



ค.ศ. ๒๕๓๖

# สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษอื่น ๆ

สป

JS

7153.3

ก2 ๙64

๑.3

๓.6

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น



## หมวดที่ 3

พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

## ลำดับที่ 6

เรื่อง เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษอื่น ๆ



## สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ลำดับที่ ๖ เรื่อง เมืองพญาและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๕-๑๖๖-๓

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

**ผู้เขียน** รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

**บรรณาธิการ** รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

**คณะผู้จัดทำ** รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

**ออกแบบปก** นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

**พิมพ์ที่** บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



## คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล

5. กรุงเทพมหานคร

**6. เมืองพญาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ**

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน

2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การคลังท้องถิ่น

4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นริศ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2547



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>บทนำ</b>	<b>1</b>
<b>1. แนวความคิดและรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ</b>	<b>2</b>
1.1 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
1.2 แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	4
1.3 ลักษณะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	6
1.4 ลักษณะของเขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	10
<b>2. เมืองพัทยา</b>	<b>13</b>
2.1 แนวคิดในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	13
2.2 โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	14
2.3 โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	22
<b>3. แนวโน้มการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่อื่น</b>	<b>26</b>
3.1 แนวคิดในการจัดตั้งเกาะสมุยให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	27
3.2 แนวคิดในการจัดตั้งภูเก็ตให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	28
3.3 แนวคิดในการจัดตั้งเกาะช้างให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	28
3.4 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่ชายแดน	30



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
4. คุณค่าและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ	30
5. แนวโน้ม ปัญหา และข้อเสนอแนะ	31
5.1 สภาพปัญหาของการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในประเทศไทย	31

## สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รูปแบบสภา-ผู้จัดการ)	17
แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมือง พัทยา พ.ศ. 2542 (รูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี)	24

## เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษอื่นๆ

### บทนำ

ในประเทศไทย เมื่อกล่าวถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การจัดบริการไฟฟ้า ประปา สร้างถนน การรักษาความสะอาด ฯลฯ ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหรือที่เรียกกันว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น ผู้คนโดยทั่วไปก็มักจะนึกถึงเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสองหน่วยงานหลังนั้นมีชื่อย่อที่คุ้นหูและเรียกกันจนติดปากว่า อบจ. และ อบต. เสียมากกว่า

ความคุ้นเคยกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว ทำให้สิ่งที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ไม่เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายนักในหมู่คนทั่วไป หรือหากจะรู้จักก็ไม่ได้รู้จักอย่างลึกซึ้งถึงที่มากที่สุดไปว่าทำไมพื้นที่นั้นจึงต้องเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และความพิเศษขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีลักษณะหรือจุดที่แตกต่าง





อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เป็นต้น อีกทั้งในประเทศไทยเองนั้น ก็มีพื้นที่ที่จัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเพียง 2 แห่ง คือ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร เท่านั้น จึงทำให้คนโดยทั่วไปยังรู้จักกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษน้อยลงไปอีก (ในกรณีกรุงเทพมหานครนั้น บางคนอาจไม่ทราบเสียด้วยซ้ำว่าเป็นการบริหารแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) ดังนั้น เป้าหมายหลักของสารานุกรมเล่มนี้ก็คือ ความพยายามที่จะคลี่คลายปัญหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดขอบข่ายความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในสารานุกรมเล่มนี้ ผู้เขียนขอละเว้นไม่กล่าวถึงหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษในเขตเมืองหลวงหรือนครหลวง เนื่องจากอยู่นอกเหนือขอบข่ายของงานชิ้นนี้ แต่อาจจะกล่าวอ้างอิงเฉพาะกรณีที่สำคัญๆ และจำเป็นที่จะต้องกล่าวให้เห็นภาพโดยรวมเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ในสารานุกรมฉบับนี้จึงจะเป็นการอธิบายพอสรุปให้เห็นภาพของแนวคิดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษว่ามีความเป็นมาอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเน้นในประเด็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย และจะได้กล่าวถึงการบริหารเมืองพัทยาซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ผู้คนรู้จักเป็นอย่างดีว่ามีโครงสร้างการบริหารหรือในสวนอื่นๆ ที่แตกต่างจากหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอย่างไรบ้าง

## 1. แนวความคิดและรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### 1.1 ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามหลักของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) คือ

การจัดระเบียบการปกครองซึ่งรัฐหรือส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งเดิมราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ซึ่งสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบและเข้าใจเป็นอย่างดีว่าสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### **(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ แต่ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอาจจะมีหลายประเภทก็ได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (นคร/เมือง/ตำบล) และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในแต่ละประเภทจะมีการกำหนดลักษณะหรือองค์ประกอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ คือ จะมีกฎหมายกำหนดวิธีการในการจัดตั้ง รูปแบบการบริหารจัดการ อำนาจหน้าที่ วิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การคลังและงบประมาณเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศ

### **(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะหรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็น

ท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นหรือเป็นท้องถิ่นที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงมีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เป็นต้น โดยลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นทำให้การใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปไม่เหมาะสม ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการคิดค้นหารูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการดังกล่าว

ความสำคัญของการศึกษาว่าด้วยแนวคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ก็คือ การที่จะพยายามทำความเข้าใจว่า ทำไมจึงต้องมีการปกครองรูปแบบนี้ และการปกครองในลักษณะดังกล่าวแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปอย่างไร การประเมินคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และรวมถึงการพิจารณาถึงแนวโน้มการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ซึ่งในสารานุกรมฉบับนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละหัวข้อต่อไป

## 1.2 แนวคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

แนวคิดในการบริหารพื้นที่ในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ เกิดขึ้นมาจากความคิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ได้เป็นองค์กรปกครองที่มีหน้าที่ดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทุกอย่าง หากแต่อาจเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บางอย่างก็ได้ ซึ่งปรากฏให้เห็นในต่างประเทศซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น

### (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีการกล่าวถึงเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในกฎหมายท้องถิ่น (ฉบับ พ.ศ. 2490) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย

#### 1.1 สหกรณ์ของเทศบาล (Co-operation of Local Public Entities)

คือ องค์การที่มีลักษณะคล้ายสหกรณ์้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล จัดตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบบริหารกิจการซึ่งเป็น กิจการร่วมกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล สหกรณ์ดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ **ประเภทแรก** สหกรณ์เฉพาะกิจ ประเภทนี้มีขอบเขตอำนาจจำกัดเฉพาะที่ได้ รับมอบหมาย เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การดับเพลิงและการ ศึกษาภาคบังคับ **ประเภทที่สอง** สหกรณ์บริหารร่วมกัน ในกรณีนี้ จังหวัดกับเทศบาลที่มาร่วมกันเป็นสหกรณ์จะร่วมกันบริหาร กิจการในอำนาจและหน้าที่ และ **ประเภทที่สาม** เป็นการร่วมกัน ปฏิบัติภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลที่เกี่ยวข้อง

1.2 องค์การบริหารทรัพย์สิน (Property Ward) คือ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลหรือองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้จัดการทรัพย์สินขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น เช่น ป่าไม้ การชลประทานตามลำคลอง แหล่งน้ำพุ ร้อนและน้ำแร่ เป็นต้น

1.3 สหการโยธาและการพัฒนา (Local Development Corporation) คือสหกรณ์ที่จัดตั้งโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันมากกว่า 1 แห่ง เพื่อพัฒนาถนน แม่น้ำ ภูเขาหรือพัฒนาพื้นที่ในเขตที่ กำหนดขึ้น เช่น การสร้างเมืองใหม่หรือเมืองอุตสาหกรรม เป็นต้น

## (2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศฝรั่งเศส

2.1 การบริหารเขตเมืองใหญ่ การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และ เมือง Marseille<sup>1</sup> แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล

<sup>1</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546), น. 113.

เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ฉบับเดียวกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง โดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่างๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

2.2 มหานครปารีส การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (มหานครปารีส) เมืองปารีสมี 2 สถานะพร้อมๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล (Commune) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) โดยสภาเมืองปารีส ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 163 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

จากตัวอย่างที่กล่าวมาพอสังเขปนั้น หากพิจารณาจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีความแตกต่างไปจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโครงสร้างการบริหาร และในส่วนของพื้นที่ที่จะบริหารในรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### 1.3 ลักษณะการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จากที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ด้วยผลสืบเนื่องมาจาก “ลักษณะเฉพาะ” ของท้องถิ่นนั้นๆ และด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กับพื้นที่ทั่วประเทศไม่มีความเหมาะสมกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ดังกล่าว จึงจำเป็นต้อง “ออกแบบ” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น เพื่อให้รับผิดชอบภารกิจนี้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

**(1) การมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น**

การมีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ โดยการมีโครงสร้างที่ต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ที่มีการนำเอารูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City - Manager) ซึ่งเป็นการนำรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้

**(2) การกำหนดที่มาของผู้บริหาร**

“ผู้บริหารท้องถิ่น” เป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญที่จะเป็นผู้ผลักดันให้พื้นที่มีความเจริญ ประชาชนอยู่ดีมีสุข ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง<sup>2</sup> ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

<sup>2</sup> ในปัจจุบันประเทศไทยกำลังพยายามให้มีการเลือกผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงทั้งหมด

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และผู้บริหารที่มาจากการว่าจ้างมืออาชีพ  
ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา ตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นต้น

### (3) การมีอำนาจหน้าที่ในทางการบริหารกิจการสาธารณะที่แตกต่าง จากท้องถิ่นอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่าง  
จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่น  
และดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบาง  
ประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดอำนาจ  
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่างๆ เช่น กรณีเมืองพัทยา  
เนื่องจากเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่  
ให้กับเมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน **“การควบคุม  
และส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว”** ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

### (4) รายได้

ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดควรที่จะบริหาร  
จัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญ  
ที่สุดก็คือประเด็นเรื่อง “รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น” ที่จะต้องมีมาก  
พอที่จะบริหารจัดการเองได้ ทั้งนี้ เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพทางรายได้ที่  
พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนแล้ว ท้องถิ่น  
นั้นก็จะต้องยังพึ่งพารัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งนั่นก็ย่อม  
หมายความว่าท้องถิ่นดังกล่าวก็จะยังขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง

**(5) การมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น**

“การบริหารงานบุคคล” ขององค์กรที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ที่มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่นอื่น คือ กรุงเทพมหานคร มี คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก. กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าที่เป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัว<sup>3</sup> ในการบริหารมากขึ้น

**(6) ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้อำนาจกำกับดูแลมีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น**

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้อำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ในประเทศเกาหลีใต้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยเองนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่

<sup>3</sup> อัตรากำลังพนักงานเทศบาลเมืองพัทยา ทั้งพนักงานและลูกจ้างมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,182 คน ข้อมูลเมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2546 จาก **บรรยายสรุปเมืองพัทยา** (กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองพัทยา, 2546)





ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจจะมีลักษณะอื่นๆ ได้อีก ทั้งนี้ เป็นไปตามการจัดรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้มากที่สุด

#### 1.4 ลักษณะของเขตพื้นที่ที่มีการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

โดยหลักการแล้ว การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศ หรืออาจจะมีเหตุผลความจำเป็นอย่างอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นจะต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น เป็นการปกครองที่เน้นหนักในด้านของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ โดยลักษณะที่พบเห็นโดยทั่วไปได้แก่การปกครองในพื้นที่ๆ มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

### (1) เขตนครหลวงหรือเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวง

โดยทั่วไปแล้ว การปกครองในเขตนครหลวงของประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบปกติทั่วไปเนื่องด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างสังคม อาชีพ จำนวนประชากร ภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ ทำให้เขตการปกครองในนครหลวงมักจะแตกต่างจากเขตการปกครองในรูปแบบอื่นๆ ยกตัวอย่างสำหรับในประเทศไทยเอง คือ กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างองค์กรที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ กล่าวคือ มีสภากรุงเทพมหานคร (โดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) มีสภาเขต (สมาชิกสภาเขต) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง โดยเขตพื้นที่ที่เป็นเมืองหลวงของประเทศจะเป็นบริเวณที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จึงทำให้มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่อพยพโยกย้ายเข้ามาเป็นประชากรแฝง(มิได้แจ้งย้ายที่อยู่กับสำนักทะเบียนราษฎร) ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางด้านการทำงาน การศึกษา ฯลฯ (ในเขตกรุงเทพมหานคร) ทำให้การจัดรูปแบบการบริหารจัดการต้องแตกต่างไปจากพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาได้ การจัดรูปแบบการบริหารจัดการเมืองหลวงจึงต้องคำนึงถึงศักยภาพในการจัดการกับปัญหาของเมืองหลวงได้ดี ต้องเป็นรูปแบบที่มีความคล่องตัวสูง เมืองหลวงที่มีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร กรุงปารีส (ประเทศฝรั่งเศส) และมหานครโตเกียวของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

### (2) เขตพื้นที่ชายแดน

เขตพื้นที่หรืออาณาบริเวณที่เป็นชายแดน เป็นพื้นที่ที่มักจะเสี่ยงต่อการประสบกับปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาด้านความมั่นคง ดังนั้น ในการบริหารปกครองพื้นที่ส่วนนี้จึงมีความละเอียดอ่อนเป็นพิเศษ กล่าวคือ หน่วยงานที่เข้าไปดูแลในพื้นที่ควรจะมีอำนาจบางประการที่



จะสามารถตัดสินใจในการดำเนินการที่ทันเวลาที่เมื่อเกิดวิกฤติการณ์บางอย่างขึ้น เพื่อให้สามารถรับมือกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้

ในกรณีการบริหารจัดการเขตพื้นที่ในลักษณะดังกล่าวนี้ มีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและอาจสามารถนำมาปรับใช้ในเขตบริเวณพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยได้ก็คือ การปกครองแบบ “เขตแขวง” หรือ “ภาค” (Regions) ในประเทศอิตาลี ซึ่งมีตัวอย่างเช่น เขตเกาะซิซิลี ซึ่งมีปัญหาในด้านของการก่อความไม่สงบเกี่ยวกับการแยกตัวเป็นเอกราช หรือในกรณีของเขตวาลเด ดาโอस्ता ที่มีเขตปลอดศุลกากร มีพลเมืองที่พูดภาษาฝรั่งเศส และภาษาฝรั่งเศสกับภาษาอิตาลีใช้ได้เท่ากันในเรื่องเรียนและในทางการบริหาร เป็นต้น

### (3) แหล่งท่องเที่ยว

เขตพื้นที่บริเวณที่เป็นเมืองท่องเที่ยววนั้น มักจะมีการกระจุกตัวของประชากรอยู่ในบริเวณที่เป็นศูนย์รวมการบริการการท่องเที่ยว หรือในพื้นที่ที่มีสถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งในพื้นที่ส่วนนี้จะมี ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าส่วนอื่นของพื้นที่ ลักษณะของการดำเนินชีวิตของประชาชนก็จะมี ความแตกต่างจากในพื้นที่ส่วนอื่น ทำให้ความต้องการในการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานก็ต่างกันไปด้วยกับพื้นที่ส่วนอื่น ด้วยเหตุนี้ เมืองท่องเที่ยวหลายแห่งจึงมักมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นเพื่อให้ดูแลพื้นที่นี้เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม

### (4) พื้นที่เกาะและชนบท

เกาะและพื้นที่ชนบทที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ห่างไกลความเจริญนั้น มักจะเป็นพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในเรื่องการให้บริการกับประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนั้น ความต้องการในเรื่องของการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานยังมีอยู่มาก การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้มีหน้าที่รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนือไปจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นเรื่องที่สมควร

อย่างยิ่ง แต่ทั้งนี้ ความแตกต่างในเรื่องลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ การดำเนินชีวิตของประชาชน จำนวนประชากร ฯลฯ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จากที่กล่าวมาตั้งแต่ตอนต้นว่าในประเทศไทยมีพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเพียง 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีสถานะทางเศรษฐกิจสูง อย่างไรก็ตาม ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะเมือง พัทยาเพราะในส่วนของกรุงเทพมหานครนั้น มีรายละเอียดอยู่ในสารานุกรม หมวดที่ 3 ลำดับที่ 6 แล้ว และในส่วนหลังจะกล่าวถึงแนวโน้มของการจัดตั้งพื้นที่เป็นรูปแบบพิเศษอื่นๆ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาไว้บ้างพอสมควร

## 2. เมืองพัทยา

### 2.1 แนวคิดในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หากจะกล่าวถึง “พัทยา” แล้ว ผู้คนโดยส่วนมากก็จะนึกถึงในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวชายทะเลที่อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก อีกทั้งมีเส้นทางการเดินทางที่สะดวกรวดเร็ว และนึกถึงความเป็นเมืองท่องเที่ยวที่เต็มไปด้วยชาวต่างประเทศ สถานบันเทิงยามราตรีประเภทผับ ดิสโก้เธค รวมถึงนิกภาพของผู้คนที่อพยพเข้ามาทำงานด้านการบริการการท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น

ในทางการบริหารแล้ว “เมืองพัทยา” คือ หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยยกยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ โดยเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของรัฐบาลสมัยนั้น ก็เพื่อที่จะทดลองนำเอาระบบการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือ

ที่เรียกกันว่า รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ที่เทศบาลหลายแห่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้ยื่อนำมาทดลองใช้ในประเทศไทย โดยหากเป็นไปตามระบบของประเทศ สหรัฐอเมริกานั้น จะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น (local council) และ ส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดหาว่าจ้างผู้ที่มีความเหมาะสมมาเป็นผู้จัดการเมือง กล่าวคือ สภาจะเป็นผู้ว่าจ้างผู้จัดการซึ่งจะอยู่ในวาระที่กำหนด เช่น 2 ปี หรือ 4 ปี ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารจะมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดภัยจากการเมือง

เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น ในส่วนต่อไป ผู้เขียนจะอธิบายโครงสร้างการบริหาร เมืองพัทยาตามกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาในรูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City Manager) ซึ่งเป็นรูปแบบเดิมที่ใช้หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง พัทยา พ.ศ. 2521 และ โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อ 2.2 และ 2.3 ตามลำดับ

## 2.2 โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

### (1) โครงสร้างการบริหารงานภายใน

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

- **สภาเมืองพัทยา** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 17 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน และประเภทที่สอง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน โดย

สมาชิกทั้งสองประเภทจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทั้งนี้ ภายหลังจากการเลือกตั้งสภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเมืองพัทยาและเป็นประธานสภาเมืองพัทยาในเวลาเดียวกัน โดยนายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปีแต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้ โดยสภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- ▶ วางนโยบายและอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา
- ▶ พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ
- ▶ แต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภาหรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมือง พัทยาหรือ ปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

● ปลัดเมืองพัทยา ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา จะมี ปลัดเมืองพัทยาเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยจะมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา (และอาจจะมีการจ้างปลัดเมืองพัทยาจำนวนไม่เกินสองคนเข้ามาทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาด้วยก็ได้) โดยอายุในการจ้างปลัดเมืองพัทยามีคราวละ 4 ปี ซึ่งผู้ที่จะสามารถได้รับการว่าจ้างให้มาเป็นปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยานี้จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี **สอง** ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่า



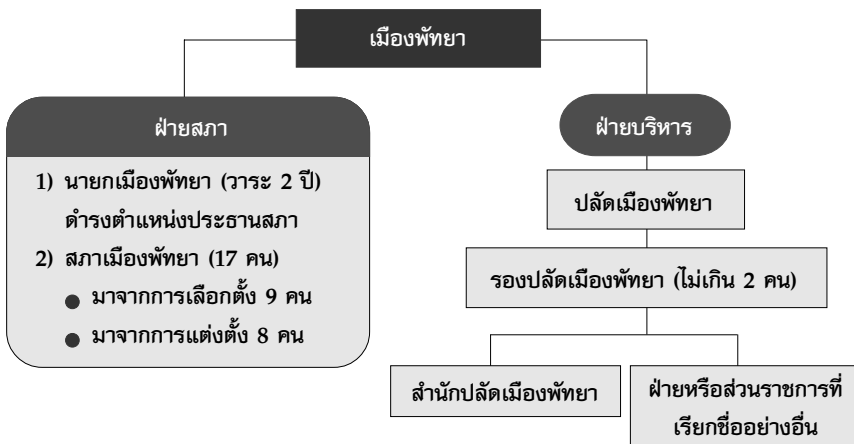
ด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และ**สาม** เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยานั้น ประกอบด้วย

- ▶ ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- ▶ บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- ▶ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- ▶ ปฏิบัติตามกฎหมาย กฏ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ
- ▶ รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- ▶ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
- ▶ ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่ได้บัญญัติตามกฎหมาย

ทั้งนี้ โครงสร้างการบริหารราชการเมืองพัทยานั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รูปแบบสภา-ผู้จัดการ)



## (2) อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- การรักษาความสงบเรียบร้อย
- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ



- การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมรีสอร์ท และสถานบริการอื่น
- การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

### (3) การบริหารการเงินและงบประมาณ

ในการอธิบายเกี่ยวกับระบบการบริหารการเงินและงบประมาณของเมืองพัทยานี้ จะแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ รายได้ และรายจ่าย ดังนี้

- **รายได้ของเมืองพัทยา** ที่มาของรายได้ของเมืองพัทยานั้นมาจากแหล่งที่มาหลักๆ ได้แก่ **หนึ่ง** รายได้ที่เมืองพัทยাজัดเก็บเอง ประกอบด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ ภาษีน้ำมัน และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล **สอง** เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

- **รายจ่ายของเมืองพัทยา** ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้การจ่ายเงินของเมืองพัทยาต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น โดยเมืองพัทยามีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- เงินเดือน
- ค่าจ้างประจำ
- ค่าจ้างชั่วคราว
- ค่าตอบแทน
- ค่าใช้สอย
- ค่าวัสดุ

- ค่าครุภัณฑ์
- ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- เงินอุดหนุน
- ใช้จ่ายตามข้อผูกพัน
- ใช้จ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติกำหนด

#### (4) การบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเมืองพัทยาเรียกว่า “พนักงานเมืองพัทยา” มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยา ทั้งนี้ ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

ทั้งนี้ พนักงานเมืองพัทยาจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่งมีคณะกรรมการวิสามัญ อีก 2 คณะได้แก่ **หนึ่ง** คณะอนุกรรมการ (อ.ก.ท.) วิสามัญ พิจารณาวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของพนักงานเทศบาล และพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วยอนุกรรมการ 19 คน ซึ่งมีตัวแทนจากราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และ**สอง** คณะอนุกรรมการ (อ.ก.ท.) วิสามัญ พิจารณากำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเปลี่ยนสายงานและการต่ออายุราชการของพนักงานเทศบาลและพนักงานเมืองพัทยา ประกอบด้วยอนุกรรมการ 15 คน ซึ่งมีตัวแทนจากราชการส่วนกลางและสมาคมสันนิบาตแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ในระดับจังหวัด พนักงานเทศบาลยังอยู่ภายใต้การดูแลของคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดชลบุรี (อ.ก.ท.จังหวัดชลบุรี) อีกด้วย



## (5) สภาพปัญหาในการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

แม้ว่าจะมีการพยายามคิดค้นและแสวงหาแนวทางเพื่อการพัฒนา รูปแบบการบริหารราชการเมืองพัทยารูปแบบสภา-ผู้จัดการขึ้นมา เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการบริหารพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ มีระดับความเจริญด้านการท่องเที่ยวค่อนข้างสูงดังเช่นกรณีเมืองพัทยานี้ อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดของการบริหารเมืองพัทยาในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษระบบสภา-ผู้จัดการเมืองนี้ก็ต้องประสบกับปัญหาหลายประการ ได้แก่

### 5.1 ปัญหาด้านความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมือง (สภา) กับฝ่าย

**บริหาร** กล่าวคือ หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วก็จะพบว่า ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาก็คือประธานสภา อันเป็นตำแหน่งทางฝ่ายสภามีใช่ฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจฝังความรู้สึกในความเคยชินของสังคมไทยว่า เวลาพูดถึง “นายก” ก็จะนึกถึงหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในขณะที่ปลัดเมืองพัทยานั้นโดยแท้จริงเป็นฝ่ายบริหาร แต่ด้วยความเคยชินกับคำว่า “ปลัด” เช่น ปลัดกระทรวง ปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นตำแหน่งของหัวหน้าข้าราชการประจำซึ่งต้องทำงานตามนโยบายของฝ่ายการเมือง หรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร เมื่อเป็นเช่นนี้ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในการบริหารงานของเมืองพัทยาน่าใครกันแน่ที่เป็นผู้บริหารเมืองพัทยา

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ในระยะที่มีการริเริ่มนำเอาระบบการปกครองแบบสภา-ผู้จัดการเมืองเข้ามาทดลองใช้ในเมืองพัทยานั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นมีผู้บริหารที่เป็นมืออาชีพและมีเสถียรภาพพอสมควรในการดำรงตำแหน่ง อีกทั้งได้

ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาทำงานให้กับหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติแล้วโดยมากจะประสบกับปัญหาการขาดแคลนบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวเข้ามาทำหน้าที่บริหารเมืองพัทยาอย่างมีประสิทธิภาพ

**5.3 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของขนาดพื้นที่เมืองพัทยา** โดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภา-ผู้จัดการเมือง หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า City- Manager นั้น เป็นรูปแบบที่ใช้บริหารในพื้นที่ที่มีขนาดเล็กหรือขนาดปานกลาง แต่ในกรณีของเมืองพัทยาซึ่งนับว่าเป็น “เทศบาลนคร” อีกแห่งหนึ่ง จึงนับว่าเป็นพื้นที่ที่ขนาดใหญ่จนเกินการบริหารในรูปแบบดังกล่าวนี้ที่จะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**5.4 การบริหารของเมืองพัทยามีได้ใช้รูปแบบของสภา-ผู้จัดการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ** กล่าวคือ การบริหารรูปแบบดังกล่าวในสหรัฐอเมริกาสภาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ระบบแบบที่ใช้ในพัทยานั้น สภามีที่มาจากการเลือกตั้งกึ่งหนึ่ง (9 คน) ส่วนอีกกึ่งหนึ่ง (8 คน) จะมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้สภาของเมืองพัทยาไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะถูกครอบงำจากส่วนอื่นที่ทำหน้าที่กำกับดูแล

จากตัวอย่างเหตุผลที่กล่าวมานั้น การบริหารเมืองพัทยาจึงต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้ จนในปัจจุบัน การบริหารจึงเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

## 2.3 โครงสร้างเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2542

### (1) โครงสร้างการบริหารงานภายใน

ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาใหม่ โดยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานี้ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยานั้นจะประกอบด้วย หนึ่ง สภาเมืองพัทยา และสอง นายกเมืองพัทยา

● **สภาเมืองพัทยา** ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมือง พัทยา<sup>4</sup> นอกจากนี้ ยังมีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุม และงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัชยามอบหมาย

● **นายกเมืองพัทยา** สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยาจะมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยหลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยนายกเมืองพัทยาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง และจะดำรง

<sup>4</sup> มาตรา 26 และ 27 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

ตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 4 คน

ทั้งนี้ คุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเมืองพัทยาจะต้องประกอบด้วย

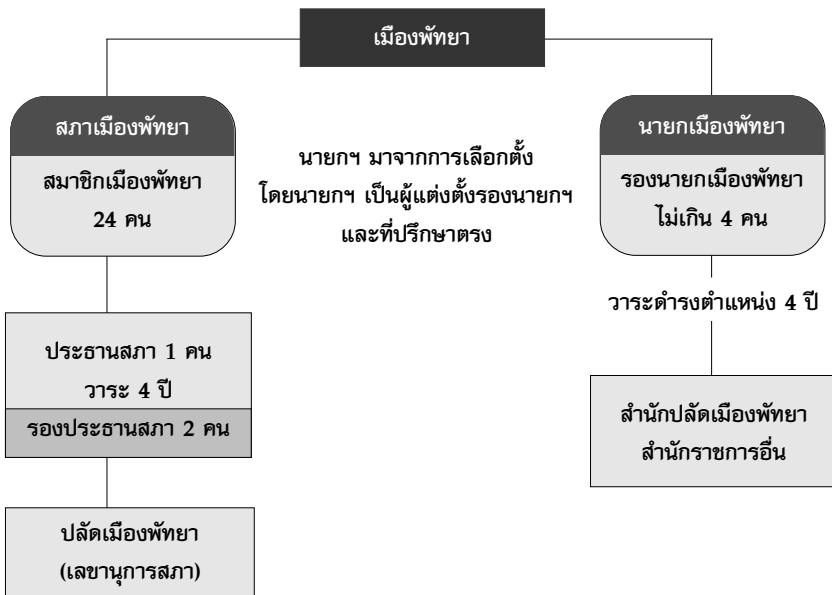
- มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาในวันสมัครรับเลือกตั้งและได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ให้เมืองพัทยาในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี โดยนายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>5</sup>
- กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษา
- วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรี

<sup>5</sup> มาตรา 48 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยา ออกเป็น<sup>6</sup>

- 2.1 สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพัทยาจากนายกเมืองพัทยา และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพัทยามอบหมาย
- 2.2 ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพัทยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (รูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี)



<sup>6</sup> มาตรา 54 - 56 เรืองเดียวกัน.

## (2) อำนาจหน้าที่

ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การรักษาความสงบเรียบร้อย
- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
- การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- การจัดการจราจร
- การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา



### (3) การบริหารงานบุคคล

ระบบการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยานั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเมืองพัทยาเรียกว่า “พนักงานเมืองพัทยา” มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยา ทั้งนี้ ระเบียบพนักงานเมืองพัทยานั้นจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพัทยานี้มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา เรียกว่า “คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา” ซึ่งประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรีจำนวนสามคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (3) ผู้แทนเมืองพัทยาจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยาซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

### 3. แนวโน้มการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในเขตพื้นที่อื่น

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เนื่องจากพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็มีความแตกต่างกันหลากหลายกันออกไป ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรูปแบบที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยที่เป็นพื้นฐานระดับรากหญ้า ความคิดในการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษใน

ประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นในพื้นที่หลายพื้นที่ ได้แก่

### 3.1 แนวคิดในการจัดตั้งเกาะสมุยให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

“อำเภอเกาะสมุย” เป็นอำเภอหนึ่งในจังหวัดสุราษฎร์ธานี พื้นที่ของอำเภอเกาะสมุยประกอบด้วย เกาะสมุย เกาะพลวง เกาะแตน แต่เฉพาะพื้นที่เกาะสมุยแห่งนี้มีสถานะเป็น “เทศบาลตำบล” ทั้งเกาะ<sup>7</sup> แต่อย่างไรก็ตามเมื่อก้าวถึงเกาะสมุยนั้น แทบทุกคนจะไม่นึกถึง “ความเป็นอำเภอหรือความเป็นเทศบาลเกาะสมุย” หากแต่กลับจะนึกถึง “ความเป็นสถานที่ท่องเที่ยวธรรมชาติทางทะเล” ที่มีชื่อเสียงโด่งดัง มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศเข้าไปอย่างมหาศาล มีรายได้ทางการท่องเที่ยวสูงเป็นอันดับต้นๆ ในบรรดาสถานที่ท่องเที่ยวในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม จากสภาพของการเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง ปัญหาที่พบสำคัญในการบริหารจัดการเกาะสมุย อาทิเช่น ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรม ปัญหาประชากรแฝง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่ริมหาด ปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานค่าบริการการท่องเที่ยว เป็นต้น เหตุดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่โดยตรงคือ เทศบาลตำบลเกาะสมุยไม่สามารถแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและทันต่อปัญหา รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะผลักดันให้เกาะสมุยเป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น

<sup>7</sup> รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารจัดการเทศบาลตำบลเกาะสมุยนั้น มีการศึกษาอย่างละเอียดใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “การศึกษาสภาพปัญหาแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย”, รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546)



### 3.2 แนวคิดในการจัดตั้งภูเก็ตให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

“จังหวัดภูเก็ต” เป็นพื้นที่ที่มีการกล่าวถึงเป็นอย่างมากในการที่จะปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยมีการศึกษาและการสัมมนาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดรูปการปกครองดังกล่าวอยู่หลายครั้ง<sup>8</sup> โดยการพิจารณาว่าจังหวัดภูเก็ตมีสภาพพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง รายได้ของประชากรค่อนข้างมาก มีนักท่องเที่ยวเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก อีกทั้งมีปัญหาอย่างมากมาย อาทิเช่น ปัญหาประชากรแฝง ปัญหายาเสพติด ปัญหาการค้าอาชญากรรมข้ามชาติ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม การตัดสินใจให้ภูเก็ตบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้นก็ยังมีได้เกิดขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันที่มีการบริหารงานของจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งก็ยิ่งต้องชะลอนโยบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามไปด้วย

### 3.3 แนวคิดในการจัดตั้งเกาะช้างให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

“เกาะช้าง” เป็นเขตการปกครองที่มีสถานะเป็นอำเภอหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดตราด หากแต่เป็นอำเภอซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอำเภอทั่วไปในประเทศไทยเพราะมีพื้นที่ที่เป็นเกาะขนาดใหญ่ (อันดับสองของประเทศรองจากเกาะภูเก็ต) อยู่ห่างออกไปจากชายฝั่งทะเล ทั้งนี้ บนเกาะช้างก็มีหน่วยการปกครองลักษณะเช่นเดียวกับเขตพื้นที่อื่นๆ ทั่วไป อันประกอบด้วย หน่วยราชการส่วนกลาง อาทิเช่น ตำรวจ ป่าไม้ ฯลฯ หน่วยราชการส่วนภูมิภาค เช่น อำเภอ ฯลฯ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะ

<sup>8</sup> งานหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของจังหวัดภูเก็ต คือ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต”, รายงานการวิจัย (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2541)

ข้าง ซึ่งมีพื้นที่ครอบคลุมอาณาบริเวณที่มีสถานที่ท่องเที่ยวต่างๆ ตั้งอยู่ และองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ ซึ่งส่วนมากของพื้นที่จะเป็นอาณาบริเวณที่เป็นพื้นที่เกษตรกรรมและเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนชาวเกาะช้าง และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเกาะช้างนับว่าเป็นสถานที่ท่องเที่ยวด้านธรรมชาติที่มีชื่อเสียงในอันดับต้นๆ ของประเทศไทย ในด้านของความงดงามของท้องทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ อีกทั้งยังเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศนิยมเข้ามาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้มีแนวคิดจัดตั้งองค์การรูปแบบพิเศษเข้ามาดูแล และเข้ามาบริหารจัดการในด้านต่างๆ เช่น ด้านการรักษาและดูแลสภาพแวดล้อม โดยองค์การนั้น จะมีคณะกรรมการบริหารและมีผู้บริหารที่มาจากทางเจ้าเมืองอาชีพ เข้ามาบริหารจัดการ เพื่อให้เกาะช้างยังคงรักษาสภาพแวดล้อมที่งดงามเอาไว้ได้

องค์การรูปแบบพิเศษที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลเกี่ยวกับการบูรณาการด้านการท่องเที่ยวในเกาะช้างคือ “องค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน” (อพท.) ซึ่งมีสถานะภาพเป็น “องค์การมหาชน” โดยสถานะภาพดังกล่าวนี้ส่งผลให้องค์การดังกล่าวแตกต่างไปจากหน่วยราชการทั่วไป คือ มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทั้งระบบการบริหารงานทั่วไป ระบบการบริหารการเงิน ฯลฯ ทั้งนี้ หน้าที่หลักของ อพท. ได้แก่ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาและรักษาสภาพแวดล้อมเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน และประสานงานการบริหารจัดการการท่องเที่ยวระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการการท่องเที่ยว เป็นต้น



### 3.4 การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในเขตพื้นที่ชายแดน

แนวคิดในการจัดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในบริเวณพื้นที่ชายแดนนั้นมีขึ้นในภาคเหนือ ตัวอย่างเช่น จังหวัดเชียงราย สืบเนื่องจากบริเวณชายแดนจังหวัดเชียงรายนั้น มีนักท่องเที่ยวเข้าไปเป็นจำนวนมาก หน่วยงานราชการซึ่งโดยมากมักตั้งสำนักงานอยู่ในอำเภอเมืองจึงเกิดการบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ประกอบกับบริเวณพื้นที่ชายแดนก็มีองค์กรท้องถิ่นที่รับผิดชอบอยู่ทำให้เกิดแนวความคิดในการให้บริเวณนี้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน ก็ได้มีการตั้งพื้นที่พิเศษ เช่น เขตปลอดศุลกากร เป็นต้น ซึ่งจังหวัดเชียงรายมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลอยู่

## 4. คุณค่าและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

หากจะเปรียบประเทศไทยว่าเป็นเสมือนครอบครัวหนึ่งซึ่งมีลูกหลายคน โดยเปรียบลูกๆ ว่าเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลูกแต่ละคนนั้นเมื่อเกิดออกมาแล้วก็อาจจะมีบ้างที่คล้ายคลึงกัน หรือบางคนอาจจะแตกต่างกันผิดที่ผิดนั้นเอง ไม่ว่าจะเป็นในด้านของลักษณะทางกายภาพ ได้แก่ ความสูงต่ำ ผิวพรรณดำขาว ผอมตรงผมหยิก และในด้านของศักยภาพความสามารถ ได้แก่ หลายคนอาจจะเรียนหนังสือไม่ดี ในขณะที่อีกคนเรียนหนังสือเก่ง เป็นต้น หรือเช่น หลายคนอาจจะมึนรูปร่างหน้าตาที่คล้ายกัน แต่มีบางคนที่แตกต่างกัน ความสามารถ มีศักยภาพ และมีวิถีในการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกัน หรือบางคนอาจจะคล้ายคลึงกัน

การเปรียบเทียบดังกล่าวก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบประเทศไทยว่าเป็นครอบครัวซึ่งประกอบด้วย พ่อแม่และลูกๆ พ่อแม่ก็คือ รัฐบาลกลาง ใน

ขณะที่ลูกๆ ก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งบรรดาลูกๆ นั้นก็ต่างมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นลักษณะทางกายภาพ ลักษณะของศักยภาพความสามารถ จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าด้วย “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นี้ขึ้น

โดยคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ก็เพื่อที่จะช่วยในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะให้ลุล่วง และสามารถดำเนินการตัดสินใจได้อย่างอิสระและมีความรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อปัญหา อีกทั้ง เพื่อที่จะให้มีการพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ได้อีกด้วย

## 5. แนวโน้ม ปัญหา และข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในสารานุกรมเล่มนี้จะได้เห็นว่าและเมื่อพิจารณาอย่างถ่องแท้แล้วก็จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นแนวคิดที่มีคุณค่าและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำมาใช้บริหารจัดการท้องถิ่นให้บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การบริหารด้วยแนวคิดดังกล่าวก็ยังมีข้อสงสัยว่าเป็นปัญหาในด้านของกระบวนการของการนำมาปรับใช้ รวมถึงทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวคิดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษยังประสบกับปัญหาบางประการ และมีแนวโน้มในอนาคตดังต่อไปนี้

### 5.1 สภาพปัญหาของการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

“การปกครองท้องถิ่น” เป็นหน่วยทางการปกครองบริหารที่ได้รับการรับรองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็น “พิเศษ” นั้น เป็นภาระหน้าที่ที่ควรจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในสภาวะที่รัฐบาลสมัยปัจจุบันมีนโยบายในการสร้างความเข้มแข็งให้กับราชการ



ส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา และการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา ที่เรียกกันจนติดปากว่า “ผู้ว่าซีอีโอ” มาใช้ ยิ่งส่งผลกระทบต่อสถานะและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากตามไปด้วย

อย่างไรก็ตาม แนวโน้มในการนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมาใช้ในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีสิ่งที่กระทบอยู่ 2 ประการคือ

### (1) แนวนโยบายของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาแล้วว่า ตัวนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบัน (นายทักษิณ ชินวัตร) ที่ต้องการจะแก้ปัญหาและปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานในระดับจังหวัดมีความเข้มแข็งและสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น จึงได้มีการนำระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อพัฒนามาใช้ แม้ว่าการบริหารงานในรูปแบบของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO. นี้ จะไม่กระทบกระเทือนต่อสภาพและบทบาทความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในด้านของความรู้ความเข้าใจของประชาชนก็อาจจะเป็นสิ่งที่ทำให้กระบวนการในการพัฒนาการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบากมากขึ้น อันเนื่องมาจาก “ความสับสน” ในบทบาทระหว่างราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) กับราชการส่วนท้องถิ่น

การให้ความสำคัญต่อ “การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น” เป็นสิ่งที่มีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นว่าจะมีทิศทางเป็นไปเช่นไร ยกตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลใดให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น ก็จะมีการศึกษาหรือตัดสินใจในแนวทางที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะจัดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศ กล่าวคือ มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางตรงเหมือนกัน เป็นต้น

## (2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขาดความชัดเจน

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีวิวัฒนาการความเป็นมาที่ยาวนาน หากแต่ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา การปกครองในลักษณะดังกล่าวก็เป็นการปกครองที่เป็นท้องถิ่นรูปแบบสมบูรณ์บ้าง ไม่สมบูรณ์บ้าง ขึ้นกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงระยะเวลาเกือบ 10 ปีที่ผ่านมา มีการพัฒนาให้ท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นซึ่งเป็นการพัฒนาตามอารยะประเทศประชาธิปไตยตะวันตกทั้งหลาย อาทิ การยุบเลิกสุขาภิบาล<sup>9</sup> (เพราะขัดต่อรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง) หรือการยกเลิกการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวก 2 ใบ ในฐานะของผู้ว่าฯ และนายก อบจ. เป็นต้น

กระนั้นก็ตาม ก็จะได้เห็นว่าก็ยังมีการถกเถียงเกี่ยวกับการให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายนอก เช่น การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบรวมหรือยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกระแสที่ออกมาไม่ได้ขาด ด้วยเหตุนี้ จึงอาจจะกล่าวได้ว่าโครงสร้างภายนอกและการจัดระดับของการปกครองท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังจะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มที่จะคลี่คลายมากขึ้น มีการจัดโครงสร้างที่ชัดเจนขึ้น คือ เป็นระบบ 2 ชั้น ชั้นบนเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนชั้นล่างเป็นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็ทำให้ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มชัดเจนและคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นตามลำดับ

<sup>9</sup> การยุบเลิกสุขาภิบาลนั้น สืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 285) ได้บัญญัติเอาไว้อย่างชัดเจนว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”





### (3) ทศนคติของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

จากที่กล่าวมาแล้วว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นใน “รูปแบบพิเศษ” ในประเทศไทยนั้นมีเพียง 2 พื้นที่ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพญา โดยที่ผู้คนรู้จักก็คือ การบริหารเมืองพญาที่เป็นในรูปแบบของสภา-ผู้จัดการเมือง อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของเมืองพญาดังกล่าวที่มีการบริหารงานที่ล้มเหลว ก็ส่งผลให้การจัดการรูปแบบท้องถิ่นพิเศษนั้นไม่ได้รับการยอมรับ ซึ่งนำไปสู่ความเชื่อและทัศนคติของประชาชนที่ว่า หน่วยการปกครองควรมีมาตรฐานที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั้งประเทศยิ่งขึ้นไปอีก

## 5.2 แนวโน้มของการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาและค้นคว้าเอกสารตำราที่ศึกษาและอธิบายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น สิ่งหนึ่งที่สังเกตเห็นได้อย่างชัดเจน คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นประเด็นที่มีคนศึกษาค้นขาน้อยในแวดวงนักวิชาการท้องถิ่นไทย ซึ่งเหตุผลประการสำคัญก็สืบเนื่องมาจากว่าผู้คนมักให้ความสนใจต่อการปกครองท้องถิ่นที่เป็นโครงสร้างในภาพรวมใหญ่ของประเทศมากกว่า อีกทั้ง ในช่วงที่ผ่านมาโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยก็ยังไม่มีความชัดเจนที่มากพอ ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการตัดสินใจเกี่ยวกับประเด็นที่มาของฝ่ายบริหาร (จนในท้ายที่สุดก็นำมาซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง) ดังที่กล่าวถึงไปแล้วในข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในไม่ช้าแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะกลับมาได้รับความสนใจอีกครั้ง เนื่องจากว่า ในปัจจุบันโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มที่จะมีความชัดเจนมากขึ้น อีกทั้งในส่วนของการยอมรับข้อจำกัดของการบริหารจัดการภายในพื้นที่บางแห่ง เช่น เกาะสมุย ภูเก็ต ฯลฯ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะกลับมาเป็น “ทางเลือก” หนึ่งที่สำคัญของการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 6. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน, 2546.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **“การศึกษาสภาพปัญหาแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและแนวทางการพัฒนาพื้นที่เกาะสมุย”**, รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546. รายงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงรูปแบบการบริหารจัดการพื้นที่เกาะสมุย โดยได้ศึกษาเกี่ยวกับสภาพพื้นที่โดยละเอียด ไม่ว่าจะเป็นสภาพปัญหาภายใน หน่วยงานที่จัดทำบริการหรือรับผิดชอบในด้านต่างๆ ซึ่งทำให้เห็นภาพรวมการบริหารจัดการในพื้นที่เกาะสมุยได้เป็นอย่างดี รวมถึงคณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของเกาะสมุยอีกด้วย
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. **“การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: ศึกษากรณีจังหวัดภูเก็ต”**, รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2541. เป็นงานหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการจัดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของจังหวัดภูเก็ต โดยได้เสนอแนะโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารเมืองภูเก็ตโดยละเอียด

สาธารณูปการ

การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า

KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน  
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>