

ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย

ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ในการปกครองมาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคสมัยสุโขทัย ซึ่งลักษณะในการปกครองสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ สมัยสุโขทัยตอนต้น ซึ่งเป็นการปกครองที่เรียกว่าพ่อปกครองลูก โดยพระมหากษัตริย์ในยุคนั้นมีฐานะเสมือนเป็นหัวหน้าครอบครัวที่ปกครองราษฎรซึ่งก็คือลูก ๆ ของพระองค์ โดยพระมหากษัตริย์ในช่วงเวลานั้นจะมีค่านำหน้าพระนามว่า “พ่อขุน” เช่น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราชที่มีไพร่ฟ้าราษฎรประสบความเดือดร้อนก็จะมาสิ้นกระดังที่หน้าประตูวังของพระองค์ โดยพระองค์ก็จะเสด็จออกมาตัดสินความดังกล่าวด้วยพระองค์เอง เป็นต้น ส่วนในสมัยสุโขทัยตอนปลายนั้น พระมหากษัตริย์ได้ทรงอาศัยหลักธรรมของพระพุทธศาสนาเป็นแนวทางในการปกครอง เรียกว่า “การปกครองแบบธรรมราชา” ที่พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งอยู่ในหลักทศพิธราชธรรม¹ การปกครองในยุคสมัยสุโขทัยนี้ไม่พบว่ามี การปกครองในลักษณะที่เป็นการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ต่อมาในยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเป็นการปกครองที่มีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีสืบต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานหลายร้อยปี ทำให้ได้มีการแบ่งรูปแบบการปกครองในสมัยนั้นออกเป็น 3 ช่วงเวลาด้วยกัน ได้แก่ สมัยอยุธยาตอนต้น สมัยอยุธยาตอนกลาง และสมัยอยุธยาตอนปลาย การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้รับอิทธิพลมาจากอาณาจักรขอมเป็นอย่างมาก โดยมีความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์นั้นทรงเป็นดังสมมติเทพที่อยู่เหนือกว่าราษฎรทั่วไป จึงทรงไว้ซึ่งอำนาสิทธิเหนือบุคคลทั้งปวง และทรงเป็นเจ้าของทุกสรรพสิ่งในแผ่นดินรวมถึงเจ้าของชีวิตราษฎรในอาณาจักรด้วย การปกครองจึงมีลักษณะเป็นเสมือนนายปกครองบ่าว สำหรับการปกครองในเขตราชธานีซึ่งถือเป็นการปกครองส่วนกลางนั้น พระมหากษัตริย์ทรงให้มีการแบ่งการปกครองเป็น 4 ส่วน เรียกว่า “จตุสดมภ์”² สำหรับการปกครองนอกเขตราชธานี (เทียบได้กับการปกครองส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน) ก็ได้จัดให้มีการปกครองโดยแบ่งเป็นหัวเมืองหลายชั้นขึ้นต่อราชธานี ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปฏิรูปการปกครองกรุงศรีอยุธยาขึ้น

¹ ทศพิธราชธรรม เป็นหลักธรรม 10 ประการซึ่งพระมหากษัตริย์ของไทยได้ใช้เป็นหลักคุณธรรมในการปกครองบ้านเมืองสืบต่อกันมาเพื่อประโยชน์และความผาสุกของพสกนิกรในชาติ โดยหลักทศพิธราชธรรม ได้แก่ 1) ทาน 2) ศีล 3) บริจาค 4) ความซื่อตรง 5) ความอ่อนโยน 6) ความเพียร 7) ความไม่โกรธ 8) ความไม่เบียดเบียน 9) ความอดทน และ 10) ความเที่ยงธรรม

² จตุสดมภ์ คือ หน่วยงานปกครองส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการในเขตราชธานี แบ่งเป็น 4 หน่วยงาน (เทียบเท่ากับกระทรวงในปัจจุบัน) ได้แก่ 1) กรมเวียงหรือกรมเมือง มีอำนาจหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อยของราชธานี 2) กรมวัง มีอำนาจหน้าที่ดูแลงานพระราชพิธีและคดีความต่าง ๆ 3) กรมคลัง มีอำนาจหน้าที่ดูแลการจัดหารายได้และการเก็บภาษีให้แก่ราชอาณาจักร รวมถึงการค้าขายทั้งภายในเขตราชอาณาจักรและการค้าขายกับต่างประเทศด้วย และ 4) กรมนา มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการทำนา ทำสวน ทำไร่และเสขียงศึก ซึ่งจตุสดมภ์ทั้ง 4 หน่วยงานจะมีเสนาบดี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละหน่วยงาน

ใหม่โดยทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ราชธานีมากขึ้น มีการจัดตั้งหน่วยงานทางด้านทหารแยกออกจากหน่วยงานทางด้านพลเรือน³ ในการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ไม่ปรากฏว่ามีการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการกระจายอำนาจแต่อย่างใดเช่นกัน โดยผลจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนี้ก็ได้ใช้เป็นหลักการปกครองของไทยสืบเนื่องต่อมายาวนานจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองประเทศขึ้นใหม่อีกครั้งทั้งการปฏิรูปการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองในรูปแบบท้องถิ่นของไทยขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย

1. การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5

ภายหลังจากที่อิทธิพลจากชาติตะวันตกเริ่มมีบทบาทสำคัญต่อประเทศไทยสมัยนั้นมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ส่งผลโดยตรงต่อประเทศไทยหลายครั้งและทำให้ประเทศไทยในสมัยนั้นต้องสูญเสียดินแดนบางส่วนเพื่อรักษาเอกราชเอาไว้ รัชกาลที่ 5 ทรงเล็งเห็นว่าหากประเทศไทยยังคงมีการปกครองในรูปแบบเก่าโดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการเมืองการปกครองให้มีความทันสมัยเจริญก้าวหน้าทัดเทียมอารยประเทศแล้ว อาจเป็นข้ออ้างให้ชาติตะวันตกหลายประเทศพยายามที่จะเข้ามายึดครองดินแดนทั้งหมดของไทยก็ได้ ด้วยเหตุนี้เองรัชกาลที่ 5 จึงทรงปฏิรูปทั้งทางด้านการเมืองการปกครองรวมถึงวิธีปฏิบัติทางราชการภายในประเทศและทางการทูต เช่น ทรงให้ข้าราชการสวมเสื้อผ้าเข้าเฝ้า หรือการยกย่องให้เกียรติชาวต่างชาติดุจเป็นชาติที่เจริญ เป็นต้น

แนวความคิดในการปฏิรูปการปกครอง มีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ ได้แก่

1) การพัฒนาประเทศ รัชกาลที่ 5 ทรงสนับสนุนด้านการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง โดยได้ทรงริเริ่มให้มีการก่อสร้างถนนและการรถไฟ เพื่อการคมนาคมขนส่ง หรือการไปรษณีย์โทรเลขเพื่อการติดต่อสื่อสาร หรือการไฟฟ้า เป็นต้น

2) การรวมอำนาจจากบรรดาขุนนางต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลาง เพื่อให้สถาบันพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจโดยแท้จริง การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในเขตพื้นที่

³ หน่วยงานทางด้านทหาร ให้มีสมุหพระกลาโหม เป็นอัครมหาเสนาบดีว่าราชการฝ่ายทหาร ดูแลกิจการทหารทั่วราชอาณาจักร ส่วนหน่วยงานทางด้านพลเรือนนั้น ให้มีสมุหนายก เป็นอัครมหาเสนาบดีว่าราชการฝ่ายพลเรือน และควบคุมดูแลการทำงานของจตุสดมภ์ และได้มีการปรับปรุงจตุสดมภ์เสียใหม่ โดยกำหนดให้ 1) กรมเวียง เป็น กรมนครบาล 2) กรมวัง เป็น กรมธรรมาธิการ 3) กรมคลัง เป็น กรมโกษาธิบดี และ 4) กรมนา เป็น กรมเกษตรธิการ

โตจึงถือเป็นการยืนยันให้ชาติตะวันตกได้ทราบว่าเขตพื้นที่นั้นย่อมเป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตประเทศไทยนั่นเอง

3) ให้มีศาลและกฎหมายที่มีมาตรฐาน ผลพวงจากการที่เสียดิสทิสนอกอาณาเขต⁴ ในสมัยรัชกาลที่ 4 เนื่องจากชาติตะวันตกอ้างว่าศาลไทยไม่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพ ดังนั้นรัชกาลที่ 5 จึงทรงปรับปรุงงานด้านกระบวนการยุติธรรมและบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น

1.1 การปฏิรูปทางการเมือง

รัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” (Council of State)⁵ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่เป็นบรรดาขุนนางและข้าราชการ ให้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาและความคิดเห็นต่าง ๆ ในด้านกระบวนการทางนิติบัญญัติ นอกจากสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินแล้ว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดตั้ง “สภาที่ปรึกษาในพระองค์ หรือ สภาที่ปรึกษาในพระองค์” (Privy Council)⁶ ขึ้น ซึ่งประกอบด้วยพระบรมวงศานุวงศ์และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ให้มีหน้าที่ถวายคำปรึกษาส่วนพระองค์ สืบสวนข้อเท็จจริงในราชการต่าง ๆ รวมถึงชำระความฎีกาที่มีผู้นำมาถวาย

ต่อมาในปี ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2427) ได้มีเจ้านายและข้าราชการจำนวนหนึ่งที่รับราชการ ณ สถานทูตไทย ณ กรุงลอนดอนและกรุงปารีส ได้ร่วมกันลงชื่อในเอกสารคำถวายบังคมทูล

⁴ การสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตของไทยในสมัยนั้นเป็นผลมาจากการที่ไทยต้องเข้าเจรจาทางการค้ากับชาติตะวันตกภายใต้เงื่อนไขที่ไทยเสียเปรียบหลายประการ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งในการป้องกันมิให้ชาติตะวันตกเข้ายึดครองประเทศ และบรรดาข้อตกลงทางการค้าที่ทำขึ้นกับชาติตะวันตกนั้นก็มีส่วนสำคัญประการหนึ่งให้ไทยต้องยอมเสียดิสทิสนอกอาณาเขตแก่ชาติตะวันตกไป ตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาเบาว์ริง พ.ศ. 2398 (Bowring Treaty 1855) ซึ่งทำขึ้นระหว่างราชอาณาจักรสยามกับสหราชอาณาจักร โดยมีเนื้อหาสาระให้ประชาชนในบังคับของสหราชอาณาจักรหากได้ก่อคดีความขึ้นในราชอาณาจักรสยามราชอาณาจักรสยามไม่มีสิทธิในการดำเนินคดีความดังกล่าว ต้องให้ศาลของสหราชอาณาจักรพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวแทน เป็นต้น

⁵ สภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) เป็นสภาที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต พ.ศ. 2417 โดยมีที่มาจากการที่ทรงตั้งขึ้นจากขุนนางข้าราชการจำนวน 12 คน โดยรัชกาลที่ 5 ทรงเป็นประธานในที่ประชุมสภา ซึ่งเมื่อข้อราชการใดเป็นที่เห็นชอบของเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมสภา ก็ให้นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป ผลงานสำคัญในทางนิติบัญญัติของสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ได้แก่ การออกพระราชบัญญัติพิทักษ์เกษียณอายุลูกทาสไทย ร.ศ. 93 (พ.ศ. 2417) ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการลดค่าตัวทาสลงจนทาสสามารถจะไถ่ถอนตัวเองได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นปฐมบทที่นำไปสู่การออกเป็นพระราชบัญญัติเลิกทาส ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ต่อไป

⁶ สภาที่ปรึกษาในพระองค์ (Privy Council) เป็นสภาที่รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปริวีเคาน์ซิล พ.ศ. 2417 ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 49 คนซึ่งทรงตั้งขึ้นจากพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางข้าราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2435 รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเปลี่ยนจากสภาที่ปรึกษาในพระองค์เป็น “องคมนตรีสภา” แทน ซึ่งสภาที่ปรึกษานี้ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของคณะองคมนตรีในปัจจุบันนั่นเอง

เปลี่ยนแปลงการปกครองราชการแผ่นดิน ร.ศ. 103 เนื่องจากบรรดาเจ้านายและข้าราชการเหล่านั้น เล็งเห็นว่าหากยังไม่ได้มีการปฏิรูปการปกครองให้ทันสมัยตามแบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ เปลี่ยนไปเป็นการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญแบบชาติตะวันตก แล้วประเทศไทยอาจไม่สามารถรอดพ้นจากการที่ต้องตกไปเป็นอาณานิคมได้ โดยรัชกาลที่ 5 ได้ทรงมี พระราชดำรัสตอบกลับเมื่อปี พ.ศ. 2428 เรียกว่า “พระราชดำรัสตอบความเห็นของผู้ที่จะให้ เปลี่ยนแปลงการปกครอง จ.ศ. 1247” โดยสรุปความได้ว่า⁷ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นด้วยกับอันตรายที่จะ เกิดแก่ประเทศชาติตามเอกสารคำถวายบังคมทูลฯ ดังกล่าว แต่พระองค์เองก็ทรงเห็นว่า การที่จะ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยพลันทันทีนั้นไม่ใช่สิ่งที่ทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะการจะหาผู้ที่ มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่ในกระบวนการทางนิติบัญญัติและการที่จะต้องปรับปรุงบรรดา เสนาบดีตลอดจนข้าราชการทุกกรม ดังนั้น พระองค์จึงทรงเห็นว่าควรที่จะปฏิรูปการปกครองที่เป็น ต้นเหตุของปัญหาทั้งปวงให้เรียบร้อยเสียก่อน หากการปฏิรูปการปกครองยังไม่ได้ปรับปรุงแก้ไขให้ เรียบร้อย เรื่องอื่น ๆ ก็จะต้องดำเนินต่อไปไม่ได้ตลอด ซึ่งผลที่ตามมาหลังจากเหตุการณ์เอกสารคำถวาย บังคมทูลฯ พ.ศ. 2427 ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองขึ้นภายในประเทศโดยมีการปฏิรูประบบ เสนาบดีตามแบบชาติตะวันตกและได้แต่งตั้งเสนาบดีตามกระทรวงที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการ

1.2 การปฏิรูปทางการปกครอง

การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น พระองค์ทรงได้ดำเนินการเกี่ยวกับการ จัดระเบียบการปกครองประเทศไว้ 3 ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกัน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การ ปกครองส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ดังนี้

1. การปกครองส่วนกลาง ในปี พ.ศ. 2430 รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดฯ ให้สมเด็จพระ เจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศเสด็จไปศึกษาการ ดำเนินการปรับปรุงระบบเสนาบดีตามแบบยุโรปที่ประเทศอังกฤษ ต่อมาในปี พ.ศ. 2431 รัชกาลที่ 5 จึงทรงทบทวนการทำหน้าที่ของจตุสดมภ์ทั้ง 6 กรมเสียใหม่ และได้ทดลองให้มีการปกครองเพิ่มขึ้นอีก 6 กรม รวมเป็น 12 กรม (มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง) และจัดตั้ง “เสนาบดีสภา” ขึ้นซึ่งประกอบด้วย เสนาบดีกรมจำนวน 12 คน โดยพระองค์ทรงเป็นประธานในที่ประชุม เสนาบดีสภาเป็นเหมือนฝ่าย บริหารโดยจะทำหน้าที่ร่วมกันปรึกษาและช่วยบริหารราชการแผ่นดินตามที่รัชกาลที่ 5 ทรง มอบหมาย ภายหลังจากที่พระองค์ทรงพอพระทัยกับการบริหารงานของกรมทั้ง 12 ที่ได้ทดลองจัดตั้ง ขึ้นแล้ว ในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) รัชกาลที่ 5 จึงทรงมีพระบรมราชโองการประกาศ

⁷ ดู มานิต ชุมสาย, ประมวลจดหมายของพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าปฤษฎางค์ราชทูตคนแรกของไทยประจำทวีปยุโรป, (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการชำระประวัติศาสตร์ไทยและจัดพิมพ์เอกสารประวัติศาสตร์และโบราณคดี สำนักงานเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี, 2534), หน้า 102-200.

จัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวงทำหน้าที่บริหารประเทศแทนกรมและได้จัดสรรอำนาจหน้าที่ของ
กระทรวงต่าง ๆ ไว้เป็นสัดส่วนเฉพาะ ประกอบด้วย⁸

1. กระทรวงกลาโหม รับผิดชอบกิจการทหาร และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ หัว
เมืองฝ่ายตะวันออก หัวเมืองฝ่ายตะวันตก และเมืองมลายู ต่อมาเมื่อได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัว
เมืองไปให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงกลาโหมจึงรับผิดชอบกิจการทหารทั่วพระราชอาณาเขต
เพียงอย่างเดียว

2. กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบกิจการพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่าย
เหนือและเมืองลาว ต่อมาจึงได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดมาขึ้นกับความรับผิดชอบ
ของกระทรวงมหาดไทย

3. กระทรวงวัง รับผิดชอบกิจการพระมหากษัตริย์

4. กระทรวงนครบาล รับผิดชอบกิจการในพระนคร ตำรวจและราชทัณฑ์

5. กระทรวงโยธาธิการ รับผิดชอบกิจการก่อสร้าง ถนน ซुकคลอง การไปรษณีย์โทร
เลขและการรถไฟ

6. กระทรวงธรรมการ รับผิดชอบการศึกษา การศาสนาและการสาธารณสุข

7. กระทรวงเกษตรพานิชการ รับผิดชอบการค้า เพาะปลูก เหมืองแร่ ป่าไม้

8. กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบการศาลและตุลาการ

9. กระทรวงมรุธาธิการ รับผิดชอบการรักษาตราแผ่นดิน กฎหมาย งานระเบียบสาร
บรรณและเครื่องราชูปโภคของพระมหากษัตริย์

10. กระทรวงยุทธานธิการ รับผิดชอบการทหารสมัยใหม่ตามแบบยุโรป

11. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รับผิดชอบเงินแผ่นดิน และการภาษีอากร

12. กระทรวงต่างประเทศ รับผิดชอบการต่างประเทศ

เมื่อทรงประกาศตั้งเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้ง 12 หน่วยงานขึ้นแล้ว ก็ทรงให้เสนาบดี
ทั้ง 12 คนมีศักดิ์เสมอกันทุกกระทรวง ทรงยุบเลิกตำแหน่งอัศวมหาเสนาบดีและจตุสดมภ์รวมถึง
เสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งหมดด้วย

ภายหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ ร.ศ. 112⁹ (พ.ศ. 2436) แล้วรัชกาลที่ 5 จึงได้ทรง
ปรับปรุงกระทรวงต่าง ๆ ที่ยังมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน โดยในปี พ.ศ. 2437 รัชกาลที่ 5 ทรงแบ่งหน้าที่

⁸ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, การเมืองการปกครองไทย: หลายมิติ, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า 38-39.

⁹ วิกฤตการณ์ ร.ศ. 112 เป็นสงครามระหว่างราชอาณาจักรสยามกับประเทศฝรั่งเศส อันเนื่องมาจากการที่สยามปฏิเสธที่จะยก
ดินแดนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำโขง (บริเวณประเทศลาวในปัจจุบัน) ให้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส ซึ่งผลจากเหตุการณ์
ครั้งนี้ทำให้ราชอาณาจักรสยามต้องสูญเสียดินแดนฝั่งลาวและดินแดนสิบสองจุไทยให้ตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝรั่งเศส

ระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการปกครองทั่วราชอาณาจักรยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานครที่ยังคงอยู่ในความปกครองของกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ทรงแต่งตั้งสภารัฐมนตรีและสภานายกรัฐมนตรี ขึ้นเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมาย ออกกฎหมายแก้ไขกฎหมายก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และทรงยุบกระทรวงยุติธรรมไปเข้ากับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมุรธาธิการไปเข้ากับกระทรวงวัง

2. การปกครองส่วนภูมิภาค ก่อนที่รัชกาลที่ 5 จะได้ทรงปฏิรูปการปกครองราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2435 ขึ้นนั้น ได้เกิดเหตุการณ์ที่จะกระทบกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรขึ้นมากมาย เพื่อเป็นการรักษาราชอาณาจักรให้พ้นจากภัยคุกคามโดยเฉพาะจากการล่าอาณานิคมของชาติตะวันตก รัชกาลที่ 5 จึงทรงปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคในราชอาณาจักรโดยการรวบรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองต่าง ๆ ที่เคยแยกอยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหมให้มาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว ซึ่งต่อมาได้ทรงยกเลิกการปกครองรูปแบบหัวเมืองโดยเปลี่ยนแปลงเป็นการปกครองรูปแบบภูมิภาคขึ้นแทน

รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (การปกครองส่วนภูมิภาค) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรสยาม โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้นเพื่อจัดการปกครองส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับชั้นบนสุดลงสู่ชั้นล่างสุด ดังนี้

1. มณฑลเทศาภิบาล เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่ในระดับสูงที่สุด ประกอบด้วยเมืองตั้งแต่ 2 เมืองขึ้นไป แต่ละมณฑลจะมีสมุหเทศาภิบาล (ข้าหลวงเทศาภิบาล) ที่รัชกาลที่ 5 ทรงแต่งตั้งไปปกครองดูแล สมุหเทศาภิบาลถือเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในมณฑลเทศาภิบาล นอกจากนั้น¹⁰ ยังประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล ซึ่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองลักษณะนี้เป็นการปกครอง “ระบบเทศาภิบาล” ที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาค มีการตั้งสาขาของกระทรวงใหญ่ในกรุงเทพรับหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาค

¹⁰ ตระกูล มีชัย, การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (พ.ศ. 2435-2475), (ม.ป.ป.), [Online]: https://www.academia.edu/35265385/การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง2435_-_2475, สืบค้นเมื่อ 25 มีนาคม พ.ศ. 2562.

มณฑลเทศาภิบาลได้ถูกยกเลิกไปทั้งหมดทั่วประเทศภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยได้กำหนดให้ “จังหวัด” เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่ในระดับสูงสุดแทน

2. เมือง เป็นการจัดการปกครองที่รวมเอาท้องที่หลายอำเภอเข้าไว้ด้วยกันเป็นเมืองหนึ่ง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบและขึ้นตรงต่อสมุหเทศาภิบาล ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงเปลี่ยนการปกครองจากเมืองเป็น “จังหวัด” แทนและได้ใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน

3. อำเภอ เป็นการจัดการปกครองที่รวมเอาท้องที่หลายตำบลเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ

4. ตำบล เป็นการปกครองที่ประกอบด้วยท้องที่ 10-20 หมู่บ้าน รวมกันเข้าเป็นตำบล โดยมีกำนันซึ่งเลือกตั้งมาจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ

5. หมู่บ้าน เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่ในระดับล่างสุด ประกอบด้วยบ้านเรือนประมาณ 10 บ้านขึ้นไป มีราษฎรอาศัยประมาณ 100 คน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบ

1.3 กำเนิดการปกครองท้องถิ่นไทย

การปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2435 เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ที่มุ่งการรักษาเอกราชและอธิปไตยให้พ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตก แต่การจัดการปกครองดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดของบ้านเมืองได้ ในปี พ.ศ. 2437 เจ้าพระยาอภัยราชา (โรอิ่ง ยัดมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงว่า พวกชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่ากรุงเทมหานครยังโศโครกและไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปมาตามสมควรแก่เป็นราชธานี ทรงปรึกษาความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชาในที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าที่จะจัดเทศบาลในกรุงเทพฯ อย่างเมืองต่างประเทศในสมัยนั้นยังไม่ได้ เพราะหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศกำหนดไว้ว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศต้องบอกให้รัฐบาล (กงสุล) ต่างประเทศทราบก่อน ถ้าชาวต่างประเทศละเมิดกฎหมายก็ต้องไปฟ้องต่อศาลกงสุล และชาวต่างประเทศที่อยู่ในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพฯ การจะจัดเทศบาลคงติดขัดด้วยพวกกงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตน แต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงพระราชปรารภว่า “ที่เขาติเตียนนั้น เป็นความจริงโดยมาก เราจะมัวโทษหนังสือสัญญาไม่ทำอะไรแก้ไขให้ดีขึ้นเสียเลยหาควรไม่” จึงดำรัสสั่งให้ตั้ง “กรมสุขาภิบาล” ขึ้น สำหรับบำรุงสาธารณสุขในกรุงเทพฯ ด้วยบำบัดความโศโครกและทำถนนหนทาง รัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 14 ตอนที่ 34 พุทธศักราช ร.ศ. 116) หรือเมื่อปี พ.ศ. 2440 ขึ้น¹¹ ซึ่งสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ถือได้ว่าเป็น “หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย” นั่นเอง

การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อป้องกันโรคภัยและภัยอันตรายของประชาชน เป็นการเน้นถึงการดูแลป้องกันโรคภัยต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพฯ เป็นหลักตลอดจนประชาชนมีอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดี แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ยัง “ไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง” เพราะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีรายได้ของตนเอง กำหนดให้ผู้บริหารสุขาภิบาลมาจากข้าราชการประจำ ซึ่งประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายแพทย์สุขาภิบาล และนายช่างใหญ่สุขาภิบาล รวมถึงประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ได้กำหนดไว้ 4 ประการ คือ¹²

- การทำลายขยะมูลฝอย
- การจัดดูแลที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป
- จัดการห้ามต่อไปภายหน้าอย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยได้
- ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งที่มีราคาของของประชาชนให้พ้นเสีย

ต่อมารัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไป แต่ไม่สามารถทำได้เพราะสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้นเห็นว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับ ไม้รู้ ไม้เข้าใจและเห็นประโยชน์ เนื่องจากสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีก็ด้วยความพอใจและความนิยมของประชาชนมากกว่าการบังคับของรัฐบาล

จนกระทั่งต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้น โดยพระบรมราชโองการนี้ให้ใช้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป¹³ ซึ่งสุขาภิบาลท่าฉลอมถือได้ว่าเป็น “สุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของประเทศ” โดยมูลเหตุของการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เกิดขึ้นจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ (เมืองพระประแดง สมุทรปราการ) ทรงทอดพระเนตรเห็นสภาพตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกมาก และทรงมีพระราชดำริสในที่ประชุมเสนาบดีว่า “โสโครกเหมือนกับตลาดท่าจีน” (ตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร) จึงเป็นเหตุให้สมเด็จพระ

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² สุรชัย เจนประโคน, ประวัติ การปกครองท้องถิ่นไทย, 26 เมษายน พ.ศ. 2554, [Online]: http://surachaichenprakhon.blogspot.com/2011/04/blog-post_1627.html, สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ. 2562.

¹³ ตระกูล มีชัย, อ่างแล้วในเชิงอรุณที่ (10).

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพพร้อมพระทัยมาก ทรงคิดหาวิธีร่วมกับพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร พระยาพิไชยสุนทรจึงได้เชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าชาวจีนในตลาดท่าฉลอมมาประชุมเพื่อร่วมกันหาทางปรับปรุงแก้ไขตลาดท่าฉลอม ซึ่งได้ข้อสรุปว่าประชาชนและพ่อค้าชาวจีนยินดีที่จะออกเงินซื้ออิฐปูถนน แต่ขอให้ทางผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ทำถนนโดยใช้แรงงานนักโทษทำการปรับพื้นดินและเก็บกวาดขยะมูลฝอยขนไปเททิ้งเป็นครั้งคราว โดยสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพได้เสด็จออกตรวจดูการดำเนินงานแล้วทรงมีดำริว่า ถนนสายนี้เป็นของราษฎร ได้เสียสละเงินเป็นจำนวนมาก หากไม่มีแผนการรองรับการซ่อมแซมให้ดีแล้วอาจชำรุดเสียหาย กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นเป็นโอกาสดีจึงกราบบังคมทูลขอพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนตลาดท่าฉลอมมาใช้ทำนุบำรุงในกิจการ 3 ประเภท คือ ซ่อมแซมถนน จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลากลางคืน และจัดจ้างคนงานสำหรับกวาดขยะมูลฝอย ทั้งนี้ ขอเสนอตั้งกล่าวได้รับพระบรมราชานุญาตจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็น “ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร” วันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124¹⁴

การจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอมนั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการประกอบด้วย กำนันนายตำบลบ้านท่าฉลอม เป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการสุขาภิบาล เป็นกรรมการ และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่สุขาภิบาล กล่าวคือ ยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้นให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน¹⁵

กฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่สุขาภิบาลและกำหนดหน้าที่ของราษฎรในเขตสุขาภิบาล 4 ประการ คือ¹⁶

- ห้ามมิให้เททิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงในที่แห่งหนึ่งแห่งใดนอกจากลำน้ำ และที่ซึ่งจัดไว้สำหรับรองรับขยะมูลฝอย
- ห้ามมิให้ทำร้านหรือแผงลอย หรือวางสิ่งของขายเลื้อมล้ำเขตถนน และห้ามมิให้เจ้าของปล่อยสัตว์ที่ตนเลี้ยง เช่น โค กระบือ สุกร ในถนนและทางเดินในเขตสุขาภิบาล
- ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานเปิดปิดโคมไฟ หรือดับโคมไฟด้วยประการใด ๆ
- ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ทรัพย์สินสาธารณะเสียหาย เช่น หลักเขตถนน สะพาน ทางน้ำ หรืออื่น ๆ

¹⁴ อนุรักษ์ ใจจริง, สุขาภิบาลท่าฉลอม, (ม.ป.ป.), [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สุขาภิบาลท่าฉลอม>, สืบค้นเมื่อ 31 มีนาคม พ.ศ. 2562.

¹⁵ ตระกูล มีชัย, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ (10).

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

โดยสรุป การบริหารงานสุขาภิบาลของสยามในระยะแรกนั้น ได้กำหนดให้มีสุขาภิบาลขึ้นจำนวน 2 แห่งด้วยกัน ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงนครบาล หรือการบริหารส่วนกลางและใช้งบประมาณจากรายได้ของแผ่นดิน และสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งดำเนินการโดยข้าราชการในมณฑลเทศาภิบาล แต่ใช้งบประมาณจากรายได้ที่สุขาภิบาลจัดเก็บได้เอง

ผลจากการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริว่า “ท้องที่จะจัดสุขาภิบาลได้ตามหัวเมืองนั้นไม่เหมือนกัน บางแห่งที่ประชุมชนเป็นตำบล ดังเช่นบ้านท่าฉลอมเป็นตัวอย่าง บางแห่งที่ประชุมชนเป็นบ้านเป็นเมืองใหญ่โต ดังเช่นเมืองสงขลาเป็นตัวอย่าง ระเบียบการสุขาภิบาลในท้องที่อย่างนี้ จะใช้แบบอย่างเดียวกันไม่ได้ ควรจะให้วิธีการสุขาภิบาลให้ประชาชนในที่นั้น ๆ ได้รับประโยชน์เต็มตามสมควร” จึงทรงตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้น พระราชบัญญัตินี้มิได้ประกาศใช้บังคับทั่วทั้งประเทศ โดยที่ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติว่า “เมื่อทรงพระราชดำริเห็นสมควร ก็จะได้ประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ต่าง ๆ เป็นแห่ง ๆ ไป โดยกำหนดเขตสุขาภิบาลขึ้นไว้ในประกาศนั้น เมื่อได้มีการประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 บังคับ”¹⁷

ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 แล้ว ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น 8 แห่ง ได้แก่ 1) สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา 2) สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี 3) สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต 4) สุขาภิบาลเมืองนครปฐม 5) สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร 6) สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช 7) สุขาภิบาลเมืองชลบุรี และ 8) สุขาภิบาลเมืองสงขลา¹⁸

2. การจัดตั้งนคราภิบาลสมัยรัชกาลที่ 6

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงทดลองจัดระบบการปกครองตนเองในรูปของเมืองจำลองขึ้น เรียกว่า “ดุสิตธานี”¹⁹ เพื่อฝึกฝนประชาธิปไตยให้กับประชาชนให้เรียนรู้วิธีการปกครองตนเอง โดยกำหนดเป็นเมืองสมมติให้ข้าราชการบริหารกันให้มีการเลือกตั้ง มีพรรคการเมืองทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้าน นอกจากนี้ยังให้ออกหนังสือพิมพ์

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ ดุสิตธานีตั้งขึ้นภายในบริเวณพระราชวังดุสิต มีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กประกอบด้วย พระราชวัง ศาลารัฐบาล วัดวาอาราม สถานที่ราชการ โรงทหาร โรงเรียน โรงพยาบาล ตลาด ร้านค้า โรงละคร งบประมาณเกือบสองร้อยหลัง โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2461 ขึ้นในวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2461 หลังจากที่ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะทดลองการปกครองแบบ Municipality ขึ้นภายในราชอาณาจักร

เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้ จึงเป็นการฝึกหัดปกครองตนเองในทางปฏิบัติที่ถือเป็นแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งดุสิตธานีนี้ นับว่าเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลในปัจจุบัน²⁰

การจัดตั้งดุสิตธานีเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบ Municipality ตามอย่างชาติตะวันตก โดยตามธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2461 มาตรา 6 ระบุว่า “คำว่านคราภิบาลนั้น ท่านให้เข้าใจว่าผู้ซึ่งราษฎรในจังหวัดดุสิตธานี ผู้มีสิทธิตามธรรมนูญนี้จะเลือกได้ พร้อมใจกันเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ปกครองชั่วปีหนึ่ง ๆ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต” โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ตีความหมายของมาตรา 6 ไว้ว่า “ผู้ที่ราษฎรในจังหวัดดุสิตธานีที่มีสิทธิตามธรรมนูญนี้พร้อมใจกันเลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ปกครองภายใน 1 ปี” ส่วนความหมายของ “นคราภิบาล” ในอีกนัยยะหนึ่งจะตรงกับภาษาอังกฤษคือคำว่า “Municipality” ซึ่งแปลว่า การปกครองแบบเทศบาล²¹ นั่นเอง

ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล (ดุสิตธานี) พ.ศ. 2461 มีการดำเนินการดังนี้ คือ²²

1. ทวยนาคร ได้แก่ ประชาชนในจังหวัดดุสิต
2. นคราภิบาล มาจากการเลือกตั้งของบรรดาทวยนาคร (ราษฎร) มีอำนาจหน้าที่บริหารงานตามที่ได้บัญญัติไว้ในธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลฯ
3. เซษฐบุรุษ มาจากการเลือกตั้ง โดยเป็นผู้แทนของทวยนาครในเขตอำเภอ เข้าไปนั่งในสภากรรมการนคราภิบาล อำนาจหน้าที่ของเซษฐบุรุษ เป็นกรรมการที่ปรึกษาในสภานคราภิบาลและนคราภิบาล และเป็นหัวหน้าทวยนาครในเขตอำเภอ

และธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลฯ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ดังนี้²³

1. หมวดยกด้วยกำหนดและการเลือกตั้งนคราภิบาล
 - 1.1 ผู้เป็นนคราภิบาลกำหนดอายุได้ 1 ปี (มาตรา 8) ผู้เป็นนคราภิบาลมาแล้ว 1 ปีจะรับเลือกอีก 1 ปีติด ๆ กันไม่ได้ (มาตรา 9)

²⁰ สุรชัย เจนประโคน, อ่างแล้วในเชิงอรธที่ (12).

²¹ ปิยวัฒน์ สีแดงสุก, นคราภิบาล, (ม.ป.ป.), [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=นคราภิบาล>, สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2562.

²² เรื่องเดียวกัน.

²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เอกสารการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 2417-2477, (กรุงเทพฯ: สถาบันสยามศึกษา, 2532), หน้า 174-186. อ้างถึงใน ตรีภูม มีชัย, อ่างแล้วในเชิงอรธที่ (10).

1.2 การเลือกนคราภิบาล ใช้ลักษณะเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 คือ ให้ราษฎรมาประชุมพร้อมกันเลือกเจ้าบ้านผู้ใดผู้หนึ่ง ซึ่งเป็นที่นับถือของตนขึ้นเป็นนคราภิบาล (มาตรา 11)

2. หมวดว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของนคราภิบาล

2.1 มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล (มาตรา 23) และนคราภิบาล (มาตรา 24, 25) ชัดเจนว่าอะไรคือหน้าที่ของรัฐบาล และอะไรคือหน้าที่ของนคราภิบาล

2.2 นคราภิบาลมีอำนาจตั้งพิกัฒนาชืออากร ขนอนตลาด เรือน โรงร้าน เรือแพ แต่ต้องเรียกประชุมราษฎรเพื่อทำการตกลงพิกัฒนาชืออากร และเมื่อจะเปลี่ยนพิกัฒนาชือใหม่ต้องเรียกประชุมใหม่ทุกครั้ง ในการประชุมราษฎรที่เป็นเจ้าบ้านทั้งหมดไปประชุมพร้อมกัน หากไปประชุมไม่ได้ต้องตั้งผู้แทนไปประชุมและมีหนังสือมอบอำนาจด้วย (มาตรา 25, 26)

2.3 นคราภิบาลมีหน้าที่รับข้อความประกาศของรัฐบาล หรือการสั่งราชการใด ๆ ไปแจ้งแก่ราษฎรในปกครองทราบ (มาตรา 27)

2.4 นคราภิบาลสามารถทำกิจการในลักษณะ “เทศพาณิชย์” ได้ คือ กิจการสาธารณประโยชน์ซึ่งมีผลกำไร เช่น การตั้งธนาคาร โรงจำนำ ตลาด รถราง เรือจ้าง กระจ่าทำได้ เป็นการหากำไรบำรุงเมืองเพื่อผ่อนภาชืออากรซึ่งราษฎรจะต้องเสีย (มาตรา 29)

2.5 อำนาจหน้าที่นคราภิบาลในลักษณะผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคารตั้งที่ระบุว่าเป็นหน้าที่ของนคราภิบาลจะกำหนดปลูกสร้างวางแผนสำหรับนครเพื่อความสวยงามและอนามัย ความผาสุกแห่งธานี เคหสถานบ้านเรือน ที่ทำการต่าง ๆ เมื่อเจ้าของจะปลูกสร้างต้องได้รับอนุญาตจากนายช่างก่อสร้างของนคราภิบาลก่อน แล้วจึงจะปลูกได้ (มาตรา 30)

2.6 การขยายเขตนคราภิบาล ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง (มาตรา 31)

3. หมวดว่าด้วยการบำรุงรักษาความสะอาดและป้องกันโรคภัย

3.1 คณะนคราภิบาลมีหน้าที่จัดตั้งเจ้าพนักงานแผนกสุขาภิบาล เพื่อคอยดูแลรักษาความสะอาดทั่วไป ว่ากล่าวคนในปกครองให้ระวังรักษา อย่าปล่อยให้โสโครก อันเป็นเหตุให้เกิดโรคภัยไข้เจ็บ (มาตรา 32)

3.2 อำนาจนคราภิบาลในการดูแลบ้านที่ชำรุด รุงรัง ปล่อยให้โสโครกอันเป็นอันตรายแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง มีอำนาจบังคับให้เจ้าบ้านแก้ไขเสียให้ได้ (มาตรา 33) และมีอำนาจบังคับให้เรือถอน จัดทำ ซ่อมแซมบ้านเรือนใหม่ หากขัดขืนไม่กระทำตามบังคับของนคราภิบาลให้นคราภิบาลมีอำนาจฟ้องร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาลงโทษได้ (มาตรา 34) ความข้อนี้คล้ายกับอำนาจตามกฎหมายการสาธารณสุขและกฎหมายควบคุมอาคารซึ่งเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั่นเอง

4. หมวดว่าด้วยทุนและการเงินทองของคณะนคราภิบาล

4.1 การกำหนดให้นคราภิบาลมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” โดยเมื่อตั้งนคราภิบาลขึ้นแล้ว ให้ถือว่าคณะนคราภิบาลนั้นเป็นบุคคลโดยนิติสมมติ มีสิทธิที่ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ มีอำนาจที่จะจ่ายทรัพย์สินนั้นในการบำรุงความรุ่งเรืองแห่งนคร และในการป้องกันสิทธิและทรัพย์สินสมบัติของตน (มาตรา 39)

4.2 คณะนคราภิบาลมีอำนาจออกใบกู้เงินในนามของคณะนคราภิบาลได้ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการปกครอง แต่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน (มาตรา 40)

4.3 เงินที่คณะนคราภิบาลเก็บจากราษฎรในทางภาษีอากร อนุญาตให้เก็บไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ได้ แต่ต้องมีหลักฐาน บัญชี แสดงรายรับรายจ่ายให้ชัดเจน (มาตรา 41)

4.4 ให้มีคณะกรรมการตรวจบัญชีมาจากรัฐบาลแต่งตั้ง 3 คน และนคราภิบาลแต่งตั้ง 1 คน (มาตรา 42)

นอกจากนี้ การดำเนินการของนคราภิบาลนั้นให้นคราภิบาลมีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลฯ ได้ โดยกฎข้อบังคับที่นคราภิบาลออกใช้บังคับดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และประกาศให้ราษฎรรับทราบ (มาตรา 51) หากราษฎรมีความไม่พอใจในคำสั่ง กฎข้อบังคับใด ๆ ของคณะนคราภิบาล ก็ให้ราษฎรมีอำนาจร้องเรียนต่อรัฐบาลกลางได้ (มาตรา 47)

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 นอกจากดุสิตธานีแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีสถาบันการเมืองอื่นใดที่ถูกปรับปรุงหรือจัดตั้งขึ้นมาอีก โดยสุขาภิบาลแม้ว่าจะไม่ถูกยกเลิก แต่ก็ไม่ได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด สำหรับดุสิตธานีแม้จะเป็นเพียงเมืองจำลองที่รัชกาลที่ 6 ทรงโปรดให้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ราษฎรได้ทดลองการปกครองตนเองในนคราภิบาลดุสิตธานี โดยยังมีได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมาตลอดรัชสมัยของพระองค์เลยก็ตาม แต่เราย่อมถือได้ว่านคราภิบาลดุสิตธานีนี้เป็นจุดเริ่มต้นครั้งสำคัญในการปกครองตนเองของประชาชนสำหรับประเทศไทยในกาลสมัยต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากการปฏิวัติครั้งใหญ่ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองและเป็นการปักหมุดแห่งการปกครองตนเองของประชาชนขึ้นมาในประเทศไทยได้อย่างจริงจัง

3. ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 7

แนวคิดที่จะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลปรากฏขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ด้วยพระองค์ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษจึงทรงมีความคิดที่เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองโดยยึดถือการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตยตามแบบอังกฤษ ดังนั้น เพื่อให้จะให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้และทำความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยผ่านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเสียก่อน ดังปรากฏตามร่างพระราชหัตถเลขาถึงกรมหลวงลพบุรีราเมศวร์ ลงวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2469 มีใจความว่า “พระองค์ประสงค์จะให้เตรียมการร่างกฎหมายเทศบาลเสียแต่เนิ่น ๆ”²⁴

ต่อมาเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 ได้ทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย (Municipality) มีนายอาร์ ดี เครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการ เป็นประธาน อำมาตย์เอกพระภักษนาพรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ นายบุญเชย บิตรชาติ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรและในประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ซัวฮองกงและฟิลิปปินส์²⁵ โดยที่คณะกรรมการได้รายงานประกอบการพิจารณาเสนอให้จัดตั้ง “ประชาบาล” ซึ่งต่อมาภายหลังเรียกว่า “เทศบาล” ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้²⁶

1. การเปิดเทศบาลนั้นทำได้ง่ายเพราะราษฎรต้องการก้าวหน้าอยู่แล้ว แต่การจะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของทางราชการเสียทีเดียวนั้นไม่สมควร
2. ควรแก้ไขการควบคุมทางการเงินให้สมุห์บัญชีอยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เช่น ในประเทศฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยก็ควรให้อยู่ในความควบคุมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
3. ไม่ควรให้อยู่ในความควบคุมของกรมสาธารณสุข ควรตั้งกรมควบคุมเทศบาลอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
4. ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลบ่อย ๆ ได้มอบการดำเนินตามบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้
5. ให้รัฐบาลเข้าควบคุมโดยให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้น ตลอดจนงบประมาณ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณสุขปโภคผังเมืองโดยด่วน
6. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้ และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ในเมื่อรายได้และจำนวนราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้นหรือลดลง

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: เอ็กเซเปอร์เน็ท, 2550), หน้า 133.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-134.

²⁶ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 32-33. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 134-135.

7. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้ที่มิ
สิทธิออกเสียงโดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

8. ประเภทของเทศบาล

ชั้นที่ 1 ต้องมีรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป ราษฎร 8,000 คน

ชั้นที่ 2 ต้องมีรายได้ 10,000 บาทขึ้นไป ราษฎร 4,000 คน

ชั้นที่ 3 ต้องมีรายได้ 5,000 บาทขึ้นไป ราษฎร 2,000 คน

9. ให้สภาเทศบาลประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด
สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้น เป็นกรรมการ ถ้าเป็น
เทศบาลชั้น 2-3 ให้มีสมาชิกซึ่งเลือกตั้งร่วมด้วยเพียง 1-2 คน

ในการจัดทำร่างกฎหมายเทศบาลได้เริ่มจัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 รัชกาลที่ 7
ทรงจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลอันประกอบด้วย
มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณกร เป็นประธาน มหาอำมาตย์โท พระยาราชานุกุล เป็น
กรรมการ มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำเริญยาบดี เป็นกรรมการ มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี
เป็นกรรมการ และพลตำรวจโท พระยาอธิกรประกาศ เป็นกรรมการ²⁷ โดยร่างพระราชบัญญัติ
เทศบาลได้รับการพิจารณาในสภาเสนาบดี เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ. 2473 สภาเสนาบดีเห็นชอบ
ในหลักการและให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายฉบับนั้นตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ปี
เดียวกัน แต่ก็ยังไม่มีการนำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย²⁸ เนื่องจากพบว่ามีปัญหาบางประการที่
เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เช่น การจะอนุญาตให้คนต่างด้าว (คนจีน) มีสิทธิเลือกตั้งและรับ
เลือกตั้งเป็นมนตรีแห่งสภาเทศบาลควรกระทำได้แค่ไหน ซึ่งจากการศึกษาของคณะกรรมการใน
ต่างประเทศปรากฏว่ามีอยู่เป็นส่วนน้อยที่ทำให้คนต่างด้าว และคนพื้นเมืองมีสิทธิเลือกตั้งและรับ
เลือกตั้งเท่าเทียมกัน สำหรับในประเทศที่มีการให้สิทธิดังกล่าวก็เป็นในกรณีเมืองขึ้น เช่น ฮองกง
สิงคโปร์ เซียงไฮ้ และเกรงว่าขณะนั้นชาวจีนมีอยู่จำนวนมากที่เข้ามาในเมืองไทยแล้วเป็นเวลานาน
กว่า 15 ปี และเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจอีกด้วย จึงควรพิจารณาให้รอบคอบ ซึ่งกรมร่าง
กฎหมายก็ได้รับมอบหมายให้ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่าง ๆ จากหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น
ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้สนใจติดตามสอบถามผลการ
ดำเนินการในเรื่องนี้อยู่เสมอ²⁹ ดังจะเห็นได้จากการที่รัชกาลที่ 7 ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

²⁸ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า 146.

²⁹ เพ็ญศรี เพ็ญสาดแสง, อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2534, หน้า 77. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูริย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 135.

ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ซึ่งมีใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า³⁰

“เรากำลังเตรียมออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิการเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าจะมีการปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่จะมีโอกาเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”

แม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวพระราชบัญญัติเทศบาลจะมีได้ตราขึ้นและประกาศใช้เป็นกฎหมายก็ตาม แต่ภายหลังจากที่ได้มีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้แนวความคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยทางการเมืองการปกครองประเทศถูกกำหนดขึ้นมาใหม่และได้วางรากฐานแนวความคิดทางการเมืองการปกครองใหม่นั้นผ่านทางรัฐธรรมนูญซึ่งให้ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แนวความคิดในเรื่องของการกระจายอำนาจและการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองจึงได้ถือกำเนิดขึ้นมาในประเทศไทยเป็นผลสำเร็จ

4. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ พ.ศ. 2475

เทศบาล: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทย

รัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้การบริหารงานราชการของประเทศดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล³¹ นั้นเองโดย

³⁰ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ: พิศเนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), หน้า 123-124.

³¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาตรา 27 ได้แบ่งประเภทของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1) เทศบาลตำบล ได้แก่ ตำบลต่าง ๆ

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มอบราชการบริหารในเรื่องดังต่อไปนี้ให้แก่เทศบาลจัดทำตัวเองคือ³²

1) ราชการที่เกี่ยวข้องด้วยอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

2) ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะได้มอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ รัฐบาลของคณะราษฎรได้ให้เหตุผลเชิงนโยบายในการปกครองท้องถิ่นว่า³³

“...วิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองทั่วประเทศให้มาอยู่ในศูนย์กลางเดียวอย่างเช่นเดิวนั้นไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่น เพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีการจัดการให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้น ก็โดยวิธีจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ จัดการกันเอง...”

รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือว่าเป็น “กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก” ของประเทศไทย กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาล 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามความแตกต่างกันของความหนาแน่นประชากรและสภาพเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ โดยรัฐบาลมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่ในขณะนั้นมีอยู่ประมาณ 4,800 แห่งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว นอกจากนี้ยังได้ยกฐานะสุขาภิบาลซึ่งมีอยู่เดิมจำนวน 35 แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่งและสุขาภิบาลตำบล 6 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลด้วย

เทศบาลได้แบ่งโครงสร้างองค์กรออกเป็น 2 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี โดยกำหนดให้สภาเทศบาลนครมีจำนวนสมาชิกสภา 24 คน สภาเทศบาลเมืองมีจำนวนสมาชิก 18 คน และสภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน ในส่วนคณะ

2) เทศบาลเมืองและนครบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานจังหวัด หรือเทศบาลในที่ชุมนุมชน ซึ่งจะได้มีกฎหมายประกาศให้เป็นเทศบาลเมืองหรือนครบาล

3) สหเทศบาล ได้แก่ เทศบาลต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเพื่อประกอบกิจการบางประเภท

และตามมาตรา 28 กำหนดให้การจัดตั้งเทศบาลและการดำเนินการของเทศบาลแต่ละประเภทให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น

³² พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 มาตรา 26

³³ ปธาน สุวรรณมงคล, นโยบายรัฐบาลด้านการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ปี 2476-ปัจจุบัน, วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 23, ฉบับที่ 2, (2540), หน้า 149-150.

เทศมนตรีที่ทำหน้าที่ด้านบริหารนั้น กำหนดให้เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 4 คน เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรี 2 คน สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการจัดตั้งเทศบาลให้ประชาชนได้ปกครองตนเองทั่วทั้งประเทศแล้ว ปรากฏว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึงปี พ.ศ. 2488 มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพียง 117 แห่งเท่านั้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการจัดตั้งเทศบาลให้เป็นองค์กรปกครองตนเองได้จริงจังนั้นต้องทำให้เทศบาลสามารถพึ่งตนเองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีรายได้เพียงพอจากภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงจากสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นในขณะนั้นยังขาดความเจริญอยู่มาก ประกอบกับรัฐบาลก็ได้กระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมากนัก เป็นสาเหตุทำให้การจัดตั้งเทศบาลประสบปัญหาไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้จำนวนมาก³⁴

5. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ภายหลังจากที่การดำเนินการของเทศบาลได้พบกับอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอุปสรรคด้านรายได้ที่จัดเก็บได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายของเทศบาลอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานเทศบาลเมื่อหักแล้วเทศบาลจะเหลือเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก เมื่อถึงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2491 ได้มีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยได้รื้อฟื้นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง รวมถึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นนอกจากเทศบาลขึ้นมาด้วย โดยในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 จนถึงปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้ทำการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายขึ้นมา 5 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่³⁵

- 1) สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
- 2) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

³⁴ ปธาน สุวรรณมงคล, การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 154.

³⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 138.

3) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

4) สภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 พ.ศ. 2499

5) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

แม้ว่าในสมัยรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามจะมีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็ตาม แต่ดูเหมือนว่าในช่วงเวลานั้นจะเป็นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาในเชิงโครงสร้างเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นั้นไม่ได้ดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่มักมาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้บริหารโดยตำแหน่งหรือโดยการแต่งตั้ง ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจปกครองทั้งหมดเหมือนดังเช่นช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่เราอาจถือได้ว่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบรรดากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงครามเหล่านี้ก็ได้กลายมาเป็นพัฒนาการในขั้นต้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบรรดากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่บังคับใช้กันอยู่ในปัจจุบันนั่นเอง

6. การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งเทศบาลฉบับแรกขึ้นมาในประเทศไทยในสมัยรัฐบาลของพระยาพหลพลพยุหเสนาแล้ว พบว่าผลของการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับแรกนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารเทศบาล ได้แก่³⁶

1) ปัญหาในเรื่องความเข้มแข็งและเสถียรภาพของฝ่ายบริหารเทศบาล กล่าวคือ คณะเทศมนตรีไม่สามารถบริหารเทศบาลได้อย่างราบรื่น เนื่องจากต้องเผชิญกับการตีรวนของสภาเทศบาลอย่างหนักหน่วง โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี จนทำให้มีการเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีหลายชุด โดยที่แต่ละชุดมีอายุในการทำงานเฉลี่ยเพียง 6 เดือนเศษเท่านั้น เช่น เทศบาลเมืองนครราชสีมา ช่วงปี พ.ศ. 2478 – 2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด (ไม่รวมชุดที่แต่งตั้งจากข้าหลวงประจำจังหวัด) ซึ่งมีอายุเฉลี่ยเท่ากับชุดละ 6 เดือน 15 วันเท่านั้น

³⁶ มรุต วันทนากรและตรุณี หมั่นสมักร, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (37).

2) ปัญหาเรื่องฐานะทางการคลังของเทศบาลไม่มั่นคงเพียงพอ กล่าวคือ เทศบาลแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นไม่มีงบประมาณเพียงพอในการบริหารและเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เทศบาลไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง ปัญหาฐานะทางการคลังของเทศบาลนี้รุนแรงมากจนมีหลายฝ่ายมองว่าเป็นปัญหาใหญ่จนอาจทำให้การบริหารเทศบาลในประเทศไทยไม่ประสบความสำเร็จและอาจต้องยุบเทศบาลไปในที่สุด เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในแต่ละแห่งเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเทศบาลเองก็ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

3) ปัญหานักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในการเมืองท้องถิ่น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรียังมีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนค่อนข้างน้อย จนเป็นเหตุให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารเทศบาล เช่น ปัญหาในการบริหารงานทั่วไป ปัญหาการตีรวนของสมาชิกสภาเทศบาล ปัญหาการขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และท้ายที่สุดประชาชนเองก็ไม่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเพียงพอ

ด้วยปัญหาที่พบดังกล่าว พอมาในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรีช่วงแรก³⁷ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาอีก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ถูกตราขึ้นเพื่อหวังที่จะแก้ไขปัญหาระยะทางการคลังของเทศบาล โดยได้มีการปรับลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลลง และมีการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารของเทศบาลโดยกำหนดให้สภาเทศบาลมีประธานซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่ง และให้สภาเลือกตั้งเทศมนตรีที่เป็นสมาชิกของสภาคนหนึ่งเป็นรองประธาน³⁸ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทอีกต่อไป โดยกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพียงประเภทเดียวเท่านั้น และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี จนกระทั่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 บังคับใช้มาได้เพียง 5 ปี พบว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลก็ยังคงมีอยู่อย่างมากมาย รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ขึ้นบังคับใช้ โดยมีสาระสำคัญกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมี 2 ประเภทเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและประเภทที่สองมาจากกา

³⁷ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ถือเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของไทยยาวนานที่สุดนับจนถึงปัจจุบันนี้ คือ รวมเวลาทั้งสิ้น 15 ปี 24 วัน โดยดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี 2 ช่วงเวลาดังกล่าว ได้แก่ ช่วงแรก ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2481 ถึงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2487 (รวม 5 ปี 228 วัน) และช่วงที่สอง ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2491 ถึงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 (รวม 9 ปี 161 วัน)

³⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 มาตรา 18

แต่งตั้ง³⁹ และให้สภาเทศบาลทำหน้าที่เลือกนายกเทศมนตรีให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งประธานสภาเป็นนายกเทศมนตรีโดยตำแหน่งเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ส่วนรองประธานสภานั้นมาจากการให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งเทศมนตรีคนหนึ่งโดยความยินยอมของสภาเทศบาล ความพยายามของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาลรวมถึงการที่ประเทศไทยเข้าสู่สถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสงครามครั้งนี้พอสมควรจากการที่รัฐบาลประกาศเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่นแห่งฝ่ายอักษะ ทำให้พม่าในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงครามดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงที่สอง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นมาบังคับใช้อีกครั้ง และพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญของเทศบาลซึ่งบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลมีด้วยกัน 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล⁴⁰ โดยพิจารณาจากเกณฑ์จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับการจัดตั้งเทศบาล การเปลี่ยนชื่อเทศบาล การเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิก ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้จนถึงปัจจุบันทั้งสิ้น 14 ครั้ง ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 มีสาระสำคัญซึ่งได้แก้ไขไว้เพียงเล็กน้อย เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่าง ๆ เท่านั้น และบางกรณีก็ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันการชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้แน่นอน จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ให้เหมาะสม

2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มีสาระสำคัญในการยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่สอง ที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้มีเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว

3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2505 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การให้ข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและคงได้รับเงินเดือนจากทางต้นสังกัดเดิม และแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดรายจ่ายของเทศบาลให้สอดคล้องกับหลักการงบประมาณ

³⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มาตรา 76

⁴⁰ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7

4) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การแก้ไข การดำเนินการเกี่ยวกับการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติและปรับปรุงอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติให้สูงขึ้น

5) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญในการให้อำนาจแก่เทศบาลที่จะทำกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาลได้ และให้เทศบาลสามารถลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ (สหการเทศบาล)

6) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ประกาศฉบับนี้ออกโดยคณะปฏิวัติสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร มีสาระสำคัญในการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งได้ยากขึ้น ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว คณะเทศมนตรียังไม่ต้องออกจากตำแหน่ง แต่ให้นำร่างเทศบัญญัตินั้นส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการ ให้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภายืนยันตามร่างเดิม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา หากรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบกับสภาเทศบาลให้รัฐมนตรีส่งคืนกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติบังคับใช้ต่อไป แต่หากรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยตามมติของสภาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็เป็นอันตกไป ซึ่งส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง⁴¹

7) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การเปิดโอกาสให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่ยังไม่มีโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น (สถานธนาภิบาล) สามารถจัดตั้งโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่นได้ เพื่อให้เป็นแหล่งสินเชื่อแก่ประชาชนในท้องถิ่น

8) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 เป็นการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ที่กำหนดให้ต้องส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาในขั้นสุดท้าย ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและส่งผลเสียหายต่อเทศบาล ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขใหม่ คือ กรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับมติของสภา ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฉบับนั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบตามมติของสภา ให้ส่งกลับไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ก็ให้ร่างเทศบัญญัติฯ นั้นตกไป (ซึ่งเป็นผลให้

⁴¹ มรุต วันทนการและตรุณี หมั่นสมคร, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (37).

คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง) แต่หากเสียงของสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมโดยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติต่อไป⁴²

กรณีนี้จะเป็นการลดขั้นตอนในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จสิ้นในระดับจังหวัดโดยไม่ต้องส่งเรื่องต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

9) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงจำนวนเทศมนตรีของเทศบาลเมืองให้มีความเหมาะสมกับการพัฒนาเทศบาลเมือง โดยกำหนดให้เทศบาลเมืองมีเทศมนตรี 2 คน แต่หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีได้ 3 คน

10) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองมากยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญ เช่น วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลมีคราวละ 4 ปี หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา เทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีได้ หรือคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะเมื่อมีการยุบสภาเทศบาล ซึ่งอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงการบัญญัติเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ เป็นต้น

11) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นได้ จากเดิมที่ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาล โดยมาตรา 14 ได้บัญญัติให้ “องค์การเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรานี้”

12) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเทศบาลโดยให้ยกเลิกรูปแบบคณะเทศมนตรีที่บังคับใช้มาตั้งแต่พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแรก และให้ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเพียงรูปแบบเดียว

⁴² เรื่องเดียวกัน.

13) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การยกเลิกวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) ที่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้⁴³ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้การใช้สิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นไปอย่างเสรี

14) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีให้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล การพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี รวมทั้งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและการกำกับดูแลเทศบาลเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

7. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ผลที่ตามมาหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 สังคมไทยได้มีการตื่นตัวเพื่อให้เกิดการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองภายในประเทศเป็นอย่างมาก รวมถึงในส่วนของ การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลในขณะนั้นได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ 1) การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยต้องการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกของสมาชิกสภาจังหวัด โดยไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อไป 2) มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2540 จากข้อเรียกร้องของสหพันธ์สมาชิกสภาจังหวัดแห่งประเทศไทยและจากปัญหาต่าง ๆ ทั้งในเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ปัญหาการคลังงบประมาณและการจัดเก็บรายได้ เป็นต้น รัฐบาลของพลเอก

⁴³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 48 สัตต

ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ รวมถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีปัญหาซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

นอกจากเหตุผลข้างต้นแล้ว จากบันทึกการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... ครั้งที่ 2 วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2540 ที่ประชุมได้ระบุประเด็นวัตถุประสงค์ของการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อจัดระบบบริหารให้มีประสิทธิภาพซึ่งปัจจุบันมีปัญหาด้านการบริหารการจัดการด้านพื้นที่และรายได้ซ้ำซ้อน
2. เพื่อเป็นการปรับเปลี่ยนตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านการขยายความเจริญเติบโตของแต่ละท้องถิ่น
3. เพื่อเป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานกับรัฐบาล และตัวแทนหน่วยงานของรัฐ การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณที่เคยอยู่ในภูมิภาคไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. เพื่อเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น โดยจะเพิ่มอิสระให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้นด้วย โดยการลดการกำกับดูแลจากส่วนกลางลง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันทั้งสิ้น 4 ครั้ง ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญได้แก่ การบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เป็นต้น

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน

4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเจ้าหน้าที่ที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

8. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ในปี พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ผลพวงจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ที่มีการเรียกร้องจากภาคประชาชนให้มีการกระจายอำนาจอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ รัฐบาลจึงกำหนดให้นำการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลกลับมาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลอีกครั้งหนึ่ง โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁴⁴

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นจากการยกฐานะของสภาตำบลที่มีรายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ

⁴⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43

150,000 บาทหรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ก็สามารถจัดตั้งขึ้นเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยการทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และในประกาศ กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ให้ระบุชื่อและเขตพื้นที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลไว้ด้วย⁴⁵ โดยที่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยครั้งแรก มีจำนวนทั้งสิ้น 617 แห่ง มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538

สำหรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีโครงสร้างคล้ายกับเทศบาล ที่มี ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร⁴⁶ ซึ่งประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่าย สภาท้องถิ่น และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เดิม กำหนดให้มีสมาชิก ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำ ตำบล เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน ต่อมา ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 การ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 285 วรรคสอง กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการ เลือกตั้ง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่โดยให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน และให้ ยกเลิกสมาชิกสภาโดยตำแหน่งทุกประเภท สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาบังคับใช้เช่นเดียวกับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น แต่ในปัจจุบันได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเหลือเพียงหมู่บ้านละ 1 คน และให้ถือเขตหมู่บ้าน เป็นเขตเลือกตั้ง⁴⁷

คณะกรรมการบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เดิม กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่เกิน 4 คน ซึ่ง นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมแล้วจะมีคณะกรรมการบริหารส่วน ตำบลจำนวนไม่เกิน 7 คน แล้วให้กรรมการทั้งหมดเลือกกันเองเพื่อหาบุคคลมาทำหน้าที่เป็นประธาน คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมาตรา 285 วรรคสาม ได้กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในปี พ.ศ.

⁴⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40

⁴⁶ โกวิทย์ พวงงาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (29), หน้า 295.

⁴⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45

2546 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากเดิมที่เป็นรูปแบบของคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมาเป็นรูปแบบคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และตำแหน่งประธานคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ก็เปลี่ยนมาเป็นตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ก็เปลี่ยนมาเป็นตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลใหม่เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันทั้งสิ้น 6 ครั้ง ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ได้ปรับปรุงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลและของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาตำบล ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ได้ปรับปรุงโครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยให้สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของราษฎรเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับการบัญญัติรับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ก็ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาบังคับใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยอนุโลม

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ได้ปรับปรุงรูปแบบของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่โดยให้เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลมาเป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล และกำหนดให้บรรดาข้อบังคับตำบลทั้งหมดถือเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการจัดระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญ ได้แก่ ปรับปรุงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้มีความเหมาะสม

6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสอดคล้องตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การพ้นจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กระทำการรัฐประหารรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 พร้อมชูนโยบายการปฏิรูปประเทศ โดยนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวกับการดำเนินการของการปกครองท้องถิ่นนั้นเริ่มจากการบังคับใช้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 โดยให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแทน ทำให้การได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับดังกล่าว ต่อมา ในช่วงเวลาระหว่างที่ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทั่วประเทศนี้ คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เพื่อจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ขึ้นมาทำหน้าที่แทนรัฐสภา และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2558 เพื่อจัดตั้งสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ซึ่งสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศนี้ก็ได้มีการนำเสนอแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยต่อรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หลายประการด้วยกัน เช่น การนำเสนอให้มีร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามเดิมที่มีจำนวนหลายฉบับ หรือการปรับปรุง

รูปแบบของเทศบาล เป็นต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศที่ให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในแต่ละจังหวัดเหลือเพียงรูปแบบเทศบาลและองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น โดยให้ยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นรูปแบบ
เทศบาล ซึ่งให้ดำเนินการผ่านกระบวนการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกันเพื่อรองรับ
ภารกิจการถ่ายโอนในภายหน้า โดยในที่ประชุมสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศได้มีมติเห็นด้วยในเรื่องนี้
จำนวนคะแนน 163 เสียง ไม่เห็นด้วย จำนวนคะแนน 0 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง เมื่อวันที่ 22
สิงหาคม พ.ศ. 2559 ซึ่งผลของการลงมติดังกล่าวทำให้เครือข่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศที่มีอยู่ประมาณ 5,334 แห่งก็ได้ออกมาเรียกร้องคัดค้าน
มติของสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศกันเป็นจำนวนมาก จนทำให้กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือถึง
ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ
ต่อเครือข่ายสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นเพียงมติของสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ
เท่านั้น ยังมีข้อจำกัดจากการประชุมของสมานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่อย่างใด
และในท้ายที่สุดก็ได้มีการดำเนินการตามแนวทางปฏิรูปของสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศดังกล่าว
เพราะในวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2562 รัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 ฉบับ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน
ตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 ด้วยเช่นกัน ย่อมหมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงมีฐานะ
เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาเขตพื้นที่ชนบท
ของไทยได้ต่อไปนั่นเอง

9. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นประวัติความเป็นมาและพัฒนาการขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปและบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นใน
รูปแบบของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม รูปแบบของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไข
เพิ่มเติม และรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปนี้ หมายถึง องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยทั่วไปทุกเขตพื้นที่ของประเทศไทย แต่ละรูปแบบจะให้มี

เขตพื้นที่ความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการในลักษณะใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รวมถึงกฎหมายแม่บทอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่และการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไว้ด้วย

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลบางประการเป็นการเฉพาะ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชนที่ตั้ง ของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเพื่อประโยชน์ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ในด้านการบริหารราชการ แผ่นดิน ในด้านความหนาแน่นของชุมชน หรือในด้านความสำคัญของเขตที่ตั้ง เป็นต้น โดยที่ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการ บริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้นได้โดยให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ และให้ถือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้จะมีความแตกต่างจากรูปแบบทั่วไป ตรงที่ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นโดยทั่วไปทุกเขตพื้นที่ของประเทศดังเช่นที่ปรากฏตามกฎหมายจัดตั้งองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป แต่จะมีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่ใดนั้นก็ต้องเป็นไปตามเหตุผล ความจำเป็นและความเหมาะสมกับ สภาพของพื้นที่นั้นเป็นกรณีไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่⁴⁸

1) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มี ประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและมีสภาพเป็นเมืองที่มีความเจริญสูง ในกฎหมายนี้จึงกำหนดให้ แบ่งพื้นที่ของกรุงเทพมหานครออกเป็น “เขต” เพื่อสะดวกในการบริหารงาน ทั้งนี้ “เขต” จะไม่มี ฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล

2) เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญที่สร้างรายได้ให้กับประเทศไทยเป็นอย่างมาก และเพื่อให้มีการดูแลด้านการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้เมืองพัทยามี อำนาจหน้าที่ในเรื่องการท่องเที่ยว

10. การจัดตั้งกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

⁴⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 290.

กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทยในปัจจุบันถือเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางทั้งทางด้านการปกครอง เศรษฐกิจ การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การเงินและการธนาคาร การพาณิชย์และการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศต่าง ๆ ของประเทศ เป็นต้น ซึ่งผลของการที่กรุงเทพมหานครได้รวบรวมความเจริญและการพัฒนาเหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันทำให้สภาพชุมชนของกรุงเทพมหานครได้กลายมาเป็นเมืองที่มีความทันสมัยเป็นอย่างสูง (Modernization) เกิดสภาพของการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วเนื่องจากการไหลบ่าเข้ามาตั้งถิ่นฐานของประชาชนจากทั่วประเทศรวมถึงคนต่างด้าวจากหลากหลายประเทศที่ได้เข้ามาแสวงหาโอกาสจากความเจริญเติบโตและความก้าวหน้าของชุมชนเมืองดังกล่าว และที่ผ่านมาก็ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีลักษณะของความเป็นเมืองเอกนครหรือเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ที่ได้มีการพัฒนาเหนือกว่าเมืองอื่น ๆ ของประเทศไทยเป็นอย่างมากด้วย ในทำนองเดียวกันผลกระทบจากการเป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตสูงและการที่มีประชากรอยู่อย่างหนาแน่นเป็นจำนวนมาก ทั้งประชากรของกรุงเทพมหานครเองรวมถึงประชากรแฝงและคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ทำให้ได้ก่อเกิดปัญหาทางสังคมตามมาอย่างมากมายด้วยเช่นกัน ทั้งปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาคนยากไร้ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการจราจร ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาขยะ รวมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและมลพิษ เป็นต้น นั่นจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการเมืองของกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสม โดยจะนำรูปแบบการปกครองแบบปกติทั่วไปมาใช้ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครซึ่งรวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันทั่วประเทศด้วยนั้น ย่อมจะไม่เป็นการเหมาะสมและไม่สามารถจะดำเนินการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากความสำคัญของกรุงเทพมหานครดังกล่าวทำให้ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันรัฐก็ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางสังคมอยู่เสมอ ในปัจจุบันเพื่อให้เป็นการเหมาะสมกับลักษณะของการปกครองประเทศไทยรวมถึงเพื่อให้สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจึงได้จัดตั้งให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะนั่นเอง

ประวัติและความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่า “เมืองบางกอก” ต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี ซึ่งพระองค์ท่านได้ทรงมีพระราชดำริว่ากรุงเทพมหานครตั้งอยู่ในที่คับแคบ ไม่ต้องด้วยหลักพิชัยสงคราม ต่างกับกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะพื้นที่อัน

เป็นที่เหมาะสมด้วยจตุตศศาสตร์ จึงทรงตัดสินพระทัยโปรดเกล้าฯ สถาปนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ พระราชทานนามว่า

“กรุงเทพมหานคร อมรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลก ภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมรพิมาน อวตารสถิต สักกะ ทตติยะ วิษณุกรรมประสิทธิ์”

เพื่อเป็นมงคลนามนับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิมนั้นใช้คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” แต่มาเปลี่ยนนามพระนครในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็น “อมรรัตนโกสินทร์” แทน⁴⁹

รูปแบบการปกครองในสมัยแรกนั้น กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเวียง มีเสนาบดีกรมเวียงเป็นหัวหน้าดูแลรับผิดชอบ พอมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 อารยธรรมตะวันตกเริ่มแพร่เข้ามาในราชอาณาจักรมากขึ้น พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองจึงทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการ (Committee) มาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงทำนองเทศบาลอยู่ช่วงหนึ่ง แต่ขณะนั้นทรงเห็นว่าการบริหารงานระบบคณะกรรมการล่าช้าและประชาชนของพระองค์ก็ยังไม่พร้อม จึงโปรดให้ยกเลิกระบบคณะกรรมการเสีย และทรงเปลี่ยนฐานะของกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมืองแทน ซึ่งต่อมาก็ได้เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาล⁵⁰ ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นหน่วยงานทางปกครองเมืองหลวง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะดำเนินการโดยบรรดาข้าราชการจากส่วนกลาง ราษฎรไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว และในปี พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลมาควบรวมเข้ากับกระทรวงมหาดไทย

เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ที่เป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้การปกครองของกรุงเทพมหานครใน

⁴⁹ อรรถัย ก๊กผล, กรุงเทพมหานคร, (ม.ป.ป.), [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรุงเทพมหานคร>, สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน พ.ศ. 2562.

⁵⁰ รูปแบบการปกครองของกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้หน้าที่รับผิดชอบในการปกครองพระนครและธนบุรี รวมทั้งหัวเมืองใกล้เคียง ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ ธัญบุรีและมินบุรี ทั้งหมดรวมเรียกว่า “มณฑลกรุงเทพ” ทั้งนี้ การปกครองมณฑลกรุงเทพเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และข้อบังคับการปกครองหัวเมือง. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

ขณะนั้นจึงได้จัดอยู่ในรูปของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีอันมีฐานะเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค
นั่นเอง สำหรับการปกครองภายในจังหวัดก็ได้กำหนดให้มีอำเภอเป็นหน่วยการปกครองย่อยของ
จังหวัด⁵¹ การปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคนี้
ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัด ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการ
กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ส่งมาประจำ และในปีเดียวกันภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แล้ว ทำให้การปกครองของจังหวัดพระนครและ
จังหวัดธนบุรีก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยจังหวัดพระนครมีการจัดตั้ง
เทศบาลนครกรุงเทพ⁵² ขึ้นในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 และเปิดดำเนินการในวันที่ 27 พฤษภาคม
พ.ศ. 2480 เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีก็มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี⁵³ ขึ้นเช่นกัน เทศบาลนคร
กรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขณะนั้นมีฐานะเป็นทบวงการเมืองและเป็นนิติบุคคล

เทศบาลนครกรุงเทพมีอาณาเขตเมื่อแรกเริ่มก่อตั้งเพียง 50 ตารางกิโลเมตร และ
ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลอีก 3 ฉบับ ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2485 ปี พ.ศ. 2497
และในปี พ.ศ. 2508 ทำให้เขตพื้นที่ของเทศบาลนครกรุงเทพก่อนที่จะมีการรวมจังหวัดมีจำนวนเนื้อที่
ประมาณ 238 ตารางกิโลเมตร

ในส่วนของเทศบาลนครธนบุรีมีอาณาเขตเมื่อแรกเริ่มก่อตั้งประมาณ 47 ตาราง
กิโลเมตร และได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลอีก 2 ฉบับ ได้แก่ ในปี พ.ศ. 2489 และ
ในปี พ.ศ. 2509 ทำให้เขตพื้นที่ของเทศบาลนครธนบุรีก่อนที่จะมีการรวมจังหวัดมีจำนวนเนื้อที่
ประมาณ 52 ตารางกิโลเมตร

ในสมัยรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้มีประกาศของ
คณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้า
ด้วยกันเป็นจังหวัดเดียว เรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” โดยให้นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น
จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัด อันถือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีเขตพื้นที่ตาม
พื้นที่ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเดิม ในส่วนของตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดของนครหลวง

⁵¹ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีผลบังคับใช้ ซึ่งกำหนดให้การจัดระเบียบราชการบริหารส่วน
ภูมิกษณนั้นอยู่ในรูปของ จังหวัดและอำเภอ ทำให้เป็นการยกเลิกการปกครองในรูปแบบมณฑลไปโดยสิ้นเชิงและเป็นเหตุให้มณฑล
กรุงเทพก็ถูกยกเลิกไปด้วยเช่นกัน โดยคงเหลือเพียงการปกครองในรูปแบบของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

⁵² เทศบาลนครกรุงเทพจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. 2479 ตราไว้ ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ.
2479 โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2480 เป็นต้นไป และให้เทศบาลนครกรุงเทพมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติใน
พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁵³ เทศบาลนครธนบุรีจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2479 โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ.
2480 เป็นต้นไป เช่นเดียวกับกับเทศบาลนครกรุงเทพ โดยเปิดทำการเมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2480

กรุงเทพมหานครนั้นให้เรียกว่า “ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” โดยไม่ต้องมีคำว่าจังหวัด และให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิต่าง ๆ ของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ไปเป็นของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมถึงให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน งบประมาณ ข้าราชการและลูกจ้าง ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี ไปเป็นของ “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ในวันเดียวกันรัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ยังได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าเป็นเทศบาลเดียวกันสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า “เทศบาลนครหลวง” โดยให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน หนี้สิน งบประมาณ พนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ไปเป็นของเทศบาลนครหลวง และให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่งด้วย เหตุผลที่รัฐบาลในขณะนั้นเห็นสมควรให้รวมจังหวัดพระนครเข้ากับจังหวัดธนบุรีปรากฏอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 เนื่องจากเห็นว่า

“โดยที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดทั้งในด้านประวัติศาสตร์และการปกครองมาช้านาน แม้ในปัจจุบันการประกอบอาชีพของประชาชนแต่ละจังหวัดก็ได้ดำเนินไปในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน และการจัดหน่วยราชการสำหรับรับใช้ประชาชนก็ได้กระทำในรูปให้มีหน่วยราชการร่วมกัน เช่น การศาล การรับจดทะเบียนกิจการบางประเภท คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรที่จะรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกันเพื่อการบริหารราชการจะได้ดำเนินไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ บังเกิดความเจริญแก่จังหวัดทั้งสองโดยรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นการเพิ่มพูนความสะดวกให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น”

ในปีถัดมา ภายหลังจากการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้ดำเนินไปประมาณ 1 ปี คณะปฏิวัติเห็นว่า การดำเนินการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีไม่สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างคล่องตัวและเกิดประสิทธิภาพเพียงพอตามเจตจำนงที่ได้ประกาศไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 เนื่องจากมีหน่วยการปกครองซ้ำซ้อนกันอยู่หลายรูปแบบทั้งในรูปแบบของจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาล ในขณะที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีก็มีอยู่อย่างมากมาย คณะปฏิวัติได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบในการปกครองและการบริหารจัดการในเขตนครหลวงเสียใหม่ จึงได้มีประกาศของ

คณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีสาระสำคัญตามประกาศฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า “กรุงเทพมหานคร”⁵⁴ โดยให้รวมกิจการ การปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง กรุงเทพธนบุรี ตลอดจนสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นหน่วยการปกครอง เดียวกัน เรียกว่า กรุงเทพมหานคร

2. ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 มีเขตท้องที่ตามที่นครหลวง กรุงเทพธนบุรีมีอยู่

3. ให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็น ข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน กรุงเทพมหานคร⁵⁵

4. ให้มีสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเขตละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนเขตใน กรุงเทพมหานคร⁵⁶

5. ให้มีการแบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็นเขต มีหัวหน้าเขตคนหนึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขตและบังคับบัญชาข้าราชการภายในเขต โดยที่การแบ่งเขต กรุงเทพมหานคร ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในส่วนของการแบ่งเขตออกเป็นแขวง ให้กระทำเป็น ประกาศของกระทรวงมหาดไทย

6. ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน งบประมาณ ข้าราชการ พนักงานและ ลูกจ้าง ตลอดจนสิทธิต่าง ๆ ของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 นี้ จึงมีผลทำให้เกิดการรวมองค์กร ต่าง ๆ ภายในกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นองค์กรเดียวกัน และมีผลทำให้กรุงเทพมหานครมีการปกครอง ในลักษณะที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้นในการบริหารงานเมืองหลวง มีการกระจายอำนาจการบริหารออกไป ยังระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร อย่างเช่นกรณีของสำนักงานเขต รวมทั้งการมีสภา กรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

⁵⁴ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 1.

⁵⁵ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 3.

⁵⁶ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 8.

อย่างไรก็ดี กรุงเทพมหานครตามประกาศฉบับนี้ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของ
ราชการบริหารส่วนกลาง⁵⁷

ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นมาแล้ว ต่อมาผลพวงหลังจาก
เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516⁵⁸ ทำให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2517 ขึ้น โดยบทบัญญัติในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น ได้กำหนดแนวทางให้การจั
ระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม
เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁵⁹ รวมถึงยังได้วางหลักให้การ
ปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร
ท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น⁶⁰ ซึ่งย่อมมีผลทำให้
กรุงเทพมหานครต้องมีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญด้วย
เช่นเดียวกัน ต่อมา ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์จึงได้มีการ
ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยให้ยกเลิก
ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้
กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มี
เขตพื้นที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ และให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและ
แขวง โดยที่หากมีการอ้างถึงพื้นที่จังหวัดให้หมายถึงพื้นที่กรุงเทพมหานคร อ้างถึงพื้นที่อำเภอให้
หมายถึงพื้นที่เขต อ้างถึงพื้นที่ตำบลให้หมายถึงพื้นที่แขวง⁶¹

กรุงเทพมหานครในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่อันเป็นของ
เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจ
ของจังหวัดและอำเภอด้วย⁶²

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ได้กำหนด
องค์กรของกรุงเทพมหานครไว้ 2 ประเภท ประกอบด้วย 1) สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกสภา

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁸ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นเหตุการณ์ชุมนุมทางการเมืองของประชาชนและนักศึกษาเพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย
โดยการที่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีได้กระทำการรัฐประหารตัวเองเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน
พ.ศ. 2514 นั้น ประชาชนและนักศึกษาต่างมองว่าเป็นการสืบทอดอำนาจทางทหารเพื่อปกครองประเทศ จึงได้ชุมนุมกันเพื่อ
เรียกร้องให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่เหตุการณ์ปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจกับฝ่ายผู้ชุมนุม และเกิด
ความสูญเสียเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้ถือว่เหตุการณ์นี้เป็นหนึ่งในหน้าประวัติศาสตร์ทางการเมืองของไทยที่สำคัญมาจนถึงปัจจุบัน

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2514 มาตรา 214

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2514 มาตรา 216

⁶¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาตรา 6

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 151.

จากการเลือกตั้งของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และ 2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่บริหารกรุงเทพมหานคร โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก็ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2518 และต่อมาภายหลังได้มีการปรับปรุงการรูปแบบดำเนินการของกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันยิ่งขึ้น จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งถือเป็นกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครที่มีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันนี้

กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หลังจากกรุงเทพมหานครได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจากประชาชนโดยตรงตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และมีการบริหารงานได้เพียงปีเศษก็ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการกรุงเทพมหานครเป็นอันมาก นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นจึงได้มีคำสั่งตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519⁶³ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งและให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2528⁶⁴

จนกระทั่งเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 21 บัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ”

⁶⁴ อรรถัย ก็กผล, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (88).

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครฉบับใหม่นี้มีผลทำให้ กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. 2518 บางประการ ดังนี้⁶⁵

1. ให้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครไปพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ 4 คน แทนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคนละ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งใน คณะผู้บริหารดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว

2. ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

3. การยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภา กรุงเทพมหานครได้ เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยยุบสภา

4. ถ้ามีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจาก ตำแหน่งด้วย

5. มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต

6. กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและการรักษาทรัพย์สิน ของกรุงเทพมหานครแทนการใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการมีอำนาจสั่งยึดและสั่ง ขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษีไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง เป็นต้น

7. ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่ง และข้าราชการที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

8. มีกิจการในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผัง เมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การควบคุมความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัย ในสาธารณสถานอื่น ๆ เป็นต้น

9. สามารถตั้งสหการเพื่อดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ได้

มีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁶⁶ แต่ ไม่ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการเมืองตามที่เคยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 รวมถึงการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

⁶⁵ โกวริทย์ พวงงาม, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ (29), หน้า 317-318.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้มีสภาเขตขึ้นในกรุงเทพมหานคร⁶⁷ ซึ่งสมาชิกสภาเขตก็มาจากการเลือกตั้งของราษฎรเช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น ทำให้โครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีระบบสภาอยู่ 2 สภาด้วยกัน ได้แก่ 1) สภากรุงเทพมหานคร เป็นสภาที่ถือเป็นองค์กรทางการบริหารกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและควบคุมการบริหารราชการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมถึงอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ และ 2) สภาเขต จะมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 79 กำหนดไว้ภายในเขตของตนเอง เช่น การให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร การสอดส่องดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต การให้คำแนะนำรวมทั้งให้คำปรึกษาต่อผู้อำนวยการเขต และการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นก็สามารถจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกรุงเทพมหานครได้ ยกตัวอย่างเช่น

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
2. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2517)
3. พระราชบัญญัติเครื่องแบบและบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2530 และกฎกระทรวง (พ.ศ. 2532) และ (พ.ศ. 2533)
4. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2531 แต่ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นกฎหมายกลางสำหรับการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นแล้ว กฎหมายฉบับนี้จึงถูกยกเลิกไป
5. พระราชกฤษฎีการะเบียบข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2523
6. พระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2529
7. พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุมและเงินตอบแทนอื่นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการการเมืองอื่นของกรุงเทพมหานคร และกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง พ.ศ. 2529 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

⁶⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 71

8. พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุมและเงินตอบแทนอื่นของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขตของกรุงเทพมหานคร และกรรมการของสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2529 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

9. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

10. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้ได้รับบำนาญของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2532

เป็นต้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนับถึงปัจจุบันจำนวนทั้งสิ้น 5 ครั้ง ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มีเนื้อหาสาระในการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 ที่ได้ยกเลิกภาษีการค้าและการนำภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะมาใช้แทน

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมถึงการปรับปรุงบทบัญญัติบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการมีสัญชาติไทย และการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้ ยังได้ปรับปรุงสิทธิของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ รวมทั้งปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครให้มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางกาย โดยยกเลิกคุณสมบัติต้องห้ามของบุคคลหูหนวก และเป็นใบ้ ให้เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ เพื่อให้เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 ได้แก่แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุง จำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การพ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการกระทำอัน เป็นการต้องห้ามของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตลอดจน ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

อย่างไรก็ดี มีข้อที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 มาตรา 24 บัญญัติว่า

“ให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ในระหว่างที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ มิให้นำมาตรา 71 มาตรา 72 มาตรา 73 มาตรา 74 มาตรา 75 มาตรา 76 มาตรา 77 มาตรา 78 มาตรา 79 และมาตรา 80 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาใช้บังคับ”

ซึ่งบทบัญญัติมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสภาเขตและการ ดำเนินการของสภาเขต เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) แล้ว ย่อมหมายความว่า กรุงเทพมหานครจะไม่มีสภาเขตและการดำเนินการใด ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับสภาเขต ซึ่งรวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เพื่อให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศนั่นเอง

โดยเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2559 คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการเสนอรายงานเรื่อง “การบริหารราชการกรุงเทพมหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่...) พ.ศ. ...” ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยมีข้อสรุปในส่วนของสภาเขตไว้ว่า คณะกรรมาธิการฯ เห็นสมควรยกเลิกสภาเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากเห็นว่าสมาชิกสภาเป็นผู้ที่ยึดโยงกับนักการเมืองเพราะสังกัดพรรคการเมือง การดูแลประชาชนก็อาจจะไม่ทั่วถึง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตที่ผ่านมาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก อีกทั้งมีความไม่ถูกต้องในหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากกฎหมายเดิมระบุให้สภาเขตมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเขต ทั้งที่สภาเขตนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณางบประมาณจึงเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และหากไม่มีสภาเขตก็ไม่กระทบต่อกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่อยู่แล้ว⁶⁸ นอกจากนี้ ยังเห็นว่าหากเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเหมือนกับสภาท้องถิ่นรูปแบบอื่นอยู่แล้ว และผู้อำนวยการเขตเองก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย จึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีสภาเขตมาทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะต่อผู้อำนวยการเขตอีกต่อไปนั่นเอง

11. การจัดตั้งเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทที่ 2 ของประเทศไทย เหตุผลที่ทำให้เมืองพัทยาได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ก็เนื่องมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา ทำให้เมืองพัทยามีชื่อเสียงเป็นที่เลื่องลือด้านการท่องเที่ยวในระดับโลก ผู้คนจากทั้งในประเทศและต่างประเทศต่างหลั่งไหลกันเข้ามาจัดตั้งชุมชน บริษัทห้างร้านรวมถึงการดำเนินการที่หลากหลายทางด้านธุรกิจในเมืองพัทยา ด้วยความเจริญเติบโตทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสภาพความเป็นชุมชนอย่างรวดเร็วของเมืองพัทยา ได้ส่งผลให้การปกครองรูปแบบปกติทั่วไปทั้งในด้านการบริหารงานและด้านการจัดทำบริการสาธารณะก็ไม่อาจที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเจริญเติบโต

⁶⁸ โชคสุข กรกิตติชัย, สภาเขตกรุงเทพมหานคร (ส.ข.), เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (2560), หน้า 3-4.

อย่างรวดเร็วของเมืองพัทธานี้ได้ รวมถึงปัญหาของเมืองพัทธาด้านต่าง ๆ ก็เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทำให้รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบในการปกครองให้เหมาะสมกับการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของเมืองพัทธาเป็นการเฉพาะ จึงนำไปสู่การดำเนินการจัดตั้งให้เมืองพัทธามีรูปแบบเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง นอกเหนือจากการที่ได้จัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นกรุงเทพมหานครมาแล้วก่อนหน้านี้

เหตุผลสำคัญที่เมืองพัทธาได้จัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เมืองพัทธานั้นแต่เดิมเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็ก มีที่ตั้งอยู่ในเขตตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากตัวเมืองชลบุรีประมาณ 60 กิโลเมตร มีลักษณะทางกายภาพเป็นแนวหาดพัทธาทอดตัวยาวอยู่ในวงล้อมของโค้งอ่าวครึ่งวงกลมตลอดแนวยาว 3 กิโลเมตร รวมกับหาดนาจอมเทียนอีก 3 กิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 ทางราชการได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลนาเกลือขึ้น ขณะนั้นหมู่บ้านชาวประมงพัทธายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล กระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2507 จึงได้มีการขยายอาณาเขตสุขาภิบาลจากตำบลนาเกลือไปจนถึงเขตพัทธาได้ มีพื้นที่ในการปกครองประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร

จุดเริ่มต้นของการที่เมืองพัทธาเป็นสถานที่ท่องเที่ยวมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักเป็นผลมาจากการพัฒนาถนนสายพัทธา-นาเกลือแล้วเสร็จ ก็เริ่มมีนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะจากกรุงเทพมหานครเข้ามาท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น สำหรับจุดเปลี่ยนที่สำคัญซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับโลกของเมืองพัทธา คือ เมื่อปี พ.ศ. 2502 กองทัพสหรัฐอเมริกาได้มาขอตั้งฐานทัพในประเทศไทยที่จังหวัดนครราชสีมาและขอใช้สนามบินอู่ตะเภาเพื่อขนส่งกองกำลังทหารอเมริกันเข้าร่วมรบในสงครามเวียดนาม โดยในช่วงวันหยุดพักผ่อนนั้นทหารอเมริกันจะเดินทางจากจังหวัดนครราชสีมาเข้ามาพักผ่อนที่พัทธา ทำให้พัทธาจากหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบก็เริ่มเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป เมื่อสิ้นสุดการรบในสงครามเวียดนามกองกำลังของสหรัฐอเมริกาได้เดินทางกลับไปพร้อมกับชื่อเสียงของการเป็นสถานที่พักผ่อนตากอากาศที่สวยงามของพัทธาก็เริ่มขจรไกลออกไปสู่ชาวตะวันตกอื่น ๆ ด้วย ต่อมา จึงได้มีนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวรวมถึงนักธุรกิจด้านต่าง ๆ ก็เข้ามาทำธุรกิจหลากหลายมากมาย พัทธาจึงได้มีความเจริญเติบโตขึ้นเป็นเมืองตากอากาศที่มีความทันสมัยในระดับโลก

ภายหลังการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของพัทธา ทั้งในเรื่องของโครงสร้างของเมือง อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานและแรงงาน จำนวนของนักท่องเที่ยวและองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ทำให้การปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลนาเกลือในขณะนั้นไม่สามารถบริหารงานและแก้ไขปัญหาของ “ความเป็นเมือง” ได้ทันที่ที่ ประกอบกับรัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของพัทธาจึงได้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยวเข้ามาในเมืองพัทธาจำนวนมาก ซึ่ง

ได้ส่งผลทำให้เกิดการพัฒนาเมืองพัทยาทั้งทางด้านการคมนาคม การสนับสนุนการจัดตั้งสถานประกอบการด้านการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นโรงแรม ร้านอาหารและธุรกิจด้านการท่องเที่ยวและความบันเทิงขึ้นมากมาย จากความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วดังกล่าวทำให้เมืองพัทยาก็ต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมายไม่ยิ่งหย่อนด้วยเช่นกัน โดยปัญหาสำคัญ อาทิเช่น⁶⁹

1. ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสภาพความเป็นอยู่ที่แออัด เนื่องจากมีประชากรจากท้องถิ่นอื่นอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไม่สามารถสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นพื้นฐานได้ทัน ซึ่งมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสวยงามของพัทยา

2. ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นที่รวมของบุคคลหลายประเภท จึงมีพวกมิจฉาชีพเข้ามาปะปนก่อให้เกิดความผิดต่อชีวิตและทรัพย์สินเสมอ

3. ปัญหาเกี่ยวกับผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง เนื่องจากพัทยาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยขาดการวางแผนและควบคุมที่ดีมาแต่แรกจึงก่อให้เกิดปัญหา เช่น การสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะและก่อสร้างอาคารยื่นเข้าไปในทะเลซึ่งทำลายความสวยงามของชายหาด การสร้างอาคารแออัดอย่างขาดระเบียบและทำลายความสวยงามตามธรรมชาติ เป็นต้น

4. ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาน้ำทะเลบางแห่งสกปรกอันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำมัน การเทขยะ การระบายน้ำโสโครกลงทะเล ส่วนด้านความสะอาดของพัทยา การเก็บขยะ แม้จะมีรถขนขยะคอยเก็บกวาดก็ตามแต่กำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือไม่เพียงพอ

5. ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ปัญหาขาดแคลนน้ำจัดบริโภค ถนนไม่ได้มาตรฐาน การจราจรติดขัด นอกจากนี้ยังขาดแคลนการบริการทางสังคมอื่น ๆ เช่น สถานเอนกนันทน์ แพทย์และพยาบาล เป็นต้น

นอกจากนี้ เหตุผลในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 736/2519 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2519 ระบุว่า

“เมืองพัทยานอกจากมีความเจริญในด้านวัตถุแล้ว อัตราการถ่ายเทของประชากรในเมืองพัทยาก็อยู่ในระดับสูง ไม่นั่นอนเหมือนกับท้องถิ่นทั่วไป และพัทยาก็มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จากศักยภาพของเมืองพัทยาก็มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ พัทยาจึงเป็นเมืองที่ได้รับการจับตามองและให้ความสำคัญในการพิจารณาเป็นกรณีพิเศษ”

⁶⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ (25), หน้า 152.

ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ (ซึ่งเดิมพื้นที่ของเมืองพัทยาดังอยู่เป็นส่วนหนึ่งในเขตการปกครองของสุขาภิบาลนาเกลือ) และให้จัดตั้งเป็น “เมืองพัทยา” ขึ้นเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 โดยให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น⁷⁰

ในส่วนของรูปแบบการดำเนินการของเมืองพัทยานั้น ทางกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่พัทยา” ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ หลายหน่วยงาน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพัทยา เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป และพิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับพัทยาขึ้นใหม่ด้วย ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีแนวความคิดที่สำคัญสรุปได้ว่า “ด้วยเหตุที่พัทยาเป็นท้องถิ่นซึ่งมีผลประโยชน์กระทบต่อผลประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่น และผลประโยชน์ของประเทศอย่างชัดเจน การมีเฉพาะสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งดังเช่นกรณีเทศบาล จึงอาจคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นของตนโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงต้องการผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่น มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางและมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น เพื่อที่จะเข้าไปประสานงานกันในการช่วยดูแลผลประโยชน์ให้เกิดแก่ประเทศและราษฎรในท้องถิ่นพร้อมกันไป ซึ่งจะเป็นเช่นว่านี้ได้ต่อเมื่อมีการจัดระเบียบการปกครองใหม่” จึงได้นำแนวความคิดการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “ผู้จัดการเมือง” (The City Manager) หรือที่เรียกกันว่า รูปแบบ สภา-ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่นำมาทดลองใช้กับการปกครองของเมืองพัทยา โดยตามรูปแบบผู้จัดการเมืองนี้ จะมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเมือง และต้องให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ว่าจ้างบุคคลผู้มีคุณสมบัติความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมืองตามข้อตกลงในสัญญาว่าจ้างโดยให้ผู้จัดการเมืองอยู่ในตำแหน่งตามวาระ รูปแบบนี้จะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดการเมืองมาบริหารงานนั่นเอง นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้สภาเมืองพัทยามีสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นและสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ทำให้องค์กรเมืองพัทยาเหมาะสมที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายหลักของเมืองพัทยา ได้แก่ 1) การมีผู้บริหารที่มีคุณสมบัติพิเศษเหมาะสมในการบริหารท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของเมืองพัทยา และ 2) มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่เป็นผู้แทนของส่วนกลาง และ

⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 7

ผู้แทนของราษฎรในท้องถิ่น เพื่อประสานผลประโยชน์ของประเทศและผลประโยชน์ของท้องถิ่นพร้อมกัน⁷¹

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดโครงสร้างและการดำเนินการของเมืองพัทยาไว้โดยองค์การบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย 1) สภาเมืองพัทยา และ 2) ปลัดเมืองพัทยา⁷²

สภาเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรทางด้านนิติบัญญัติของเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท จำนวนรวมทั้งสิ้น 17 คน ได้แก่⁷³

1) สมาชิกประเภทซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำนวน 9 คน

2) สมาชิกประเภทซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง จำนวน 8 คน

สมาชิกสภาเมืองพัทยาทั้งสองประเภทนี้จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี การดำเนินการของสภาเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็น “นายกเมืองพัทยา”⁷⁴ โดยนายกเมืองพัทยาจะทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา โดยตำแหน่งซึ่งจะมีอำนาจในการเรียกประชุมสภาเมืองพัทยา และมีฐานะเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ⁷⁵ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บริหารเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยาจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แต่อาจได้รับเลือกใหม่จากสภาเมืองพัทยาก็ได้ และให้สภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้⁷⁶

(1) วางนโยบายและอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา

(2) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ

(3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภาหรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

(4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 152-153.

⁷² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 8

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 9

⁷⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 32

⁷⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 34

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 44

สำหรับองค์การบริหารอีกประเภทหนึ่งของเมืองพัทยา ได้แก่ “ปลัดเมืองพัทยา” จะเป็นผู้ที่ถูกว่าจ้างจากสภาเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารกิจการเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา และจะให้มีรองปลัดเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 2 คน ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของปลัดเมืองพัทยาด้วยก็ได้⁷⁷ โดยการได้มาซึ่งปลัดเมืองพัทยานั้น ให้นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำนวนอย่างน้อย 2-3 คนเพื่อให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา⁷⁸ ปลัดเมืองพัทยามีอายุการจ้างจากสภาเมืองพัทยาคราวละ 4 ปี ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการทำงานตามแบบสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้นายกเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาในนามเมืองพัทยา ในส่วนการว่าจ้างรองปลัดเมืองพัทยานั้น ปลัดเมืองพัทยาจะทำหน้าที่เป็นคู่สัญญาในนามของเมืองพัทยา⁷⁹

เนื่องจากปลัดเมืองพัทยาดูกว่าจ้างโดยสภาเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่ด้านการบริหาร สภาเมืองพัทยาก็มีอำนาจที่จะควบคุมดูแลการดำเนินการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย และนโยบายการบริหารงานเมืองพัทยาได้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ปลัดเมืองพัทยา ไว้ดังต่อไปนี้⁸⁰

- (1) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- (2) บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- (3) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- (4) ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ
- (5) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- (6) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
- (7) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้

การจัดรูปแบบการปกครองแบบผู้จัดการเมืองของเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ถือเป็นกรนำเอารูปแบบการบริหารงานเทศบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาปรับใช้ จึงนับได้ว่าเมืองพัทยาเป็นหน่วยในการปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทยที่ได้นำเอารูปแบบดังกล่าวนี้มาใช้ แม้ว่าจะได้มีการจัดรูปแบบในการ

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 48

⁷⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 49

⁷⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 50

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 53

บริหารเมืองพัทยาให้สอดคล้องเหมาะสมกับความเจริญก้าวหน้าและปัญหาของเมืองพัทยาในขณะนั้น ก็ตาม แต่ปรากฏว่าตลอดระยะเวลาของการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ การบริหารเมือง พัทยาก็ประสบปัญหาหลายประการ ซึ่งได้แก่⁸¹

1. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง (สภา) กับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาก็คือประธานสภา อันเป็นตำแหน่งทางฝ่ายสภามีใช้ฝ่ายบริหาร ในขณะที่ ปลัดเมืองพัทยานั้นโดยแท้จริงเป็นฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในการบริหารงาน ของเมืองพัทยาวาใครเป็นผู้บริหารเมืองพัทยา

2. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่ง ปลัดเมืองพัทยา ในระยะที่มีการริเริ่มนำเอาระบบการปกครองแบบสภา - ผู้จัดการเมืองเข้ามาทดลอง ใช้ในเมืองพัทยานั้น มีวัตถุประสงค์ให้ท้องถิ่นมีผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพและมีเสถียรภาพพอสมควรใน การดำรงตำแหน่ง อีกทั้งได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานให้กับหน่วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติแล้วโดยมากจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคคลที่มีคุณสมบัติ ดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมืองพัทยอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของขนาดพื้นที่เมืองพัทยา โดยทั่วไปการ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภา - ผู้จัดการเมือง (City - Manager) นั้น เป็นรูปแบบที่ใช้บริหารในพื้นที่ ที่มีขนาดเล็กหรือขนาดปานกลาง แต่ในกรณีของเมืองพัทยาซึ่งนับว่าเป็น “เทศบาลนคร” อีกแห่ง หนึ่ง จึงนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีขนาดใหญ่เกินกว่าการบริหารในรูปแบบดังกล่าวนี้ที่จะสามารถดำเนินไป ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การบริหารของเมืองพัทยามีได้ใช้รูปแบบของสภา - ผู้จัดการเมืองอย่างเต็ม รูปแบบ กล่าวคือ การบริหารรูปแบบดังกล่าวในสหรัฐอเมริกา นั้นสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ ประชาชน ในขณะที่ระบบแบบที่ใช้ในเมืองพัทยานั้น สภามาจากการเลือกตั้งกึ่งหนึ่ง (9 คน) ส่วนอีก กึ่งหนึ่ง (8 คน) มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้สภา ของเมืองพัทยาไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะถูกรอบงำจากส่วนอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน 2 ครั้ง ได้แก่

1) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 โดยมีสาระสำคัญ ได้แก่ การปรับปรุงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเหตุผลที่ต้องประกาศใช้

⁸¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เมืองพัทยา, (ม.ป.ป.), [Online]: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เมืองพัทยา>, สืบค้นเมื่อ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2562.

เป็นพระราชกำหนดเนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาเป็นการด่วนเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาขึ้นแทนสมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับการแต่งตั้งและสมาชิกสภาจะสิ้นสุดลง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 จะต้องทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาอย่างช้าภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่สมาชิกสภาสิ้นสุดลง รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องประกาศใช้เป็นพระราชกำหนด

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2534 รวมถึงปรับปรุงบทบัญญัติบางประการให้มีความเหมาะสม

จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรับรองหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการของท้องถิ่นภายใต้หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งผลของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ส่งผลทำให้เมืองพัทยาที่เป็นการบริหารงานในรูปแบบผู้จัดการเมืองจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติขึ้นมาใช้บังคับใหม่ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของโครงสร้างองค์กร การบริหารและการดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของเมืองพัทยา เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยาฉบับใหม่ขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยาที่ใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

เมืองพัทยาในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ฉบับใหม่นี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างในการบริหารและดำเนินการของเมืองพัทยาแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 หลายประการด้วยกัน โดยที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองพัทยาฉบับใหม่ที่กำหนดให้เมืองพัทยาถูกจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีเขตพื้นที่ดำเนินการตามเขตเมืองพัทยาที่มีอยู่เดิม⁸²

⁸² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 7

สำหรับรูปแบบและโครงสร้างองค์กรการบริหารของเมืองพัตยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น ประกอบด้วย 1) สภาเมืองพัตยา และ 2) นายกเมืองพัตยา⁸³ มีที่มาจากจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้ง 2 องค์กร โดยมีความแตกต่างจากโครงสร้างขององค์กรการบริหารเมืองพัตยาเดิมที่ประกอบด้วยสภาเมืองพัตยาและปลัดเมืองพัตยาในรูปแบบผู้จัดการเมือง

สภาเมืองพัตยา ประกอบด้วย สมาชิกทั้งหมดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรจำนวน 24 คน⁸⁴ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง⁸⁵ โดยให้ยกเลิกรูปแบบสมาชิกสภาเมืองพัตยาที่มาจากแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติฉบับเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกคนต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั่นเอง สภาเมืองพัตยายังคงมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของเมืองพัตยาและควบคุมการบริหารงานที่อยู่ในหน้าที่ของนายกเมืองพัตยา

ในการดำเนินการของสภาเมืองพัตยานั้นให้มี “ประธานสภาเมืองพัตยา” ทำหน้าที่ดำเนินการประชุม โดยให้สภาเมืองพัตยาเลือกสมาชิกสภาจำนวน 1 คนทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัตยา และเลือกสมาชิกสภาจำนวน 2 คนทำหน้าที่เป็นรองประธานสภาเมืองพัตยา แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้ง⁸⁶ ทั้งนี้ ตำแหน่งประธานสภาเมืองพัตยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 ถือเป็นกรยกเลิกตำแหน่งนายกเมืองพัตยาซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการประชุมสภาเมืองพัตยาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดิม เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบของสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ให้เรียกตำแหน่งผู้ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมสภาท้องถิ่นว่า “ประธานสภา” และจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดิมได้กำหนดให้นายกเมืองพัตยามีอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัตยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ ในเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่มิได้มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของประธานสภาเมืองพัตยาไว้อีกต่อไป ทำให้ตำแหน่งประธานสภาเมืองพัตยาจึงมิได้เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการเช่นนั้น

นายกเมืองพัตยา เป็นองค์กรการบริหารของเมืองพัตยาที่ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 โดยให้ยกเลิกตำแหน่งปลัดเมืองพัตยาในรูปแบบผู้จัดการเมืองที่เคยถูกว่าจ้างจากสภาเมืองพัตยาให้ทำหน้าที่บริหารเมืองพัตยาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดิม รวมถึงเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบของฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน

⁸³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 มาตรา 8

⁸⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 มาตรา 9

⁸⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 มาตรา 15

⁸⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยา พ.ศ. 2542 มาตรา 22

และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรองจากตำแหน่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ ตำแหน่งผู้บริหารของเมืองพัทยาจึงได้เปลี่ยนจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยามาเป็นตำแหน่ง “นายกเมืองพัทยา” นั่นเอง

นายกเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขตเมืองพัทยา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้⁸⁷ และนายกเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน 4 คนเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเมืองพัทยาก็ได้⁸⁸ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเมืองพัทยาฉบับเดิมได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาในรูปแบบผู้จัดการเมืองให้ไปตามกฎหมายและตามความผูกพันในสัญญาจ้าง หมายความว่าปลัดเมืองพัทยาเดิมจะมีอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของสภาเมืองพัทยา แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยามาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับใหม่นั้น ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งหมายความว่านายกเมืองพัทยาสามารถที่จะดำเนินการดังกล่าวเองได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้⁸⁹

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนับถึงปัจจุบันจำนวนทั้งสิ้น 2 ครั้ง ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 เป็นการปรับปรุงบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ยกเลิกข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาเกินสองวาระติดต่อกันจะกระทำมิได้

2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในสมัยรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีสาระสำคัญ ได้แก่ บัญญัติให้มีข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาเกินสองวาระติดต่อกันจะกระทำมิได้ และแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาเมืองพัทยา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยา และผู้มีสิทธิเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยา

⁸⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 45

⁸⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 46

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48

การพ้นจากตำแหน่งนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาและที่ปรึกษา รวมทั้งการกระทำอันเป็นการต้องห้ามของนายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาและการกำกับดูแลเมืองพัทยา เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา และผู้ทำหน้าที่ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเมืองพัทยาที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียงแค่ 2 รูปแบบ คือ การจัดตั้งกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงและเมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศเท่านั้น ไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นเพิ่มขึ้นอีกเลย แต่ถึงแม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นก็ตาม ประเทศไทยก็ยังได้มีการศึกษาเพื่อจัดกลุ่มพื้นที่ที่อาจจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่⁹⁰

1. กลุ่มเมืองขนาดใหญ่ที่มีภารกิจปกติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Functions) เช่น เชียงใหม่ เชียงราย พิชณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี ชลบุรี ระยอง ภูเก็ต สงขลา-หาดใหญ่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และปัตตานี

2. กลุ่มเมืองที่มีภารกิจพิเศษ ซึ่งต้องการอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Functions) และการบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ เช่น กลุ่มเมืองการค้าชายแดน กลุ่มเมืองท่องเที่ยว กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม สนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบ และกลุ่มเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่มีศักยภาพที่สามารถยกระดับเป็นมหานครได้

จึงเชื่อได้ว่าต่อไปภายหน้าอาจมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นเพิ่มขึ้นในประเทศไทย ซึ่งในขณะนี้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ก็มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้สามารถปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับลักษณะพิเศษของแต่ละพื้นที่รวมทั้งให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมต่อไป

⁹⁰ รุ่งรัตนา เจริญจิตต์, แนวทางการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา, วารสารรัชต์ภาคย์ ปีที่ 11, ฉบับที่ 24, (2560), หน้า 47-48.

