องค์การบริหารส่วนตำบล 3 ชั่วโมง
 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล
 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- บทที่ 7 เมืองพัทยา 3 ชั่วโมง
 ความเป็นมาของเมืองพัทยา
 โครงสร้างเมืองพัทยา
 การบริหารงานในเมืองพัทยา
 หน้าที่ของเมืองพัทยา
- บทที่ 8 กรุงเทพมหานคร 3 ชั่วโมง
 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร
 โครงสร้างกรุงเทพมหานคร
 การบริหารงานในกรุงเทพมหานคร
 หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- บทที่ 9 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น 6 ชั่วโมง
 การกำกับดูแลเทศบาล
 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
 การกำกับดูแลเมืองพัทยา
 การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร
 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีการสอนและกิจกรรม

1. บรรยายเนื้อหาหลักการและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาข้อมูลรายละเอียด และฝึกวิเคราะห์
3. ศึกษาจาก วีดิทัศน์ที่เกี่ยวข้อง
4. ศึกษาข้อมูลจากสื่ออินเทอร์เน็ต และเทคโนโลยีอื่นๆ
5. แบ่งกลุ่มศึกษาและทำกิจกรรมการเรียนการสอน เพื่อให้เกิดการเรียนการสอน

สื่อการเรียนการสอน

1. วีดิทัศน์
2. สื่อประกอบการบรรยาย(Power point)
3. เว็บไซต์ประกอบการเรียนการสอน (E-learning)

การวัดผลและประเมินผล

	100 %
1. คะแนนระหว่างภาคเรียน	60 %
1.1. ทดสอบกลางภาค	30 %
1.2. ทำกิจกรรมกลุ่มภายในชั้นเรียน	20 %
1.3. ความสนใจในการเรียน	10 %
2. คะแนนสอบปลายภาคเรียน	40 %

การประเมินผลการเรียนแบบอิงเกณฑ์

เกณฑ์ในการให้ระดับคะแนน

คะแนนระหว่าง 80-100	ระดับคะแนน	A
คะแนนระหว่าง 75-79	ระดับคะแนน	B+
คะแนนระหว่าง 70-74	ระดับคะแนน	B
คะแนนระหว่าง 65-69	ระดับคะแนน	C+
คะแนนระหว่าง 60-64	ระดับคะแนน	C
คะแนนระหว่าง 55-59	ระดับคะแนน	D+
คะแนนระหว่าง 50-54	ระดับคะแนน	D
คะแนนระหว่าง 0-49	ระดับคะแนน	F

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 1

ความหมายและวิวัฒนาการของรัฐ

หัวข้อเนื้อหา

- 1.1 ความหมายของรัฐ
- 1.2 ลักษณะของรัฐ
- 1.3 วิวัฒนาการของความเป็นรัฐ
- 1.4 บทบาทหน้าที่ของรัฐ
- 1.5 องค์ประกอบของรัฐ
- 1.6 ความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล
- 1.7 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
- 1.8 รูปแบบของรัฐ
- 1.9 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ
- 1.10 ปัญหาของรัฐในปัจจุบัน
- 1.11 บทสรุป
- 1.12 แบบฝึกหัด
- 1.13 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษาทราบถึงความเป็นมา ความหมาย รวมทั้งสาระสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นรัฐ
2. นักศึกษาสามารถอธิบายเกี่ยวกับความเป็นมา ความหมาย รวมทั้งสาระสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นรัฐได้

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning) ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบายอภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 1

ความหมายและวิวัฒนาการของรัฐ

ในบทนี้เป็นบทแรกซึ่งจะได้นำเสนอเกี่ยวกับความหมายความเป็นมาของรัฐเจตจำนงของการรวมเป็นรัฐความเป็นสังคมทำให้มนุษย์ได้ทำกิจกรรมร่วมกันอย่างอิสระเสรีภาพ ความสัมพันธ์ในระดับที่เกิดกระบวนการและวิวัฒนาการจนก่อเกิดกำเนิดรัฐ การมีอยู่ของรัฐทำให้สังคมของมนุษย์ต้องพิจารณาเปรียบเทียบ กฎเกณฑ์เพื่อใช้ควบคุมสังคมมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขในรัฐเสรีภาพ ในยุคแรกก่อนที่จะเป็นรัฐ ถูกอำนาจเข้าควบคุม และมีกระบวนการจัดระบบขึ้นใหม่ ในระยะของการเป็นรัฐชาติในระยะต่อมา นอกจากนี้ในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างรัฐที่ทำหน้าที่อย่างไม่จบสิ้นจนกว่าจะสิ้นรัฐและรัฐบาลที่เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภายในรัฐ

1.1 ความหมายของรัฐ

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ(2546 อ้างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์,2555:89) ได้กล่าวว่า รัฐ หรือ ประเทศ เป็นหน่วยการเมืองที่สำคัญที่สุดและเป็นสิ่งที่มีบทบาทอย่างมากในการเมืองสมัยใหม่ ในพจนานุกรมได้ให้ความหมายว่า“แว่นแคว้น บ้านเมือง ประเทศ”มาจากคำบาลี“รฐฐ”หรือ“ราชฐ”ในภาษาสันสกฤต คำว่า“รัฐ” ในภาษาไทย หรือคำในภาษาอังกฤษว่า“the state” เป็นคำที่มาจากศัพท์ในภาษาละตินว่า“status”คำว่า status แต่เดิมนั้นเป็นคำที่มีความหมายได้หลายความหมายในสมัยกลางคำว่า status ถูกใช้ในความหมายที่ไม่ใช่การเมืองแต่มีความหมายว่าเป็นสถานะของวัตถุ ต่อมาจึงค่อยๆ มีความหมายทางการเมืองว่าเป็นตำแหน่งของลำดับชั้นและอำนาจรวมทั้งทรัพย์สินสมบัติและเครื่องหมายประจำตำแหน่ง เช่น สิทธิทางที่ดินของเจ้าผู้ครองนคร

ในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1595 Pierre Charron (อ้างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:89)ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า“รัฐ”ว่าเป็นรูปแบบของการปกครองที่เป็นการจัดลำดับชั้นเกี่ยวกับการออกคำสั่งและความเชื่อฟังเป็นสิ่งที่ผูกพันสังคมให้อยู่ร่วมกันและเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดในการนำความมีชีวิตมาสู่มนุษย์รวมถึงสมาคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติ

สายหยุด แสงอุทัย(2483:853-858)กล่าวว่า“รัฐ”คือ หมู่ชนที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตที่มีการใช้อำนาจมหาชนภายในเขตนั้น นอกจากนี้“รัฐ”ในความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า“รัฐ”มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเพียงองค์กรที่มีอวัยวะต่างกัน คือ มีราษฎรเป็นองค์กรคู่เคียงกับองค์กรอื่น ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี ราษฎรในรัฐ ที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมี 2 ฐานะคือ ในฐานะที่เป็นองค์กรหรืออวัยวะเป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทน ส่วนอีกฐานะหนึ่งคือเป็นไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอยู่ในความปกครองของรัฐ

ดำรงค์ ฐานดี (2538:33)กล่าวว่า“รัฐ”เป็นหน่วยที่มีความสำคัญยิ่งเพราะรัฐสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินการพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกในสังคมทั้งมวลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง“รัฐ”ได้แสดงอำนาจในการเข้าแทรกแซงกิจการรัฐทุกประเภททั้งทางตรงและทางอ้อมเนื่องจากรัฐมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อกำหนดและควบคุมพฤติกรรมของประชาชนในสังคมให้เป็นไป

ตามกรอบที่รัฐวางไว้และรัฐได้ใช้เครื่องมือของรัฐ เช่น ข้าราชการ องค์กรของรัฐ ศาล ตำรวจ และทหาร เข้าดำเนินงานเพื่อให้เป้าหมายของรัฐบรรลุผล

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร(2548:7) กล่าวว่า“รัฐ” คือ ชุมชนทางการเมืองที่ร่วมกันสร้างโดยประชาชน มีดินแดนชัดเจนแน่นอน ประชาชนเหล่านี้ได้สร้างรัฐบาลเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้พ้นจากความควบคุมของรัฐภายนอก ในชุมชนดังกล่าวนี้รัฐบาลมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ใด ก็ได้เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้ใช้อย่างทั่วถึงกัน

J.P.Nettle(อ้างถึงใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535:25-27)เห็นว่า “รัฐ”มีความหมายดังนี้

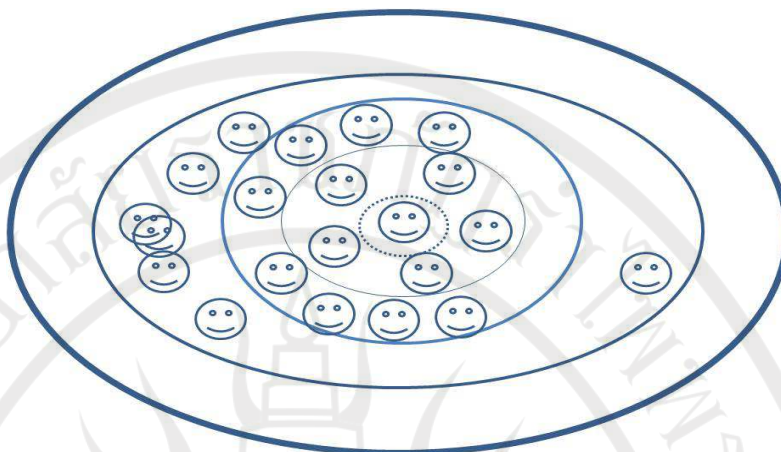
1. องค์กรที่รวมศูนย์การทำหน้าที่และโครงสร้างไว้เพื่อที่จะปฏิบัติการได้อย่างทั่วด้าน แนวคิดนี้เป็นแนวคิดแบบดั้งเดิมที่เน้นเรื่องอำนาจอธิปไตยและรัฐอธิปไตยว่า “รัฐ”มีฐานะสูงกว่าองค์กรอื่นๆ ในสังคม อำนาจของรัฐเป็นอำนาจตามกฎหมายแนวคิดนี้จึงเชื่อมโยงรัฐกับกฎหมายกับระบบราชการและกับรัฐบาล

2. รัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงาน ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หมายถึง การที่รัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ กับรัฐอื่นๆ แนวคิดนี้อาจเป็นแนวคิดเดิมเรื่องรัฐธรรมนูญอีกเช่นกัน หากรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ ก็จะมีความเป็นรัฐสูง แนวคิดนี้ใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ลักษณะสองด้านของรัฐ คือ รัฐเป็นหน่วยอำนาจอธิปไตยในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายในสังคม(Intrasocial)ด้านหนึ่งกับรัฐเป็นหน่วยหนึ่งในความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม(Extrasocial)อีกอย่างหนึ่ง

3. รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ เป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนที่เป็นเรื่องของรัฐกับส่วนที่เป็นเรื่องของเอกชน เช่น ระบบการศึกษาของรัฐกับระบบการศึกษาภายใต้การดูแลของเอกชน รัฐวิสาหกิจและภาครัฐบาล กับอุตสาหกรรมของภาคเอกชน เป็นต้น

4. รัฐในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์ทางสังคม-วัฒนธรรมอย่างหนึ่ง แนวคิดนี้ใช้ในการศึกษาวิวัฒนาการของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐว่าเป็นสิ่งเดียวกัน

อาจกล่าวได้ว่าความหมายโดยทั่วไป รัฐ คือเป็นที่รวมกันของพลเมืองที่มีความสัมพันธ์กัน ในแง่มุมต่างๆ การดำรงอยู่ของพลเมืองในรัฐโดยมีการใช้อำนาจมหาชนภายในเขตนั้นร่วมกัน ในมิติที่แตกต่างกัน ในภาพที่ 1.1 ได้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของรัฐที่เริ่มขยายพื้นที่ความสัมพันธ์ ในมิติของประชากรและมิติในด้านพื้นที่ กล่าวคือ ประชาชนพลเมืองที่อาศัยอยู่ภายในรัฐจะอยู่พำนักพักอาศัยกระจัดกระจายกันออกไปตามพื้นที่ต่างๆของรัฐ



ภาพที่ 1.1 ภาพวิวัฒนาการของรัฐ

1.2 ลักษณะของรัฐ

ในลักษณะโดยทั่วไปของ“รัฐ”นอกจากจะมีประชากรขอบเขตที่ชัดเจนรัฐยังต้องประกอบด้วยอำนาจที่ชัดเจน คือ การมีอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Theory of State Sovereignty)

Bledsoe and Boczek (1987:55) กล่าวว่า“อำนาจอธิปไตย”หมายถึง การมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐในการบัญญัติและใช้บังคับกฎหมายเหนือบุคคล ทรัพย์สิน และเหตุการณ์ทุกอย่างที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐนั้น และในการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐอื่น อำนาจอธิปไตยทำให้รัฐมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกันจากการใช้อำนาจของรัฐอื่น รวมทั้งอำนาจอธิปไตยยังเป็นทฤษฎีพื้นฐานที่ทำให้เกิดทฤษฎีและหลักอื่นๆ ตามมา เช่น ทฤษฎีเขตอำนาจรัฐ(Jurisdiction) หลักความเสมอภาคของรัฐ(Equality of states) หลักความเป็นเอกราช(Independence) และหลักการไม่แทรกแซงในกิจการของรัฐอื่น (Non-intervention)

Jehnings and Watts (1992:125) กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบหนึ่งของความเป็นรัฐ (Statehood)ในทางระหว่างประเทศนอกเหนือจากองค์ประกอบเรื่องดินแดน ประชากร และรัฐบาล โดยอำนาจอธิปไตยสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

1. อำนาจอธิปไตยในฐานะที่เป็นเอกราช(Independence)ประกอบด้วยเอกราชภายนอก (External Independence)ซึ่งเป็นเสรีภาพที่จะกระทำการนอกดินแดนของรัฐและเอกราชภายใน (Internal Independence)ซึ่งเป็นเสรีภาพที่จะกระทำการภายในดินแดนของรัฐ

2. อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty หรือ Territorial Authority หรือ Dominium) ซึ่งทำให้รัฐมีอำนาจสูงสุดเหนือบุคคลและสิ่งของภายในดินแดนของรัฐ ถึงแม้บุคคลนั้นจะเป็นคนต่างด้าวหรือทรัพย์สินนั้นจะเป็นของคนต่างด้าวก็ตาม เช่น รัฐอาจออกกฎหมายเพื่อเก็บภาษีคนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของตน หรือกำหนดให้คนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของตนมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจเช่นเดียวกับพลเมืองของตน ในบางกรณีเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

3. อำนาจอธิปไตยเหนือบุคคล(Personal Sovereignty หรือ Personal Authority หรือ Imperium)รัฐย่อมมีอำนาจสูงสุดเหนือพลเมือง(Citizens)ของตนทั้งที่อยู่ภายในประเทศและที่อยู่

ต่างประเทศ รัฐจึงสามารถปฏิบัติต่อพลเมืองของตน อย่างไรก็ตามก็ได้ตราบิตที่ไม่ขัดกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น รัฐสามารถสั่งให้พลเมืองของตนที่อยู่ต่างประเทศกลับมารับราชการทหารในรัฐนั้นได้และรัฐสามารถเก็บภาษีจากพลเมืองที่อยู่ในต่างประเทศได้ รวมทั้งรัฐสามารถลงโทษพลเมืองที่ไปกระทำความผิดในต่างประเทศเมื่อบุคคลนั้นเดินทางเข้ามาในประเทศตนได้

การที่แต่ละรัฐมีความเสมอภาคกันทางอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศจึงยกเว้นให้รัฐไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของอีกรัฐหนึ่งทั้งในแง่ของรัฐนั้นเองรวมทั้งประมุขของรัฐและผู้แทนทางการทูต

1.3 วิวัฒนาการของความเป็นรัฐ

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ศรีศักร วัลลิโภดม และสมเกียรติ วันทนา (อ้างใน ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:90) ได้จำแนกรัฐออกเป็น 6 ระยะดังนี้

1.3.1 รัฐชนเผ่า (Tribal State)

เราอาจจำแนกความเป็น “รัฐ” ในแบบที่ยังไม่มีระเบียบการปกครองที่ชัดเจนในการที่มนุษย์ดำรงชีวิตก็เพื่อความอยู่รอด มนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมหรือชุมชนเพียงเพื่อเอื้อประโยชน์ในเรื่องอาหารเรากลุ่มสังคมเช่นนี้ว่า “สังคมบุพกาล” ซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมของชนเผ่า (Tribe)

รัฐชนเผ่าถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการมีรัฐเกิดในสังคมมนุษย์ที่เริ่มจากครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยที่เล็กที่สุดและรวมตัวกันอยู่เป็นกลุ่มเล็กๆ ในหมู่วงศ์ญาติเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อจำนวนครอบครัวขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจนทำให้ความผูกพันที่มาจากสายเลือดเดียวกันค่อยๆ หางและเปลี่ยนรูปแบบเป็นความผูกพันที่มาจากความเป็นเผ่าเดียวกันแทนของครอบครัวที่อยู่ในอาณาบริเวณเดียวกันหรือใกล้เคียง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นกว่าเดิมส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกฎเกณฑ์การอยู่อาศัยร่วมกัน เพื่อความเป็นระเบียบ และความสงบสุขให้เกิดขึ้นภายในสังคม กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นได้แก่ การมีหัวหน้าเผ่า ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อเดียวกัน Franz Oppenheimer (อ้างใน ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2535:38-39) ได้ศึกษาและอธิบายเกี่ยวกับวิวัฒนาการก่อนที่จะเป็นรัฐดังเช่นในปัจจุบัน ดังนี้

1. การปล้นสะดมและฆ่าฟันคนที่อยู่ใกล้เคียงกัน
2. การตั้งรกรากของพวกเผ่าปลุกภัยหลักจากที่พยายามต่อสู้กับผู้รุกรานจนยอมรับชะตากรรมและหยุดการต่อต้านอำนาจ
3. การที่ “ส่วนเกิน” ของชวานาถูกนำไปเป็นบรรณาการต่อผู้รุกราน (พวกเลี้ยงสัตว์)
4. การรวมกันระหว่างชนเผ่าต่างๆ ภายใต้ขอบเขตของดินแดนที่แน่นอน
5. เกิดการทะเลาะวิวาทระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียงหรือเผ่าชนต่างๆ ทำให้มีการยอมรับในอำนาจการตัดสินพิพากษา

6. ความจำเป็นในการควบคุมผู้อยู่ภายใต้การปกครองให้อยู่ในระเบียบและในขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องรักษาไว้เพื่อให้แรงงานที่มีสมรรถภาพที่สมบูรณ์ความจำเป็นของชุมชนมีมากขึ้นตามลำดับจึงต้องมีการควบคุม การบังคับ การพิพากษาตัดสินลงโทษและพัฒนาเป็นความคุ้นชินต่อระเบียบและการใช้อำนาจปกครอง

จากความเห็นดังกล่าว พบว่า การรวมกันเป็นสังคมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำเพื่อความอยู่รอดของตนเอง การหาวิธีการรักษาความปลอดภัยจากการรุกรานจากชนเผ่ากลุ่มอื่นๆ ทำให้มีมาตรการต่างๆปรากฏขึ้น เช่น การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ รวมถึงการยอมถุกอยู่ใต้อำนาจการปกครอง

ในระยะต่อมาถูกพัฒนาเป็นหรือกลุ่มเครือญาติที่พัฒนาเน้นการพัฒนาโดยใช้ขนบธรรมเนียมประเพณีมาบ่งบอกสถานภาพของสังคม หรือ กลุ่ม ที่ตนสังกัด แต่ละชนเผ่าพยายามสร้างอัตลักษณ์(Identity)เพื่ออธิบายความเป็นตัวตน เช่น การสร้างภาษา วัฒนธรรมของชาวชนเผ่าดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียง หรือ การดำรงชีวิตแบบชาวซาไกชนพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ทางภาคใต้ของประเทศไทยซึ่งมีการเคลื่อนย้ายถิ่นที่อยู่ไม่ยึดติดอยู่กับดินแดนที่แน่นอน เป็นต้น



ภาพที่ 1.2 ภาพภาษา-วัฒนธรรมของชาวของจันทบุรี

1.3.2 นครรัฐ(City State)

นครรัฐ ในที่นี้หมายถึง นครรัฐในยุคโบราณ เช่น ในอาณาจักรกรีกโบราณมีรูปแบบการเมืองการปกครองเป็นนครรัฐ รูปแบบนี้พัฒนาขึ้นภายหลังจากมนุษย์มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งแน่นอน ทำให้มีการติดต่อกันระหว่างเผ่าหรือกลุ่มชน จากนั้นจึงพัฒนาเป็นนครรัฐหรือแคว้นที่มี

กษัตริย์ขึ้นมาทำหน้าที่ในการปกครอง “นครรัฐ” แต่ละแห่งจะมีรัฐบาลทำหน้าที่บริหารกิจการภายในรัฐ เช่น การเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมาย

นครรัฐที่ใหญ่ที่สุด คือ นครรัฐเอเธนส์ นครแห่งนี้เป็นตัวแบบของการศึกษาการปกครองแบบนครรัฐ สามารถพัฒนาสังคมที่มีขนาดเล็กแต่มีอิสระในตัวเอง ความเจริญทางอารยธรรมที่ถูกกล่าวถึงมากที่สุด ได้แก่ การมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) มีลักษณะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ราษฎรทุกคนมีส่วนร่วมในการปกครอง ในขณะที่รัฐในอาณาจักรกรีกใช้รูปแบบการปกครองในรูปแบบอื่น

ในกรณีของประเทศไทยพบการเกิดขึ้นของนครรัฐหรือแคว้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 11-16 นครรัฐของไทยเป็นผลมาจากการนำแนวคิดระบบกษัตริย์เข้ามาใช้ เนื่องจากกษัตริย์เป็นผู้นำที่ไม่ได้ถูกมองว่า เป็นคนของชนเผ่าใดชนเผ่าหนึ่ง หากจะเป็นตัวแทนของทุกๆ คนภายในรัฐเดียวกัน เช่น แคว้นทวารวดีในภาคกลาง(ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:92)



ภาพที่ 1.3 ภาพเขาพระวิหารศิลปะในอาณาจักรขอมโบราณ

1.3.3 รัฐจักรวรรดิ (Empire)

รัฐจักรวรรดิจะมีโครงสร้างทางการเมืองของตนเอง หรืออย่างน้อยก็โดยวิธีที่บังคับให้อยู่ใต้อำนาจ จักรวรรดิบนแผ่นดินใหญ่ เช่น ยุคจักรวรรดิโรมันแตกต่างจากยุคนครรัฐก่อนหน้านี้ในแง่ของอาณาเขต จำนวนประชากร และรูปแบบในการปกครอง แต่เดิมที่จักรวรรดิโรมันเริ่มต้นขึ้นด้วยการเป็นนครรัฐแบบนครรัฐกรีกแต่ด้วยพฤติกรรมของนครรัฐที่ต้องการสร้างความยิ่งใหญ่โดยทำสงครามกับนครรัฐต่างๆ ผลจากการขยายอาณาเขต และรวบรวมประชากรจากนครรัฐอื่นๆ มาอยู่ภายใต้การปกครองของตนนั้นทำให้มีการคิดค้นรูปแบบการบริหารการปกครองขึ้นมาใหม่แทนรูปแบบเดิม คือ รูปแบบจักรวรรดิ ซึ่งมีการจัดทำประมวลกฎหมายฉบับแรกของโลกและมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ (ซีเยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2555:92)

อิทธิพลของโรมันได้ส่งผลต่อการพัฒนาทางด้านภาษา ศาสนา สถาปัตยกรรม ปรัชญา กฎหมายและระบบการเมืองมาจนถึงทุกวันนี้ นอกจากนี้จักรวรรดิถูกแบ่งออกเป็นฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก ถือได้ว่าจักรวรรดิโรมันล่มสลายลงเมื่อจักรพรรดิโรมีอุส ออกุสตุส จักรพรรดิพระองค์สุดท้ายของจักรวรรดิโรมันตะวันตกถูกขับไล่และเกิดการจลาจลขึ้นในโรม สาเหตุหนึ่งที่ทำให้โรมันล่มสลายคือ การขยายตัวที่เกินขอบเขตที่ระบบการปกครองจะรองรับได้ (ซีเยนต์ ประดิษฐศิลป์, 2555:92)



ภาพที่ 1.4 ภาพ Colosseum of Rome

ที่มา : ตามไปคู่มือสังฆศาสตร์ของโลกกัน,ออนไลน์:เปิดดูเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2555.

1.3.4 รัฐแบบฟิวคัล (Feudal State)

ภายหลังจากการล่มสลายของจักรวรรดิโรมันทำให้บรรดาขุนนางหรือขุนศึก แยกย้ายไปจับจองครอบครองที่ดินพร้อมทั้งสร้างป้อมปราการของตนเองและบังคับให้ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองตกเป็นทาสติดที่ดินเพื่อทำการเกษตร และมอบผลผลิตให้กับขุนนางเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความคุ้มครองในชีวิตและทรัพย์สิน รัฐแบบฟิวคัล(Feudalism)มีลักษณะเป็นปิรามิดที่มีผู้นำสูงสุด คือ กษัตริย์และมีเหล่าขุนนางศักดินาชั้นสูง ชั้นรองและชั้นลดหลั่นกันลงมา บุคคลในสังคมระบบเจ้าขุนมูลนายเป็น "บริวาร"(Vassal)หรือ "ข้า" ของประมุข ฉะนั้นจึงต้องสาบานความภักดีต่อประมุขผู้ที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่ในการพิทักษ์และรักษาความยุติธรรมให้แก่ผู้อยู่ภายใต้การปกครอง สังคมเจ้าขุนมูลนายเป็นสังคมที่สมาชิกในสังคมมีความภักดีและหน้าที่รับผิดชอบต่อกันและกัน เป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยผู้ครองดินแดนผู้เป็นทหารและชนชั้นแรงงานที่เป็นเกษตรกร ขุนนางที่เป็นผู้ครองดินแดนก็เป็นผู้ครองดินแดนเช่นเดียวกับขุนนางฆราวาสชนชั้นที่ต่ำที่สุดในระบบนี้คือเกษตรกร หรือ Villeins ต่ำกว่านั้นก็ป็นข้าที่ดิน (Serfs) (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:93-94)

เมื่อมาถึงระดับดินแดนในปกครองผู้ครองดินแดนก็อาจจะทำข้อตกลงกับเจ้าของดินแดนที่ย่อยลงไปอื่นๆ ในการก่อตั้งกองทหารท้องถิ่นเพื่อการป้องกันตนเอง ระบบศักดินาเป็นระบบที่มีกฎหมายและจารีตที่เป็นของตนเองที่มาับบทบาทอันสำคัญในประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมพื้นถิ่น ระบบฟิวคัลเป็นระบบการบริหารจากส่วนกลาง เมืองค์ประกอบ 3 ได้แก่

1. เจ้าของที่ดิน
2. ที่ดิน และ
3. รัฐบาล

ระบบฟิวคัล เปรียบได้กับ ระบบศักดินา หรือ รัฐศักดินาของไทย กล่าวคือ รัฐไทยมีการปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการให้มารวมศูนย์อำนาจภายใต้การนำของพระมหากษัตริย์และใช้ระบบไพร่เพื่อคุมกำลังคนตามศักดินาที่ลดหลั่นกันลงมา และให้ถือว่าประชากรในรัฐเป็นพสกนิกรและมีอาณาเขตในลักษณะแดนต่อแดน(Frontiers)ซึ่งเป็นเขตแดนที่ปลอดภัยรัฐ เช่น พื้นที่ป่าหลังเขาไพร หรือพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่ารัฐบาล ราชอาณาจักรไทยในยุคนั้นแม้จะมีระบบการปกครองแบบราชาธิปไตย แต่กษัตริย์จะไม่มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว เพราะยังขึ้นอยู่กับอำนาจของขุนนางที่คุมกำลังไพร่จำนวนมาก(ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:94)

1.3.5 รัฐสมัยใหม่ หรือ รัฐชาติ

รัฐสมัยใหม่(Modern State)เป็นรูปแบบรัฐชนิดหนึ่ง ในระยะแรกเริ่มนั้นเป็นรัฐที่ปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือ กษัตริย์ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง แม้ว่ารัฐชาติจะเป็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นในยุโรปแต่ในปัจจุบันรัฐชาติได้กลายเป็นรูปแบบของรัฐที่ขยายไปทั่วโลก ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐชาติมีจุดเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจอธิปไตยและดินแดน มีการพัฒนาจากแนวคิดแดน

ต่อแดนไปสู่แนวคิดเส้นกั้นอาณาเขต(Borders)พัฒนาการของรัฐมีองค์ประกอบของชาติปรากฏครบครันหลังการเปลี่ยนแปลงปกครองปีพ.ศ.2475 เป็นต้นมา (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2555:94-95)



ภาพที่ 1.5 ภาพการเป็นรัฐชาติของประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5

1.4 รูปแบบของรัฐ

เราต้องพิจารณารูปแบบของรัฐ(Forms of State)ที่ปรากฏในปัจจุบันเพื่อให้แน่ใจว่าในแต่ละแบบมีหลักเกณฑ์สำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการพิจารณาจำแนกรูปแบบของรัฐกล่าวคือ ลักษณะแบบใดที่เราจะจัดให้รัฐนั้นอยู่ในรูปของรัฐเดี่ยว(unitary state) และรัฐแบบใดที่จะจัดให้เป็นรัฐแบบรวม(composite state) ดังนั้นก่อนที่จะเราเข้าไปถึงรายละเอียด เราจะวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดรัฐเดี่ยวและรัฐรวมกันก่อนสามารถพิจารณาได้ดังนี้ (ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร.2548:33-36)

1.ขนาดของพื้นที่และความหลากหลาย

ลักษณะของรัฐรวม มักเป็นรัฐที่มีขนาดใหญ่และมีความแตกต่างทางด้านพื้นที่ค่อนข้างมาก เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา มีส่วนที่เป็นชนบท ทำ การเกษตรเป็นหลัก ส่วนที่เป็นศูนย์กลางของการเงินของโลก และส่วนที่เป็นศูนย์กลางการบินของโลกด้วยประเทศที่มีความแตกต่างกันด้านพื้นที่อย่างหลากหลายเช่นนี้ย่อมต้องการกฎหมายเฉพาะในการปกครองตัวเองมีความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา และเผ่าพันธุ์แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

ลักษณะของรัฐเดี่ยว มักจะมีสภาพทางภูมิศาสตร์คล้ายคลึงกันทั่วทั้งรัฐ มีขนาดเล็ก ประชากรมีความเป็นอยู่คล้ายคลึงกัน ดังนั้นเมื่อมีปัญหาใดๆ ขึ้นมารัฐบาลเดี่ยวจะสามารถดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลได้เป็นอย่างดีอยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องแบ่งรัฐบาลออกเป็นหน่วยย่อยๆ เพื่อดำเนินงาน

เป็นเอกเทศ เพราะทำ ให้งานซับซ้อนโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนี้รัฐบาลเดี่ยวยังอาจทำงานได้ รวดเร็วกว่ารัฐรวม มีลักษณะทางเชื้อชาติที่กลมกลืนเป็นเนื้อเดียว ประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่าง แน่นแฟ้นใกล้ชิด รับรู้ถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์แบบเดียวกัน

2. ประวัติศาสตร์เอื้อให้เกิดรูปแบบรัฐต่าง ๆ กัน

ประเทศหลาย ๆ ประเทศเคยมีการปกครองของแต่ละรัฐที่แยกจากกันมาก่อนแล้วจึงค่อย มารวมกันเป็นหนึ่งเดียวในภายหลัง รูปแบบของการปกครองจึงยังปรากฏรูปแบบของการปกครอง แบบท้องถิ่นซึ่งทำให้เกิดลักษณะของรัฐแบบรวม แต่ละรัฐมีอิสระในการดำเนินการภายในรัฐแต่ ต้องการเข้ามารวมกันเพื่อความเข้มแข็งและประหยัดงบประมาณในกิจกรรมบางอย่าง ในขณะที่บาง ประเทศเช่นอังกฤษ มีรัฐบาลกลางเพียงรัฐบาลเดียวเพราะประเทศอังกฤษไม่ได้เกิดจากรัฐต่างๆ เข้ามาทำสัญญาารวมกัน แต่เกิดจากอำนาจส่วนกลางคือรัฐบาลที่ลอนดอน แผ่ขยายอำนาจนานนับ ร้อยปี จนกระทั่งมีอำนาจครอบคลุมพื้นที่ทั่วเกาะอังกฤษ ตั้งแต่สกอตแลนด์จนถึงเวลส์ เช่นเดียวกับ รัฐบาลไทย ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงรวมอำนาจจากเชียงใหม่ อีสาน ภาคตะวันตกของประเทศ จนถึงปลายสุดคือประลิสกลันตันและตรังกานู เข้ามารวมอยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร เพื่อหลีกเลี่ยงการแผ่อำนาจของลัทธิอาณานิคม ด้วยเหตุนี้รัฐบาล ของทั้งสองประเทศจึงมีรัฐบาลเดียวคือรัฐบาลกลาง รูปแบบการปกครองจึงกลายเป็นรัฐเดี่ยว

ลักษณะรูปแบบของการปกครองแบบรัฐรวม (Compound state)

รัฐรวมแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ประเภท ตามสภาพการรวมกันของรัฐ คือ สหพันธรัฐ(federal state) และสมาพันธรัฐ (confederation state)

1. สหพันธรัฐ (federal state)

การปกครองแบบสหพันธรัฐคือการรวมกันของรัฐมากกว่า 2 รัฐขึ้นไป มีรัฐบาล 2ระดับ คือ รัฐบาลของแต่ละรัฐ เรียกว่ารัฐบาลท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลกลางคือรัฐบาลที่แต่ละรัฐตกลงมอบอำนาจไป ส่วนหนึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐจะกำหนดอำนาจของทั้งสอง รัฐบาล ดังนี้

รัฐบาลกลาง(federal government)มีอำนาจครอบคลุมเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีความ สำคัญและเกี่ยวพันกับความมั่นคงและกิจกรรมที่เกี่ยวกับประโยชน์กับประเทศเป็นส่วนรวม หรือ เน้นกิจกรรมที่เกี่ยวกับความเป็นเอกภาพของประเทศ เช่น การกำหนดรูปแบบเศรษฐกิจแบบเสรี การต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหม เป็นต้น อำนาจดังกล่าวนี้ทางฝ่ายรัฐบาลกลางจะรับไป ดำเนินการเองโดยไม่ให้รัฐบาลท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซง

รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลมลรัฐ(state government)จะทำหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ใน แต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อความสะดวกรวดเร็วของผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นกิจกรรม สาธารณะ เช่น ด้านการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น

2. สมาพันธรัฐ (confederation state)

รูปแบบการปกครองแบบสมาพันธรัฐแตกต่างกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐคือ มีลักษณะการรวมที่ห่าง ๆ หลวม ๆ แต่ละรัฐที่มารวมกันยังคงมีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ แต่การที่จะมารวมกันนั้นมีสนธิสัญญา(ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ)เป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของการรวมตัวกันการมีสนธิสัญญาซึ่งเป็นข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของการรวมกันนั้น ทำให้แต่ละรัฐที่มารวมกันมีอิสรภาพในการที่จะปฏิบัติตาม หรือไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญานั้นก็ได้ หากไม่ต้องการปฏิบัติตามก็ออกจากสมาพันธรัฐนั้นไป ปัจจุบันจะเห็นการรวมตัวกันของสมาพันธรัฐได้จากสมาคมระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น ประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นต้น

ลักษณะรูปแบบของการปกครองแบบรัฐเดี่ยว(Unitary State)

รัฐเดี่ยว(Unitary State) ถือว่ารัฐบาลกลางนั้นมีอำนาจสูงสุดและเต็มที่(absolute and omnipotent) ในการใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว การปกครองระดับท้องถิ่นภายใต้รูปแบบรัฐเดี่ยวถือเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลกลางเท่านั้น รัฐบาลแบ่งเขตการปกครอง โดยแต่ละเขตการปกครองจะส่งตัวแทนคือข้าราชการจากส่วนกลางไปประจำ เพื่อดูแล หรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจปกครองและอำนาจบริหารสูงสุดเพียงองค์กรเดียวรัฐบาลกลางเป็นผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ หรือตามคำสั่งของรัฐบาลกลาง

หน่วยการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดคือรัฐบาลกลาง โดยฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำหนดเป็นแผนงานเพื่อให้ท้องถิ่นในเขตต่างๆ และหน่วยงานต่างๆ รับผิดชอบต่อปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้ควบคุมนโยบายและแผนงานต่างๆ

ปัจจุบันประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐเดี่ยว มีการกระจายอำนาจการปกครองมากขึ้น เนื่องจากเป็นการให้โอกาสประชาชนในการปกครองตัวเองให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นซึ่งทราบความต้องการของตนเองเป็นผู้มีโอกาสในการบริหารงานในระดับท้องถิ่น

1.5 บทบาทหน้าที่ของรัฐ

การที่มนุษย์อยู่รวมกันโดยจัดตั้งเป็นรัฐนั้น ก็ด้วยความหวังว่ารัฐจะเป็นที่ที่ช่วยให้มนุษย์มีความอยู่รอดปลอดภัยและมีชีวิตที่มีความสุขสมบูรณ์ ดังนั้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ รัฐจึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหน้าที่ในอันที่จะทำให้สนองความต้องการของประชาชนตรงตามจุดประสงค์ วัตถุประสงค์ ดังนั้นหน้าที่รัฐในความหมายของประชาชนจึงมีดังนี้

1. การสร้างความเป็นระเบียบ

ความเป็นระเบียบเป็นรากฐานของความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยทั่วไป และเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดผลดีแก่ประชาชน เป็นต้นว่า เมื่อสังคมมีความเป็นระเบียบทำให้คนมีโอกาสใช้สิทธิของตนได้ ความเป็นระเบียบทำให้เกิดเสรีภาพ เพราะเสรีภาพจะเกิดขึ้นต่อเมื่อรัฐนั้นมีความเป็น

ระเบียบเรียบร้อย มีหลักมีเกณฑ์ และทุกคนมีความรับผิดชอบที่จะควบคุมการกระทำของตนมิให้กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น นอกจากนี้ความเป็นระเบียบทำให้เกิดความเสมอภาค เพราะความมีระเบียบเป็นสถานะที่ทำให้คนเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน การเคารพสิทธิประโยชน์ซึ่งกันและกันนี้ทำให้เกิดการรับประโยชน์โดยเท่าเทียมกัน หรือเสมอภาคกัน ในระหว่างคนในชาติ

2. สร้างคุณธรรม

คุณธรรม คือ สิ่งที่ทำให้คนแตกต่างจากสัตว์ประเภทอื่นๆ เพราะคุณธรรมทำให้คนมีความรักความเมตตาต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน รัฐจึงต้องเสริมสร้างและส่งเสริมให้ประชาชนมีคุณธรรม ศีลธรรมหรือจริยธรรมในหลักศาสนามีส่วนช่วยสร้างเสริมเพิ่มพูนคุณงามความดีให้กับบุคคลให้สามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสงบเรียบร้อย มีความเป็นระเบียบปลอดภัยและทำให้เกิดสันติสุขภายในรัฐ

3. จัดสวัสดิการพื้นฐาน

กิจการอันเป็นสวัสดิการสาธารณะด้านต่างๆ เช่น กิจการสาธารณสุขปโภค ซึ่งประชาชนจะต้องได้รับประโยชน์หรือใช้บริการร่วมกัน รัฐจะต้องรับผิดชอบดำเนินการเพราะกิจการเหล่านี้จะขาดหายไปไม่ได้ ถ้าขาดหายไปจะทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อน เกิดอุปสรรค ในการดำเนินชีวิต

4. สร้างความเจริญก้าวหน้าและความมั่นคง

รัฐเหมือนสิ่งมีชีวิตที่มีคุณค่า ต้องการได้รับการพัฒนาให้มีความเจริญก้าวหน้ามีความมั่นคงปลอดภัย ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่อความอยู่รอดและมีสุขของประชาชน

อย่างไรก็ตามการรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายหรือไม่นั้นจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วย ดังนี้

1. หน้าที่ในการปกครอง

หน้าที่ในการปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ที่มีมาดั้งเดิมแล้วสังคมทุกสังคมต้องมีการปกครองส่วนรูปแบบของการปกครองตามเจตนารมณ์ภายในรัฐ เป็นรัฐเดี่ยว รัฐคู่ มีการกระจายอำนาจหรือไม่มีการกระจายอำนาจจะมีการแบ่งอำนาจมากน้อยอย่างไรก็ต้องมีการปกครอง

รัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองโดยมีการ"ปกครอง"มีเจ้าหน้าที่ภายในไว้ดูแล มีกฎหมายที่ต้องปฏิบัติและมีศาลที่จะให้ความยุติธรรมภัยของความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินนั้นอาจมาจากภายนอกจัดเป็นหน้าที่ในการปกครองของรัฐซึ่งรัฐจะต้องจัดให้มีกองทัพเพื่อป้องกันตัวเอง รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประเทศต่างๆ ก็จัดว่าเป็นหน้าที่ในด้านการปกครองของรัฐ"

2. หน้าที่ในการบริหารจัดการ

รัฐหน้าที่ในการบริหารจัดการเพื่อให้มีระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับ"รัฐ" เนื่องจากแต่ละ"รัฐ"มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์มีภูมิประเทศที่ตั้ง พลเมืองประชากรที่แตกต่างกันทาง เชื้อชาติ ศาสนา อายุ เพศ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความคิด อุดมการณ์ ฯลฯ

3. หน้าที่ในการเป็น"รัฐบริการ"หรือ"Service State"

การทำหน้าที่หน้าที่เป็น"รัฐบริการ"หรือ"Service State"เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างเป็นระบบแม้จะมีโอกาสที่แตกต่างกันเช่น มีฐานะ สติปัญญา ความสามารถ ดังนั้นหน้าที่

ของรัฐที่จะให้"บริการสาธารณะ"จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในสังคม เพื่อให้เกิดของประชาชนให้เท่าเทียมกันให้มากที่สุด ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การเข้าถึงแหล่งเงินทุน การเข้าถึงตลาดสินค้าที่ตนผลิต การเข้าถึงบริการสาธารณะที่เพียงพอกับการดำรงชีวิต



ภาพที่ 1.6 ภาพการศึกษาคือหน้าที่ของรัฐ

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญเหล่านี้เป็นกลไกที่ทำให้รัฐสามารถขับเคลื่อนภารกิจไปสู่เป้าหมาย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า"รัฐ"จะต้องเป็นผู้ลงทุนบริหารจัดการเองทั้งหมดอาจให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อควมมีประสิทธิภาพหรือเปิดให้มีทางเลือกกับประชาชน

1.6 องค์ประกอบของรัฐ

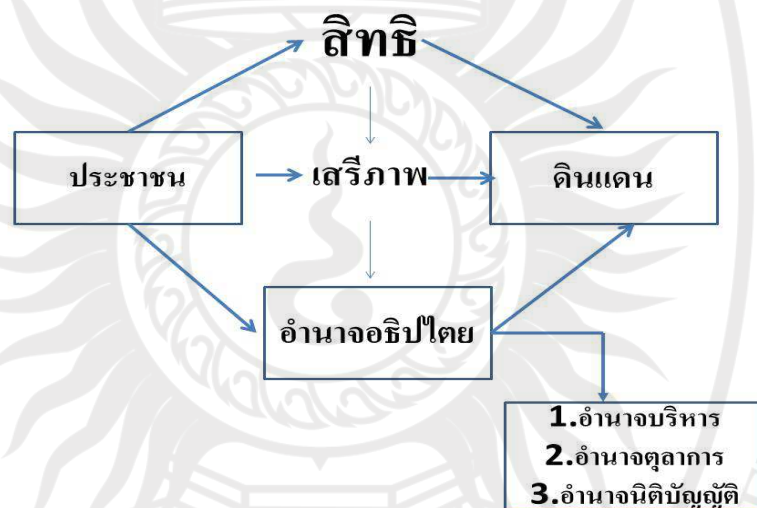
ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2555:89-99) อธิบายว่า รัฐในฐานะที่เป็นชุมชนทางการเมืองเป็นรัฐในความหมายกว้างนั้น นอกจากจะประกอบด้วยสถาบันในการปกครองแล้วยังมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่สำคัญคือ องค์ประกอบด้านประชากร ด้านดินแดน และด้านอำนาจอธิปไตย

1. องค์ประกอบด้านประชากร หมายถึง การมีพลเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐ เมื่อพิจารณาในเชิงคุณภาพพลเมืองเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ภายในรัฐ เช่น คนไทยมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญได้เรียนฟรี 9 ปี แต่มีหน้าที่ไปเลือกตั้งเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ ส่วนในเชิงปริมาณนั้นจำนวนพลเมืองต้องมีมากพอที่จะก่อให้เกิดการจำแนกประชากรออกเป็นกลุ่มการแบ่งช่วงชั้นทางสังคมและการแบ่งงานให้ทำหน้าที่เฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้สังคมดำรงอยู่ได้ เช่น การศึกษาทางมานุษยวิทยา พบว่า รัฐจะต้องมีประชากรมากกว่า 500 คนขึ้นไป เพราะจะทำให้ความสัมพันธ์รู้จักกันเป็นส่วนตัวไม่อาจจะกระทำได้อีกต่อไป ดังนั้น จึงต้องสร้างระบบความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น รัฐ ขึ้นมา

2. องค์ประกอบด้านดินแดน หมายถึง การมีดินแดนที่แน่นอนของรัฐโดยไม่ต้องรื้อถอนไปเรื่อยๆ แต่อาณาเขตของรัฐจะกว้างขวางแค่ไหนนั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นประกอบถ้ารัฐอยู่ในดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ มีชัยภูมิดีทั้งทางภูมิศาสตร์การเมืองและภูมิศาสตร์เศรษฐกิจประชากรเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและรัฐมีความสามารถในการปกครองแล้วการมีดินแดนยิ่งกว้างขวางก็ยิ่งทำให้รัฐใหญ่ได้เปรียบกว่ารัฐเล็กๆ

3. องค์ประกอบด้านอำนาจอธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐที่ใช้จัดการการเมืองภายในประเทศและมีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ดังนั้นกลุ่มเร่ร่อน เช่น ชุมชนชาวเขาเผ่าชากไฮหรือชนเผ่าดั้งเดิมอื่นๆ จึงยังไม่ถือว่าเป็นรัฐเพราะไม่มีอำนาจอธิปไตยของส่วนกลางถึงแม้ว่าจะมีกลไกการควบคุมทางสังคมที่เรียกว่า “การปกครอง” ก็ตาม นอกจากในสังคมที่มีรัฐแล้ว แต่ในช่วงบทบาทการเป็นรัฐอาจจะล้มลงได้ หากไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตย เช่น ช่วงสงครามการเมือง เป็นต้น อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องมีลักษณะทั่วไป คือ สามารถใช้ได้กับพลเมืองทุกคน

ดังนั้น องค์ประกอบที่สำคัญของ รัฐ คือการมีประชาชนอาศัยอยู่ภายในรัฐซึ่งมีสิทธิเสรีภาพและมีอำนาจอธิปไตย สามารถดำรงชีวิตโดยได้รับการคุ้มครองจากรัฐที่ตนอาศัยอยู่



ภาพที่ 1.7 ภาพองค์ประกอบของรัฐ

1.7 ความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล

เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2555:90) ได้อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างรัฐกับรัฐบาล ไว้อย่างชัดเจนดังนี้

1. “รัฐบาล” (Government) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ “รัฐ” (State) ในขณะที่รัฐบาลเป็นคณะบุคคลที่ใช้อำนาจปกครองรัฐสูงสุด แต่รัฐเป็นชุมชนที่ครอบคลุมชุมชนย่อยและสถาบันที่มีหน้าที่ทางด้านสาธารณะทั้งหมด

2. “รัฐ” เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องค่อนข้างถาวร แต่รัฐบาลมีวาระในการดำรงอยู่ เช่น ประเทศไทยกำหนดให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี เป็นต้น

รัฐบาลมีฐานะที่เป็นกลไกของรัฐในดำเนินกิจกรรมภายในรัฐซึ่งตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

3. “รัฐ” และ “รัฐบาล” ทำงานตอบสนองผลประโยชน์แก่สังคมในลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ รัฐ ต้องทำหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์แก่สังคมในระยะยาว เช่น การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ในขณะที่รัฐบาลนั้นจะตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มนักการเมืองที่ก้าวเข้ามาใช้อำนาจตามวาระ



ภาพที่ 1.8 ภาพความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐและรัฐบาล

1.8 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวันและอมร รักษาสัตย์(2545:10) อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนสามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

1.8.1 รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง(Ruler and Ruled)

โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้นรูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร

ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออกจากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง (The Age of Enlightenment) เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (Nation-state) ขึ้นในยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปา(Pope)มาสู่กษัตริย์(King)ซึ่งลักษณะ

การปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูกปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้าผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็ได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตย(Absolute Monarchy) ในทางตรงกันข้าม หากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์(Tyranny)ระบบการปกครองดังกล่าว ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง

1.8.2 รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน(Representative Government)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ.1688 การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ.1776 และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ.1789 มีผลทำให้กระแสลัทธิประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่างๆ ในทุกภูมิภาคของโลกส่งผลต่อการทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคลทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเปลี่ยนมาเป็นแบบการปกครองระบอบผู้แทน(Representative Government)

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย”(Sovereignty) นั้นเป็นของประชาชน(Popular Sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนจึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย

1. ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ ตัวแทนไปใช้แทนตน
2. การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง”(Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน(Competition)
3. ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น
4. เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไขหากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ตามการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่างๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงควมไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน อาทิเช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

1.8.3 รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics)

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทนหลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอ แม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น“ตัวแทน”แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าตรวจสอบควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะ คือ

1. การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชนหากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริตหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

2. การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3. การทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชนในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใดๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสียก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้นๆ ได้

4. การแสดงประชามติ (Referendum หรือ Plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญหรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

1.9 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

การเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ทำให้รูปแบบลักษณะของรัฐเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้นเพื่อให้สามารถอธิบายถึงความเป็นรัฐได้อย่างชัดเจน จึงขอเสนอแนวคิดเกี่ยวกับรัฐดังนี้

1.9.1 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐแบบพหุนิยม

ทฤษฎีพหุนิยมมีความเชื่อว่า รัฐ คือ ตลาดทางการเมือง ซึ่งจะสนองความต้องการและผลประโยชน์ทั้งแก่กลุ่มและปัจเจกบุคคลในสังคม โดยจำแนกรัฐออกเป็น 2 ประเด็น ดังนี้ (ดำรง ฐานดี, 2538:49- 50)

1. รัฐเป็นองค์กรอิสระที่จะประสานประโยชน์และไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งซึ่งเกิดจากการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มและพรรคการเมือง
2. รัฐ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นฐานเพื่อรองรับอำนาจทางการเมืองของพรรคหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับการสนับสนุนจากมวลชนส่วนใหญ่

1.9.2 แนวคิดเกี่ยวกับกบการวิพากษ์

นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ Georg Hegel และ Karl Marx ซึ่งเห็นว่ารัฐเกิดขึ้นและเปลี่ยนรูปไปตามวิธีการผลิตทางเศรษฐกิจของสังคมนั้นๆ Hegel ได้แยกรัฐออกจากสังคมโดยเขากล่าวว่า “รัฐ” จะประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ที่เป็นอุดมคติระหว่างหน่วยและสถาบันทางสังคมโดยรัฐจะทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมและเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้แก่สมาชิกทุกคน ส่วนสังคมประกอบด้วยโลกของปัจเจกบุคคลซึ่งแต่ละคนต่างมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง

ทางด้าน Marx ได้แสดงความเห็นว่ารัฐ มีสภาพเป็นวัตถุธรรม มิใช่เป็นเพียงภาพในจินตนาการ โดย Marx ได้ยกตัวอย่างรัฐในสังคมกรีกโบราณรัฐกับสังคมนั้นจะรวมกันเป็นรัฐ (Polis) ซึ่งจะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวระหว่างรัฐกับประชาชนและระหว่างสิ่งที่เป็นสาธารณสมบัติกับทรัพย์สินส่วนบุคคล (ดำรง ฐานดี, 2538:54)

นักคิดกลุ่มนี้ได้จำแนกรัฐออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. รัฐเป็นเครื่องมือ (Instrumentalism) นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ Marx และ Lanin เสนอว่ารัฐ มีกำลังทหารและตำรวจเป็นเครื่องมือเพื่อการธำรงไว้ซึ่งอำนาจรัฐ และชนชั้นปกครองในระบบทุนนิยมได้ใช้รัฐเป็นเครื่องมือเพื่อให้พวกเขามีอำนาจเหนือสังคม (ดำรง ฐานดี, 2538:57-61)
2. รัฐในแง่ของโครงสร้าง (Structuralism) แนวคิดนี้มีความเชื่อว่าโครงสร้างของสังคมแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

2.1 ส่วนแรกได้แก่โครงสร้างพื้นฐานที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน (Infrastructure) เช่น ความสัมพันธ์ของสมาชิกสังคมในรูปสถาบันทางสังคม

2.2 ส่วนที่สองเป็นโครงสร้างที่อยู่เหนือโครงสร้างพื้นฐาน และมีอิทธิพลในการกำหนดความสัมพันธ์ของสมาชิก (Superstructure) เช่น ระบบวิถีการผลิต อุดมการณ์ทางการเมือง และค่านิยม เป็นต้น



ภาพที่ 1.9 ภาพแผนที่รัฐไทยในอดีต

ที่มา :รัฐไทยในอดีต, ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2555

อย่างไรก็ตามการแผ่ขยายอำนาจของชาติตะวันตกไปในประเทศต่างๆ อย่างรวดเร็วมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้วัฒนธรรมประจำชาติ รวมทั้งภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่นต่างได้รับผลกระทบ

1.10 บทสรุป

รัฐ คือเป็นที่รวมกันของพลเมืองที่มีความสัมพันธ์กันในแ่งมุมต่างๆ การดำรงอยู่ของพลเมืองในรัฐโดยมีการใช้อำนาจมหาชนภายในเขตนั้นร่วมกันในมิติที่แตกต่างกัน ลักษณะโดยทั่วไปของ“รัฐ”นอกจากจะมีประชากรขอบเขตที่ชัดเจนรัฐยังต้องประกอบด้วยอำนาจที่ชัดเจน คือ การมีอำนาจอธิปไตยของรัฐ(Theory of State Sovereignty) ดังนั้นการที่แต่ละรัฐมีความเสมอภาคกันทางอำนาจอธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศจึงยกเว้น ให้รัฐไม่ต้องตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของอีกรัฐหนึ่งทั้งในแง่ของรัฐนั่นเอง รวมทั้งประมุขของรัฐและผู้แทนทางการทูตรัฐมีวิวัฒนาการ 6 ระยะได้แก่ รัฐชนเผ่า(Tribal State)รัฐจักรวรรดิ(Oriental Empire) นครรัฐ(City State) จักรวรรดิโรมัน(Roman Empire) รัฐศักดินา(Feudal State) รัฐสมัยใหม่(Modern State)หรือรัฐชาติ(Nation-State) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนสามารถพิจารณาได้ 3 รูปแบบ คือ รูปแบบ

ความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม(Participative Politics)รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง(Ruler and Ruled)รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน(Representative Government) "รัฐ" ในสมัยปัจจุบันมิได้มีหน้าที่แต่เพียงการปกครอง การป้องกัน อธิปไตยทั้งจากภายนอกและภายในแต่รัฐมีปัจจุบันมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและการให้บริการแก่ประชาชนในรัฐ รัฐมีองค์ประกอบ ด้านประชากร คือการมีพลเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิกของรัฐ การมีองค์ประกอบด้านดินแดน คือ การมีดินแดนที่แน่นอนของรัฐโดยไม่ต้องเร่ร่อนไปเรื่อยๆ แต่อาณาเขตของรัฐจะกว้างขวางแค่ไหนนั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นประกอบถ้ารัฐอยู่ในดินแดนที่มีความอุดมสมบูรณ์ ประชากรเป็นพลเมืองที่มีคุณภาพและรัฐมีความสามารถในการปกครองแล้วการมีดินแดนยิ่งกว้างขวางก็ยิ่งทำให้รัฐได้เปรียบกว่ารัฐเล็กๆ องค์ประกอบที่สำคัญของรัฐประกอบด้วยการมีอำนาจอธิปไตย "รัฐบาล" (Government) มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของ "รัฐ" (State) ในรัฐบาลประกอบด้วยคณะบุคคลที่ใช้อำนาจปกครองรัฐสูงสุด แต่รัฐเป็นชุมชนที่ครอบคลุมชุมชนย่อย และสถาบันที่มีหน้าที่ทางด้านสาธารณะทั้งหมด "รัฐ" เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องค่อนข้างถาวร แต่อย่างไรก็ตาม "รัฐ" และ "รัฐบาล" ทำงานตอบสนองผลประโยชน์แก่สังคมและประชาชนในลักษณะที่แตกต่างกัน

แบบฝึกหัดบทที่ 1

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความหมายและลักษณะของรัฐ
2. รัฐ มีองค์ประกอบอย่างไร
3. จงอธิบายถึงวิวัฒนาการของรัฐ
4. จงอธิบายเกี่ยวกับเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของความเป็นรัฐ
5. บทบาทหน้าที่และลักษณะของ“รัฐ” กับ “รัฐบาล” เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร
6. จงอธิบายเกี่ยวกับความหมายของ “อำนาจอธิปไตย”
7. จงอธิบายให้ทราบถึงองค์ประกอบของ“อำนาจอธิปไตย”
8. “ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจอธิปไตยภายในรัฐ” มีความหมายอย่างไร
9. การปกครองแบบทรราชย์(Tyranny) มีรูปแบบลักษณะอย่างไร
- 10.การปกครองโดยผู้แทน (Representative Government)มีลักษณะและความสำคัญอย่างไร ภายใต้การปกครองในระบบรัฐ

เอกสารอ้างอิง

ชัยยนต์ ประดิษฐศิลป์. (2555). เอกสารประกอบการสอน **ความรู้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์**. มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). รัฐ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร. 2548. รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ดำรง ฐานดี. (2538). รัฐกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาพองค์ประกอบหนึ่งของ“รัฐ”คือ มีขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน.(ออนไลน์).แหล่งที่มา:
<http://thaiaudio.wordpress.com/2011/02/08/ธงชัย-วินิจจะกุล-เสียดิ/16>
มกราคม 2556.

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวันและอมร รักษาสัตย์ (2545) “การเมืองกับประชาชน” ใน การเมืองการปกครอง **ไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน**. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พริ้นติ้ง.

สายหยุด แสงอุทัย. (2483). ความหมายของคำว่า“รัฐ”, นิตยสาร สัน แพนกสามัญ. ปีที่13เล่มที่7 (ตุลาคม 2483).

Bledsoe, R. L., & Boczek, B. A. (1987). *The international law dictionary*.Oxford:Clio Press.

Jehnings,R. & Watts, A. (1992). *Oppenheim’s international law*.London : Bath Press.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 2

ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

หัวข้อเนื้อหา

- 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
- 2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ
- 2.6 บทสรุป
- 2.7 แบบฝึกหัด
- 2.8 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น
2. ทราบถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่น
3. อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning)ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบาย อภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 2

ความหมายและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาความหมายของการปกครองท้องถิ่นช่วยให้ผู้ศึกษาได้มีความรู้และเข้าใจถึงจุดมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นได้ชัดเจน การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับรูปแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการบริหารและจัดการท้องถิ่นตามความต้องการของตนทั้งในด้านของการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

“การปกครองท้องถิ่น”(Local Government)สามารถพิจารณาความหมายโดยแยกคำเพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน(2542:646)ให้ความหมายว่า“การปกครอง”หมายถึง การดูแล คุ้มครอง ระวังรักษาและการบริหาร และ ให้ความหมาย“ท้องถิ่น”ว่าหมายถึง ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ เช่น พื้นที่ภายในเขตการปกครองของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร,2549:22)นิยามว่าการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย(2547:1)กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิทางกฎหมาย มีพื้นที่ และมีประชากรเป็นของตนเอง ซึ่งประการที่สำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)ในการปฏิบัติที่เหมาะสม สำหรับการมอบอำนาจดังกล่าวของรัฐบาลกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่อย่างไรก็ตามในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล

จากความหมาย “การปกครอง” และ “ท้องถิ่น” จึงสรุปได้ว่า “การปกครองท้องถิ่น” คือ การทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและต่อประชาชน การกระจายอำนาจระเบียบกฎหมายให้แก่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมทุกระดับมีความสงบสุขภายใต้ความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น



ภาพที่ 2.1 ภาพการร่วมแสดงความคิดเห็นของประชาชนและเยาวชนในท้องถิ่น

2.2 แนวคิดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ทินพันท์ นาคะตะ(2543:185-186)กล่าวว่า มีหลักฐานที่นักวิชาการได้ศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกันมากขึ้นเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สังคมส่วนมากพยายามยึดถือเป็นหลักซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ถือว่าอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการปกครองนั้นจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความนิยมนจากประชาชนอาจจะด้วยการกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง หรือ โดยทางอ้อม เช่น การเลือกตั้ง เพื่อที่จะให้บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นได้ทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม มิใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของผู้บริหาร หรือ นักการเมือง แต่เป็นเรื่องของส่วนรวมที่ไม่สามารถมองข้ามได้อีกต่อไป

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540:40-41) กล่าวว่าในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนัก ดังนี้

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง แต่จากการศึกษาของ Dilys M.Hill(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540:40-41)พบว่า ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก(Majority Rule)และความเสมอภาค(Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก(Parochily)หลากหลาย(Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย(Potentially Oligarchic)และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ(Corrupt)

ในความเห็นนี้ G.Langrad(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)กล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิคและไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย องค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน(Decisive)ในไม่ช้า ในองค์กรอาจจะไม่ยอมรับความเสมอภาคเพราะมีความขัดแย้งกันระหว่างเจตนารมณ์ของส่วนรวม(Contrary to The Public Will)นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระ

สำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไรผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น

John Stuart Mill(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นการศึกษาทางการเมืองและเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีให้ท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของการก่อร่างสร้างฐานประชาธิปไตย

W.hardy Wickwar(อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)เสนอว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติเสียเพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณและมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐแต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นได้ก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)

1. ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน(Greater political participation by the People)การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีประโยชน์เริ่มตั้งแต่ความสนใจของประชาชนและการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งเสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น Robert Dahl(อ้างใน,ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ชี้ว่าข้อดีของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น คือ การที่สามารถกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆ ของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวมและการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

2. ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน(Accountability)ที่ผ่านมา Accountabilityไม่ปรากฏอย่างชัดเจน เป็นรูปธรรมในสังคมไทยแต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก Accountability มีความหมายครอบคลุมเกี่ยวกับพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อทางการเมืองที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง John Stuart Mill(อ้างใน,ธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)กล่าวว่า การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่นั้นถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะกระทำได้เพื่อเป็นการควบคุมรวมถึงการป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต

3. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาลเมื่อท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ มีความมั่นคงการยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลาง เป็นไปได้อย่างการปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย Montesquieu(อ้างในธเนศวร์ เจริญเมือง,2540:40-41)ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า“การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะ ช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

4. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นถูกเปรียบให้ เป็นสถาบันทางการเมืองให้ประชาชนได้เรียนรู้และลงมือปฏิบัติ ทำให้การเรียนรู้ทางการเมืองใน ท้องถิ่นเป็นการสร้างคุณภาพของนักการเมืองระดับต่างๆ ได้มากขึ้น

5. การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้าง ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง(Political Maturity) รู้ลึกถึงการรักษผลประโยชน์ของตนการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในเมืองการเมืองการปกครองรวมทั้งสามารถ ติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้

6. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน(Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันกับการเมืองในระดับชาติและย่อมมีความเป็นไปทาง การเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปต่างๆ เช่น การ จัดกิจกรรมส่งเสริมผลประโยชน์ของเทศบาลเป็นกิจกรรมที่ช่วยส่งเสริมประเพณีแล้วยังสร้างการ มีส่วนร่วมระหว่างประชาชน กิจกรรมเหล่านี้มีส่วนทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลาเพราะเข้าสู่วิถีการเมือง เป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย (อุทัย หิรัญโต,อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540:40-41)

อย่างไรก็ตามแม้จะมีความคิดเห็นหรือมุมมองเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประการ ที่หลากหลายอาจมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นแต่มีผู้ใดปฏิเสธเกี่ยวกับการ ปกครองในลักษณะนี้และไม่เห็นว่าจะมีการปกครองแบบใดที่ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ได้มากไปกว่า“การปกครองท้องถิ่น” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการ ส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็ง(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่าง แผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,2550:163)



ภาพที่ 2.2 ภาพประชาชนเปลี่ยนสถานะจากผู้รับฟังมาเป็นผู้เสนอความคิดเห็น

2.3 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์(อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร,2549:22)กล่าวเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญซึ่งเมื่อศึกษาแล้วสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

3. มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน

4. มีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นอิสระ

5. คณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีอำนาจอิสระในด้านการคลังเช่นการจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเองไม่ต้องขอหรือรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

6. องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล(2547:4-5)กล่าวเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่าประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญ ซึ่งเมื่อศึกษาแล้วสามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. มีสถานะที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นโดยอำนาจของกฎหมายการเป็นนิติบุคคลจึงเป็นการแสดงถึงฐานะทางกฎหมาย สำหรับการปกครองท้องถิ่นถือเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนโดยมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นๆ และสามารถก่อพันธะทางกฎหมาย เช่น ทำสัญญา การก่อหนี้ เป็นต้น

2. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะจะมีการดำเนินกิจการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบนั้นๆ ซึ่งอาจจะเป็นการระบุน้ำที่ไว้โดยชัดเจนหรืออาจเป็นการระบุน้ำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใดๆที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

3. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนส่วนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสภาเป็นผู้เลือกผู้บริหารหรือคณะบริหารท้องถิ่นก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญทั้งนี้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง การริเริ่มกฎหมาย การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

5. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ สาธารณูปการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น คือ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างเพียงพอ เพื่อให้สามารถดำเนินงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดความเป็นอิสระในการบริหารงานในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย โดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุน ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุมอย่างใกล้ชิด

6. มีอำนาจในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้อย่างอิสระตามสมควรการปกครองท้องถิ่นที่จะบังเกิดผลดีต่อท้องถิ่นโดยรวม ต้องมีอำนาจในการจัดหารายได้ภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างเพียงพอต่อการบริหารงาน กล่าวคือมีแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นอกจากเหนือจากรายได้ของท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

7. มีการกำกับดูแลจากรัฐการปกครองท้องถิ่นถือเป็นส่วนย่อยส่วนหนึ่งของรัฐและจัดตั้งโดยรัฐมีกฎหมายรองรับ มีข้อบังคับที่เป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จำเป็น เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้การกำกับดูแลของรัฐต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน

กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญคือถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรองมีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจนแน่นอนและภายใต้การประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนจึงมีผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนซึ่งประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้แทนเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะโดยรวม

2.4. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ยังมีสาระที่สำคัญหลายประการ ซึ่ง ชูวงศ์ ฉายะบุตร(2539: 5-10) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็กๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศโดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นและยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย(Democratic Accountability)

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้งมีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกาในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง

3. สร้างการมีส่วนร่วม(Participation)การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน

4. สร้างความชอบธรรม(Legitimacy)ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่าทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้น มีความชอบธรรม

5. ดำรงหลักเสรีภาพ(Liberty)การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจายออกไปอันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน(Checks and Balances)ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลางโดยที่รัฐบาลกลางควรมีหน้าที่เพียงสนับสนุนส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นมากกว่าการควบคุม

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมขึ้นในท้องถิ่นเห็นได้จากการที่บุคคลในองค์กรหรือต่างองค์กรได้ร่วมกันเพื่อจัดการงานให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการร่วมกันซึ่งช่วยให้ประชาชนได้แสดงออกซึ่งเจตจำนงได้ตรงตามความต้องการมากที่สุด(สมเกียรติ วันทะนะ, 2544:34)ซึ่งการบริหารงานในแบบที่อาศัยการมีส่วนร่วมนั้นก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและการปกครองท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. ก่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในการปฏิบัติงานที่มุ่งหวัง

2. กระบวนการตัดสินใจสามารถรองรับพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรได้กว้างขวางและเกิดการยอมรับได้

3. เป็นหลักการของการบริหารที่เป็นผลต่อการดำเนินการเชิงวิเคราะห์ด้วยเหตุผล วิวัฒนาการเพื่อความคิด (การเปิดกว้าง)การระดมความคิด(ระดมสมอง)ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจได้

4. ลดช่องว่างของระบบการสื่อสารในองค์กรและขจัดปัญหาความขัดแย้งได้
 5. การพัฒนาความรู้สึกที่รับผิดชอบ ซึ่งเป็นการที่บุคคลในฐานะต่างๆ ต้องก่อความรู้สึก และสร้างแรงกระตุ้นต่อบุคคลอื่นๆ ให้มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ บนพื้นฐานแห่งความที่บุคคล มีความมั่นใจว่าเหตุและผลทางความคิดจะได้รับการสนับสนุน
 6. การริเริ่มลักษณะแห่งพฤติกรรมบุคคลเป็นข้อคิดแห่งการสร้างรูปลักษณ์ของการแสดงออกของบุคคล ลดและขจัดปมความคิดแย้งหรือความขลาดกลัวจากพฤติกรรมบุคคล ให้ลดน้อยสร้างความปลอดภัยต่อการแสดงออก
 7. การเปิดโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนยอมเป็นผลดีต่อกลุ่มและบุคคลได้ในระดับกระทำ เพราะโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใดๆหรือประสบการณ์มักถูกปิดกั้นด้วยคำสั่งหรือความคิดเบื้องบนการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนยอมส่งผลต่อเหตุและผลในการพัฒนาความคิดต่างๆ ได้
 8. การสนับสนุนแนวความคิดที่สามารถเป็นแบบอย่างได้ซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเหล่านั้นสามารถดำเนินการในทิศทางของงบประมาณหรืออื่นใดเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลแห่งการสร้างสถานะบุคคลให้ไว้วางใจองค์กรให้ความร่วมมือต่อองค์กรได้มาก
 9. สถานการณ์เพื่อการบริหารหรือจัดการผู้บริหารต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในการจัดการ งานด้วยเสมอเพื่อผลสูงสุดการเลือกแบบการบริหารใดๆยอมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ปัจจุบันการบริหารส่วนใหญ่มุ่งแบบการมีส่วนร่วมเพราะเป็นการเปิดโอกาสแห่งบรรยากาศการริเริ่มสร้างสรรค์
 10. การมองหาความคิดเฉพาะในส่วนที่ดี เป็นมุมมองของการบริหารที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ว่าเมื่อบุคคลใดเสนอแนวคิดเพื่องานแล้วควรได้เห็นความเหมาะสมและทิศทาง การเสนอของบุคคลอื่นๆ ด้วยดีมีไข่มุ่งแนวทางเพื่อความขัดแย้งหรือสร้างฐานการไม่ยอมรับให้เกิดขึ้น
 11. จูงใจให้เกิดการสร้างกระบวนการความคิดให้เกิดในทุกกลุ่มงานการสร้างแรงจูงใจยอมเป็นผลต่อบุคคลที่ก้าวมาสู่การต้องการมีส่วนร่วมเสมอ
- อาจกล่าวโดยสรุปว่าการปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ที่สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้โดยตรงและรวดเร็วการปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับสถานศึกษาที่ช่วยสร้างการเรียนรู้แก่ประชาชนในด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับบริหารกิจการรัฐ

การบริหารกิจการภายในรัฐในระบอบประชาธิปไตยนั้น บางบริบทต้องอาศัยทั้งอำนาจในการบริหารจัดการ การสั่งการ และการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การบริหารจัดการรัฐเป็นไปมีประสิทธิภาพ ซึ่งแนวคิดที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการรัฐโดยทั่วไปมีดังนี้

2.5.1 แนวคิดการรวมอำนาจ(Centralization)

2.5.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ(Decentralization)

2.5.1 แนวคิดการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจ(Centralization)การรวมอำนาจการปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่“ส่วนกลาง”คือกระทรวง กรมของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศการรวมอำนาจปกครอง(ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553:125)เป็นการจัดการบริหารและปกครองประเทศไว้ที่รัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวโดยใช้อำนาจของรัฐบาลในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งในที่นี้หมายถึงข้าราชการเพื่อเป็นกลไกในการบริหารและปกครองประเทศ(ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร,2548:29)

ลักษณะของหลักการรวมอำนาจการปกครองดังกล่าว คือ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาคการปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่“สร้างภาระ”ให้กับส่วนกลางเป็นอันมากเพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่จำนวนมาก(ชาญชัย แสงศักดิ์, 2553:125)

ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ จึงเป็นสิ่งที่รัฐขาดไม่ได้เพื่อคอยทำหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ ดังปรากฏว่าภารกิจหน้าที่ในการต่างประเทศ, การทูต ตลอดจนนโยบายด้านการป้องกันประเทศ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้รัฐบาลที่ศูนย์กลางยังมีความสำคัญในฐานะ“ตัวกลาง”ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน(Mutual interests)ภายในรัฐ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลส่วนกลางมักจะเข้าไปบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐรวมถึงการเข้าไปกำกับดูแลกิจการอื่นๆ เช่น การค้าภายในและระบบการคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

ซึ่งรูปแบบของการรวมอำนาจนั้นสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้(ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:29)

1. การรวมอำนาจด้านความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการคุมกำลังตำรวจและทหารอยู่ภายใต้การบริหารและการบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียว เช่น การมีกำลังทหารและตำรวจที่จะต้องขึ้นอยู่กับการบริหารส่วนกลางซึ่งกำลังทหาร และตำรวจจะต้องขึ้นอยู่กัส่วนกลางเพื่อที่จะให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียว หรือ ความเป็นเอกภาพ มิให้มีการแบ่งแยกด้านของกำลัง เช่น กรณีเกิดความไม่สงบขึ้นในประเทศการบริหารส่วนกลางได้กำหนดนโยบายเพื่อรักษาอธิปไตยและความมั่นคงของชาติเอาไว้ก็สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างทันที่และเป็นแนวทางเดียวกัน

2. การรวมอำนาจด้านการคลัง โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจเต็มที่จะในการกำหนดนโยบายงบประมาณ การที่แต่ละท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณเท่าใดขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งสำคัญ

3. รวมอำนาจในการบริหาร รัฐบาลกลางมีอำนาจในการวางนโยบาย สั่งการ บริหาร และปกครองหน่วยงานต่างๆ นอกจากนี้ยังควบคุมอำนาจในการบริหารในระดับรัฐเป็นเพราะการบริหารส่วนกลางนั้นมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐ (องค์กร) เช่น การอนุมัติ ระเบียบ เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำจึงต้องเป็นหน้าที่โดยตรง เพื่อให้เกิดการบริหารงานได้อย่างทันที่

ข้อดีและข้อเสียของการรวมอำนาจ มีรายละเอียดดังนี้ (ณชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:30-31)

1. ความเป็นเอกภาพของชาติ(National Unity)เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมได้ นั่นคือ กระทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด มิใช่เพื่อคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งจำเป็น หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลที่ศูนย์กลางหรือรัฐบาลระดับชาติ

2. ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน(Uniformity)เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบการบริการสาธารณะต่างๆที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆของประเทศเข้าไว้ด้วยกันได้ การเคลื่อนย้ายของเหล่าพลเมืองในภูมิภาคต่างๆ ย่อมเป็นไปได้ง่ายเพราะหากในประเทศหนึ่งๆ ในแต่ละภูมิภาคต่างก็มีระบบภาษี กฎหมาย ระบบการประกันสังคมหรือระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน พลวัตต่างๆ นี้ย่อมส่งผลกระทบต่อภาพรวมทางสังคม

3. ความเสมอภาคภายในชาติ(Equality)เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลักจึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดแต่ความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆภายในรัฐได้ อย่างน้อยก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าในชุมชนที่ยากจนที่สุดก็ยังสามารถได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ในประเทศ

4. ความมั่งคั่งของชาติ(Prosperity)จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอเนื่องจากการมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติอันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม นอกจากนี้รัฐบาลกลางก็เป็นเพียงสถาบันเดียวที่สามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายในควบคุมระบบภาษีและนโยบายการใช้จ่ายตลอดจนการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน รถไฟ สนามบิน โครงข่ายโทรคมนาคม เป็นต้น ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ

ข้อเสียของการรวมอำนาจไว้ สามารถกล่าวโดยสรุปดังนี้(ณัชชาภัทร อุ๋นตรงจิตร ,2548:30-31)

1. ความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากการกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน
2. ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้
3. การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้
4. เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครองย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง(Self-Government) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป หลักการรวมอำนาจ เป็นเรื่องของการปกครองที่รวมอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยนั้นครอบคลุมทั้งประเทศและรวมทั้งสามารถครอบคลุมไปทุกส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในรัฐหรือองค์กร

1.5.2 แนวคิดกระจายอำนาจ

หลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจหรือที่เรียกว่า Decentralization มีผู้กล่าวถึงหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจในหลายความหมายด้วยกันดังนี้

หลักการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจมีลักษณะที่ท้องถิ่นหรือประชาชนในพื้นที่นั้นๆบริหารและปกครองตนเอง(อุทัย หิรัญโต,อ้างถึงในพจนาน์ เจริญสำออง,2542:20)โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจปกครองและบริหารให้แก่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานหรือองค์กรใดๆ แต่องค์กรเหล่านั้นมีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีข้าราชการเช่น ปลัด นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่กำกับดูแล(ซึ่งในส่วนนี้ได้กล่าวไว้ในบทที่ 9)

การกระจายอำนาจ จึงเป็นการเรื่องที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรในราชการบริหารส่วนกลางรับ

ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้นไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ(ประยูร กาญจนดุล,อ้างถึงใน พยงค์ เอี่ยมสำอางค์,2542:20)

ประยูร กาญจนดุล(อ้างถึงในพยงค์ เอี่ยมสำอางค์,2542:20)กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง เป็นวิธีที่รัฐมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง

จรัส สุวรรณมาลา(2538:9-10) ได้เสนอว่า Decentralization หรือการกระจายอำนาจนั้นควรจะหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจมิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตยหากแต่เป็นการให้(ยอมรับ)สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวนี้ ได้อธิบายในแง่ที่รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถพัฒนากิจกรรมจนเกิดการพึ่งพาตนเอง โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้รับผิดชอบในภารกิจมหภาคและกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

ลิขิต ธีรเวคิน(2535:3)กล่าวถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจถือเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่างคือระดับท้องถิ่นการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเป็นการเสริมรากฐานที่สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในเศรษฐกิจและสังคมการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมของประชาชนถึงลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควรซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจ

ดังนั้นหากจะพิจารณาถึงความหมายและความสำคัญของการกระจายอำนาจอาจต้องพิจารณาในมิติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, มปป:10)

1. ในแง่ของมิติด้านการเมือง ได้แก่ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระ(Autonomy) ในการปกครองตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

2. ในแง่ของมิติด้านการบริหาร ได้แก่ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดเหมาะสม คุ่มค่า ประหยัด มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ตอบสนองความความต้องการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อย่างทันท่วงทีอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งทำให้สามารถบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล

คือการบริหารที่เน้นความโปร่งใส มีการตรวจสอบการทำงานที่และการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน ในท้องถิ่นซึ่งจะเกิดผลลัพธ์ที่สำคัญคือเกิดการพัฒนาความรับผิดชอบทั้งต่อตัวผู้แทนและประชาชน

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ Manor(1999:4-12 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.2546:16) ได้แจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจ ได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย(Decentralization by Default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆมีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาลเหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัว และเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ องค์กรอาสาสมัครและองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็มีได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ(Privatization)การแปรรูปกิจการของรัฐ ได้แก่ การโยกโอน(Handover)กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแนวคิดที่ว่า กิจการบางอย่างเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ(Deconcentration)การกระจายอำนาจในลักษณะนี้หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่นโดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลแต่อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง การกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียวบางครั้งจึงเรียกรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร”(Administrative Decentralization) (Parker, 1995 อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ.2546:17)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ(Delegation)การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจอีกทั้ง

การกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ“ภารกิจหน้าที่”มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ“พื้นที่”ดังเช่น การแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ(Devolution)การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระโดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก

โดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า“การกระจายอำนาจในทางการเมือง”หรือ“การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย”(Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

1. การโอนอำนาจในทางการปกครอง(Administrative Devolution)การโอนอำนาจลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก“การปกครองตนเอง”(Local-self Government)กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

2. การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ(Legislative Devolution)การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจ้ดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว(Unitary System)จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ(Federal System)กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง(Home Rule)ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ“สภา”(Assembly)ที่เป็นของตนเองเพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน ทั้งนี้สภาที่ได้รับการโอน

อำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1. สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้นการบริการสาธารณะบางอย่างเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การที่มีการจัดทำย่อมจะได้ผลตรงตามความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดี

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางเพราะราชการส่วนกลางมีภารกิจมากการบริหารงานไม่ทั่วถึง เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรไปดำเนินการ จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนกลางก็สามารถทำกิจการใหญ่ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น

3. เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการนั้นๆ โดยตรงได้ร่วมปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รู้จักรับผิดชอบร่วมกัน คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นมากเกินไปอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของรัฐ การแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น

2. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวมการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นประชาชนเหล่านั้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศอาจทำให้ประเทศเสียหายได้

3. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคหรือพวกฝ่ายตรงกันข้ามไปในทางที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้เกิดความไม่สงบและเดือดร้อนแก่ประชาชนยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง

4. ทำให้เกิดความสับสนเปลืองมาก การกระจายอำนาจการปกครองต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ เป็นของตนเองซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นได้เป็นการจ่ายงบประมาณโดยไม่ประหยัด

หลักการกระจายอำนาจการปกครองตามที่กล่าวมาเป็นระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งที่น่าจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการบริหารและปกครองตนเอง โดยมีเป้าหมายก็เพื่อตอบสนองความพึงพอใจของท้องถิ่นที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น”

2.6 บทสรุป

“การปกครองท้องถิ่น” คือการทำหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ต่อรัฐและต่อประชาชน การกระจายอำนาจระเบียบกฎหมายให้แก่ท้องถิ่นมีเป้าหมายเพื่อให้สังคมทุกระดับมีความสงบสุขภายใต้ความปรารถนาของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่สังคมส่วนมากพยายามยึดถือเป็นหลักซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยนี้ ถือว่าอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมในการปกครองนั้นจะต้องมาจากประชาชนหรือได้รับความยินยอมจากประชาชน อาจจะใช้วิธีการที่กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรง หรือ โดยทางอ้อม ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างเป็นทางการและเป็นอิสระคณะผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งมีอำนาจอิสระในด้านการคลังเช่นการจัดเก็บภาษีและหารายได้อื่นๆตามที่กฎหมายกำหนด และจัดทำงานงบประมาณของตนเองไม่ต้องขอหรือรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง องค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นนี้มีบุคลากรของตนเองบริหารงานภายในท้องถิ่นเป็นพนักงานของท้องถิ่นที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย(Democratic Accountability) เป็นโรงเรียนประชาธิปไตยสร้างการมีส่วนร่วม (Participation) สามารถสร้างความชอบธรรม(Legitimacy) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการดำรงหลักเสรีภาพ(Liberty)การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกไปอันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน(Checks and Balances)

แบบฝึกหัดบทที่ 2

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่น
2. การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างไร
3. เพราะเหตุใด รัฐจึงมีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. จงอธิบายเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดที่สนับสนุนและไม่สนับสนุนกับการปกครองท้องถิ่นพร้อมทั้งให้เหตุผล
5. เพราะเหตุใดจึงต้องมีการปกครองท้องถิ่น
6. จงอธิบายถึงจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น
7. จงอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการรวมอำนาจ (Centralization)
8. จงอธิบายเกี่ยวกับแนวคิดการรวมอำนาจ (Decentralization)
9. จากแนวคิดที่ว่า “ระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกันอย่างยิ่ง” นักศึกษาคิดเช่นไร จงให้เห็นเหตุผลว่าเพราะเหตุใด
10. เพราะเหตุใดการปกครองในระดับท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการพัฒนาสังคมชุมชนในทุกระดับ

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). **ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: บริษัท พิฆเนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). **รัฐศาสตร์ แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์การเมือง**. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นของไทย พ.ศ.2440-2540**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร(บก.). (2549). **สารานุกรมการเมืองไทย. ความร่วมมือระหว่างสถาบันพระปกเกล้าและสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- ลิขิต อีร์เวคิน. (2535). **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540**. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (มปป). **เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนา หลักสูตรประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ: มปท.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2544). **อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย**. นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- Parker,A.(1995).“Decentralization:The Way Forward for Rural evelopment.”Policy Research Working Paper1475. Washington D.C.: The World Bank.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 3 วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

หัวข้อเนื้อหา

- 3.1 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
- 3.2 การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475
- 3.3 การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540-2555
- 3.4 บทสรุป
- 3.5 แบบฝึกหัด
- 3.6 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษาทราบถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในระยะต่างๆได้
2. นักศึกษาอธิบายเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในระยะต่างๆได้

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning) ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบาย อภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 3

วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ในประวัติศาสตร์ของไทย โดยทั่วไปมักระบุว่า สุโขทัย คือ อาณาจักรสยาม เมื่อล่มสลายแล้วจึงเข้าถึงยุคกรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี รัตนโกสินทร์ และยุคปัจจุบันที่มีการกระจายอำนาจการปกครองในแต่ละยุคที่กล่าวข้างต้น มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยที่สำคัญต่อการปกครองของแต่ละยุคองค์ประกอบ อันประกอบด้วย สังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ นำมาซึ่งรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไป ดังจะกล่าวไว้ในบทนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

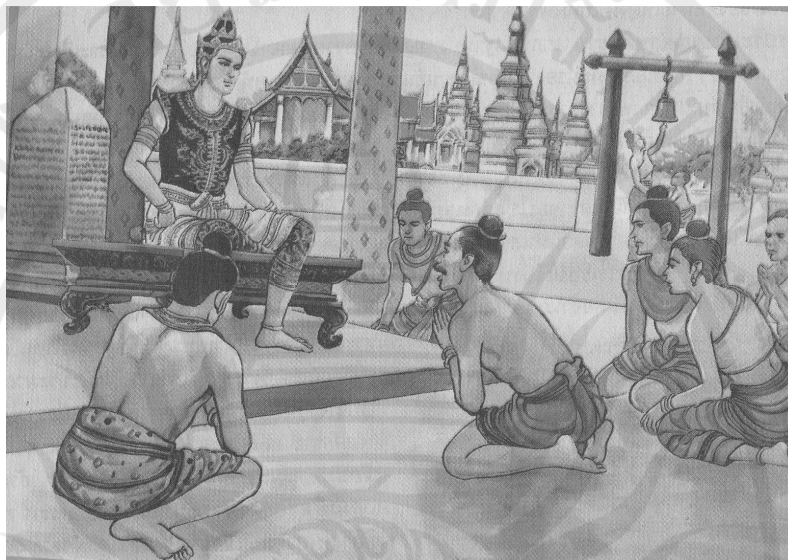
ในประวัติศาสตร์ชาติไทยนิยมที่จะแบ่งช่วงระยะเวลาประวัติศาสตร์ของชาติออกเป็นยุคที่สำคัญได้แก่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยา และสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ใน พ.ศ.2475มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเช่นในปัจจุบันข้อมูลทางประวัติศาสตร์บ่งชี้ให้เห็นการปกครองของไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัยโดยมีสาระสำคัญโดยสรุปดังนี้

3.1.1 สมัยสุโขทัย(พ.ศ.1792 - 1981)

การจัดระเบียบการบริหารราชการในสมัยสุโขทัยมีลักษณะเฉพาะที่เรียกกันว่าเป็นการปกครองแบบ“บิดापกครองบุตร”หรือ“พ่อปกครองลูก”(Paternalism)เพราะสุโขทัยเป็นรัฐเล็กๆ ที่มีรูปแบบที่อาศัยหลักการปกครองแบบครอบครัว โดยขยายการปกครองบ้านเมืองแบบครอบครัวใหญ่ กษัตริย์เปรียบเสมือนพ่อของครอบครัวใหญ่ ซึ่งเรียกว่า“พ่อขุน”ซึ่งจะเป็นผู้ปกครองจะปฏิบัติต่อประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองในลักษณะบิดากับบุตรจะให้ความคุ้มครองปกป้องดูแล ให้คำสอนคำแนะนำ และการชี้แนะให้ประชาชนประพฤติปฏิบัติในสิ่งที่บิดาเห็นว่าดีงาม ส่วนของประชาชนในฐานะบุตรจะเป็นผู้ที่ต้องเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งสอนชี้แนะของพ่อขุนที่เปรียบเสมือนพ่อ

แม้โดยการปกครองทั่วไปอาณาจักรสุโขทัยจะใช้หลักการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization)แต่การปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชอธิบายได้ว่าจึงมีลักษณะที่เป็นการปกครองท้องถิ่น ซึ่งใช้หลักกระจายอำนาจ(Decentralization)การที่กษัตริย์แห่งอาณาจักรสุโขทัยตั้งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายที่เป็นชนพื้นเมืองปกครองตามเดิมโดยมิได้ยุ่งเกี่ยวกับราชการงานในของหัวเมืองประเทศราชซึ่งนับว่าเป็นการมอบความเป็นอิสระให้กับหัวเมืองได้ปกครองตนเองตามเจตนาารมณัของราษฎรในหัวเมืองหรือท้องถิ่นนั้น

แต่อย่างไรก็ตาม หัวเมืองประเทศราชยังคงถูกควบคุมจากเมืองราชธานีอยู่เพราะหัวเมืองประเทศราชต้องแสดงความจงรักภักดีด้วยการส่งเครื่องราชบรรณาการให้กับส่วนกลาง(ลิขิต ธีรเวคิน,2544:18-19)



ภาพที่ 3.1 ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย
ที่มา: การปกครองสมัยกรุงสุโขทัย,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2555

3.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ.1893-2310)

รูปแบบการปกครองในสมัยอยุธยาที่แตกต่างไปจากสุโขทัย ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้สร้างขึ้นโดยพระองค์นำแนวคิดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาใช้ในการปกครองกรุงศรีอยุธยาและอีกทั้งยังได้ทรงนำเอาระบบจตุสดมภ์มาใช้ในการบริหารราชการส่วนกลางอีกด้วย

แนวคิดพื้นฐานการปกครองของอยุธยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยสุโขทัยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์กับประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกปกครอง เนื่องจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านการเมืองการปกครองจากขอมและอินเดีย เรียกว่า “ลัทธิเทวสิทธิ์” (Divine Rights) พระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนสถานะจากบิดาหรือผู้ที่ให้การอุปถัมภ์กลายเป็นสมมติเทพ ในขณะที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ใต้ปกครองได้ลดฐานะกลายเป็นบ่าวไพร่ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ เป็นศูนย์รวมของอำนาจอธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ(ลิขิต ธีรเวคิน,2544:26-31) พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล คือ เป็นศูนย์รวมของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการทรงมีอำนาจเด็ดขาดและอยู่เหนือกฎหมาย

ในแง่ของการปกครองท้องถิ่นการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชเช่นเดียวกับยุคสมัยอาณาจักรกรุงสุโขทัยซึ่งใช้หลักการบริหารแบบรวมอำนาจ(Centralization)แต่ได้ให้อำนาจแก่หัวเมืองประเทศราชได้ปกครองตนเองโดยมิได้เข้าไปควบคุมมากนักเห็นได้จากการที่กษัตริย์แต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือเจ้านายที่เป็นชนพื้นเมืองปกครองตามเดิมโดยมิได้ยุ่งเกี่ยวกับราชการงานใดของหัวเมืองประเทศราชนั้น นับว่าเป็นการมอบความเป็นอิสระให้กับหัวเมืองได้ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของราชฎในหัวเมือง หรือ ท้องถิ่นเอกเช่นเดียวกับในอาณาจักรสุโขทัย (ลิขิต ธีรเวคิน, 2544:34-35)



ภาพที่ 3.2 ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาของไทยเปรียบเสมือน “สมมติเทพ”
ที่มา: พระมหากษัตริย์สมัยกรุงธนบุรี,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 24 พฤศจิกายน 2555)

3.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์(พ.ศ.2325-2475)

หลังจากหมดยุคกรุงศรีอยุธยามาถึงยุคสมัยกรุงธนบุรีไม่พบว่ามี การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารและปกครองประเทศเนื่องจากอยู่ในช่วงเวลาของการศึกสงครามจะเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นไพร่จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากขุนนาง ระบบไพร่ถูกยกเลิกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว(ณรงค์ พ่วงพิศ,2529:61)ดังนั้นในยุคนี้จัดว่าเป็นยุคแห่งการเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นยุคที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองมากยุคหนึ่ง

ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ ทรงเลิกทาสและทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัยและมีความเป็นปึกแผ่นมั่นคงโดยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ด้านได้แก่ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2544:106-111)

1. การปกครองส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงศึกษาแบบแผนการจัดระเบียบ การปกครองจากชาติทวีปยุโรปและเห็นว่าระเบียบการปกครองที่จัดกันในประเทศยุโรปขณะนั้นจะเป็น วิธีที่จะนำไทยสู่ความทันสมัยทรงยกเลิกจตุสดมภ์ที่ใช้มาแต่เดิมทั้งหมดและมีพระบรมราชโองการตั้ง กระทรวงแบบใหม่ 12 หน่วยงาน ได้แก่ กรมมหาดไทย, กรมพระกลาโหม, กรมท่า, กรมวัง, กรมเมือง, กรมนาและกรมใหม่ ได้แก่ กรมพระคลัง, กรมยุติธรรม, กรมยุทธนาธิการ, กรมธรรมการ, กรมโยธาธิการ และกรมมรุธาธิการ ทั้งนี้แต่หน่วยงานได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสน และซ้ำซ้อนในการทำงาน

2. การปกครองส่วนภูมิภาค

ในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งการเทศาภิบาลเพื่อเป็นการเสริมความเป็นปึกแผ่นและความเป็นอันหนึ่งอัน เดียวกันของราชอาณาจักรสยามโดยอนุโลมตามแบบแผนการปกครองที่เคยใช้มาแต่เดิมให้มากที่สุด “การเทศาภิบาล” ที่ทรงจัดตั้งขึ้นนั้นเป็นระบบการปกครองอาณาเขตชนิดหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองส่วน ภูมิภาคพร้อมกันนั้นพระองค์ได้มีพระราชดำริให้จัดตั้งหน่วยราชการเพิ่มเติมเพื่อเป็นตัวแทนรัฐบาล กลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงนำรูปแบบที่ อารยประเทศได้ถือปฏิบัติการตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ออกใช้ได้มี บทบัญญัติกล่าวถึงการนคราภิบาลไว้ด้วย จากนั้นทรงริเริ่มให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นในกรุงเทพฯ (จักรกรีช นรนิติผดุงการ.2545:386) โดยทรงเล็งเห็นความสำคัญและ ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกรบริการสาธารณะเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ มีสภาพการดำรงชีวิตที่ ดีขึ้นจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่น พร้อมกับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบดำเนินการในท้องถิ่นพร้อมกันนั้นก็เปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย

สำหรับองค์การและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

- 1) การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ในปี ร.ศ.116(พ.ศ.2440)พร้อมทั้งตราพระราช กำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแห่งแรก
- 2) การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อปี ร.ศ.124(พ.ศ.2448)ถือได้ว่าเป็นสุขาภิบาล ในเขตหัวเมืองแห่งแรกของไทย

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่ 6)ได้ทรงตราธรรมนูญ ลักษณะการปกครองนคราภิบาล พ.ศ.2461 และกฎธานิโยปการ พ.ศ.2465 ซึ่งเป็นที่มาของเมือง จำลองเพื่อทดลองและฝึกสอนการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลที่เรียกว่า “คูสิตธานี” กฎหมาย ดังกล่าวกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งนคราภิบาลและนคราภิบาลไปเลือกตั้งคณะผู้บริหารที่เรียกว่า “คณะนคราภิบาล” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลางและ

กำหนดให้เทศบาลสุโขทัยมีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขตลอดจนการทำมาหากินของราษฎรแต่ทว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการกลางต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง

การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปของ“สุขาภิบาล”ดำเนินกิจการเรื่อยมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(ร.7)พระองค์ได้ทรงดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของเทศบาลต่อจากรัชกาลที่ 6 แต่ทว่ายังมีได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จเพราะประเทศไทยได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในวันที่ 24 มิถุนายนพ.ศ.2475(เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. 2548:121-124)



ภาพที่ 3.3 ภาพเมืองสุโขทัย ในสมัยรัชกาลที่ 6
ที่มา: เมืองสุโขทัย,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 2 เมษายน 2555

3.2 การปกครองท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

การปกครองท้องถิ่นในช่วงพ.ศ.2475

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย(2548:125)อธิบายว่า คณะราษฎรได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาและจัดระเบียบราชการ กระทรวง ทบวง กรมให้ทำหน้าที่ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน ในร่างกฎหมายฉบับนี้มีหลักการสำคัญคือ การจัดระเบียบบริหารราชการฝ่ายพลเรือน โดยแยกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

1. การบริหารราชการส่วนกลางเรียกว่า“Centralization”เป็นการบริหารแบบรวมอำนาจ
2. การบริหารราชการภูมิภาคเรียกว่า“Deconcentration”เป็นการบริหารแบบแบ่งอำนาจ

3. การบริหารราชการท้องถิ่นเรียกว่า “Decentralization” เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มีการวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง ต่อมาจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือเพื่อต้องการจัดล้ารูปแบบงานให้เข้าลักษณะการปกครองอย่างรัฐธรรมนูญและเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินรวบรัดและเร็วยิ่งขึ้น(ชูวงศ์ ฉายะบุตร,2539:66-67)

การเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าว ที่นำโดยคณะราษฎรยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่และมีวิวัฒนาการต่อมาในระยะหลัง มีการจัดตั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

1. **เทศบาล** ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเมื่อ พ.ศ.2476 โดยแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ เรียกว่า สมาชิกสภาเทศบาล(ส.ท.)แล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลไปเลือกฝ่ายบริหาร ซึ่งเรียกว่า นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารงานภายในเขตเทศบาล(ศิริ พรหมดี. 2548:63) ซึ่งคล้ายกับการจัดการปกครองของรัฐบาลกลาง

2. **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** ในระยะแรกมีชื่อเรียกว่า “สภาจังหวัด” ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในปัจจุบัน(สมคิด เลิศไพฑูรย์,อ้างถึงใน นรนิติ เศรษฐบุตร(บก.). 2549:218-219)

3. **สภาตำบล** ทำหน้าที่ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภาตำบลนั้นเป็นการจัดการปกครองในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับสุขาภิบาล แต่คณะกรรมการสภาตำบลมิได้มีอำนาจเหมือนคณะกรรมการสุขาภิบาลเพราะคณะกรรมการของสภาตำบลจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานบริหารและหน้าที่ประสานงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นซึ่งต่อมา “สภาตำบล” ได้ยกฐานะเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสบริหารงาน

4. **กรุงเทพมหานคร** หลังจากที่ได้มีการปรับปรุงระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ทำให้การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบกรุงเทพมหานครยึดหลักการปกครองแบบประธานาธิบดี

(Presidential System of Government) กล่าวคือมีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันโดยประชาชนเลือกบุคคลให้มาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้มาทำหน้าที่บริหารโดยตรงและในขณะเดียวกันประชาชนก็จะเลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งเรียกว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) โดยตรง

5. **เมืองพัทยา** การปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยานั้นเป็นการบริหารงานแบบผู้จัดการเมือง(City Manager) กล่าวคือ แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเรียกว่า สภาเมืองพัทยากลุ่มหนึ่งมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการอีกกลุ่มหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หนึ่งในคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาเลือกตั้งจากสภาเมืองพัทยาให้ดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาสำหรับปลัดเมืองพัทยา ซึ่งจะมาจากกว่าจ้างของสภาเมืองพัทยาซึ่งปลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารงาน

สำหรับรายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นจะนำเสนอในบทต่อไป

3.3 การปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540-2550

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีพัฒนาการมาตามลำดับโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการการเงิน การคลัง ของตนเองได้อย่างอิสระโดย “การถ่ายโอนภารกิจ” (คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550:173)

การถ่ายโอนภารกิจหมายถึงการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนและจะต้องมีการถ่ายโอนงานเงินและจัดสรรบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมการตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการดังที่เคยปฏิบัติมายังไม่ใช่การถ่ายโอนภารกิจที่แท้จริงการถ่ายโอนภารกิจจะต้องเชื่อมโยงกับเรื่องการเงินการคลังงบประมาณและการแบ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548:1-5)

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีสาระสำคัญ คือ

1. กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริหารสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

3. รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่นและสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพ

โดยรัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดวิสัยทัศน์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 9)

สำหรับรูปแบบการถ่ายโอนภารกิจนั้นยึดหลักเกณฑ์ทั่วไปของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีรูปแบบการถ่ายโอน 3 ลักษณะมีดังนี้(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี, 2548:1-6)

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง แบ่งเป็น 3 ประเภท
 - 1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองหรือผลิตบริการสาธารณะเอง
 - 1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ
 - 1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ
3. ภารกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนและระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ

ประเภท“เลือกทำโดยอิสระ”เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะเลือกทำกิจกรรมตามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นความจำเป็นและ

ประเภท“หน้าที่ที่ต้องทำ”โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐาน(สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี,2548:3-5)

สำหรับภารกิจทั้ง 6 ด้านที่กำหนดว่ามีการถ่ายโอน มีดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐานแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่างๆคือ

1.1 การคมนาคมขนส่ง ทั้งทางบก เช่น การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน การดูแล จัดตั้งสถานีขนส่ง และการจัดการจราจรในเขตพื้นที่และทางน้ำ เช่น การบำรุงรักษาทางน้ำ การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ (ท่าเทียบเรือ)

1.2 การสาธารณสุขปโภค ซึ่งประกอบไปด้วย ระบบประปาชนบท การดูแลรักษาพัฒนา ซ่อมบำรุงแหล่งน้ำและระบบประปาชนบท

1.3 สาธารณูปการ ประกอบด้วยการจัดให้มีตลาดรวมถึงการดูแลรักษาความสะอาด ภายในตลาด เป็นต้น

1.4 การผังเมือง

1.5 การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

2.1 การส่งเสริมอาชีพ เช่น การฝึกอบรม ส่งเสริม พัฒนากลุ่มอาชีพ

2.2 งานสวัสดิการสังคม เช่น การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการและการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์

2.3 นันทนาการ เช่น การส่งเสริมกีฬา การจัดจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

2.4 การศึกษา เช่น การจัดการศึกษาในระบบ และนอกระบบ ทั้งการศึกษาก่อนวัยเรียน หรือปฐมวัย/การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน งานห้องสมุดประชาชน และการจัดการศึกษา สงเคราะห์ทั้งในระบบ และนอกระบบ

2.5 การสาธารณสุข เช่น การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ การส่งเสริมสุขภาพจิตและป้องกันปัญหาสุขภาพจิต และการส่งเสริมสุขภาพแม่และเด็ก การพัฒนาอนามัย เป็นต้น

2.6 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

3.1 การส่งเสริมประชาธิปไตย เช่น การส่งเสริมความรู้แก่ประชาชนในด้านความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น

3.2 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น

3.3 การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น การทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน และงานจัดทะเบียนสัตว์พาหนะ

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

4.1 การวางแผน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น /การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

4.2 การพัฒนาเทคโนโลยี เช่น การบริการ และถ่ายทอดเทคโนโลยีเกษตรชุมชน

4.3 การส่งเสริมการลงทุนเช่นงานบริการข้อมูลนักลงทุน และงานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน

4.4 การพาณิชย์กรรม

4.5 การพัฒนาอุตสาหกรรมเช่น การกำกับดูแลโรงงาน การอนุญาตให้ตั้งโรงงาน

4.6 การท่องเที่ยวเช่น การวางแผนการท่องเที่ยว/การปรับปรุงดูแล บำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยว และจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม แบ่งเป็นกลุ่มภารกิจต่าง ๆ คือ

5.1 การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติการคุ้มครองดูแลและรักษาป่าเช่น งานพัฒนาป่าชุมชน การควบคุมไฟป่า เป็นต้น

5.2 การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ เช่น การติดตาม ตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษ

5.3 การดูแลรักษาที่สาธารณะเช่น งานสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ /งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง และการบำบัดน้ำเสีย

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นแบ่งเป็นกลุ่มภารกิจคือการปกป้องคุ้มครองควบคุมดูแลรักษาโบราณสถานโบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

3.4 บทสรุป

ประวัติศาสตร์ชาติไทยสามารถแบ่งช่วงระยะเวลาออกเป็นยุคที่สำคัญได้แก่ สมัยสุโขทัย สมัยอยุธยาและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งเป็นยุคก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในพ.ศ.2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีหลักการสำคัญที่ทำให้เกิดการบริหารราชการ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการภูมิภาค การบริหารราชการท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบหลังนี้เป็นการบริหารแบบกระจายอำนาจ ที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นเป็นปกครองส่วนที่มีพัฒนาการมาตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 รัฐให้อำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการการเงิน การคลัง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า“การถ่ายโอนภารกิจ”ที่ความหมายเกี่ยวกับการที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติแทนและจะต้องมีการถ่ายโอนงาน เงิน และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

แบบฝึกหัด บทที่ 3

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. การปกครองท้องถิ่นในสมัยสุโขทัย เหมือน หรือ ต่างจากสมัยกรุงศรีอยุธยาอย่างไรจงอธิบาย
2. จงระบุเกี่ยวกับวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาจนถึงในระบอบที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย
3. หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองท้องถิ่นของไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร
4. จงอธิบายภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมาพอสังเขป
5. หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 เกิดความเปลี่ยนแปลงใดขึ้นในประเทศไทย
6. ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ประเทศไทยได้รับอิทธิพล ลัทธิเทวสิทธิ์ จาก ขอม-อินเดีย อิทธิพลดังกล่าว มีผลต่อประชาชนของไทยในแง่ใด
7. ในสมัยกรุงธนบุรีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรในการปกครองท้องถิ่นของไทย
8. ยุคใดที่ถือว่าเป็น “ยุคทอง” ของการปกครองท้องถิ่นไทย
9. จากข้อ 8 เพราะเหตุใดในยุคนั้นจึงถือว่าเป็น “ยุคทอง” ของการปกครองท้องถิ่นไทย”
10. สุขาภิบาลแห่งแรกของไทยเกิดขึ้นที่ใด

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). **แผนแม่บทพัฒนาการเมือง**. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จักรกริช นรนิติผดุงการ(ดร.). (2545). **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2548). **เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย.หน่วยที่ 9-15**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2529). **วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย**. ในเอกสารการสอนชุดวิชา ปัญหาพัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา.**(ออนไลน์).แหล่งที่มา:
<http://www.chaoprayanews.com/2009/03/26/พระมหากษัตริย์. 24 พฤศจิกายน 2555>
- ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย.**(ออนไลน์).แหล่งที่มา:
<http://www.sahavicha.com/?name=knowledge&file=readknowledge&id=294>
5.20 กุมภาพันธ์ 2555.
- ภาพเมืองดุสิตธานี ในสมัยรัชกาลที่ 6.** (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/ไฟล์:วัดในดุสิตธานี.2 เมษายน 2555>
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก. (2546). **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546.**
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2544). **การเมืองการปกครองไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริ พรหมดี. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). **การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**: ม.ป.พ.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 4

เทศบาล

หัวข้อเนื้อหา

- 4.1 ความเป็นมาของการเทศบาล
- 4.2 โครงสร้างเทศบาล
- 4.3 การบริหารงานในเทศบาล
- 4.4 หน้าที่ของเทศบาล
- 4.5 สรุป
- 4.6 แบบฝึกหัด
- 4.7 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมา อำนาจหน้าที่ของเทศบาล
2. นักศึกษาสามารถอธิบายสาระสำคัญของเทศบาลได้

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต(E-learning)ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบาย อภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 4

เทศบาล

เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดสำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งในครั้งนั้นกล่าวได้ว่าเป็นช่วงเวลาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนาของสยามประเทศตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งประชาชนชาวสยามในส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดในการพัฒนากิจการของเทศบาลนั้นจัดว่าเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ของไทยในระยะหลังๆ

4.1 ความเป็นมาของการเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนที่มีระดับของความเป็นประชาธิปไตยมาในรูปแบบหนึ่งถ้าหากจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการจัดตั้งเทศบาลของไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลมีกำเนิดมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ศิริ พรหมดี, 2548:69)

นับจากสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงเสด็จพระพาสไปยังประเทศต่างๆ ทั้งในประเทศในแถบทวีปยุโรปหรือแม้แต่ประเทศในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทยพระองค์ทรงศึกษาและนำรูปแบบการบริหารราชการมาเพื่อความศิวิไลซ์ของสยามประเทศโดยทรงริเริ่มให้จัดตั้ง “การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ขึ้นเป็นแห่งแรก

การปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะแรกกำเนิดขึ้นจาก “การยืมให้” (Devolution) ของรัฐแก่ประชาชนการริเริ่มการสุขาภิบาลเริ่มต้นขึ้นเป็นแห่งแรกในกรุงเทพมหานครเมืองหลวงแห่งกรุงรัตนโกสินทร์

การสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้เริ่มงานมาหลายปีแต่การจัดตั้งการสุขาภิบาลหัวเมืองยังไม่สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกับในกรุงเทพฯ เนื่องจากในเรื่องการบริหารสุขาภิบาลนั้น รัฐจะต้องเก็บภาษีจากราษฎรเพื่อใช้ในการบริหารราชการ แต่ราษฎรซึ่งยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับฉะนั้น การสุขาภิบาลในหัวเมืองต่างๆ จึงจำเป็นต้องระงับไว้ก่อนด้วยราษฎรยังไม่รู้ยังไม่เข้าใจและยังไม่แลเห็นประโยชน์ ดังนั้นถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมายรัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้นก็คงจะจัดได้ แต่แลเห็นว่าการสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาลจึงได้ระงับความคิดเรื่องนี้(อ้างในจักรกริช นรินดีผดุงการ, 2545:287)

ต่อมาใน ร.ศ.124(พ.ศ.2448)จึงมีการจัดตั้งการสุขาภิบาลขึ้นที่หัวเมือง จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งรู้จักกันว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวเมือง หรือ นอกเขตเมืองหลวงเป็นแห่งแรก ซึ่งกิจการสุขาภิบาลประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีด้วยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งในด้านรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น ที่ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน พ่อค้า แม่ค้าในตลาดท่าฉลอม

หน้าที่ที่กำหนดขึ้นสำหรับการสุขาภิบาลหัวเมืองท่าฉลอม มี 3 ประการ คือ

1. ซ่อมแซมและรักษาถนนหนทาง
2. จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืนเป็นระยะตลอดถนนในตำบลนั้น
3. จ้างลูกจ้างสำหรับกวาด ขนขยะมูลฝอย ของโสโครกในตำบลนั้นไปทิ้งเสีย(จักรกริช

นรรนิติผดุงการ,2545:286-287)

จากนั้นจึงได้มีการขยายการสุขาภิบาลไปยังหัวเมืองต่างๆ เพิ่มขึ้น โดยมีการแบ่งหน้าที่ของสุขาภิบาลให้ชัดเจนมากขึ้น 4 ด้าน คือ (จักรกริช นรรนิติผดุงการ,2545:293)

1. ด้านการรักษาความสะอาดในท้องที่
2. ด้านการป้องกันและรักษาความไข้เจ็บในท้องที่
3. ด้านการบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่
4. ด้านการศึกษาขั้นต้นของราษฎร

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะหนึ่งซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประชาภิบาล” ทำหน้าที่ศึกษางานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ รวมถึงกิจการสุขาภิบาลในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงด้วย เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณา การจัดตั้งการประชาภิบาลหรือเทศบาล(สนธิ เตชานันท์,2519:24-25)แต่ยังมีทันได้ดำเนินการก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยกลุ่ม “คณะราษฎร”

พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 เป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ

1. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ
2. เพื่อที่จะเป็นสถาบันสอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

เทศบาลตามกฎหมายในปี พ.ศ.2476 นี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ คือ สภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี ฝ่ายแรกทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาล(ส.ท.)มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น นอกจากนี้ยังมีการจำแนกประเภทของเทศบาลออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล จำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลจำแนกออกเป็น 24,18 และ12คน ตามลำดับ (โกวิท พวงงาม,2553:107)ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 12 ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ.2546

หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ การจำแนกเทศบาลตามจำนวนและความหนาแน่นของประชาชนในท้องถิ่น การจำแนกตามความเจริญของท้องถิ่น โดยการพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กำหนด รวมถึงไปถึงงบประมาณในการดำเนินการของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาได้จากความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด(โกวิท พวงงาม,2553:108)

จากหลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลสามารถนำมาสู่การจำแนกประเภทของเทศบาลได้ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลซึ่งต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1.1. เป็นท้องที่ที่มีความหนาแน่นของพลเมืองพอสมควร
- 1.2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 1.4. รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับเทศบาลตำบลนั้นแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง(สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,มปป:185)

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบด้วยท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้นั้นต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 2.1. เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2. ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 2.3. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- 2.4. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

สำหรับเทศบาลเมืองนั้นแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง (สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,มปป:185)

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครซึ่งต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- 3.1 เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- 3.2 ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
- 3.3 มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- 3.4 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

สำหรับเทศบาลนครนั้นแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขตเลือกตั้ง(สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย,มปป:185)

อย่างไรก็ตามท้องถิ่นใดที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว ให้ดำเนินการยกฐานะเป็นเทศบาลโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มดำเนินการ

เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลต้องตราพระราชกฤษฎีกาและในทำนองเดียวกันในการยุบเลิกเทศบาลต้องระบุวิธีการจัดทรัพย์สินไว้พระราชกฤษฎีกาด้วย

4.2 โครงสร้างเทศบาล

เทศบาลไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม จะประกอบ 2 องค์กร คือ

4.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาเทศบาล

4.2.2 ฝ่ายบริหาร หรือ คณะเทศมนตรี

ซึ่งแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้

4.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาเทศบาล

สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายโดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งได้คราวละ 4 ปีดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 15:31-32)

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้มีการเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

โดยผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งมาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกันสามปีที่สมัครรับเลือกตั้งและ
4. คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

การดำรงตำแหน่งของสมาชิก

สมาชิกสภาเทศบาลให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ตั้งตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน

ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ในฐานะของผู้แทนของประชาชน นอกจากนี้จะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

การสิ้นสุดสมาชิกภาพ

สมาชิกสภาเทศบาลจะสิ้นสุดการเป็นสมาชิกภาพ ดังนี้

1. ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาเทศบาล
 2. ตาย
 3. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
 4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
 5. ขาดประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
 6. สภาเทศบาลมีมติให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล มติให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่
 7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง
- เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม ข้อ 4 ข้อ 5 หรือข้อ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วในกรณีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเทศบาล

การใช้อำนาจในสภาเทศบาล

ฝ่ายนิติบัญญัติของสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งที่สำคัญที่ทำหน้าที่ในสภาเทศบาลดังนี้

1. ประธานสภาเทศบาล 1 ตำแหน่ง
 2. รองประธานสภา 1 ตำแหน่ง
- ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาลการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาเทศบาลนั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบอายุของสภาเทศบาลหรือมีการยุบสภาเทศบาล
- ประธาน และรองประธานสภาเทศบาลมีอำนาจดังนี้
1. ประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลโดยรองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้
 2. เมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น
 3. ให้ประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุมส่วนในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาเทศบาลนั้นจะพ้นจากตำแหน่งได้จากกรณีต่อไปนี้

1. พ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาล
2. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

กรณีที่ตำแหน่งประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลว่างลงให้สภาเทศบาลเลือกสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลนั้นมีดังต่อไปนี้

1. สมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะผู้บริหารหรือเทศมนตรีเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่คณะผู้บริหารหรือเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าคำถามในบางประการยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล หรือ สามารถติดตามสอบถามในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ

2. สมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง มีสิทธิที่จะรวมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องนั้น ให้พิจารณาว่าจะสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใด ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

4.2.2 ฝ่ายบริหาร หรือ คณะเทศมนตรี

เทศบาลทุกประเภทจะต้องมีนายกเทศมนตรี ที่มีจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 2 คน
2. เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน
3. เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 4 คน

สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

คุณสมบัติของนายกเทศมนตรี

ผู้สมัครในตำแหน่งนายกเทศมนตรีต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
3. สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น
4. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวัน

สมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เทศบาลในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

การดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามจำนวนดังต่อไปนี้

หลังการรับรองของคณะกรรมการการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่งก่อนแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาลแต่หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยไว้อาจกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราษฎรหรือราชการ นายกเทศมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้ นอกจากนี้นายกเทศมนตรีรายงานและแถลงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีมอบหมายมีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน



ภาพที่ 4.1. ภาพการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ
ที่มา: กองวิชาการและแผนงาน ประชาสัมพันธ์ เทศบาลเมืองจันทบุรี,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 27
กุมภาพันธ์ 2556

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติและนโยบาย
 2. สั่ง อนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
 3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี
 4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
 6. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล
 7. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีต้องไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้
1. ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาล บริษัทที่เทศบาลถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 2. รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ การพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้นปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

3. เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาลหรือการพาณิชย์ของเทศบาลหรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น

การพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

1. ถึงคราวออกตามวาระ
2. ตาย
3. เมื่อมีการยุบสภาเทศบาล
4. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
5. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่ง
7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตาม

กฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกเทศมนตรี ให้ปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนกว่านายกเทศมนตรีซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

การพ้นจากตำแหน่งของรองนายกเทศมนตรี

รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
2. นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
3. ตาย
4. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกเทศมนตรี
5. ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

4.3 การบริหารงานในเทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นเมืองหรือชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการกิจการในท้องถิ่นอย่างอิสระตามสมควรแต่เทศบาลยังคงต้องได้รับการกำกับดูแลจากองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารงานในเทศบาลจึงมี “สำนักปลัดเทศบาล” หรือส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาล

ในการบริหารงานในสำนักงานเทศบาลนั้นมีปลัดเทศบาล หรือ อาจมีรองปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างฯ รองจากนายกเทศมนตรีรวมทั้งและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

หน่วยงานต่างๆ ในเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเรื่องโครงสร้างภายในของเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553:114-115)

1. สำนักงานปลัดเทศบาล
2. ส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นในข้างต้นให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยโดยคณะกรรมการกลางเทศบาล(ก.ท.)ยังได้ประกาศกำหนดการแบ่งโครงสร้างส่วนราชการในเทศบาลให้เทศบาลมีการแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งประกอบด้วย
 - 2.1 ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือกอง
 - 1) การคลัง
 - 2) การช่าง
 - 3) การสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
 - 4) การศึกษา
 - 5) วิชาการและแผนงาน
 - 6) การประปา
 - 7) การแพทย์
 - 8) การช่างสุขาภิบาล
 - 9) สวัสดิการสังคม

2.2 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

นอกจากนี้ในประกาศดังกล่าว ยังได้กำหนดรายละเอียดและหลักเกณฑ์ในการแบ่งส่วนราชการไว้เพิ่มเติม ดังนี้

1. เทศบาลอาจเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ(ที่เป็นสำนักหรือกอง)ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของเทศบาล ทั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.จ.) และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของคณะกรรมการกลาง เทศบาลกำหนด(ก.กลาง เทศบาล)
2. สำนักปลัดเทศบาลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนัก กอง หรือส่วนราชการใดในเทศบาลโดยเฉพาะ
3. สำนัก กอง หรือ ส่วนราชการให้มีหน้าที่ตามที่เทศบาลกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานเทศบาล(ก.ท.จ.)
4. การแบ่งส่วนราชการภายใน สำนักปลัด สำนัก กอง หรือส่วนราชการให้กำหนดเป็นประกาศเทศบาลโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล(ก.ท.จ.)

5. การจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือยุบส่วนราชการ ให้เทศบาลพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกันแล้วเสนอต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาล พิจารณาให้ความเห็นชอบ



ภาพที่ 4.2. ภาพโครงสร้างหน่วยงานต่างๆ ในเทศบาล

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกเทศมนตรีก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

4.4 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหรือหน้าที่บังคับให้ปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามที่กฎหมายเฉพาะอื่นๆกำหนดทั้งยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในฐานะระดับต่างๆ ไว้ เช่น เทศบาลตำบลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครไว้แตกต่างกันโดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.1 หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50:43)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 2. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 3. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 4. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 5. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 6. ส่งเสริมการพัฒนาศตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 7. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
เทศบาลตำบล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 50:43)	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล 2. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
เทศบาลเมือง (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496มาตรา 53:44)	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-8 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้ 2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
เทศบาลนคร (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496มาตรา 56:45)	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-8 และมีหน้าที่เพิ่มอีก ดังนี้ 2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

ตารางที่ 4.1 (ต่อ) หน้าที่บังคับหรือหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามฐานะของเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
	5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ 7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยวกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54

ตารางที่ 4.2 อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496มาตรา 51:43)	1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์
เทศบาลเมือง (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496มาตรา 54:44)	1. ให้มีตลาดท่าเทียบและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุขการ 7. จัดทำกิจกรรมซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

ตารางที่ 4.2 (ต่อ) อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
	10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ,สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์
เทศบาลนคร (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57:45)	มีหน้าที่เดียวกันกับเทศบาลเมืองตาม ข้อ 1-12

หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อไม่มีกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่นๆ อีก หน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้หรือกระทำได้อีกด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดเท่านั้น

เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาในพื้นที่เทศบาล
3. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
4. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496
5. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้เทศบาลสามารถจัดทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเมื่อได้รับความยินยอมหรือร้องขอจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นอีกทั้งยังสามารถให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นเทศบัญญัติแต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

งบประมาณและการคลัง

รายได้และงบประมาณของเทศบาล มีดังนี้ต่อไปนี้เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 66) เทศบาลในปัจจุบันมีแหล่งรายได้สำคัญ 3 ด้าน อันได้แก่

1. ภาษี อากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่างๆ ทั้งที่เทศบาลจัดเก็บเองหรือรัฐบาลจัดเก็บให้แล้วส่งคืนให้กับเทศบาล หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งสัดส่วนให้ เป็นต้น
2. รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะ
3. รายได้จากกิจการอื่นๆ ของเทศบาลเอง เช่น โรงรับจำนำ กิจการเทศพาณิชย์ เป็นต้น

4.5 บทสรุป

เทศบาลเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนที่มีระดับของความเป็นประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่ง วิวัฒนาการของการจัดตั้งเทศบาลของไทย ครั้งแรกเกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต่อมาได้มีการจัดตั้งกิจการ“สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” และจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้นที่“ท่าฉลอม”จ.สมุทรสาคร โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประชาชน พ่อค้าแม่ค้าในตลาด มาเป็นคณะกรรมการดำเนินกิจการสุขาภิบาล ในปัจจุบันเทศบาล แบ่งเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มี 2 องค์ประกอบได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า“สภาเทศบาล” มีหน้าที่ตั้งกระทุ่ถามคณะผู้บริหารหรือเทศมนตรีเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหน้าที่และติดตามสอบถามในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี มีหน้าที่ในการบริหารกิจการเทศบาล นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เทศบาลในปัจจุบันสามารถจำแนกออกได้ 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภทมีเกณฑ์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกันกล่าวคือ การขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร รวมถึงรายได้จากการจัดเก็บของแต่ละเทศบาลมาเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง นอกจากนี้เทศบาลยังมีหน่วยงานที่จะบริหารกิจการสาธารณะคือ “สำนักปลัดเทศบาล”หรือส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในเทศบาลให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน

แบบฝึกหัดบทที่ 4

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงเปรียบเทียบความแตกต่างของการบริหารกิจการของเทศนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล
อำนาจในการตราเทศบัญญัติเป็นอำนาจของฝ่ายใด
2. จงอธิบายบทบาทหน้าที่ของเทศบาลพร้อมทั้งและยกตัวอย่างบทบาทหน้าที่ (กิจกรรม)
มาอย่างน้อย 1 ตัวอย่าง
3. จงยกตัวอย่าง หน่วยงาน บุคคล ตำแหน่ง ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลพร้อมทั้งอธิบายว่า
การหน่วยงาน บุคคล หรือ ตำแหน่ง ทำเช่นนั้นได้เพราะเหตุใด
4. สุขาภิบาลแห่งแรกของไทย ได้แก่
5. สุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของไทย ได้แก่
6. สุขาภิบาลหัวเมือง มีหน้าที่อะไรบ้าง
7. การประสบความสำเร็จของสุขาภิบาลของประเทศไทยในระยะแรกทำให้เกิดการขยายกิจการ
สุขาภิบาลออกไปตามหัวเมืองต่างๆมากขึ้น หน้าที่ที่เพิ่มขึ้นนั้นประกอบไปด้วยเรื่องใดบ้าง
8. จงอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของเทศบาลตำบล
9. จงอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของเทศบาลเมือง
10. จงอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของเทศบาลนคร

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย เอกสารตำราหลักวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย(Thai Local Politics and Government). กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส (1989)จำกัด.
- ภาพการประชุมหัวหน้าส่วนของเทศบาล.(ออนไลน์).แหล่งที่มา: กองวิชาการและแผนงาน ประชาสัมพันธ์เทศบาลเมืองจันทบุรี <http://www.facebook.com/tessaban.muangchan> . 27 กุมภาพันธ์ 2556
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก . (2546). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496. สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (มปป.). เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนา หลักสูตรประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล. (มปท.)
- สนธิ เตชานันท์. (2519). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชชม.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 5

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

หัวข้อเนื้อหา

- 5.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.4 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.5 บทสรุป
- 5.6 แบบฝึกหัด
- 5.7 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษามีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นมาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. นักศึกษาสามารถอธิบายสาระสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning) ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือและบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบายอภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 5

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ.เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดกำเนิดขึ้นในระยะเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในระยะแรกทำหน้าที่เป็นปรึกษาของหน่วยราชการในจังหวัดแต่ปัจจุบันมีภารกิจสำคัญในการพัฒนาภายในเขตที่รับผิดชอบคือพื้นที่เขตจังหวัดมุ่งหวังให้เกิดประสิทธิภาพแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550:175) โดยการให้การสนับสนุนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา

5.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในอดีตองค์การบริหารส่วนจังหวัด มิได้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด มีชื่อเรียกว่า “สภาจังหวัด” มีลักษณะเป็นองค์กรแทนประชาชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษา “สภาจังหวัด” มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะสำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฯ นั้น ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิมกล่าวคือ สภาจังหวัดที่ประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด หรือ ส.จ. ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัด จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการส่วนจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรงแทน “คณะกรรมการจังหวัด” ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการ จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยตำแหน่งต่างๆ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553:60)

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย
3. ปลัดจังหวัด

4. อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำการอัยการจังหวัด
5. รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับ การตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณีและ
6. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่างๆกระทรวงหรือทบวง ละ 1 คนเป็นกรรมการจังหวัด

7. หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการแต่ถ้ากระทรวงหรือทบวง ใดมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกรมต่างๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ใน จังหวัดมากกว่าหนึ่งคน ก็ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือ ทบวงในคณะกรรมการจังหวัดและหากผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นสมควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

ความมุ่งหมายจากการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสมาชิกสภาจังหวัดยังไม่สามารถแก้ไข ปัญหาในแง่การพัฒนาจังหวัดทำให้มีการปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพโดยให้ ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น ในปีพ.ศ.2498 จึงได้เกิด"องค์การบริหารส่วน จังหวัด"เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามภูมิภาคอีกแห่งหนึ่ง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540ได้บัญญัติเกี่ยวกับระเบียบวิธีการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่น ที่รับผิดชอบกิจการสาธารณะในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลโดยมี ความมุ่งหมายดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม,2553:61-62)

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารจัดการ ด้านพื้นที่และรายได้เข้าซ้อน
2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น
3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่นโดยให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่นการประสานกับรัฐบาลและตัวแทน หน่วยงานของรัฐการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด
4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นโดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การ บริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วยโดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มีผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พ้นจากการดำรงตำแหน่ง“หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ”และให้สมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งลงมติเลือกสมาชิกคนหนึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าปกครองบังคับ บัญชาข้าราชการ หรือ ตำแหน่ง“นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด”แทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่3) พ.ศ.2546 กำหนดว่าให้นายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด หรือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชนโดยกำหนดให้ดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี ไม่ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ

ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ ส.อบจ.มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ไม่จำกัดวาระ

ต่อมาผลของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่4)พ.ศ.2552 ทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้โดยไม่จำกัดวาระทั้งนี้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การจัดตั้งและฐานะ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีอยู่ในทุกจังหวัดๆ ละ 1 แห่ง รวม 76 แห่ง ไม่รวมกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัดโดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นคือเทศบาลสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้นความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำนิติกรรมความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่และขอบเขตพื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น

5.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบ 2 ส่วน คือ

5.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.2 ฝ่ายบริหาร หรือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540)

5.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ในจังหวัดหนึ่งให้มีสภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ส.อบจ.ให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎร ดังนี้

1. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
2. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000คน แต่ไม่เกิน 1,000,000คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
3. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000คน แต่ไม่เกิน 1,500,000คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
4. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000คน แต่ไม่เกิน 2,000,000คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
5. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

ซึ่งในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คนเมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้วจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามที่กำหนดให้ดำเนินการดังนี้

จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อาเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้อาเภอผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่และให้กระทำดังนี้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวนสำหรับสมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี

5.2.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วต้องประกอบด้วยลักษณะที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งมาเป็น เวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปีที่สมัครรับเลือกตั้ง
- 4) คุณสมบัติอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด
- 5) จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นเพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

5.2.1.2 การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ด้วยกรณีดังนี้

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

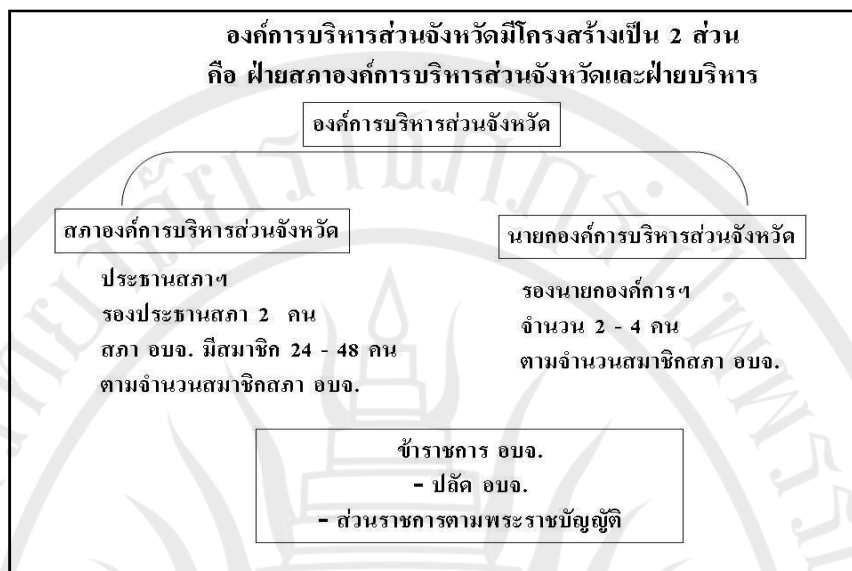
7) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาและมติดังกล่าว ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มี อยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อย กว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ใดสิ้นสุดลงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ เป็นที่สุดส่วนในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดพร้อมกันทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นโดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อมีการยุบและรวมเขตการปกครองของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ บริหารราชการแผ่นดินให้บรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอที่ถูกยุบหรือถูก รวมเข้าไว้ในการปกครองของจังหวัดใดเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดนั้น จนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลง



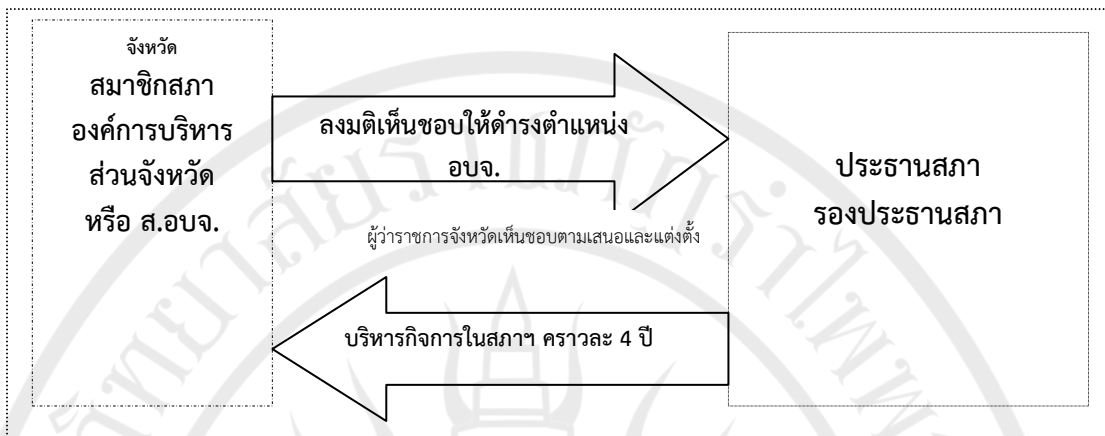
ภาพที่ 5.1 ภาพโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.1.3 อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยประธานสภาจะทำหน้าที่ในการเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม ส่วนรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ซึ่งในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่หนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทนและในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 1 ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แทน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ภาพที่ 5.2 ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.1.4 การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภา

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จากกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

4) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีวาระประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาและมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

เมื่อตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณีแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง

5.2.1.5 การเปิดสมัยประชุมสภา

ในการเปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มา

ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดสมัยประชุมสามัญให้มีกำหนด 45 วัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็น ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งขยายสมัยประชุมสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกิน 15 วันการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา 45 วันจะทำได้

กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุมในกรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เรียกประชุมตามกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

อย่างไรก็ตามเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสมัยวิสามัญก็ได้หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้เปิดการประชุมสมัยวิสามัญได้

สำหรับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละครั้งจะต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุมและในการลงมติวินิจฉัยข้อปรักันนั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

ซึ่งในการปรึกษาหารือในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นโดยเฉพาะห้ามปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่



ภาพที่ 5.3 ภาพการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ที่มา: การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2555

5.2.1.6 หน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะตัวแทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชนและมาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจดังนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540,มาตรา32,33)

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและให้หัวหน้าหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการดังกล่าวชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาอันสมควรก็ได้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังไม่สมควรเปิดเผย



ภาพที่ 5.4. ภาพการปฏิญาณตนหลังได้รับเลือกตั้งและรับรองให้ดำรงตำแหน่ง
ที่มา: การปฏิญาณตน,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2555)

5.2.2 ฝ่ายบริหาร หรือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ด้ดำรงตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(แก้ไขฉบับที่4) พ.ศ.2552 ให้ยกเลิกมาตรา 35/2 ใน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่3)พ.ศ.2546 ที่ห้ามการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ โดยเปลี่ยนแปลงเป็นให้นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สามารถดำรงตำแหน่งได้โดยให้เป็นอำนาจการตัดสินใจของประชาชนเป็นสำคัญโดยไม่จำกัดวาระ

5.2.2.1 คุณสมบัติของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่3)พ.ศ.2546 มาตรา 35/1)

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า30ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- 1) กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน
 - 2) กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 36 คนหรือ 42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน
 - 3) กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คนหรือ 30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน
- นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

5.2.2.2 การเข้ารับตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อย่างไรก็ตามกรณีที่ไม่มิผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยุบแต่ถ้าหากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนที่จะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎรให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็น

สำหรับการประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระทำโดยเปิดเผยโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนที่มาประชุมหากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนภายใน 7 วัน ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สำหรับคำแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย

หลังจากปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

5.2.2.3 หน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

5.2.2.4 การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ได้จากกรณีต่อไปนี้

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 5) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

สำหรับช่วงเวลาที่ไม่มียกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2.2.5 การพ้นจากตำแหน่งของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ได้จากกรณีดังต่อไปนี้

- 1) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 7) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

5.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย สำหรับ“ข้อบัญญัติ”(Ordinance) คือกฎหมายที่บัญญัติโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด การออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบซึ่งข้อบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2542)

- 1.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป
- 1.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทชั่วคราว และ
- 1.3 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง

2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกำหนด

7. คຸ້ມครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

8. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติก็ได้

อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถจัดทำกิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงอีกทั้งยังสามารถให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็น “ข้อบัญญัติ” (Ordinance)

จากที่กล่าวมาแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน



ภาพที่ 5.5. ภาพการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์และสนับสนุนภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น
ที่มา: การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์, ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 2 พฤศจิกายน 2555

5.3.1 การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2542)

การตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อให้สามารถปฏิบัติการตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นยกเว้นการเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดการพิจารณาร่างข้อบัญญัติมีกระบวนการดังนี้

1. ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

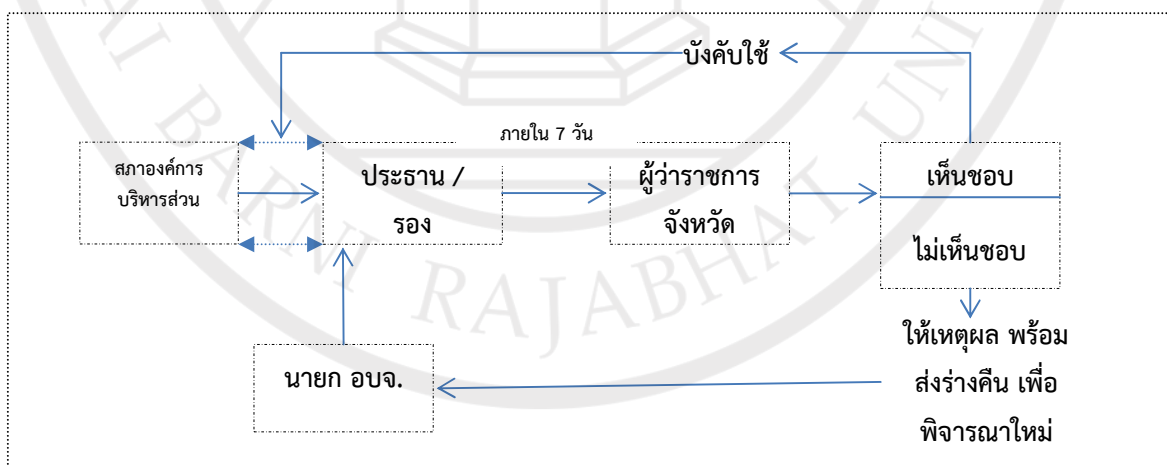
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้นถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

2.1 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

2.2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่

2.2.1 กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป

2.2.2 กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป



ภาพที่ 5.6. ภาพกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

3.1 ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคืนมาถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป

3.2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2542)

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาพัฒนาการะเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น

3. ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

4. ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น

5. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น
รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังต่อไปนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนอื่นๆ
4. ค่าใช้สอย

5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันที่มีตามกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

5.4 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ม.39, ม.39/1, ม.40, ม.43, ม.44, ม.44/1, ม.44/2 และ ม.44/3) บัญญัติว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนท้องถิ่น สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมายส่วนในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใดแต่งตั้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

5.5 บทสรุป

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ. เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัดกำเนิดขึ้นในระยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระยะแรกคือ ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยราชการในจังหวัด ต่อมา มีการปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ จึงได้เกิด"องค์การบริหารส่วนจังหวัด"เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามภูมิภาคอีกแห่งหนึ่ง ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญคือ ในการพัฒนาภายในพื้นที่เขตจังหวัดพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่รับผิดชอบกิจการสาธารณะในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลและมีหน้าที่สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าในด้านการสนับสนุนงบประมาณและเครื่องจักรขนาดใหญ่ การเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่นทำให้ภายในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีการปฏิบัติหน้าที่ซ้ำซ้อน แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีหน้าที่ทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่นการประสานกับรัฐบาลและตัวแทนหน่วยงานของราชการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในภูมิภาคเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีจุดประสงค์ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยลดการควบคุมจากราชการส่วนกลาง สำหรับองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบ 2 ส่วนคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้สมัครเป็นตัวแทนจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหาร มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดนั้นๆเป็นผู้บริหารและมีรองนายกฯ ที่ปรึกษาและเลขานุการ ที่ได้มาโดยการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

แบบฝึกหัดบทที่ 5

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในแต่ละยุคมาพอสังเขป
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476มีบทบาทหน้าที่อย่างไร
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ให้การช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กกว่าในด้านใดบ้าง จงอธิบาย
4. องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้หรือไม่ได้ เพราะเหตุใด/ไม่ได้ เพราะเหตุใด
5. เงินอุดหนุนจากรัฐ จัดเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือไม่เพราะเหตุใด จงอธิบาย
6. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายต่างๆ ข้าราชการที่กล่าวถึง มีตำแหน่งใดบ้าง
7. “คณะกรรมการจังหวัด”มีหน้าที่อะไร อย่างไรบ้าง
8. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เกิดการเปลี่ยนแปลงใดต่อผู้บริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
9. จงอธิบายที่มาและคุณสมบัติของ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2546
10. จงอธิบายที่มาและคุณสมบัติของ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2546

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย เอกสารตำราหลักวิชา การเมืองการปกครอง
ท้องถิ่นไทย(Thai Local Politics and Government). กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส
(1989)จำกัด.

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนัก
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ : สหมิตรพริน
ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช2540แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2) พุทธศักราช
2542.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก . (2546). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 6

องค์การบริหารส่วนตำบล

หัวข้อเนื้อหา

- 6.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.2 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.4 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6.5 บทสรุป
- 6.6 แบบฝึกหัด
- 6.7 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษาทราบถึงความเป็นมา อำนาจหน้าที่และประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลได้
2. นักศึกษาสามารถอธิบายเกี่ยวกับความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องขององค์การบริหารส่วนตำบลได้

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning)ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบาย อภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 6

องค์การบริหารส่วนตำบล

“องค์การบริหารส่วนตำบล” มีชื่อย่อเป็นทางการว่า “อบต.” เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีการยกฐานะมาจาก “สภาตำบล” นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ความใกล้ชิดกับประชาชน อีกองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กรเพื่อสนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตที่รับผิดชอบในด้านการพัฒนา ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ในเขตที่รับผิดชอบ ซึ่งการกระจายอำนาจในความหมายของประเทศไทย มิได้หมายความถึงเฉพาะการกระจายอำนาจจากรัฐบาลสูงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นแต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็ง(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550:163)

6.1 ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือ “อบต.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยใช้ชื่อว่า “สภาตำบล” ซึ่งในตำบลหนึ่งให้มีสภาตำบลสภาหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้สภาตำบลมีฐานะเป็น “นิติบุคคล”

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของ “นิติบุคคล” ว่าหมายถึงกลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่งซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง นอกจากนี้ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา

สมาชิกของสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 1 คน (โกวิท พวงงาม, 2553:146-147)

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและงบประมาณของสภาตำบลเสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบลปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนี้กำหนดว่า“สภาตำบล”ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ปีละ 150,000 บาทอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยทำเป็น ประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน เลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในการที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537ในระยะแรกกำหนดให้ประกอบด้วย(โกวิทย์ พวงงาม,2553 :150-151)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสภา 2 ประเภท คือ

1. สมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
2. สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน

ในปี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่3) พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2546 โดยมีผลให้มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม,2553:151)

1. ตำแหน่ง“คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร”เปลี่ยนเป็น “คณะผู้บริหาร”
2. ตำแหน่ง “ประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนเป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล”
3. ตำแหน่ง“รองประธานกรรมการบริหาร”เปลี่ยนเป็น“รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล”
4. “ข้อบังคับตำบล”ซึ่งเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เปลี่ยนเป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล”

6.1.1 การจัดตั้งและฐานะ

ในการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมีกระบวนการสำรวจเจตนารมณ์เกี่ยวกับการรวม ยุบรวม รับรวมและแยกพื้นที่ในเขตสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตนั้นๆ หากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชากรไม่ถึง 2,000 คนหรือมีสภาพพื้นที่ที่ไม่สามารถติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็สามารถยุบรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น (พระบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546: 10)

6.1.2 ระดับชั้นและเกณฑ์การแบ่งระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนที่จะมีประกาศของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือ ก.อบต. เมื่อ 28 มกราคม 2545 เกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบลและกิจการอื่นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล แบ่งระดับออกเป็น 5 ชั้น ตามระดับของรายได้ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2545 ได้มีประกาศกำหนดขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งกลุ่ม อบต. เป็น 3 ขนาด \ (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, อ่างใน โกวิทย์ พวงงาม, 2553:154) ดังที่ปรากฏในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ตารางแสดงการจัดระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล

ระดับของ อบต.	เกณฑ์ที่ใช้แบ่งขนาด	การเปลี่ยนแปลงหลังการประกาศฯ เมื่อพ.ศ. 2545
1. อบต. ชั้น 1	รายได้ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป	อบต. ขนาดใหญ่
2. อบต. ชั้น 2	รายได้ระหว่าง 12 - 20 ล้านบาท	อบต. ขนาดกลาง
3. อบต. ชั้น 3	รายได้ระหว่าง 6 - 12 ล้านบาท	
4. อบต. ชั้น 4	รายได้ไม่เกิน 6 ล้านบาท	อบต. ขนาดเล็กเดิม
5. อบต. ชั้น 5	รายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท	

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, อ่างใน โกวิทย์ พวงงาม (2553:155)

สำหรับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สามารถจำแนกเพื่อให้พิจารณาได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งประกอบด้วยมี 5 หลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 6.2 แสดงหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์	สาระสำคัญที่ใช้แบ่งขนาด
1) เกณฑ์ระดับรายได้	(1) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนสูงกว่า 20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดใหญ่ (2) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน 6-20 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดกลาง (3) รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 6 ล้านบาท เป็น อบต. ขนาดเล็ก
2) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร	-
3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม	(1) จำนวนพื้นที่ (2) จำนวนประชากร (3) จำนวนโครงสร้างพื้นฐาน (4) จำนวนโรงฆ่าสัตว์ (5) จำนวนตลาดสด
3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม	(6) จำนวนโรงงานนิคมอุตสาหกรรม (7) จำนวนโรงเรียน (8) จำนวนศูนย์พัฒนาเด็ก (9) จำนวนโรงแรม (10) จำนวนศาสนสถาน (11) จำนวนสถานพยาบาล (12) จำนวนศูนย์การค้า (13) การประกาศให้ อบต. เป็นเขตควบคุมอาคาร (14) การประกาศให้ใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย (15) จำนวนวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ตารางที่ 6.2 (ต่อ) แสดงหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้แบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล

หลักเกณฑ์	สาระสำคัญที่ใช้แบ่งขนาด
3) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม(ต่อ)	(16) จำนวนวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือด้านการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล (17) จำนวนโครงสร้างส่วนราชการ (18) จำนวนหน่วยกิจการพาณิชย์
4) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติ	(1) ประสิทธิภาพด้านการจัดเก็บรายได้ (2) ประสิทธิภาพด้านการบริหารแผนงานและงบประมาณ (3) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านงานบุคคล (4) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้านการบริการ
5) เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล	(1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) การมีส่วนร่วมของประชาชน (5) หลักความรับผิดชอบ (6) ความคุ้มค่า

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, อ่างใน โกวิท พวงงาม(2553:155-156)

6.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 องค์กร คือ

6.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.2 ฝ่ายบริหาร

ซึ่งแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้

6.2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีสาระสำคัญที่สามารถจำแนกได้ดังนี้(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546:12)

1. องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรจำนวนหมู่บ้านละ

2 คน

2. ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน

3. ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่นิติบัญญัติซึ่งเป็น 1 ใน 3 ของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองรัฐ การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคือ มีหน้าที่ในการออกกฎหมายและมีหน้าที่อื่น เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ. 2546:12)

6.2.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546:12)

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 4) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง
- 5) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามประการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.2.1.2 การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วต้องประกอบด้วยลักษณะที่เกี่ยวข้องดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546:13)

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2) ตาย
 - 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
 - 4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล3ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
 - 5) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน
 - 6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ
 - 7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
 - 8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล
 - 9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็วคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด ส่วนในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดให้ถือว่าเป็นการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.1.3 หน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546:12)

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

4) ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม นายกฯ หรือ รองนายกฯในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

สำหรับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยหรือหลายสมัยแล้วแต่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะกำหนดแต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดโดยนายอำเภอ ต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

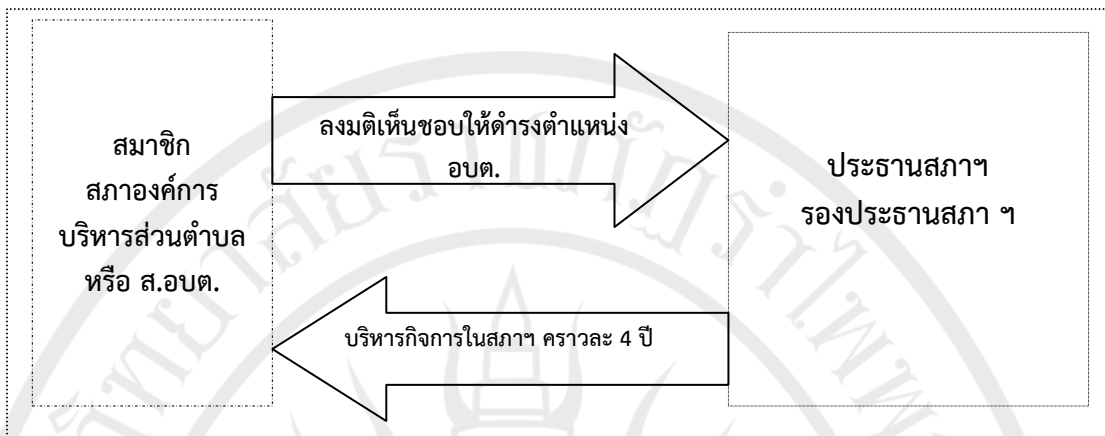
กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้ ส่วนสมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

6.2.1.4 โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาตำแหน่งละ 1 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 4 ปี หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



ภาพที่ 6.1 ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

6.2.1.5 ประธานและรองประธานสภาฯ

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยรองประธานสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำกิจการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย

กรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่แทนในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งใดถ้าไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาประชุมเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมในครั้งนั้น

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งใดถ้าผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสั่งปิดประชุมก่อนหมดระเบียบวาระการประชุม แต่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในที่ประชุมครบองค์ประชุมและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่มีอยู่ในที่ประชุมเสนอให้เปิดประชุมให้ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมนั้นต่อไปจนกว่าจะหมดระเบียบวาระการประชุมหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้มีมติให้ปิดประชุม

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุมในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุมตามกฎหมายให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

6.2.1.6 การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาฯ

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จากกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 2) สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่างลง เพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระให้มีการเลือกประธานหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงและให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่

6.2.2 ฝ่ายบริหาร หรือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไขฉบับที่ 4 พ.ศ.2552 กำหนดให้นายกฯ ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งโดยไม่มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง

6.2.2.1 คุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกฯ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:16)

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบลสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา
- 3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

นายกฯ อาจแต่งตั้งรองนายกฯ ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกฯ มอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกฯ 1 คน ที่มีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.2.2.2 การเข้ารับตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนนายกฯเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายกฯปฏิบัติ ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546:17)

- 1) แลกเปลี่ยนนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) การประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนนโยบายของนายกฯให้กระทำโดยเปิดเผยโดยนายกฯต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุมด้วย
- 3) นายกฯไม่สามารถแลกเปลี่ยนนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้นายอำเภอแจ้งให้นายกฯจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนภายใน 7 วัน
- 4) จัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี
- 5) คำแถลงนโยบายของนายกฯและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

6.2.2.3 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกฯ และเลขานุการนายกฯ
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น
- 7) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 8) อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกฯ ให้เป็นไปตามที่นายกฯ มอบหมาย

9) อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกฯ จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของ คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกฯ อาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกฯ ก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

สำหรับในกรณีที่นายกฯ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองนายกฯ ตามลำดับที่ นายกฯ แต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทนถ้าไม่มีรองนายกฯ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

โดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและ ลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกฯ และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ องค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือ ตามที่นายกฯ มอบหมาย

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว นายกฯ รองนายกฯ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานส่วนตำบลซึ่งนายกฯ แต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วน ตำบลได้ตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดด้วย

6.2.2.4 การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกฯ พ้นจากตำแหน่ง ได้จากกรณีต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:19)

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 5) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 7) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อย

กว่า3ใน4ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกฯ ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ในระหว่างที่ไม่มีนายกฯ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของ นายกฯ เท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกฯ

6.2.2.5 การพ้นจากตำแหน่งของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

รองนายกฯ พ้นจากตำแหน่งได้จากกรณีดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:20)

- 1) นายกฯพ้นจากตำแหน่ง
- 2) นายกฯมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 3) ตาย
- 4) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกฯ
- 5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- 7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

6.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:21)

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสามารถมีศักยภาพเพียงพอ อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 13 ข้อ ดังนี้(พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:22)

- องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้
- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
 - 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) การท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

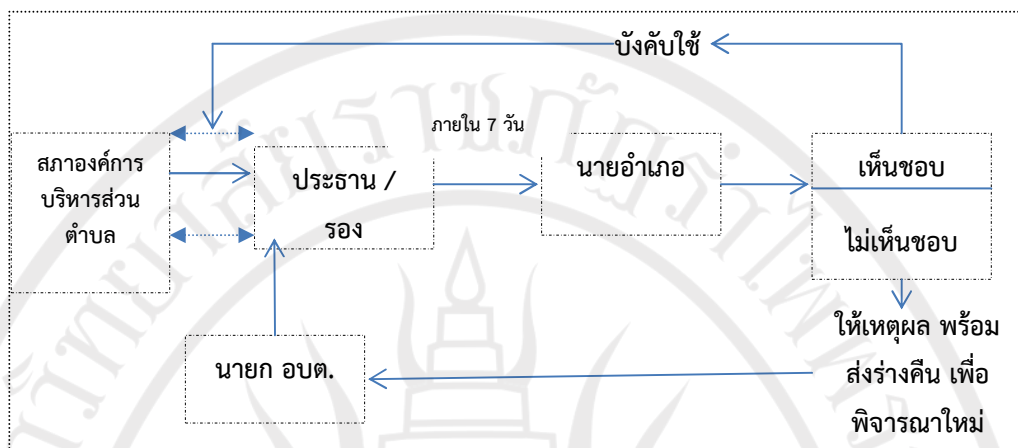
อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

นอกจากนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำกิจการนอกเขตหรือร่วมกับหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องนั้นอีกทั้งกิจการนั้นต้องเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำหรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

6.3.1 การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจากนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น



ภาพที่ 6.2 ภาพกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาพบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายกฯ ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตกไป

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีดังนี้ต่อไป (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2546:23-24)

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- 2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- 3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 5) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 6) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- 7) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 8) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- 9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

โดยรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกานอกจากนี้การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้สามารถ

กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนกิจการใดที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกระทำได้ก็สามารถมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนโดยการหักค่าใช้จ่ายได้ตามที่กำหนด

รายจ่าย

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินค่าตอบแทนอื่นๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน
- 8) สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 9) ค่าสาธารณูปโภค
- 10) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 11) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย
- 12) เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลและเสนอต่อนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อต่อมายำเภอพิจารณาอนุมัติ

6.4 การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)(2546:18-19) ระบุว่าในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ให้เป็นอำนาจของนายกฯควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมี“ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล”ข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รองจากนายกฯและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกฯมอบหมาย

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกฯให้เป็นไปตามที่นายกฯมอบหมาย ส่วนในกรณีที่นายกฯไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกฯ ตามลำดับที่นายกฯ จัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทนถ้าไม่มีรองนายกฯหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่มิใช่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด แต่งตั้งให้นายกฯ เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดให้ผู้รักษาราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกฯในระหว่างรักษาราชการแทนด้วย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายกฯจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนายกฯอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกฯเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกฯก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

6.5 บทสรุป

“องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือ “อบต.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยใช้ชื่อว่า “สภาตำบล” ซึ่งในตำบลหนึ่งให้มีสภาตำบลสภาหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้สภาตำบลมีฐานะเป็น “นิติบุคคล” ในอดีตสมาชิกของสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกสภาตำบล หมู่บ้านละ 1 คน ต่อมามีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบัน ประกอบด้วย 2 องค์กร คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอายุมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง ที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการออกกฎหมายและมีหน้าที่อื่น เช่น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ ฝ่ายบริหาร ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกฯมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน พ.ศ.2552กำหนดให้นายกฯดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งโดยไม่มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง หน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำประกอบด้วยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกการรักษาความสะอาดของถนนทางน้ำทางเดิน เป็นต้น

แบบฝึกหัดบทที่ 6

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงอธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้หรือไม่ (ได้เพราะเหตุใด/ไม่ได้ เพราะเหตุใด)
3. เงินอุดหนุนจากรัฐ จัดเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่เพราะเหตุใด จงอธิบาย
4. จงอธิบายความสำคัญและหน้าที่ของตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
5. เพราะเหตุใดตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
6. ก่อนประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 4 พ.ศ.2546 ตำแหน่ง นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีชื่อเรียกอย่างไร
7. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง
8. การบัญญัติ “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งใด
9. จงระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารตำบล
10. การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกระทำได้อย่างไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย:หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 55 ก .(2546). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 7

เมืองพญา

หัวข้อเนื้อหา

- 7.1 เมืองพญา
- 7.2 ความเป็นมาของเมืองพญา
- 7.3 โครงสร้างเมืองพญา
- 7.4 หน้าที่ของเมืองพญา
- 7.5 การบริหารงานในเมืองพญา
- 7.6 บทสรุป
- 7.7 แบบฝึกหัด
- 7.8 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษาทราบถึงความเป็นมาของเมืองพญา
2. นักศึกษาทราบถึงจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งเมืองพญาในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning) ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบายอภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 7 เมืองพัทยา

ในบทนี้ต้องการให้ผู้ศึกษาได้ทำความเข้าใจถึงความเป็นมาและจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของไทย ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 แห่ง ประกอบด้วย เมืองพัทยาซึ่งมีพื้นที่อยู่ภายในจังหวัดชลบุรี และกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความพิเศษจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพราะมีแหล่งท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ที่สำคัญของประเทศดังนั้นเพื่อความคล่องตัวการบริหารจัดการรัฐบาลจึงกำหนดให้ “เมืองพัทยา” บริหารจัดการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองเช่นเดียวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นแล้วเมืองพัทยามีนักบริหารมืออาชีพที่มากำกับรักษาแก่นายกเมืองพัทยา

7.1 ความเป็นมาของเมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นเขตปกครองพิเศษเขตหนึ่งที่ตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521(เทียบเท่าเทศบาลนครในเขตจังหวัดชลบุรี จัดเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติที่มีชื่อเสียงระดับโลกเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” และมี “รายได้” มากพอที่จะบริหารจัดการเองได้รัฐจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่นเพื่อความสะดวกคล่องตัวแต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการในการบริหารงานของเมืองพัทยา ยังคงต้องพึ่งพารัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ ดังนั้นเมืองพัทยาจึงถูกกำหนดให้เป็นเมืองทดลองการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง(CityManager)ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้กล่าวคือ ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น(local council)และส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดหาว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมืองโดยสภาเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการ ซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนด เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี รูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้างเพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง(โกวิท พงงาม,2553:233-234)

เมืองพัทยาในระยะแรกจึงมีการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยามีรายละเอียดดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:2)

7.1.1 สภาเมืองพัทยา

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก17คน ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่
ประเภทที่ 1 เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน
ประเภทที่ 2 เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน

สมาชิกทั้งสองประเภทจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายหลังจากการเลือกตั้งสภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิก 1 คนเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเมืองพัทยาและเป็นประธานสภาเมืองพัทยาในเวลาเดียวกันโดยนายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีแต่อาจได้รับเลือกใหม่จากสภาเมืองพัทยา

7.1.2 ปลัดเมืองพัทยา

ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยามีปลัดเมืองพัทยาเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยาและอาจจะมีรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 2 คนเข้ามาทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาด้วยก็ได้อายุในการจ้างปลัดเมืองพัทยามีคราวละ 4 ปีสำหรับในปัจจุบันการจัดตั้งเมืองพัทยานั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดว่าให้เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยาแบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น 4 เขตมีฐานะเป็นนิติบุคคลการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรท้องถิ่นโดยความเห็นชอบและยินยอมของคนในท้องถิ่น(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมืองสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ,2550:169)



ภาพที่ 7.1 ภาพศาลาว่าการเมืองพัทยา

ที่มา: ศาลาว่าการเมืองพัทยา,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20 ตุลาคม 2555

7.2 โครงสร้างเมืองพัทยา

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานในเมืองพัทยาในปัจจุบันดำเนินการบริหารจัดการหน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 โดยมีองค์กรทำหน้าที่บริหารกิจการของเมืองพัทยา 2 องค์กรดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542:2)

7.2.1 สภาเมืองพัทยา

7.2.2 นายกเมืองพัทยา

ซึ่งแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้

7.2.1 สภาเมืองพัทยา

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่มีจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 24 คน แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเมืองพัทยาเขตละ 6 คนโดยผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) สัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งหรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เมืองพัทยา ในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

7.2.1.1 การสิ้นสุดของสมาชิกภาพ

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลง ด้วยกรณีดังนี้

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาเมืองพัทยา หรือมีการยุบสภา
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) ขาดประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร
- 5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญา
- 6) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- 7) สภาเมืองพัทยามีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กร

8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาที่ลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาเมืองพัทยาลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน

7.2.1.2 โครงสร้างของสภาเมืองพัทยา

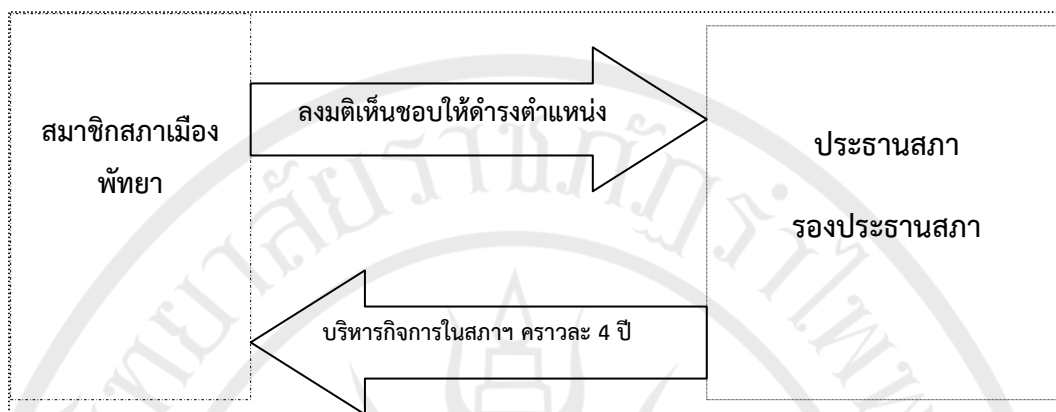
เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลเพื่อรับรองการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเมืองพัทยาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาฯ ครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป

สภาฯ เลือกสมาชิกเป็นประธานสภาฯ 1 คน และรองประธานฯ จำนวน 2 คน แล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามที่สภาเมืองพัทยาได้ลงมติ นอกจากนี้ประธานสภาฯ อาจแต่งตั้งเลขานุการประธานสภาฯ และผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาฯ ไม่เกินกว่าจำนวนรองประธานสภาฯ เพื่อช่วยเหลือกิจการตามที่ได้รับมอบหมายบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการประธานสภาฯ หรือผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาฯ ต้องมิใช่รองนายกฯ เลขานุการนายกฯ ผู้ช่วยเลขานุการนายกฯ ประธานที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษา การพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาฯ และรองประธานสภาฯ อันเนื่องมาจาก 2 กรณี คือ การพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาฯ และลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:3)

7.2.1.3 หน้าที่ของประธานและรองประธานสภาฯ

ประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยาส่วนรองประธานสภาฯ นั้นมีหน้าที่ช่วยประธานสภาฯ ปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาเมืองพัทยามอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาฯ หรือประธานสภาฯ ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ให้รองประธานสภาฯ คนที่ 1 ปฏิบัติหน้าที่แทนและในกรณีที่ไม่มีประธานสภาฯ และประธานสภาฯ คนที่ 1 ให้รองประธานสภาฯ คนที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่ถ้าหากในการประชุมครั้งใดถ้าไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุมให้สมาชิกเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมครั้งนั้นโดยมีปลัดฯ ทำหน้าที่เลขานุการสภาฯ มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย



ภาพที่ 7.2. ภาพการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเมืองพัทยาอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

ภายใน 15 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาครั้งแรกในปีปฏิทินหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของสภา ไม่น้อยกว่า 2 สมัยแต่ต้องไม่เกิน 4 สมัยโดยสภาที่มีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาฯ รองประธานสภาฯ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการของสภาฯ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งและตอบกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปการรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาฯ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:9) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สมาชิกสภาฯ มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเมืองพัทยาและคณะบริหารฯ ในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่นายกเมืองพัทยา หรือคณะผู้บริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กร

2. การเสนอร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา ซึ่งต่างก็มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรแต่ละประเภทให้อำนาจองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นมี 3 ประเภท คือ

2.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป เช่น กำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา

2.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทชั่วคราว และ

2.3 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง เช่น เมืองพัทยาอาจให้บริการแก่บุคคล หน่วยงานของรัฐบาลวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยมีค่าตอบแทนได้เมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน หรือ การพาณิชย์อื่นๆ

สำหรับร่างข้อบัญญัติเสนอได้โดยนายกเมืองพัทยา สมาชิกหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

7.2.2 นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยาโดยนายกเมืองพัทยาดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งคราวละ4ปีนับแต่วันเลือกตั้งโดยไม่มีกาหนดวาระในการดำรงตำแหน่งนายกฯจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:10)

- 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และ
- 4) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า1 ปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัคร 1 ปี

คณะผู้บริหารเมืองพัทยา ยังประกอบด้วย รองนายกเมืองพัทยาที่มาจากกาแต่งตั้งของนายกฯซึ่งมิใช่สมาชิกสภาจำนวนไม่เกิน 4 คนเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาทาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย



ภาพที่ 7.3 ภาพคณะผู้บริหารเมืองพัทยา

ที่มา: คณะผู้บริหารเมืองพัทยา,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20 ตุลาคม 2555

7.2.2.1 การเข้ารับตำแหน่งของนายกเมืองพัทยา

ก่อนนายกเมืองพัทยายจะเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเรียกประชุมสภาเพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลงนโยบายต่อสภาโดยไม่มีกาลงมติ ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกฯดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:10-11)

1. ในการประชุมเพื่อแถลงนโยบายให้กระทำโดยเปิดเผยโดยนายกเมืองพัทยา ต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาทุกคนที่มาประชุม
2. หากนายกฯ ไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเมืองพัทยาได้ให้นายกเมืองพัทยาจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาทุกคนภายใน 7 วัน ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกเมืองพัทยาได้แถลงนโยบายต่อสภาเมืองพัทยาแล้ว สำหรับคำแถลงนโยบายของนายกเมืองพัทยาและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย
3. หลังจากปฏิบัติหน้าที่นายกฯจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้เป็นประจำทุกปี

7.2.2.2 หน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542:11)

1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเมืองพัทยา
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือคณะฯ

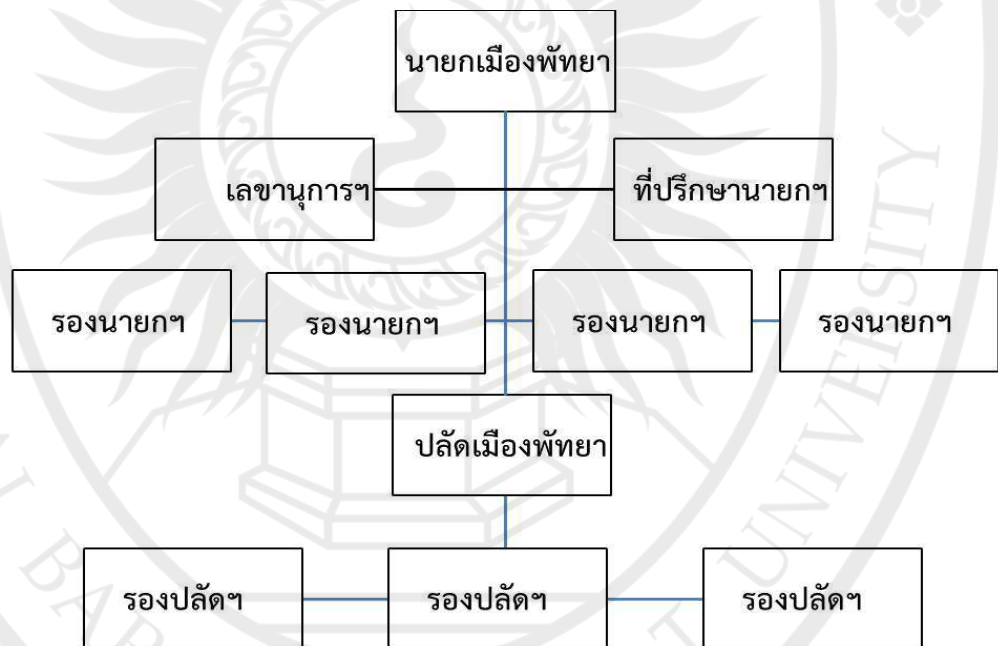
นอกจากนี้นายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกเมืองพัทยาและ ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยาไม่เกินจำนวนรองนายกฯและอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้จำนวนรวมกันแล้วไม่เกิน 5 คนเพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมายซึ่งตำแหน่งที่กล่าวถึงข้างต้นจะต้องมิใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา

7.2.2.3 การพ้นจากตำแหน่งของนายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระ
2. ตาย
3. เมื่อมีการยุบสภาเมืองพัทยา
4. ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

5. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม
 6. กระทำการฝ่าฝืนเช่น ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยาหรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น
 7. รัฐมนตรีพิจารณาสอบสวนและสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เมืองพัทยาหรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่เมืองพัทยา หรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
 8. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- ในระหว่างที่ไม่มีนายกเมืองพัทยาให้ปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนกว่านายกเมืองพัทยาซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่
- เมื่อมีกรณีสงสัยว่าความเป็นนายกเมืองพัทยาสิ้นสุดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยทั้งนี้คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เป็นที่สุด



ภาพที่ 7.4. ภาพโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา

7.3 หน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถาน

บริการอื่น

12. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแก้ไข ฉบับที่4พ.ศ.2552 ระบุเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาหรือข้อบัญญัติ ให้นายกเมืองพัทยารองนายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าและพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งนายกเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งให้มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. เข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น
2. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติ
3. ยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะหรือสิ่งใดๆ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี
4. จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติเพื่อดำเนินคดี

หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายกเมืองพัทยากำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ของเมืองพัทยา มีดังนี้ต่อไปนี้เป็น(โกวิท พวงงาม,2553:246-247)ประกอบด้วย 6 หมวดรายได้ ดังนี้

1. ภาษีอากร
2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
3. รายได้จากทรัพย์สิน
4. รายได้จากค่าสาธารณูปโภคและการพาณิชย์
5. รายได้เบ็ดเตล็ด
6. รายได้ที่รัฐจัดสรรให้

รายจ่ายของเมืองพัทยา มีดังต่อไปนี้

รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ

1. รายจ่ายประจำประกอบด้วย
 - 1.1 หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - 1.2 หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - 1.3 หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ
 - 1.4 หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - 1.5 หมวดเงินอุดหนุน
 - 1.6 หมวดรายจ่ายอื่น
2. รายจ่ายเพื่อการลงทุนประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

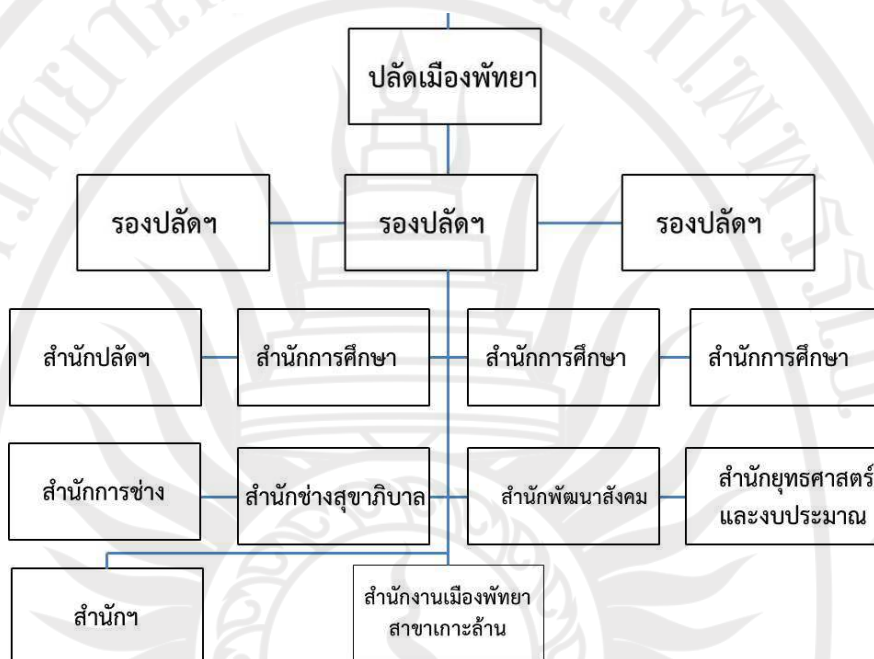
รายละเอียดประเภทรายจ่ายงบกลาง หมวดรายจ่ายต่างๆ และเงินนอกงบประมาณ กำหนดไว้ตามบัญชีการจำแนกประเภทรายรับรายจ่าย ให้เป็นไปตามที่เมืองพัทยากำหนด โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของเมืองพัทยาให้กระทำตามที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

7.4 การบริหารงานในเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีการจัดการบริหารราชการภายใน ซึ่งประกอบด้วย สำนักปลัดเมืองพัทยาและส่วนราชการอื่นตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย นายกเมืองพัทยาควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างเมืองพัทยาโดยมี“ปลัดเมืองพัทยา”เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างเมืองพัทยา รองจากนายกฯและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกฯมอบหมาย

นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกฯ ให้เป็นไปตามที่นายกฯมอบหมายส่วนในกรณีที่นายกฯไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองนายกฯตามลำดับที่นายกฯจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่เป็นเช่นนี้ก็กล่าวมาให้ปลัดฯเป็นผู้รักษาราชการแทน

การบริหารราชการภายในสำนักปลัดเมืองพัทยาและส่วนราชการอื่นที่กล่าวถึงข้างต้น กำหนดให้มีปลัดฯ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยารองจากนายกฯ และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกฯมอบหมาย



ภาพที่ 7.5. ภาพโครงสร้างการบริหารของปลัดเมืองพัทยา

ที่มา: โครงสร้างการบริหารของปลัดเมืองพัทยา,ออนไลน์:20 ตุลาคม 2555

คุณสมบัติและหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยา

“ปลัดเมืองพัทยา” ที่มาจากคำว่าจ่าของสภาเมืองพัทยาและอาจจะมีรองปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 2 คนเข้ามาทำหน้าที่ช่วยปลัดฯด้วยก็ได้ โดยอายุในการจ่าปลัดเมืองพัทยามีคราวละ 4 ปี สำหรับผู้ที่จะสามารถได้รับการว่าจ้างให้มาเป็นปลัดฯและรองปลัดฯ นี้จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้(โกวิทย์ พวงงาม,2553:237)

1. ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

2. ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

3. เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยา นั้น ประกอบด้วย

1. ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
2. บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
3. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
4. ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ
5. รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
6. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
7. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้บัญญัติตามกฎหมาย

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่นายทนายจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนายทนายอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกเมืองพัทยาเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้แต่ถ้ามอบให้ปลัดฯปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

7.5 บทสรุป

เมืองพัทยาเป็นเขตปกครองพิเศษที่เป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติสร้าง“รายได้” มากพอที่จะบริหารจัดการเองได้รัฐจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาดำเนินการควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวเมืองพัทยาก็ถูกกำหนดให้เป็นเมืองทดลองการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง(City Manager) ที่ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น(local council)และว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมืองโดยสภาฯเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนดเพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง โครงสร้างการบริหารงานในเมืองพัทยา ประกอบด้วยองค์กรทำหน้าที่บริหารกิจการของเมืองพัทยา 2 องค์กร คือ สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารเป็นการถ่วงดุลอำนาจกำหนดให้สภาเมืองพัทยาซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่มีจากการเลือกตั้ง จำนวน 24 คน แบ่งเป็น 4 เขตเลือกตั้ง มีสมาชิกเมืองพัทยาเขตละ 6 คนและนายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ คือ กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย การมีอำนาจในการสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยาแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกฯ เลขานุการนายกฯ ผู้ช่วยเลขานุการนายกฯ นอกจากนี้ยังมีคณะที่ปรึกษาหน้าที่ในการวางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเมืองพัทยาและเป็นผู้บังคับบัญชา

พนักงานและลูกจ้างของเมืองพ็ทยา รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายกษหรือคณะฯในการบริหารราชการของเมืองพ็ทยา มี “ปลัดเมืองพ็ทยา” เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและลูกจ้างเมืองพ็ทยา รองจากนายกพ็ทยาและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ เมืองพ็ทยาให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมือง พ็ทยามอบหมายด้วย



แบบฝึกหัดบทที่ 7

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงต้องกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีการปกครองแบบพิเศษ
2. ความพิเศษของเมืองพัทยา เป็นอย่างไรจงอธิบาย
3. การปกครองแบบผู้จัดการเมือง(City Manager)มีลักษณะอย่างไร
4. จงอธิบายหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา
5. สภาเมืองพัทยา มีองค์ประกอบได้บ้าง
6. เพราะเหตุใด“ปลัดเมืองพัทยา”จึงต้องมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา
7. จงระบุคุณสมบัติของ“ปลัดเมืองพัทยา” ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล คืออะไร
8. การบัญญัติ “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา” เป็นหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งใด
9. จงระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา
10. การยุบสภาเมืองพัทยาสามารถกระทำโดยวิธีการใดได้บ้าง

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย:หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ : สหมิตรพรี้นติ้งแอนด์พับลิชซิ่ง จำกัด.
- บังPattaya. (2551). ภาพศาลาว่าการเมืองพัทยา. (ออนไลน์).แหล่งที่มา:<http://www.thaimtb.com/cgi-bin/viewkatoo.pl?id=242968>. 20 ตุลาคม 2555.
- ภาพคณะผู้บริหารเมืองพัทยา. (2555). (ออนไลน์). แหล่งที่มา:<http://www.pattaya.go.th/city-information/หน่วยงานต่างๆ/การบริหาร/ผู้บริหารเมืองพัทยา>.20 ตุลาคม 2555.
- ภาพโครงสร้างการบริหารของปลัดเมืองพัทยา. (2555). (ออนไลน์).แหล่งที่มา:<http://www.pattaya.go.th/city-information/>. 20 ตุลาคม 2555.
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก . (2542). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 8 กรุงเทพมหานคร

หัวข้อเนื้อหา

- 8.1 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร
- 8.2 โครงสร้างกรุงเทพมหานคร
- 8.3 หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- 8.4 การบริหารงานในกรุงเทพมหานคร
- 8.5 บทสรุป
- 8.6 แบบฝึกหัด
- 8.7 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษาทราบถึงความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร
2. นักศึกษาทราบถึงจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-Learning) ประกอบการเรียนการสอน
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบายอภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 8

กรุงเทพมหานคร (กทม.)

ในบทนี้ต้องการให้ผู้ศึกษาได้ทำความเข้าใจถึงความเป็นมาและจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งกรุงเทพมหานครซึ่งมีสถานะองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกแห่งหนึ่งของกรุงเทพฯ มิได้แตกต่างไปจากองค์กรปกครองอื่นๆของไทยในยุคปัจจุบันโดยเฉพาะในแง่ของโครงสร้างภารกิจ แต่ความแตกต่างที่ต่างออกไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆคือการเลือกตั้ง “ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ” ที่จัดว่าเป็นคุณลักษณะพิเศษของกรุงเทพมหานครลักษณะของกรุงเทพฯที่เราต้องมาทำความเข้าใจและศึกษาคือแบ่งแยกจำแนกเขตปกครองรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่สอดคล้องกับภารกิจการกระจายอำนาจโดยอาจพิจารณาในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

8.1 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีบทบาทและความสำคัญทั้งในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ กรุงเทพมหานครได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2325(โกวิทย์ พวงงาม,2553:199) พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างเมือง“กรุงเทพมหานคร” หรือ“เมืองบางกอก”ขึ้นเป็นเมืองหลวงใหม่แทน“กรุงธนบุรี”และทรงพระราชทานนามพระนครนี้ว่า “กรุงเทพมหานคร บวรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยามหาดิลกภพ นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถานอมรพิมาน อวตารสถิต สักกะทัตติยะวิษณุกรรมประสิทธิ์”(สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร,2542:84)

เมื่อถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนนามพระนครจากบวรรัตนโกสินทร์ เป็น อมรรัตนโกสินทร์ และมีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนขนาดเล็กริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยามาเป็นมหานคร(โกวิทย์ พวงงาม,2553:200)และมีลักษณะเป็นเมืองเอกนคร(Primate City)ที่เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาจนทำให้มีการเติบโตเหนือเมืองอื่นๆคาดการณ์ว่ารวมประชากรแฝงของประชากร การขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้กรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลาจากเดิมการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเวียง ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงเมืองและกระทรวงนครบาล ตามลำดับ

ต่อมามีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง(โกวิทย์ พวงงาม,2553:200)การประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 และได้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ในจังหวัดพระนคร รวมทั้งจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีในจังหวัดธนบุรีมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น และได้พัฒนาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี(ประหยัด หงส์ทองคำ,2523:52)

21 ธันวาคม พ.ศ.2514 ในระหว่างที่คณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้มีประกาศ คณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25 ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีโดยสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว คือ มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และเมื่อรวมกันแล้วสภาพของนครหลวงกรุงเทพธนบุรียังคงมีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม มีผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด 2 คน และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 องค์การเข้าด้วยกันเป็น “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีสภาจังหวัดเรียกว่า “สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็น “เทศบาลนครหลวง” ประกอบด้วย “สภาเทศบาลนครหลวง” และ “เทศมนตรี” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงไม่เกิน 36 คน และมีเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 8 คน โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่งและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน(โกวิท พวงงาม,2553:200-201)

พ.ศ.2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ปรับปรุงการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงใหม่กลายเป็นรูปแบบการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ ของประเทศไทย จากเทศบาลเป็นองค์การบริหารใหม่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” โดยให้เป็นชื่อเดียวกันกับนครหลวงและให้สามารถบริหารจัดการภายในพื้นที่ทั้งจังหวัดได้ด้วยตนเอง มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง อีกทั้งให้มีสภากรุงเทพมหานคร สภาเขต มาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล นครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวง กรุงเทพธนบุรีรวมเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน(โกวิท พวงงาม,2553:201)

ตามประกาศคณะปฏิวัติที่ 335 มีผลให้กรุงเทพมหานครมีความชัดเจนของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะเป็นสากลมากยิ่งขึ้นในการบริหารเมืองหลวงและมีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังระดับต่างๆ ของกรุงเทพมหานครอย่างกรณีของสำนักงานเขต รวมทั้งการมีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบรวมทั้งทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมกันไปด้วยอย่างไรก็ดี ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง(โกวิท พวงงาม,2553:202)

การรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” มีผลให้การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นลักษณะผสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะเป็นจังหวัดในปี พ.ศ.2546 (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2542:84) โดยรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมเป็นองค์การปกครองเดียวกันการรวมกิจการกรุงเทพทำให้มีผลดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ,2523:52)

1. กรุงเทพมหานครยังมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการเมือง สิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี

3. มีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร เขตละ 1 คน สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนเขต

4. แบ่งเขตการปกครองออกเป็นเขตและแขวง

5. มีปลัดกรุงเทพมหานครรับผิดชอบราชการประจำของกรุงเทพมหานคร

6. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ในส่วนที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล กฎหมายสุขาภิบาลและกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

การจัดองค์การปกครองกรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335ได้ก่อให้เกิดความสับสนในสถานะของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ การกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด และเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ทำให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่การกำหนดให้ผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพฯและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพฯเป็นข้าราชการเมืองให้กรุงเทพฯมีรายได้เป็นของตนเองมีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพฯทำให้กรุงเทพฯมีลักษณะกึ่งราชการส่วนภูมิภาคกึ่งราชการส่วนท้องถิ่น(ประหยัด หงษ์ทองคำ,2523:53)

พ.ศ. 2518ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีเขตการปกครองท้องถิ่นเดิมพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพฯ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพฯพร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพฯ

พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ. 2528 โดยยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพ.ศ.2518 ซึ่งทำให้กรุงเทพฯมีอิสระในการบริหารมากขึ้น(ประหยัด หงษ์ทองคำ,2523:53)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพ.ศ.2528(ฉบับที่ 4)พ.ศ.2542 บัญญัติว่ากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

สถานะของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528,ม.6:2) มีสถานะเป็นจังหวัด“กรุงเทพมหานคร”โดยในกรณีดังกล่าวถึง“อำเภอ”ให้ใช้คำว่า“เขต”กรณีกล่าวถึง“ตำบล”ให้ใช้คำว่า“เขต”(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528,ม.7:2)การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่กรุงเทพมหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติและกำหนดให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ ในการตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528,ม.7:2)



ภาพที่ 8.1 ภาพศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

ที่มา: ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20มกราคม 2555.

8.2 โครงสร้างกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครประกอบ 2 องค์การคือ(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.9:2)

8.2.1 สภากรุงเทพมหานคร

8.2.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ซึ่งแต่ละส่วนสามารถอธิบายได้ดังนี้



ภาพที่ 8.2 ภาพตราประจำกรุงเทพมหานคร

ที่มา: ตราประจำกรุงเทพมหานคร,ออนไลน์: เปิดดูเมื่อ 20มกราคม 2555.

8.2.1 สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือ สก.จำนวน 57 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนชาวกรุงเทพมหานครที่มีสิทธิเลือกตั้งจาก 50 เขต มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะกระทำได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว

การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎร 1 แสนคนเป็นประมาณโดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่นหรือนำพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่น

สำหรับการกำหนดเขตเลือกตั้งมีเกณฑ์ ดังนี้

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ 1 คน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็น 1 เขตเลือกตั้งก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในเขตนั้น 1 คน และให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่งการกำหนดเขตเลือกตั้งให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.11:3)

8.2.1.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องประกอบด้วยลักษณะที่เกี่ยวข้องดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.16:4)

- 1) สัญชาติไทยโดยการเกิด
- 2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 3) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่า180วัน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตกรุงเทพมหานครและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กรุงเทพมหานครในปีที่สมัครหรือปีก่อนที่สมัคร 1 ปี

- 4) ต้องไม่ติดยาเสพติด
- 5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- 6) ไม่เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น วิกจจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือ อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 7) ไม่เป็นผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- 8) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่2ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง5ปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- 9) ไม่เป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 10) ไม่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 11) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- 12) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- 13) ไม่เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจไล่ออกปลดออกให้ออกหรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 14) ไม่เป็นผู้ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบ 4 ปี
- 15) ไม่เป็นผู้ถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบ 4 ปี
- 16) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

8.2.1.2 การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4) พ.ศ. 2542,ม.23:6-7)

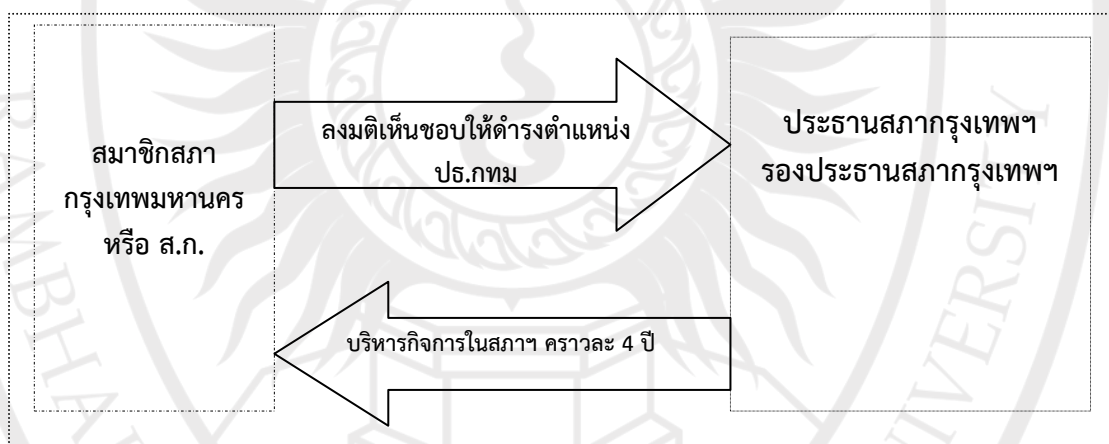
- 1) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพฯหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภากรุงเทพมหานครและให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก
- 3) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 4) ขาดการประชุมสภากรุงเทพมหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 3 วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภากรุงเทพมหานคร
- 5) สภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้ออกเพราะเห็นว่า ได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภากรุงเทพมหานครในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครลงมติ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร้องขอหรือกรณีที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็นญัตติให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณา เป็นต้น

6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด

นอกจากในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประธานสภากรุงเทพมหานครดำเนินการพบว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหาอีกทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

8.2.1.3 อำนาจของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็น “ประธานสภากรุงเทพมหานคร” และ “รองประธานสภากรุงเทพมหานคร” ไม่เกิน 2 คน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือกและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศชื่อประธานสภา และรองประธานสภากรุงเทพมหานครผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษาโดยประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละ 2 ปี (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.25:7)



ภาพที่ 8.3. ภาพแสดงการได้มาของตำแหน่งประธานและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร

8.2.1.4 ประธานและรองประธานสภาฯ

ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานครโดยมีรองประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนประธานสภากรุงเทพมหานครเมื่อประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือตามที่ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมายในการนี้ประธานสภากรุงเทพมหานครสามารถ

แต่งตั้งเลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร1คนและเลขานุการรองประธานสภากรุงเทพมหานครไม่เกิน2คน เพื่อช่วยเหลือในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพมหานคร รองประธานสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยของกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.29:8)

8.2.1.5 หน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่ประชุมของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4)พ.ศ.2542 ได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- 1) การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 2) ควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดย
 - 2.1) การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 - 2.2) สมาชิกสภากรุงเทพฯจำนวนไม่น้อยกว่า2ใน5ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร
- 3) ตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภากรุงเทพฯ
- 4) ตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภากรุงเทพฯ รองประธานฯ การตั้งคณะกรรมการการสามัญและกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพฯ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติฯลฯและกิจการอื่นอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร

8.2.2 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้จะกระทำได้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งและในพระราชกฤษฎีกาให้ระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีวาระคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้

จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับแต่วันสิ้นสุตวาระ(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.44:11)

คณะบริหารกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและคณะซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ สามารถแต่งตั้งคณะผู้บริหาร ได้ดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542, ม.56,57,58:14)

1) รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกิน 4 คนเพื่อช่วยเหลืองานของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ซึ่งคำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2) เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ 1 คน

3) ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4) แต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีจำนวนรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 9 คน

อย่างไรก็ตามตำแหน่งที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯได้แต่งตั้งขึ้นนั้นมีฐานะเป็น“ข้าราชการเมือง”ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.59:14)

8.2.2.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพ

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.49:11)

1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ

4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ

กรุงเทพมหานครและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

8.2.2.2 การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.52:12)

- 1) ถึงคราวออกตามวาระ
- 2) ตาย
- 3) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้
- 5) กระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ เช่น การดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- 6) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- 7) มีการยุบสภากรุงเทพมหานคร
- 8) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนในกรณีนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 9) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครถ้าไม่มีปลัดกรุงเทพมหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดกรุงเทพมหานครหรือข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

8.3 หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย สำหรับ“ข้อบัญญัติ”(Ordinance)คือกฎหมายที่บัญญัติโดยกรุงเทพมหานคร การออกข้อบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ข้อบัญญัตินี้ แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (โกวิท พวงงาม, 2553:151)

- 1.1 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภททั่วไป
- 1.2 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทชั่วคราว และ
- 1.3 ข้อบัญญัติท้องถิ่นประเภทการคลัง
2. จัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและประสานการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานและหน่วยปกครองท้องถิ่นอื่น
4. มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
5. คຸ້ມครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
6. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.89:21-22)
 - 6.1 การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 - 6.2 การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
 - 6.3 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - 6.4 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
 - 6.5 การผังเมือง
 - 6.6 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
 - 6.7 การวิศวกรรมจราจร
 - 6.8 การขนส่ง
 - 6.9 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
 - 6.10 การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 - 6.11 การควบคุมอาคาร
 - 6.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
 - 6.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 6.14 การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 - 6.15 การสาธารณสุข
 - 6.16 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
 - 6.17 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

- 6.18 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- 6.19 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- 6.20 การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยใน
โรงแรมสรรพ และสาธารณสถานอื่นๆ
- 6.21 การจัดการศึกษา
- 6.22 การสาธารณสุขการ
- 6.23 การสังคมสงเคราะห์
- 6.24 การส่งเสริมการศึกษา
- 6.25 การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- 6.26 การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 6.27 หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด
นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
มอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุข
ของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน
การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน
และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วน
ภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ
หรือประกาศ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบ
จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

8.3.1 การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ใน
กรณีดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.
2542,ม.97:25)

- 1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- 2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก
ทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิก
สภากรุงเทพมหานครหรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการ
เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิก
สภากรุงเทพมหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่า1ใน5ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด

ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หมายความว่าร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542, ม.99:25)

- 1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
- 2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินของกรุงเทพมหานคร หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
- 3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- 4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ
- 5) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- 6) การออกพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่ ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัย

เมื่อสภากรุงเทพมหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครมีมติเห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่ผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ. 2542,ม.100:26)

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยกับสภากรุงเทพมหานครให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยให้สภากรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งให้สภากรุงเทพมหานครภายในเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วยและให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยและส่งให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาใหม่สภากรุงเทพมหานครจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไป 30 วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งกลับให้สภากรุงเทพมหานคร นอกจากร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภากรุงเทพมหานครอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า3ใน4ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 100 ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการตามกำหนดให้ประธานสภากรุงเทพมหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542, ม. 101:26)

ในกรณีที่สภากรุงเทพมหานครสิ้นอายุหรือมีการยุบสภากรุงเทพมหานคร บรรดาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่สภากรุงเทพมหานครยังมีได้ให้ความเห็นชอบหรือที่สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบแล้วแต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังมีได้ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายภายใน 30 วันนับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภากรุงเทพมหานครให้เป็นอันตกไป

ในระหว่างที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครให้ทัน่วงที่มีได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานครให้ใช้บังคับดังเช่นข้อบัญญัติและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

8.3.2 รายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้ายอาคารพาณิชย์และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครจัดเก็บเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.109,110,111:28)

1) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2) ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรานี้ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

3) กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เป็นต้น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระให้ปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้โดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าว เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดเมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึดและขายและเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว กรุงเทพมหานครจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อกรุงเทพมหานครก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้นส่งมอบให้แก่กรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

- 1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- 2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- 3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- 5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- 6) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- 7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- 8) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
- 9) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- 10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- 11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- 12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- 13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 14) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- 15) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

รายจ่ายของกรุงเทพมหานครฯ มีดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้างประจำ

- 3) ค่าจ้างชั่วคราว
- 4) ค่าตอบแทน
- 5) ค่าใช้สอย
- 6) ค่าสาธารณูปโภค
- 7) ค่าวัสดุ
- 8) ค่าครุภัณฑ์
- 9) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- 10) เงินอุดหนุน
- 11) รายการอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้
- 12) รายการตามข้อผูกพัน

ทั้งนี้ในการการจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมการจ่ายเงินซึ่งมีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติ นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้วยังให้เป็นอำนาจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงินการจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ของกรุงเทพมหานครด้วย

8.4 การบริหารงานในกรุงเทพมหานคร

การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร มีการแบ่งหน้าที่เพื่อให้สามารถดำเนินงานที่ตอบสนองและแก้ไขปัญหาต่างๆภายในกรุงเทพมหานคร ดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4) พ.ศ.2542,ม.60:14-15)

- 1) สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
- 2) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- 4) สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
- 5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
- 6) สำนักงานเขต

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานครและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

8.4.1 สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของสภากรุงเทพมหานคร มีเลขานุการสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็น

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ขึ้นต่อปลัดกรุงเทพมหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานครขึ้นต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร และมีผู้ช่วยเลขาธิการสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.61:15)

8.4.2 สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการ และงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเป็นผู้ช่วยของเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และของผู้ช่วยเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และในการบังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานครขึ้นต่อเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.62:15)

8.4.3 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานครขึ้นต่อปลัดกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และจะให้ให้มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.63:15)

8.4.4 สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

สำนักปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกรุงเทพมหานคร และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดกรุงเทพมหานคร และจะให้มีรองปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดกรุงเทพมหานครก็ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับ4)พ.ศ.2542,ม.64:16)

ปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของกรุงเทพมหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รองจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.65:16)

8.4.5 เขตและสภาเขต

8.4.5.1 สำนักงานเขต

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขตและจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.68:16)

ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.69:16)

1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

2) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

3) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร

มอบหมาย

8.4.5.2 สภาเขต

ในเขตหนึ่งๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน100,000 คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้น

เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุก 100,000 คน เศษของ 100,000 ถ้าถึง 50,000 หรือกว่านั้นให้นับเป็น 100,000 (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ. 2542,ม.71:17)

จำนวนสมาชิกสภาเขตที่แต่ละเขตจะมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต

อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเมื่ออายุของสภาเขตสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายใน 60 วันนับแต่วันที่อายุของสภาเขตสิ้นสุดลง

สภาเขตเลือกสมาชิกสภาเขตเป็นประธานสภาเขต 1 คนและรองประธานสภาเขต 1 คนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศชื่อแล้วประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตสามารถดำรงตำแหน่งทันทีโดยมีวาระคราวละ 1 ปี

หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตภายใน 15 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้ผู้อำนวยการเขตนัดประชุมสมาชิกสภาเขตเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกจากนั้นให้สภาเขตกำหนดให้มีการประชุมสภาเขตอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้งและจะประชุมในวันใด เวลาใดให้เป็นไปตามมติของสภาเขต

ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตและหรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายมีหน้าที่เข้าประชุมสภาเขต และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาเขต แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

ประธานสภาเขต และสมาชิกสภาเขตได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของกรุงเทพมหานครและให้ผู้อำนวยการเขตอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการประชุมและกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต

8.4.6 อำนาจหน้าที่ของสภาเขต

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.79:19)

- 1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร
- 2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
- 3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไข การบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใดๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่นๆตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสมซึ่งการใช้จ่าย งบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขต

8.5 บทสรุป

กรุงเทพมหานครได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2325 และ มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่นๆของประเทศกรุงเทพมหานครมี ลักษณะผสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะเป็นจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการเมือง สิทธิเข้าร่วม ประชุมคณะรัฐมนตรี มีสภากรุงเทพมหานครมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีการแบ่งเขต การปกครองออกเป็นเขตและแขวงมีปลัดกรุงเทพมหานครรับผิดชอบราชการประจำของ กรุงเทพมหานคร ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ในส่วนที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายเทศบาล กฎหมายสุขาภิบาล และกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่า ราชการจังหวัด สถานะของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นจังหวัด“กรุงเทพมหานคร”โดยในกรณีทีกล่าวถึง“อำเภอ”ให้ใช้คำว่า“เขต” กรณีกล่าวถึง“ตำบล”ให้ใช้คำว่า“เขต”กรุงเทพมหานครประกอบ 2 องค์กร คือ สภากรุงเทพมหานคร มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือ สก.จากการเลือกตั้งโดยประชาชนชาวกรุงเทพมหานครที่มีสิทธิ เลือกตั้งจาก 50 เขต จำนวน 57 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีและมีผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครที่มาจาก การเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ สามารถแต่งตั้งคณะผู้บริหารเข้ามา บริหารงานคือ มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนไม่เกิน 4 คนมีเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ 1คนรวมถึงแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มี จำนวนรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 9 คน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯคือ การกำหนดนโยบายและ บริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย การสั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการ ของกรุงเทพมหานคร การแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแต่งตั้งและถอดถอน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือ เป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆและการบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

แบบฝึกหัดบทที่ 8

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. เพราะเหตุใดกรุงเทพมหานคร จึงถูกกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
2. อธิบายโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร
3. ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้มาอย่างไร จงอธิบาย
4. จงอธิบายหน้าที่ของเขต และสภาเขต
5. จงอธิบายความแตกต่างเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเขตและสมาชิกสภากรุงเทพฯ
6. เพราะเหตุใดจำนวนของ ส.ช.จึงต้องมีมากกว่า ส.ก.
7. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร หมายถึง
8. การบัญญัติ“ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”เป็นหน้าที่ของบุคคลในตำแหน่งใด
9. จงระบุเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
10. การยุบสภากรุงเทพมหานครสามารถกระทำได้โดยวิธีการใดบ้าง

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย:หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ภาพตราประจำกรุงเทพมหานคร. (ออนไลน์). แหล่งที่มา:<http://th.wikipedia.org/wiki/กรุงเทพมหานคร>. 20มกราคม 2555
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102ตอนที่ 115. (2528). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.
- วิกิพีเดีย. (2556). ภาศาลว่ากรกรุงเทพมหานคร. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/สภากรุงเทพมหานคร>. 20มกราคม 2555.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2542). จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร. มปท.

แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 9 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

หัวข้อเนื้อหา

- 9.1 การกำกับดูแลเทศบาล
- 9.2 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 9.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
- 9.4 การกำกับดูแลเมืองพัทยา
- 9.5 การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร
- 9.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9.7 บทสรุป
- 9.8 แบบฝึกหัด
- 9.9 เอกสารอ้างอิง

วัตถุประสงค์

1. นักศึกษามีความรู้เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
2. นักศึกษาสามารถอธิบายเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนการสอน

1. ศึกษาจากเอกสารประกอบการสอน
2. นักศึกษาศึกษาค้นคว้าจากสื่อการเรียนการสอนที่เกี่ยวข้องมาก่อนล่วงหน้า
3. ผู้สอนสรุปเนื้อหาที่เกี่ยวข้องให้สมบูรณ์
4. ใช้สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต (E-learning) ประกอบการเรียนการสอน และอื่นๆ
5. ฝึกทำแบบฝึกหัดที่เกี่ยวข้อง

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. สื่อคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต
3. หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้อง

การวัดและประเมินผล

1. สังเกตพฤติกรรมและความสนใจในเนื้อหาของนักศึกษา
2. ตั้งคำถามตามวัตถุประสงค์ ให้นักศึกษาฝึกอธิบาย อภิปรายและวิเคราะห์

บทที่ 9

การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

การบริหารราชการได้กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ คือ การที่ทุกภาคส่วนประกอบด้วย ภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น แต่ในการบริหารงานภายใต้เงื่อนไขของความเป็นรัฐนั้นที่ต้องมีแนวทางที่คงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารแต่ในขณะเดียวกันภายใต้ อำนาจดังกล่าวนี้ยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐในฐานะของผู้กำหนดนโยบายภาพรวมของประเทศ

ดังนั้นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจึงเน้นหนักไปในทางด้านการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ(Centralization)เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างรัดกุมภายใต้กฎหมายระเบียบ และนโยบายของประเทศองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องได้รับการกำกับดูแลการใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

9.1การกำกับดูแลเทศบาล

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนั้นสามารถจำแนกภารกิจในการกำกับดูแล ออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1. การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
2. การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร
3. การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

ปัจจุบันได้มีการจำแนกเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่12)พ.ศ.2546,ม.10:2)

1. เทศบาลนคร
2. เทศบาลเมือง
3. เทศบาลตำบล

ซึ่งการกำกับดูแลเทศบาลโดยทั่วไปกฎหมายได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่โดยกรณีของนายอำเภอจะเป็นการกำกับดูแลเทศบาลตำบลภายในอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเมืองและเทศบาลนครภายในจังหวัดนั้นๆ โดยทั่วไปอำนาจในการกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะมุ่งเน้นให้เทศบาลมีการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายเป็นสำคัญ(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546, ม.39:12)

9.1.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546,ม.45:14)

9.1.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร

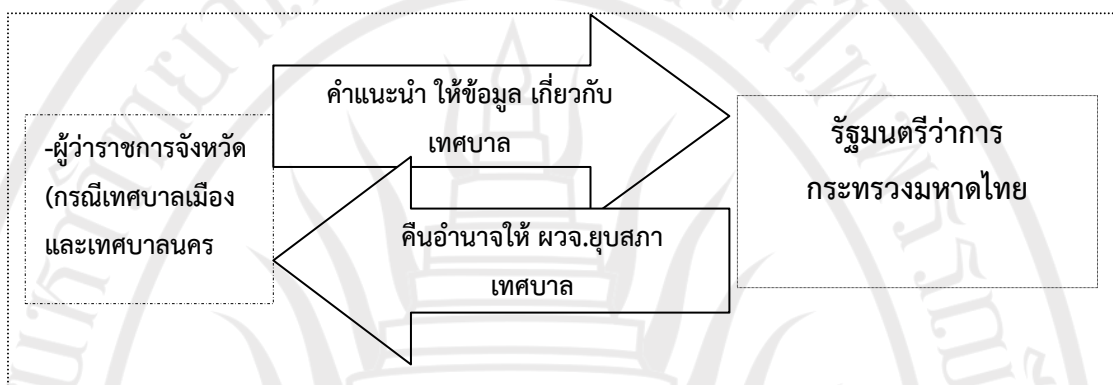
นายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด15วันนับแต่วันที่มิคำสั่งเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรทั้งนี้คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามความในวรรคก่อนไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546, ม.45:14)

9.1.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

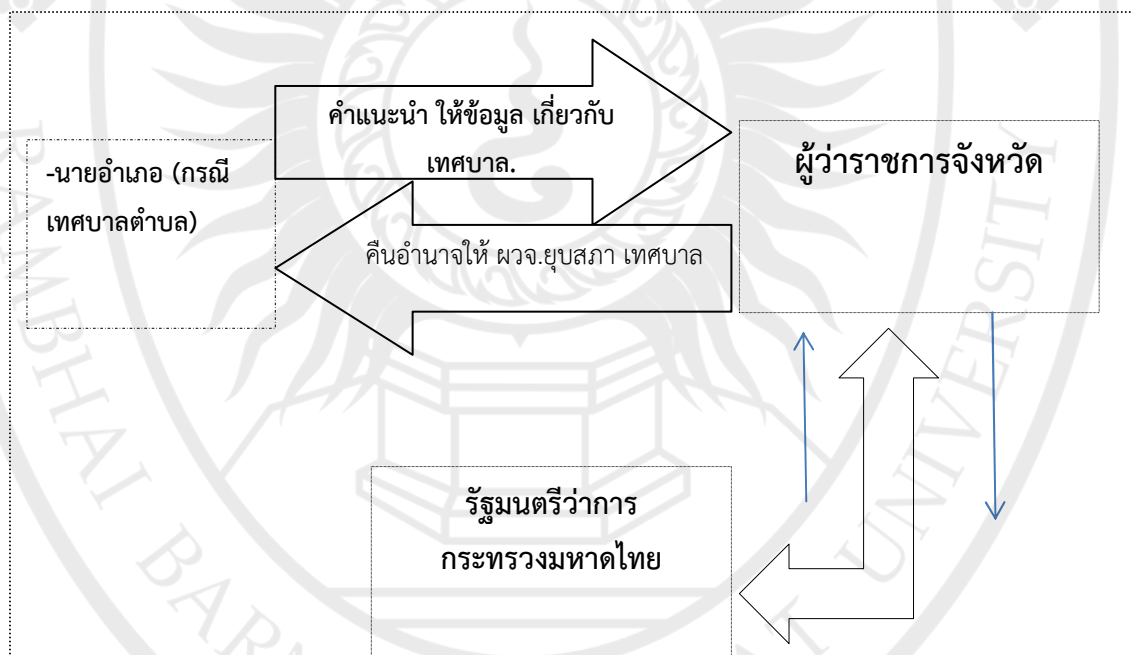
ในกรณีที่เห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลปฏิบัติภารกิจฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นตามลำดับเช่น นายอำเภอ เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมด้วยหลักฐานเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาหรือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน(พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546,ม.45:14)

ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาลก็ได้นอกจากนี้เมื่อเห็นจำเป็นที่จะให้เทศบาลได้อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตามความในวรรคก่อนบรรดาอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอันเกี่ยวกับเทศบาลนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546,ม.45:14)



ภาพที่ 9.1 ภาพแสดงการกำกับดูแลเทศบาลของผู้ว่าราชการจังหวัด



ภาพที่ 9.2 ภาพแสดงการกำกับดูแลเทศบาลของนายอำเภอ

9.2 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นสามารถจำแนกภารกิจในการกำกับดูแลออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

- 9.2.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
- 9.2.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร
- 9.2.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 9.2.4 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

9.2.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540,ม.78:19)

9.2.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัดคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สิ้นสุด(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540,ม.77:19)

9.2.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

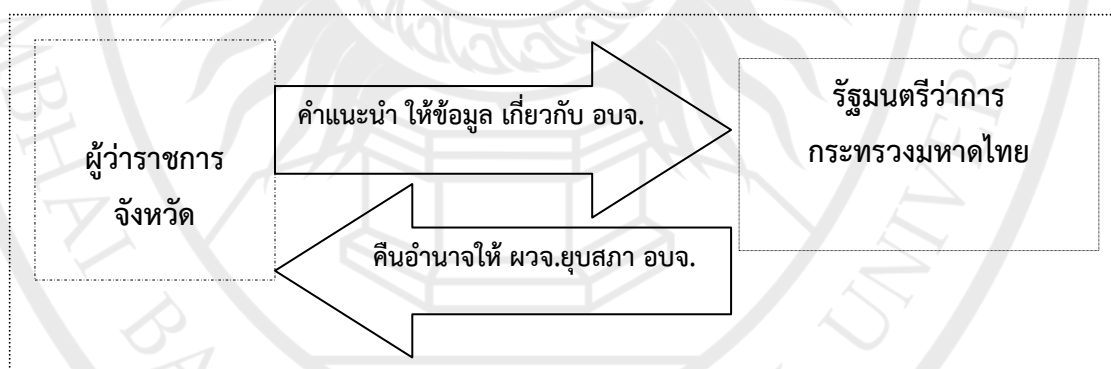
ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมตินี้นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้นและต้องกระทำภายใน 30 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, ม.78:19)

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายใน 45 วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540,ม.80:19-20)

9.2.4. การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง หรือ ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ แต่ต้องให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540,ม.79:19)



ภาพที่ 9.3. ภาพแสดงการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

9.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถจำแนกภารกิจในการกำกับดูแลออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

- 9.3.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
- 9.3.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร
- 9.3.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

9.3.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามวรรคหนึ่ง ให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่6)พ.ศ.2546, ม.90:28-29)

9.3.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามไม่ได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 15 วันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว ซึ่งนายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อ ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่6)พ.ศ.2546, ม.92:28)

9.3.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

หากปรากฏว่านายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว

ในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติการณ์ตามวรรคหนึ่งจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด(พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล(ฉบับที่6)พ.ศ.2546, ม.92:29)

9.4 การกำกับดูแลเมืองพัทยา

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเมืองพัทยานั้นสามารถจำแนกภารกิจในการกำกับดูแลออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

9.4.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

9.4.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร

9.4.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการสามารถจำแนกได้ดังนี้

9.4.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ นอกจากนี้บรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม ให้นายกเมืองพัทยารายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วยในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำความเห็นเสนอรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม แล้วแต่กรณี เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542,ม.94:7)

9.4.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของ

นายกเมืองพัทยาไว้ตามที่เห็นสมควรได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542,ม.96:24)

9.4.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับกฎหมายของเมืองพัทยา

ในกรณีที่เมืองพัทยาดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยาและกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือกระทำการใดๆ ได้ตามสมควรในกรณีที่เมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการดังกล่าวก็ได้รวมถึงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาแต่ในการยุบสภานั้นต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ.ศ.2542,ม.97:24)

9.5 การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นสามารถจำแนกภารกิจในการกำกับดูแลออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

- 9.5.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับประมาณ
- 9.5.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- 9.5.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับผู้บริหาร

การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการมีรายละเอียดดังนี้

9.5.1 การกำกับดูแลเกี่ยวกับประมาณ

การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรงภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542, ม.122 : 31)

9.5.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ดังจะเห็นได้จากการเปิดสมัยประชุมครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก(พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.30:8)

9.5.3 การกำกับดูแลเกี่ยวกับผู้บริหาร

นอกจากนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใดๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่ได้เห็นสมควร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.123:31)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528(ฉบับที่4)พ.ศ.2542,ม.25:7)

อย่างไรก็ตามการดำเนินการของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นจะต้องดำเนินการภายใต้มติของสภากรุงเทพมหานครซึ่งมติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า2ใน3ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งมติของสภากรุงเทพมหานคร

9.6 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป รวมถึงให้อำนาจแก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีข้อความที่ระบุถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่กับการมีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น เช่น สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สิทธิในการที่จะรับทราบข้อมูลข่าวสารของรัฐ สิทธิที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนและสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

9.6.1 การเข้าชื่อกันถอดถอน

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถร่วมกันลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นได้

หากประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป จะต้องเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องถือตามเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดทำคำร้องเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีรายละเอียดที่ประกอบด้วย(พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542,ม.5:2)

1) ชื่อ ที่อยู่และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุหรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะประสงค์ให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างไรจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่มีอำนาจดำเนินกิจการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนตามข้อ 3 ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

9.6.2 การเข้าชื่อออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถร่วมกันเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ การยื่นคำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, ม.5 : 2)

1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัว

2) ประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

3) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอได้ว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสรุปสาระสำคัญและคำชี้แจงความมุ่งหมายของการกำหนดหลักการในแต่ละข้อกำหนดของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอให้เพียงพอที่จะเข้าใจเหตุผลที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อกำหนดด้วย

4) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งรายชื่อนี้จะต้องแนบคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อเพื่อยืนยันว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเป็นผู้ร่วมลงชื่อด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดร่วมลงชื่อในการเข้าชื่อดังกล่าวโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้ถือว่า การเข้าชื่อนั้นมีผลสมบูรณ์และจะถอนการเข้าชื่อในภายหลังอีกมิได้

9.6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 จะมีผลบังคับใช้ ไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ อีกทั้งประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจ การบริหารจัดการสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการใด ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐโดยตรง ประชาชนไม่ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบใดๆ นอกเหนือจากการเสียภาษี แนวทางในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมีดังนี้(คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,2550:60)

- 1) สมัครเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 2) เลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น
- 3) ตรวจสอบพฤติกรรมของคณะผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น
- 4) เข้าชื่อเพื่อถอดถอนคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- 5) เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
- 6) มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 7) การมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น
- 8) แสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาข้อดี ข้อเสียของโครงการที่รัฐจะดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) ร้องทุกข์ คัดค้าน การดำเนินการใดๆ ของท้องถิ่นที่ทำให้ประชาชนเดือดร้อนต่อองค์กรอิสระ
- 10) เข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง
- 11) กำกับตรวจสอบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 12) ขอทราบข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีผู้ให้ความหมาย“การมีส่วนร่วม”(Participation)ไว้ค่อนข้างหลากหลาย ดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ (2527:183)ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมว่าเป็นการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม(group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้การกระทำการ (contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นิรันดร์ จงวุฒิเวศน์ สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ในรูปของสมการ ดังนี้

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือ ร่วมใจ + การประสานงาน+รับผิดชอบ
Participation = cooperation + coordination + responsibility

1. ความร่วมมือร่วมใจ(Cooperation)หมายถึงความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

2. การประสานงาน(Coordinationหมายถึงห้วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการงาน

3. ความรับผิดชอบ(Responsibility)หมายถึงความรู้สึกผูกพันในการกระทำงานและในการทำให้เชื่อถือไว้วางใจ

3. การมีส่วนร่วม(Participation)คือเป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความ ต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกัน จะต้องมีความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นของการมีส่วนร่วมนั้นต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้นกระทำผ่านองค์กร(Organization) ดังนั้นองค์กรจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้(ยุพาพร รูปงาม, 2545:5)

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์(อ้างแล้ว:183)ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วม หมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ของ บุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้นกับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา(2546:4)ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วม คือ การที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดที่ไม่เคยได้เข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ หรือเข้า ร่วมการตัดสินใจหรือเคยมาเข้าร่วมด้วยเล็กน้อยได้เข้าร่วมด้วยมากขึ้น เป็นไปอย่างมีอิสรภาพ เสมอภาคมิใช่มีส่วนร่วมอย่างผิวเผิน แต่เข้าร่วมด้วยอย่างแท้จริงยิ่งขึ้นและการเข้าร่วมนั้นต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้ายของโครงการ

ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร(2532:350)ได้ระบุว่า การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการพัฒนาชนบท หมายถึงการที่ประชาชนทั้งในเมืองและชนบทได้เข้ามีส่วนร่วมหรือเข้ามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนาชนบทขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่เหตุการณ์จะเอื้ออำนวย

นอกจากนี้ยังมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะแตกต่างกันเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นช่องทางของการมีส่วนร่วม ในกรณีนี้เป็นการแสดงออกของประชาชน(ซึ่งโดยปกติจะเป็นกลุ่มก้อนมากกว่าเป็นปัจเจกบุคคลหรือรายบุคคล) โดยตรง เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตอบสนองความต้องการหรือความคิดเห็นของกลุ่มคน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือความมีจิตสาธารณะ (Public minded) ที่ต้องการเห็นสิ่งที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเองลักษณะการมีส่วนร่วมเช่นนี้แม้จะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบรับรองแต่ในบางครั้งกลับมีพลังและผลในเชิงปฏิบัติมากกว่าทั้งนี้เพราะมีความเป็นธรรมชาติและเกิดจากความรู้สึกที่แท้จริงมิใช่ถูกบังคับ (Force) โดยกฎหมายและระเบียบ

9.7 บทสรุป

การบริหารราชการได้การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น จุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจคือ การที่ทุกภาคส่วนประกอบด้วย ภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่น แต่ในการบริหารงานภายใต้เงื่อนไขของความเป็นรัฐนั้นต้องมีแนวทางที่คงไว้ซึ่งความเป็นเอกภาพเป็นหนึ่งเดียวกัน แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารแต่ในขณะเดียวกันภายใต้อำนาจดังกล่าวนั้นยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลทั้งจากหน่วยงานภาครัฐในฐานะของผู้กำหนดนโยบายภาพรวมของประเทศ ดังนั้นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจึงเน้นหนักไปในทางการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ(Centralization)เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่อย่างรัดกุมภายใต้กฎหมายระเบียบและนโยบายของประเทศ องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงต้องได้รับการกำกับดูแลการใช้อำนาจภายใต้เงื่อนไขการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน เช่น การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีภาครัฐทำให้หน้าที่กำกับดูแล ในด้านการปฏิบัติหน้าที่ กำกับดูแลเกี่ยวกับคณะผู้บริหาร การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการการเมือง โดยมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอ และหรือผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดให้ราษฎรมีสสิทธิ มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบังคับท้องถิ่น แสดงความคิดเห็นเพื่อพิจารณาข้อดี ข้อเสีย ของโครงการที่รัฐจะดำเนินการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แบบฝึกหัดบทที่ 9

จงตอบคำถามต่อไปนี้

1. ราชการบริหารส่วนกลางหมายถึง
2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายถึง
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง
4. จงอธิบายการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กระทำโดยราชการส่วนกลาง
5. จงอธิบายการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่กระทำโดยราชการส่วนภูมิภาค
6. จงอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล เทศบาล
7. จงอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนภูมิภาค
8. จงอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยข้าราชการส่วนภูมิภาค
9. จงอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล เมืองพัทยา โดยข้าราชการส่วนภูมิภาค
10. จงอธิบายเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแล กรุงเทพมหานคร โดยของข้าราชการการเมือง
11. ภาคประชาชนสามารถใช้อำนาจกำกับและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร .(2532) .การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ชนบท . ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นรินทร์ชัย พัฒนพงศา,(2547). การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และ กรณีตัวอย่าง. เชียงใหม่:สิริลักษณ์การพิมพ์ 2547.

นรินทร์ จงวุฒิเวศย์ .(2527) .การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหิดล.

พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ.2546.

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

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่3) พ.ศ.2546

ยุพาพร รูปงาม. (2545). การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูป ระบบราชการ. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บรรณานุกรม

- Bledsoe, R. L., & Boczek, B. A. (1987). *The international law dictionary*. Oxford: Clio Press.
- Jehnings, R. & Watts, A. (1992). *Oppenheim's international law*. London: Bath Press.
- Parker, A. (1995). "Decentralization: The Way Forward for Rural Development." Policy Research Working Paper 1475. Washington D.C.: The World Bank.
- เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (2548). เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย. หน่วยที่ 9-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- โกวิท พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย เอกสารตำราหลักวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย (Thai Local Politics and Government). กรุงเทพฯ: ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด.
- คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมือง และยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2550). แผนแม่บทพัฒนาการเมือง. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2538). ปฏิรูประบบการคลังไทยกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- จักรกริช นรมิตผดุงการ (ดร.). (2545). สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์. (2555). เอกสารประกอบการสอน ความรู้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). รัฐ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- ชิต นิลพานิช และกุลธนา ธนาพงศธร. (2532). การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา ชนบท. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปสำหรับการพัฒนาระดับตำบลหมู่บ้าน. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: พิมพ์เนต พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. (2529). วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กับพัฒนาการทางการเมืองไทย. ใน เอกสารการสอนชุดวิชาปัญหาพัฒนาการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. 2548. รัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดำรง ฐานดี. (2538). รัฐกับการพัฒนา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). รัฐศาสตร์ แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางศึกษาวิเคราะห์ การเมือง. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิด้า.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นของไทย พ.ศ.2440-2540. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร(บก.). (2549). สารานุกรมการเมืองไทย. ความร่วมมือระหว่างสถาบันพระปกเกล้า และสถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์.
- นรินทร์ชัย พัฒนพงศา,(2547). การมีส่วนร่วม หลักการพื้นฐาน เทคนิค และ กรณีตัวอย่าง. เชียงใหม่:สิริลักษณ์การพิมพ์ 2547.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ .(2527) .การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยมหิดล.
- บังPattaya. (2551). ภาพศาลาว่าการเมืองพัทยา. (ออนไลน์).แหล่งที่มา:<http://www.thaimtb.com/cgi-bin/viewkatoo.pl?id=242968>. 20 ตุลาคม 2555.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่น.
- พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ.2546.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่5) พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่3) พ.ศ.2546
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช2540แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่2)พุทธศักราช 2542.
- ภาพเมืองคูสิตธานี ในสมัยรัชกาลที่ 6. (ออนไลน์). แหล่งที่มา: <http://th.wikipedia.org/wiki/ไฟล์:วัดในคูสิตธานี.2 เมษายน 2555>
- ภาพโครงสร้างการบริหารของปลัดเมืองพัทยา. (2555). (ออนไลน์).แหล่งที่มา:<http://www.pattaya.go.th/city-information/>. 20 ตุลาคม 2555.

ภาพการประชุมหัวหน้าส่วนของเทศบาล.(ออนไลน์).แหล่งที่มา: กองวิชาการและแผนงาน
ประชาสัมพันธ์เทศบาลเมืองจันทบุรี <http://www.facebook.com/tessaban.muangchan>: 27 กุมภาพันธ์ 2556

ภาพคณะผู้บริหารเมืองพัทยา. (2555). (ออนไลน์). แหล่งที่มา:<http://www.pattaya.go.th/city-information/หน่วยงานต่างๆ/การบริหาร/ผู้บริหารเมืองพัทยา>.20 ตุลาคม 2555.

ภาพความสัมพันธ์ระหว่างพ่อขุนและประชาชนในสมัยสุโขทัย.(ออนไลน์).แหล่งที่มา:
<http://www.sahavicha.com/?name=knowledge&file=readknowledge&id=2945.20> กุมภาพันธ์ 2555.

ภาพตราประจำกรุงเทพมหานคร. (ออนไลน์). แหล่งที่มา:<http://th.wikipedia.org/wiki/กรุงเทพมหานคร>. 20มกราคม 2555

ภาพผู้ปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยา.(ออนไลน์). แหล่งที่มา :
<http://www.chaoprayanews.com/2009/03/26/พระมหากษัตริย์>. 24 พฤศจิกายน 2555

ภาพองค์ประกอบหนึ่งของ“รัฐ”คือ มีขอบเขตดินแดนที่ชัดเจน.(ออนไลน์).แหล่งที่มา:
<http://thaiaudio.wordpress.com/2011/02/08/ธงชัย-วินิจจะกุล-เสียดิ/>. 16 มกราคม 2556.

ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงานประมาณในการปฏิรูป ระบบ
ราชการ. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 102ตอนที่ 115. (2528). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก . (2542). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง
พัทยา พ.ศ.2542

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก . (2546). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก. (2546). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก . (2546). พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 55 ก .(2546). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล(ฉบับที่ 6)พ.ศ.2546.

ลิขิต อีร์เวคิน. (2535). การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ:
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ลิขิต อีร์เวคิน. (2544). การเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิกิพีเดีย. (2556). ภาพศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร.(ออนไลน์).แหล่งที่มา :
<http://th.wikipedia.org/wiki/สภากรุงเทพมหานคร>. 20มกราคม 2555.

วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวันและอมร รักษาสัตย์. (2545).“การเมืองกับประชาชน”ในการเมืองการปกครอง
ไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: วี.เจ.พรินติ้ง.

- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ: คลังวิชา.
- ศิริ พรมดี. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง.
- สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (มปป). เอกสารประกอบการศึกษาอบรมและสัมมนา หลักสูตรประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล.กรุงเทพฯ:มปป.
- สนธิ เตชานันท์. (2519). แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเชชม.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2544). อุดมการณ์ทางการเมืองร่วมสมัย. นครปฐม: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ.
- สายหยุด แสงอุทัย. (2483). ความหมายของคำว่า"รัฐ", นิตยสาร นานาสยาม. ปีที่13เล่มที่7 (ตุลาคม 2483).
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2548). การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ม.ป.พ.
- สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (2542). จากเทศบาลสู่กรุงเทพมหานคร. มปป.