

## แผนบริหารการสอนประจำบทที่ 4

### หัวข้อเนื้อหา

แนวความคิดว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น องค์ประกอบที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

1. อธิบายภาพรวมของเนื้อหาในบทนี้ได้
2. มีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือการอภิปรายในชั้นเรียน
3. สรุปเนื้อหาแต่ละหัวข้อได้เป็นอย่างดี

### วิธีสอนและกิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้สอนบรรยายเนื้อหาประกอบการใช้ Power Point
2. นักศึกษาอภิปราย ซักถาม และตอบคำถามในชั้นเรียน
3. ใช้อินเทอร์เน็ตในการสืบค้นข้อมูลประกอบการบรรยาย
4. ทดสอบวัดความรู้พื้นฐานก่อนและหลังการเรียนรู้ในชั้นเรียน

### สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารคำสอน กฎหมายปกครอง
2. Power point เรื่อง กฎหมายปกครอง

### การวัดผลและประเมินผล

1. สังเกตจากการตอบคำถาม การร่วมกิจกรรม การอภิปราย
2. ผลการทดสอบวัดความรู้พื้นฐาน

## บทที่ 4

### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นไปภายใต้หลักการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งมีประวัติและพัฒนาการอย่างยาวนานนับแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศหลายประการรวมถึงได้ทรงวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสำหรับเขตท้องที่ขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมา การปกครองท้องถิ่นไทยก็ได้มีพัฒนาการที่ดีขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นการมีบทบัญญัติรับรองไว้ให้เป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับ การดำเนินการถ่ายโอนอำนาจบางประการจากส่วนกลาง การกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มงวด หรือการกำหนดถึงแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นหลากหลายด้าน เป็นต้น

สำหรับบทนี้จะเป็นการอธิบายถึงหลักการกระจายอำนาจ ความเป็นมาและพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย องค์กรประกอบที่สำคัญและหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย รวมถึงประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

#### 1. แนวความคิดว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับ “การกำกับดูแล” เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์กรนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ใช้อำนาจควบคุมด้วยวิธีการกำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ<sup>1</sup>

โกคิน พลกุล และอิสสระ นิตินันท์ประภาศ ได้ให้ข้อสังเกตของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ไว้ว่า “คำดังกล่าวคือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลัก

---

<sup>1</sup> ฐิริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 12. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561), หน้า 416.

ภาษา คือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ อำนาจที่กล่าวถึงนี้หมายถึง อำนาจอะไร”<sup>2</sup>

จรัส สุวรรณมาลา ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำว่ากระจายอำนาจที่ได้แปลมาว่าหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสถานะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้ มีได้เน้นเรื่องอำนาจ (power) หากแต่เป็นเรื่องของ “สถานะศูนย์กลาง” (central) และ “สถานะกระจายอำนาจ” (decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็ให้หมายถึง “อำนาจในการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น คำว่า decentralization จึงควรจะหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของชาติแต่อย่างใด ดังนั้น การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นย่อมไม่ถือเป็นการสร้างอธิปไตยใหม่ หากแต่เป็นการยอมให้สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”<sup>3</sup>

### 1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

การที่จะรู้ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ ได้แก่<sup>4</sup>

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

---

<sup>2</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การกระจายอำนาจ. (ม.ป.ป.). [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>, สืบค้นเมื่อ 7 กันยายน 2563.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>4</sup> ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 197-198.

**2. มีการเลือกตั้ง** โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมี “หลักการตรงกันข้าม” กับหลักการรวมอำนาจปกครองซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ของราชการบริหารส่วนกลางจะได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

**3. มีความอิสระ** เมื่อรัฐได้กระจายอำนาจแล้ว องค์การที่รับมอบอำนาจนั้นไปก็ย่อมมีความเป็นอิสระ (autonomy) ที่จะดำเนินการปกครองตามอำนาจหน้าที่นั้นได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง (ซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของทางราชการบริหารส่วนกลาง) ดังนั้น หากองค์การใดไม่มีอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

## 1.2 วิธีการในการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจปกครองนั้น มีทั้งการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ ฉะนั้น จึงอาจจำแนกวิธีการในการกระจายอำนาจออกได้เป็น 2 วิธี คือ<sup>5</sup>

**1. วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น** เป็นวิธีการกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (decentralization territorial) โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการ “ภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่น” เอง จะกระทำนอกเขตพื้นที่ของท้องถิ่นมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เป้าหมายในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเอง เพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น วิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ ตามหลักการของกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” นั้นเอง

---

<sup>5</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (1), หน้า 417-418.

**2. วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ** เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยการมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง เช่น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ดำเนินการเฉพาะอย่าง เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง หรือธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งวิธีการกระจายอำนาจตามกิจการนี้ไม่ใช่รูปแบบเดียวกันกับวิธีการกระจายอำนาจตามข้อแรก แต่วิธีนี้เป็นกรมอบให้องค์กรของรัฐจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง “โดยไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครอง” และไม่ได้มีการมอบหมายบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างให้ไปดำเนินการเหมือนกรณีของการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่ง คือ วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการนี้ “ไม่ถืออาณาเขตพื้นที่” เป็นข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่เหมือนกับวิธีการตามข้อแรก กล่าวคือ วิธีการกระจายอำนาจตามกิจการนี้ องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจอาจจัดทำกิจการดังกล่าวได้ทั่วประเทศหรือจะทำเฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น

### 1.3 ขอบเขตในการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจปกครองไม่ว่าจะโดยวิธีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือวิธีการกระจายอำนาจตามกิจการ อาจมีขอบเขตหรือข้อจำกัดดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

1. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น รัฐจะมอบอำนาจให้องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ รัฐยังคงต้องคอยควบคุมการดำเนินการของท้องถิ่นอยู่เสมอ เพื่อให้การดำเนินการของท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเพื่อสอดคล้องกับหลักการหรือเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่รัฐกำหนด โดยจะมอบให้ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลท้องถิ่น สำหรับการกระจายอำนาจตามกิจการจะมีข้อจำกัดเช่นกัน คือ รัฐจะมอบให้กิจการให้แก่องค์กรที่มีเขตบวงการเมืองหรือองค์กรนิติบุคคลของรัฐมิได้ เนื่องจากรัฐยังคงต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอ นอกจากนี้ ทั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นและองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจให้จัดทำกิจการจะกำหนดกิจการที่จะดำเนินการเองไม่ได้ กิจการใด ๆ ที่จะดำเนินการได้นั้น รัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดให้จัดทำโดยการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำเอาไว้ผ่านทางบทบัญญัติของกฎหมาย

2. การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็น “การกระจายส่วนหนึ่ง” ของอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้น มิได้เป็นการกระจายอำนาจของรัฐให้ทั้งหมด เช่น อำนาจทางการเมือง อำนาจทางการทหาร หรืออำนาจในกิจการต่างประเทศ เป็น

---

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 418-419.

ต้น รวมถึงมิได้เป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบเดียวกันกับประเทศที่ปกครองในรูปสหพันธรัฐ (federal)

## 2. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองของรัฐเพื่อจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อดำเนินกิจการหรือบริการสาธารณะบางประการนั้น เราสามารถอธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นเบื้องต้นได้ดังนี้<sup>7</sup>

1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียในการปกครองหรือการบริหารงานท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง หัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง ก็คือ การปกครองตนเอง ซึ่งมีใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน แต่เป็นการที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการของท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงของประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย นอกจากนี้ ประชาชนก็มีอำนาจถอดถอน (recall) สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรทำหน้าที่ในตำแหน่งนั้นต่อไป

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้ การแบ่งเบาภาระดังกล่าวย่อมทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อระดับชาติหรือเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมได้ รวมถึงความคล่องตัวในการดำเนินการของรัฐบาลก็ย่อมจะมีมากยิ่งขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความ

---

<sup>7</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์เนค พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 28.

ต้องการ หรือปัญหาต่าง ๆ ก็ย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็จะแตกต่างกัน และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองได้ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

### 3. องค์ประกอบที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ เจ้าหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับองค์การส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงกำหนดให้องค์ประกอบที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1. มีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
3. มีความอิสระในการดำเนินการ
4. มีขอบเขตพื้นที่ในการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจในการออกข้อบัญญัติอันเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะที่เป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ และถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

---

<sup>8</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), หน้า 138.



ส่วน ศาสตราจารย์ ฌัก โมโร (Jacques Moreau) แห่งมหาวิทยาลัยปารีสที่ 2 ได้อธิบายว่า องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ คือ<sup>9</sup>

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

#### 4. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย

วิวัฒนาการและความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย มีลำดับในแต่ละช่วงสมัยพอสรุปได้ดังนี้<sup>10</sup>

##### 4.1 สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นับเป็นรัชสมัยที่มีการเริ่มการปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศ ไปสู่ระบบที่มีความเจริญสอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้แต่กิจการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ก็นับได้ว่าเกิดขึ้นโดยองค์พระมหากษัตริย์ทรงริเริ่ม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชดำริว่าการที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านทำการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทยนั้น ทางราชการได้แต่งตั้งบุคคลทำการปกครองมาช้านานแล้ว หากให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสรรหรือให้สิทธิในการค้นหาตัวผู้ปกครองของเขาเอง ในกรณีนี้ พระองค์จึงได้มีพระราชดำริให้หลวงเทศาภิกรกิจไปทดลองระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงถือได้ว่าระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปให้แก่ประชาชนได้เริ่มต้นก้าวแรกนับแต่บัดนั้น

ในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รู้จักปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่จัดทำเพื่อรักษาความสะอาด เก็บและทำลายขยะมูลฝอยในชุมชนของตน รวมถึงกิจการที่เป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะอาดของชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดประทีปโคมไฟ เป็นต้น ซึ่งควรเป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น ดังนั้น จึงได้มีการทดลองจัดตั้งระบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นเป็นครั้งแรก

---

<sup>9</sup> Jacques Moreau. *Administration Régionale, Départementale et Municipale*. (Paris: Dalloz, 1985), p. 2. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 28. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 156.

<sup>10</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2553), หน้า 117-166.

ได้แก่ “สุขาภิบาลกรุงเทพ” และทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้กรมสุขาภิบาล ภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2448 ได้มีการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปยังหัวเมืองนอกเขตพระนคร โดยภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเดินชมตลาดท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม และทรงมีพระราชปรารภว่าตลาดท่าฉลอมสกปรกมาก ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่ของทางราชการและราษฎรชาวตลาดจึงได้ร่วมมือกันทำความสะอาดตลาดท่าฉลอมแล้วเชิญเสด็จเปิดถนนที่ทำการใหม่ พระองค์จึงทรงเห็นลู่ทางที่จะจัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็น “สุขาภิบาลท่าฉลอม” และทรงตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 ขึ้นใช้บังคับ ดังนั้น สุขาภิบาลท่าฉลอมจึงถือได้ว่าเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2451 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก พระองค์จึงมีพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น โดยกำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือ 1) สุขาภิบาลตามหัวเมือง ที่จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเมือง และ 2) สุขาภิบาลตำบล ที่จัดตั้งในพื้นที่ที่มีความเจริญรองลงมา

#### 4.2 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พระองค์ได้ทรงมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ทรงจัดตั้ง “ดุสิตธานี” ขึ้นเพื่อเป็นการทดลองโดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการในสำนักเป็นสมาชิกเรียกว่า “ทวยนาคร” และได้มีการตราธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พุทธศักราช 2461<sup>11</sup> โดยคณะนคราภิบาลนี้มีฐานะเป็น “นิติบุคคล” อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและมีอำนาจจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ อำนาจหน้าที่ของนคราภิบาลดุสิตธานีเป็นอำนาจหน้าที่ในการดูแล

---

<sup>11</sup> คำว่า “นคราภิบาล” เป็นคำที่มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษว่า “municipality” ซึ่งหมายความว่า เป็นการปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั่นเอง เหตุผลในการจัดตั้งนคราภิบาล (ดุสิตธานี) อันเป็นเสมือนเมืองจำลองที่มีการปกครองรูปแบบเทศบาลขึ้นมา ก็เพื่อทดลองให้คนที่อยู่ในเขตท้องที่ที่กำหนดนั้นได้ร่วมกันจัดการดูแลท้องที่นั้น ๆ ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย รวมถึงการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะให้มีการปกครองในรูปแบบ municipality ตามอย่างชาติตะวันตกขึ้นมาในประเทศไทยด้วย

เมืองจำลองดุสิตธานีนี้ตั้งอยู่ในบริเวณ “วังพญาไท” โดยมีองค์ประกอบของเมือง ได้แก่ บ้านเรือนราษฎร โรงพยาบาล โรงเรียน วัด สวนสาธารณะ ธนาคาร และสถานที่ราชการ

ทุกข์สุขของราษฎร จัดการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดสิ่งสกปรก จัดการสาธารณสุข จัดการศึกษา สอนสาธารณสุข ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกันกับสุขาภิบาลและรูปแบบเทศบาลในสมัยต่อมา ในการจัดการกิจการของนคราภิบาลดุสิตธานีได้อาศัยรายได้จากการเก็บภาษีในเขตนคราภิบาล ซึ่งการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีจะต้องเรียกประชุมทนายนครเพื่อทำความเข้าใจทุกครั้ง นอกจากนี้ นคราภิบาลยังมีรายได้จากการออกใบอนุญาตยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา และโรงละคร อีกทั้งยังมีรายได้จากการตั้งกิจการที่ทำกำไร เช่น ธนาคาร โรงรับจำนำ และตลาด เป็นต้น

#### 4.3 สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในปี พ.ศ. 2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจังจึตามรูปแบบของการปกครองตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พุทธศักราช 2469 ขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากเงินจังกอบ<sup>12</sup> ตามพระราชบัญญัติจังกอบ พ.ศ. 2471 มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น ทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตก โดยมีกรรมการของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่าข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนัก ต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการการจัดการประชาธิปไตย” มีนายอาร์. ดี. เค. รก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาการดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาอันมีสาระสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
2. การตราข้อบัญญัติและการทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

<sup>12</sup> จังกอบ คือ วิธีการจัดเก็บภาษีอากรรูปแบบหนึ่งในอดีต ซึ่งเป็นการเก็บช้กส่วนจากสินค้าหรือเก็บเป็นเงินตามขนาดของยานพาหนะที่ขนส่งสินค้าทั้งทางบกและทางน้ำ เช่น เรือ เกรียน เมื่อผ่านขนอน (สถานที่เรียกเก็บจังกอบ)

3. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร และให้มีบทบัญญัติยกฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง

4. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มิสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด

5. ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน โดยมีปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คนซึ่งเลือกตั้งขึ้น เป็นกรรมการ

ผลการศึกษาของคณะกรรมการการจัดการประชากริบาลดังกล่าวมีผลให้ในปี พ.ศ. 2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธาน แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังไม่แล้วเสร็จลุล่วงเป็นพระราชบัญญัติ ก็ได้มีเหตุการณ์อันวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อน ทำให้การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงได้ถูกยกเลิกไป

#### 4.4 การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. 2475

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลของคณะราษฎรได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการบริหารเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นนี้ถือเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก

ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา และได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยเทศบาล ขึ้นมาใช้บังคับแทนหลายฉบับ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ และพระราชบัญญัติถือเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยเทศบาลที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและได้ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนหลายฉบับเพื่อให้มีความทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงครามก็ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่

**1. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495** ซึ่งได้บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลถือได้ว่าเป็นการปกครองที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ที่ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา โดยมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2542 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลทั่วประเทศในขณะนั้นให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบล และให้ดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้แทน

**2. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498** รูปแบบการปกครองประเภทองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2477 โดยมีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น โดยที่สภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นนี้ถือเป็นการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณของจังหวัด รวมถึงการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาลในจังหวัด ต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยสภาจังหวัดเป็นการเฉพาะและมีผลให้สภาจังหวัดแยกออกจากกฎหมายเทศบาล โดยสภาจังหวัดตามกฎหมายนี้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมา เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลควรจะได้มีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับประชาชนในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลด้วย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการใช้บังคับเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่สอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับแทน

**3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499** ภายหลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 แล้ว กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฉบับใหม่ก็ได้มีการเพิ่มหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาอีก รูปแบบหนึ่ง โดยมีแนวความคิดมาจากการที่การปกครองท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอที่จะยกระดับเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีคำสั่งที่ 222/2499 ให้จัดตั้ง “สภาตำบล” ขึ้น และต่อมาในปีเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่า

“องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ยกเลิกหน่วยการปกครองรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลตามรูปแบบเดิมเสีย และให้เปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในตำบลเหลือเพียงรูปแบบเดียว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2537 ก็ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว และได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อยกฐานะของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากความเป็นมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีการจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศตามที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาด้วย ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันกำหนดให้เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 ประเภท ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดยมีประวัติความเป็นมาพอสังเขป ดังนี้

**1. กรุงเทพมหานคร** การปกครองกรุงเทพมหานครนั้น แต่เดิมมีการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” อันเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็น “เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” โดยในส่วนที่เป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เปลี่ยนชื่อจังหวัดจากจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยให้จัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคที่ท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานครที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานครและทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และให้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 และให้ยกเลิกจังหวัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค แต่ให้จัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว ทำให้กรุงเทพมหานครไม่มีฐานะเป็นจังหวัดอีกต่อไป การดำเนินการของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายนี้

กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 ก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

**2. เมืองพัทยา** การจัดการปกครองเมืองพัทยานั้น สืบเนื่องมาจากความต้องการจัดระเบียบสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญและโดยที่การปกครองรูปแบบอื่น ๆ ที่มีอยู่ไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาหลายประการ จึงได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยให้ยกเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นแทน โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น จุดเด่นของการบริหารงานเมืองพัทยานั้นได้แก่ การดำเนินการของเมืองพัทยาจะเป็นไปในรูปแบบของ “สภา – ผู้จัดการเมือง” (City – Manager) ซึ่งผู้บริหารเมืองพัทยานี้ได้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรแต่ให้มาจากการทำสัญญาจ้างในลักษณะของการจ้าง CEO ของบริษัท ให้ทำหน้าที่บริหารงานเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของราษฎรแล้ว ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและการดำเนินการของเมืองพัทยาให้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับแทน

## 5. รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันถือเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันเมื่อพิจารณาตามกฎหมายจัดตั้งแล้วสามารถแบ่งรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนี้

### 5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ โดยให้เป็นไปภายใต้กฎหมายเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปนี้ เป็น 3 ประเภท ได้แก่

**1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศใช้เขตจังหวัดเป็นที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

**2. เทศบาล** เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน “ชุมชนเมือง” การจัดตั้งเทศบาลจะมีการจำแนกตามจำนวนประชากร และรายได้ของเทศบาล เป็นเกณฑ์ในการแบ่งลำดับชั้นของเทศบาล ตั้งแต่ขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ ดังนี้

**2.1 เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยการที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างชัดเจน กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางแนวปฏิบัติในการจัดตั้งเทศบาลตำบลขึ้น ดังนี้

- ก. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- ข. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
- ค. มีรายได้จริงเกินกว่า 12 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

**2.2 เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ
- ข. ท้องถิ่นชุมชนที่มีลักษณะดังนี้
  - (1) มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
  - (2) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลเมืองตามที่กฎหมายกำหนด
  - (3) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

**2.3 เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีลักษณะดังนี้

- ก. มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
  - ข. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลนครตามที่กฎหมายกำหนด
  - ค. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร
- เทศบาลทั้ง 3 ลำดับมีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

**3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** เป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน “ชุมชนชนบท” โดยมีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

## 5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจมีลักษณะการดำเนินการหรือมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมา 2 แห่ง ดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีการแบ่งเขตปกครองภายในกรุงเทพมหานครออกเป็น 50 เขต และมีสำนักงานเขตเป็นหน่วยงานในการให้บริการประชาชน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล

2. เมืองพัทยา โครงสร้างการบริหารของเมืองพัทยา คือ สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้กำกับดูแล

## 6. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่เดิม ก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประกอบด้วยบุคคลที่ “ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง” เช่น การกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้บริหารตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 หรือในกรณีของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ที่กำหนดให้สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล และมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง เป็นต้น

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้มีการนำ “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” มาใช้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ และเมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 องค์กร ได้แก่ สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งการจัดโครงสร้างลักษณะนี้มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการแยกองค์กรฝ่ายสภาและองค์กรฝ่ายบริหารออกจากกัน<sup>13</sup>

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

2. สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญ<sup>14</sup> กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทุกรูปแบบขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่นนั้น ในอันที่จะดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างสูงสุด

3. ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย<sup>15</sup>

4. การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการจัดการเลือกตั้ง โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นองค์กรของตน

5. วาระในการดำรงตำแหน่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่างมีวาระในการดำรงตำแหน่งเท่ากัน คือ คราวละ 4 ปี

6. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง ในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งจะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนด หากคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่เข้าด้วยคุณสมบัติหรือเข้าด้วยลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมถือว่าผู้สมัครนั้นขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ในกรณีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนดด้วยเช่นเดียวกัน

## 7. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยงานทางปกครองหลักเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดก็ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติ

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 วรรคหนึ่ง

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 วรรคสอง

เกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเองแล้ว รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะร่วมมือหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้<sup>16</sup>

สำหรับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ “กฎหมายจัดตั้ง”<sup>17</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนดไว้ รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรือพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ที่ได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เอาไว้ และกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดขอบเขต หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของการ

---

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250

<sup>17</sup> กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 8. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนขึ้นใช้บังคับเพื่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า

*“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ*

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะเป็นกฎ จึงมีลักษณะสำคัญเช่นเดียวกับกฎของฝ่ายปกครองอื่น คือ มีเนื้อหาสาระที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ จึงสรุปได้ว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองและมีสถานะเป็นกฎนั่นเอง

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อพิจารณาตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกว่า “ข้อบัญญัติจังหวัด”
2. เทศบาล ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกว่า “เทศบัญญัติ”
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกว่า “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล”
4. กรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”
5. เมืองพัทยา ข้อบัญญัติท้องถิ่นเรียกว่า “ข้อบัญญัติเมืองพัทยา”

สำหรับประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่น มีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่<sup>18</sup>

1. ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะเป็นข้อบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน เป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันท่วงที กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

---

<sup>18</sup> ฐิติพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, ข้อบัญญัติท้องถิ่น, (ม.ป.ป.), [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ข้อบัญญัติท้องถิ่น>, สืบค้นเมื่อ 9 กันยายน 2563.

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ<sup>19</sup> สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวขึ้นใช้บังคับได้

3. ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ ถือเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลัง งบประมาณ และการพาณิชย์ของท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ และวิธีการหาหรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 9. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ทันที่ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน<sup>20</sup>

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการจัดระบบภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ประมวลรัษฎากรพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นต้น

## 10. การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

<sup>19</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉินขึ้นใช้บังคับได้ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น

<sup>20</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคสี่

การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากการบังคับบัญชาสั่งการของส่วนกลางมากขึ้น นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมถึงการจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้<sup>21</sup>

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 เป็นต้น

## 11. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกหลายประการ เช่น สิทธิที่จะเข้าร่วมการประชุมสภาประชาชนในท้องถิ่น หรือสิทธิที่จะขอรับข้อมูลข่าวสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

อย่างไรก็ดี สำหรับสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>22</sup>

1. การเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวน “ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง” ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้<sup>23</sup>

2. การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดย

<sup>21</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 251

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 254

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 4

กฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อร้องขอต่อ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

ก. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ข. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ค. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ง. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่า 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

## 12. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานของตน แต่เป็นอิสระนั้นก็จะต้องไม่มากเกินไปจนกระทั่งเกิดผลกระทบต่อการทำงานของส่วนกลาง<sup>25</sup> ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดแนวทางของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม หรือเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยในการกำกับการดูแลนั้นให้คำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย<sup>26</sup>

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ โดยที่การกำกับการดูแลนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ สำหรับวิธีการที่ใช้ในการกำกับการดูแล เช่น การส่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการสั่งให้มาชี้แจงกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือการสั่งเพิกถอนมติหรือกฎหรือคำสั่งทางปกครองขององค์กรปกครอง

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 5

<sup>25</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (10), หน้า 182.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 วรรคห้า

ส่วนท้องถิ่นที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือการเรียกรายงานหรือเอกสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรวจสอบ หรือการแนะนำ ตักเตือนหรือตรวจสอบกิจการ เป็นต้น แต่ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนั้นจะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการให้ท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ได้โดยแตกต่างกับการบริหารราชการส่วนกลางที่ต้องเป็นไปภายใต้การบังคับบัญชาสั่งการจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายในระดับบนสู่ฝ่ายปฏิบัติการในระดับล่าง

สำหรับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>27</sup>
2. เทศบาล ผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>28</sup>
3. องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ นายอำเภอ<sup>29</sup>
4. กรุงเทพมหานคร ผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>30</sup>
5. เมืองพัทยา ผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี<sup>31</sup>

## บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองโดยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการใดนั้นให้เป็นไปตามที่ส่วนกลางได้มอบหมายให้ผ่านทางบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผ่านทางกรถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระที่จะดำเนินการได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของส่วนกลาง รวมถึงการมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การมีอำนาจออกข้อบัญญัติขึ้นใช้บังคับในท้องถิ่น การมีระบบการจัดหารายได้และการจัดเก็บภาษีของตนเอง หรือการมีระบบในการบริหารงานบุคคลของตนเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้การดำเนินการของท้องถิ่นก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินการใด ๆ ของท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยผู้ที่มีอำนาจ

---

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 94



ตามกฎหมาย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปตามที่กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ  
ข้อบังคับของทางราชการกำหนดไว้

### คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายสรุปแนวความคิดว่าด้วยหลักการกระจายอำนาจปกครอง มาให้เข้าใจ
2. จงอธิบายองค์ประกอบที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่น
3. จงอธิบายสรุปถึงความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย มาให้เข้าใจ
4. จงอธิบายว่ารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีกี่รูปแบบ อะไรบ้าง
5. จงอธิบายโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
6. จงอธิบายสรุปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาให้เข้าใจ
7. จงอธิบายสรุปสาระสำคัญของข้อบัญญัติท้องถิ่น มาให้เข้าใจ
8. จงอธิบายสรุปหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น มาให้เข้าใจ
9. จงอธิบายถึงผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ