



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย
หมวด องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน

สป

JS

7153.3

ก2๘64

ด.4

ต.1

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 4

องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 1

เรื่อง การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๔ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ลำดับที่ ๑ เรื่อง การจัดวางรูปแบบและโครงสร้างภายใน

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๙-๑๓๓-๗

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 นายอลงกรณ์ อรรคแสง

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, ๐-๒๕๓๕-๘๗๐๕



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. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

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

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. แนวคิดว่าด้วยการจัดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่น	4
1.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียว	7
1.2 แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น	8
2. แนวคิดว่าด้วยการจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.1 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น	10
2.2 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ	16
3. รูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	19
3.1 รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) และรูปแบบที่ประชุมเมือง ที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)	20
3.2 รูปแบบคณะกรรมการ (the Commitee Form)	23
3.3 รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)	26
3.4 รูปแบบผู้จัดการ (The Manager Form)	37
4. ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกับบริบทต่างๆ	45
4.1 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับการเมือง	46
4.2 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับการกระจายอำนาจทางการเมือง	48
4.3 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ ลักษณะต่างๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน	49
4.4 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับขนาดของประชากร	51

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
5. การจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	54
5.1 พัฒนาการของการจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	54
5.2 พัฒนาการการจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	78
6. แนวโน้ม ปัญหาและข้อเสนอแนะ	91
7. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	93



สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1	52
แสดงจำนวนโครงสร้างภายในรูปแบบต่างๆของซีดีที่มีจำนวนประชากรระดับต่างๆในสหรัฐอเมริกา	
แผนภาพที่ 1	9
แสดงการจัดชั้นการปกครองของเมืองฟรีดเลย์ มลรัฐมินเนโซต้า สหรัฐอเมริกา (Layer of Government, City of Fridlay, Minnesota ,USA.)	
แผนภาพที่ 2	22
แสดงโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมือง	
แผนภาพที่ 3	23
แสดงโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน	
แผนภาพที่ 4	26
แสดงโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ	
แผนภาพที่ 5	28
แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี	
แผนภาพที่ 6	29
แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี	
แผนภาพที่ 7	31
แสดงโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย	
แผนภาพที่ 8	33
แสดงโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย ซึ่งหัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการต่างๆ ไม่ได้แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี แต่แต่งตั้งโดยคณะผู้บริหารหรือคณะกรรมการธิการต่างๆ ซึ่งมีความเป็นอิสระ คณะผู้บริหารหรือกรรมการธิการเหล่านี้อาจแต่งตั้ง โดยนายกเทศมนตรีแต่ต้องได้รับการรับรองจากสภาท้องถิ่น	
แผนภาพที่ 9	45
แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ	
แผนภาพที่ 10	57
แสดงโครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 247648	

สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 11	64
แสดงโครงสร้างภายในรูปแบบคณะกรรมการของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495	
แผนภาพที่ 12	66
แสดงโครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	
แผนภาพที่ 13	67
แสดงโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499	
แผนภาพที่ 14	72
แสดงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	
แผนภาพที่ 15	74
แสดงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521	
แผนภาพที่ 16	76
แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล	
แผนภาพที่ 17	77
แสดงการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยหลังการปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2540	
แผนภาพที่ 18	77
แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	
แผนภาพที่ 19	90
แสดงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน	

การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน

รูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกเป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ที่ยาวนานหลายร้อยปี รูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นจะสะท้อนเนื้อหาที่แท้จริง โดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่แอบแฝงมากับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในวิถีชีวิตของสังคม รูปแบบและโครงสร้างของท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือสิ่งที่ผู้คนคิดว่าควรจะเป็นอยู่ในปัจจุบันหรือเป็นสิ่งที่ควรจะเกิดขึ้นในอนาคต รูปแบบและโครงสร้างก่อให้เกิดแบบแผนของอำนาจต่างๆ และความสัมพันธ์ของอำนาจเหล่านั้น โดยแสดงให้เห็นถึงแนวทางของกิจกรรมของประชาชนและกลไกในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับทั้งประชาชน การดำเนินงานของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ต่างๆ ผู้มีสิทธิออกเสียง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไป¹

¹ Harold F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries: United State of America* (McGraw-Hill, 1964), p. 17.

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะ เป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่น โครงสร้าง มีผลกระทบต่ออย่างสูงต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่างๆ จะถูกจัดสรร และเป็นกรอบที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตและความรุนแรงของความขัดแย้งทางการเมืองในชุมชน เมื่อผลประโยชน์มีปฏิสัมพันธ์กันในรูปแบบและ โครงสร้างแบบหนึ่ง ก็จะเป็นการนำไปสู่ระบบอย่างหนึ่งหรือนำไปสู่ลักษณะ ความขัดแย้งอย่างหนึ่ง เป็นไปตามลักษณะของแต่ละโครงสร้าง การจัด โครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการสร้างรูปแบบพฤติกรรม (Behavior pattern) ทำที่ของอำนาจ การใช้อำนาจและสุดท้ายกระทบต่อ กระบวนการตัดสินใจและลงมือกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดได้ว่าใครจะ ได้อะไรจากระบบการเมือง ในท้องถิ่นที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารจะต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ โดยเร็ว ใน ทางตรงกันข้ามท้องถิ่นที่ผู้บริหารเป็นผู้จัดการไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อาจไม่ แสดงการตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่างๆ³ ดังนั้น ด้วยความสำคัญของรูปแบบและโครงสร้างดังที่กล่าวมานี้ จึงมีความ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจกับเรื่องดังกล่าวนี้

สำหรับการนำเสนอในสารานุกรมเล่มนี้ จะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 7 ส่วน ด้วยกัน ได้แก่

ส่วนที่หนึ่ง แนวคิดว่าด้วยการจัดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่น เป็น

² Charles R. Adrian, *State and Local Governments* (United State of America: McGraw-Hill, 1967), p. 198.

³ Bernard H. Ross, Myron A. Levine and Murray S. Stedman, Jr., *Urban Politics* (Illinois: F.E.Peacock Publishers, 1991), p. 75.

ส่วนที่จะกล่าวถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงแนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียวและแนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น

ส่วนที่สอง แนวคิดว่าด้วยการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนที่นำเสนอแนวคิดของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น และแนวคิดของการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ

ส่วนที่สาม รูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนที่จะนำเสนอตัวแบบของโครงสร้างรูปแบบต่างๆ ที่มีใช้อยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่มีความหลากหลายของโครงสร้างมากที่สุด โดยโครงสร้างที่จะได้กล่าวถึงได้แก่โครงสร้างแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) และแบบที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting) โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ (the Commitee Form) โครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) และโครงสร้างรูปแบบผู้จัดการ (The Manager Form)

ส่วนที่สี่ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริบทต่างๆ เป็นส่วนที่จะนำเสนอความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริบทต่างๆ เช่น บริบททางการเมือง บริบทของการกระจายอำนาจทางการเมือง บริบทเกี่ยวกับลักษณะต่างๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน และบริบทด้านขนาดของประชากรในท้องถิ่น

ส่วนที่ห้า การจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เป็นส่วนที่จะนำเสนอพัฒนาการของการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และหลังการประกาศ

ใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

ส่วนที่หก แนวโน้ม ปัญหาและข้อเสนอแนะ เป็นส่วนที่มุ่งนำเสนอทิศทางการจัดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต

ส่วนที่เจ็ด เอกสารอ่านเพิ่มเติม เป็นส่วนที่แนะนำเอกสารเพื่อประกอบการทำความเข้าใจ รวมถึงการค้นคว้าเพิ่มเติมในเรื่องของการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโอกาสต่อไป

1. แนวคิดว่าด้วยการจัดชั้นภายในระบบการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดที่ว่าด้วยการจัดชั้น (Tier System) เป็นแนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่ยังเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การกำหนดชั้นภายในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หากบริการสาธารณะประเภทใดที่หน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดทำได้และจัดทำแล้วเกิดความคุ้มค่า ก็อาจจะมอบหมายบริการสาธารณะประเภทนั้นให้หน่วยงานในพื้นที่ในชุมชนจัดทำได้เลย แต่หากบริการสาธารณะประเภทใดมีขนาดใหญ่ ต้องอาศัยงบประมาณและเทคโนโลยีขั้นสูงเกินกว่าที่หน่วยงานในพื้นที่จะจัดทำได้หรือบริการสาธารณะประเภทนั้นเป็นบริการสาธารณะที่มีผลกระทบหรือครอบคลุมหลายพื้นที่ หรือหากหน่วยงานในพื้นที่มีศักยภาพที่จะจัดทำ แต่จัดทำแล้วไม่เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ บริการสาธารณะประเภทดังกล่าวนี้อาจจะมอบหมายให้หน่วยงานที่อยู่สูงขึ้นไปซึ่งมีศักยภาพที่สูงกว่า มีงบประมาณที่มากกว่า มีเทคโนโลยีที่สูงกว่าเป็นผู้จัดทำ

ยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน บริการสาธารณะที่ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน อาทิ การเก็บขยะ การจัดให้มีแสงสว่างตามทาง การจัดให้มีและบำรุงรักษาถนนหนทางในหมู่บ้าน บริการสาธารณะลักษณะนี้ก็มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้จัดทำ แต่บริการสาธารณะที่มีขนาด

ใหญ่ต้องใช้งบประมาณสูงเกินกว่าศักยภาพที่องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งเดียวจะจัดทำได้ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสียรวม เตาเผาขยะรวม สถานีขนส่งจังหวัด ฯลฯ หรือเป็นบริการสาธารณะที่คาบเกี่ยวพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง ไม่แน่ชัดว่าจะให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดเป็นผู้จัดทำ เช่น สะพานข้ามคลองที่กั้นระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเป็นบริการสาธารณะที่คาบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายหน่วย หากปล่อยให้แต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างคนต่างดูแล อาจทำให้บริการสาธารณะประเภทนั้นไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกันทั้งที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน เช่น ถนนทางหลวงภายในจังหวัดที่ผ่านหลายองค์การบริหารส่วนตำบล การดูแลรักษาแม่น้ำที่ไหลผ่านหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดูแลรักษาทางชลประทานที่ไหลผ่านหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หรือเป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด จำเป็นต้องมีเจ้าภาพเพื่อประสานความร่วมมือกับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เช่น การวางผังเมืองรวมของจังหวัด การจัดแผนพัฒนาหรือยุทธศาสตร์การพัฒนาของจังหวัด เป็นต้น บริการสาธารณะประเภทนี้ต้องมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่เหนือขึ้นไปซึ่งได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นผู้จัดทำ เป็นต้น

แนวคิดในเรื่องการจัดชั้น ถือเป็นหลักสากลที่ปรากฏใช้ทั่วไปในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เพื่อให้ขอบเขต บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เกิดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ขอให้เข้าใจว่าการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็นชั้นต่างๆ นั้น มิได้สะท้อนถึงอำนาจการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันตามระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดชั้นนี้จะอิงอยู่กับเหตุผลสองประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง คุณลักษณะทางด้านพื้นที่ โดยทั่วไปแล้ว พื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะปรากฏใน 2 ลักษณะ ได้แก่ พื้นที่ที่ผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น (community area) ซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่

อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะสะท้อนถึงพื้นฐานของความเป็นชุมชนท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่สอดคล้องกับขนาดและการขยายตัวของชุมชน ตัวอย่างเช่น พื้นที่ของเทศบาล ก็จะมีขนาดของพื้นที่ในความรับผิดชอบตามขนาดของชุมชนเมืองที่กระจุกตัวอยู่ในบริเวณนั้น เป็นต้น พื้นที่ในอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ พื้นที่ที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นชุมชนสมมติ (artificial community) จะหมายถึง พื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากการขีดเส้นสมมติขึ้นเพื่อแบ่งเขตทางการปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปจะครอบคลุมพื้นที่ค่อนข้างกว้างขวาง กินอาณาบริเวณทั้งที่มีชุมชนตั้งอยู่อย่างหลากหลาย และพื้นที่ซึ่งไม่มีชุมชนตั้งอยู่ ซึ่งจากลักษณะทางพื้นที่เช่นนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความผสมกลมกลืนกับชุมชน มีพื้นที่ในความรับผิดชอบขนาดเล็กเฉพาะชุมชนของตนเอง ก็จะถูกกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อตอบสนองเฉพาะภายในชุมชนของตน เช่น การจัดเก็บขยะ สวนสาธารณะ สถานเลี้ยงเด็กอ่อน เป็นต้น ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่กว้างขวาง ครอบคลุมหลากหลายชุมชน และพื้นที่ที่ไม่มีชุมชนตั้งอยู่นั้น เกิดขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนกลางหรือส่วนบน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่และชุมชนที่หลากหลาย เช่น การดูแลรักษาทรัพยากรน้ำและป่าไม้ การคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ เป็นต้น

ประการที่สอง คุณลักษณะของภารกิจ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีคุณลักษณะที่แตกต่างกันอยู่ทั้งนี้ อาจจัดแบ่งอย่างกว้างได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจซึ่งเป็นบริการสาธารณะขนาดเล็กหรือมีขนาดของการบริการที่มุ่งตอบสนองความต้องการภายในชุมชนหนึ่งๆ เป็นสำคัญ ภารกิจในลักษณะนี้มักจะถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่าง เนื่องจากเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสามารถที่จะจัดทำได้ด้วยตนเอง ภารกิจในอีกลักษณะหนึ่ง ได้แก่ ภารกิจซึ่งมีขนาดใหญ่

ครอบคลุมพื้นที่การให้บริการในหลายชุมชน หรือครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ แม้ว่าบางส่วนจะไม่มีชุมชนตั้งอยู่ก็ตาม รวมถึงเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยศักยภาพ ในการจัดทำสูง ภารกิจในลักษณะนี้จึงจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ในโครงสร้างส่วนกลางหรือส่วนบนเป็นผู้จัดทำ เช่น ระบบคมนาคม ขนส่งขนาดใหญ่ สถาบันการศึกษาระดับสูง ระบบชลประทาน การวางแผน ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา เป็นต้น⁴

ในพื้นที่หนึ่งๆ อาจมีองค์กรหรือหน่วยงานที่เข้าไปจัดทำบริการสาธารณะ หลายองค์กร การจัดชั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งพื้นที่ที่ให้บริการอาจเป็นพื้นที่เดียวกัน แต่ บริการสาธารณะที่จัดให้บริการนั้นเป็นคนละประเภทกัน การจัดชั้นการปกครอง นั้นอาจจัดโครงสร้างเป็นแบบชั้นเดียว โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง หน่วยเดียวจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภท หรืออาจจัดโครงสร้างเป็นแบบ 2 ชั้น โดยชั้นล่างจะจัดบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน และชั้นบนจะจัด บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ ลงทุนสูง มีความคาบเกี่ยวกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหลายหน่วย โดยหากปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นล่างจัดทำจะเกิดความสิ้นเปลืองไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

1.1 แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียว

การจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียวเป็นการจัดชั้นที่ง่ายที่สุด โดยจัดให้ องค์กรที่ตั้งชั้นมีหน้าที่ทุกอย่างรวมกันอยู่ชั้นเดียว (Single Tier System) ใน ทางทฤษฎีนั้น แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องสามารถประมวลและ รวบรวมกลุ่มเป้าหมายและนโยบายเพื่อทำเป็นรายการความต้องการของท้องถิ่น แล้วจัดเรียงลำดับความสำคัญ การจัดโครงสร้างแบบชั้นเดียวนี้ บางครั้งจะ

⁴ วสันต์ เหลืองประภัสร์ และมรุต วันทนการ, ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สาธารณกร มการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 ลำดับที่ 14 (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2546), น.33-34.

สามารถจัดบริการให้ประสบความสำเร็จได้ง่ายกว่าการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น เพราะการจัดให้งานที่ทุกอย่างรวมอยู่ในชั้นเดียว จะทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอำนาจที่เบ็ดเสร็จและสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้ เพราะหากอำนาจหน้าที่มีการกระจายไปอยู่หลายหน่วยงาน อาจเป็นการยากที่จะกำหนดทิศทางการพัฒนาให้เป็นหนึ่งเดียว

1.2 แนวคิดว่าด้วยการจัดโครงสร้างแบบหลายชั้น

ข้อโต้แย้งที่สำคัญของความจำเป็นที่ต้องมีระบบหลายชั้น คือ การทำให้งานที่ต่าง ๆ สามารถเข้าถึงผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นได้ง่าย โดยการแบ่งแยกให้องค์กรที่อยู่ตรงกลาง (Intermediate Level: หมายถึง หน่วยการปกครองที่อยู่ระหว่างกลางรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน) รับผิดชอบงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ขนาดใหญ่ นอกจากนี้ระบบหลายชั้นยังสามารถหลีกเลี่ยงความไม่พอใจที่จะมีต่อองค์กรที่มีขนาดใหญ่องค์กรเดียวได้อีกด้วย⁵

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อจำนวนชั้นและจำนวนขนาดขององค์กรที่อยู่ตรงกลาง โดยปัจจัยที่สำคัญก็คือ ขนาดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของประเทศ, จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน และระดับของการรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง เมื่ออำนาจในการตัดสินใจถูกรวมศูนย์ ก็จะมีการเพิ่มจำนวนความต้องการในการบริหาร โดยมีการเพิ่มองค์กรที่อยู่ตรงกลางเพื่อที่จะแปลงความต้องการของรัฐบาลกลางให้มีผลในทางปฏิบัติในท้องถิ่น ในหลายประเทศพื้นที่ชนบทจะมีจำนวนชั้นมากกว่าในเขตเมือง เพราะในเขตชนบทมีขนาดพื้นที่และงบประมาณที่น้อยจึงทำให้ต้องมีหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางเพื่อเข้าไปช่วยจัดการภารกิจต่างๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กๆ แทน⁶

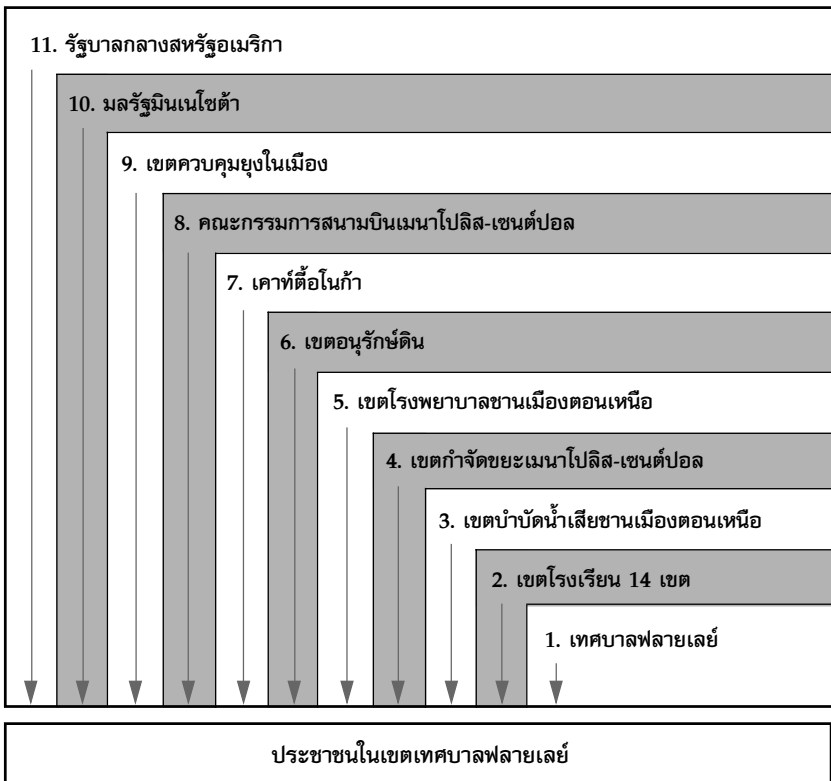
กระนั้นก็ตาม โดยมากแล้วการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นระบบชั้นเดียวหรือสองชั้น แต่ในบางประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา หน่วย

⁵ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Hants: Edward Elgar, 1994), pp. 32-33.

⁶ Samuel Humes and Eileen M. Martin, *The Structure of Local Governments Throughout the World* (Netherlands: The Hague, 1961), pp. 12-14.

การปกครองท้องถิ่นเรียกว่า เขตพิเศษ (Special district) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นเพื่อให้มีภารกิจหน้าที่เฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการจัดตั้งโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรืออาจเกิดจากการจัดตั้งร่วมกันของหลายท้องถิ่น ทั้งนี้ ด้วยจำนวนที่มีมากของเขตพิเศษในสหรัฐอเมริกา จึงอาจทำให้ประชาชนคนหนึ่งอยู่ใต้หน่วยการปกครองนับสิบชั้น ดังแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1 แสดงการจัดชั้นการปกครองของเมืองฟริดเลย์ มลรัฐมินเนโซต้า สหรัฐอเมริกา
(Layer of Government, City of Fridlay, Minnesota ,USA.)⁷



⁷ Modernizing Local Government to Secure a Balanced Federalism. A Statement on National Policy by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development. July. 1966. p.12.



จากแผนภาพด้านบนจะเห็นว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลพลายเลยได้รับบริการจากหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะถึง 11 หน่วย หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนในเขตเทศบาลพลายเลยอยู่ภายใต้หน่วยการปกครองถึง 11 ชั้น จะเห็นว่าพื้นที่ที่ให้บริการนั้นสามารถทับซ้อนกันได้และเป็นเรื่องปกติที่จะทับซ้อนกัน แต่อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะต้องไม่ทับซ้อนกัน คือ มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะคนละประเภทกัน เพราะหากจัดให้มีกรให้บริการสาธารณะประเภทเดียวกัน ก็จะเกิดความซ้ำซ้อน นำมาซึ่งการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้น จะเห็นว่าเรื่องของการจัดชั้นนั้นเป็นเรื่องของการจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ ในพื้นที่หนึ่งๆ นั้นสามารถมีหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะหลายหน่วยทับซ้อนกันอยู่ได้ หากแต่ว่าแต่ละหน่วยนั้นต้องมีภารกิจหน้าที่ที่แตกต่างกันไม่ทับซ้อนกัน

2. แนวคิดว่าด้วยการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น

ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงลักษณะของสภาท้องถิ่นเสียก่อน เพราะสภาท้องถิ่นมีสถานะเป็นองค์ประกอบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะอำนาจของสภาท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะถ้าหากสภาท้องถิ่นมีอำนาจมากก็จะทำให้เป็นสภาที่เข้มแข็งมีบทบาทสูงในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ฝ่ายบริหารอาจจะเป็นเพียงฝ่ายธุรการหรือฝ่ายที่ดูแลในเรื่องพิธีการเท่านั้น ในทางตรงกันข้ามหากสภาท้องถิ่นมีอำนาจน้อย บทบาทในการบริหารท้องถิ่นก็จะไปตกอยู่ที่ฝ่ายบริหารทำให้สภาท้องถิ่นมีฐานะเป็นเพียงตรายางหรือสภาที่ปรึกษาเท่านั้นลักษณะของสภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

2.1.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีสภาท้องถิ่น

ในหน่วยการปกครองที่ไม่มีความเป็นตัวแทน (Non-representative government: คือเป็นการปกครองที่ไม่มีตัวแทนของประชาชนเข้าไปใช้อำนาจ ไม่มีการเลือกตั้ง) อาจจะไม่มีสภาหรือมีสภาที่ปราศจากอำนาจในการตัดสินใจใดๆ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลกลาง⁸ ซึ่งมีหัวหน้าผู้บริหารมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ตัวอย่างรูปแบบการปกครองประเภทนี้ ได้แก่ จังหวัดหรืออำเภอของไทย ที่ผู้ปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาลกลาง ไม่มีองค์กรสภาที่มาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.1.2 สภาที่ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา

ในการพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น อาจแบ่งสภาท้องถิ่นออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาที่มีอำนาจในการตัดสินใจ กับสภาที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ สภาที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจจะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาหรือสภาให้ข้อคิดเห็นเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ ขององค์กร เช่น การพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาแบบนี้มีบทบาทที่จำกัดและนิยมใช้ในประเทศที่มีลักษณะการรวมอำนาจสูง หัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นที่มีสภาลักษณะเช่นนี้ จะรับผิดชอบต่อหน่วยงานที่อยู่สูงขึ้นไป ไม่ได้รับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น หัวหน้าฝ่ายบริหารจะถูกแต่งตั้งโดยหน่วยงานที่สูงกว่า ซึ่งมักจะไม่ต้องการคำปรึกษาจากสภาเท่าใดนัก ตัวอย่างของสภาลักษณะนี้ ได้แก่ สภาจังหวัดที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของ

⁸ หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการแบ่งอำนาจ (Deconcentrated) ของรัฐบาลกลางหรือที่ประเทศไทยคุ้นเคยในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในทางทฤษฎีถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างหนึ่งเรียกว่าการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local state government) เป็นการปกครองในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยผู้ปกครองถูกส่งออกมาปกครองโดยรัฐบาลกลาง

ข้าหลวงประจำจังหวัดซึ่งแต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทย หรือสภาเขตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้อำนวยการเขตซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้อำนวยการเขตอาจจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสภาเขตก็ได้ เพราะสภาเขตโดยสถานะทางกฎหมายแล้วไม่มีอำนาจใดๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปราย การลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นอำนาจที่จะกีดกันหรือบิบบังคับการทำงานของผู้อำนวยการเขตได้ ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตจึงไม่จำเป็นต้องให้ความสำคัญหรือยำเกรงสภาเขตมากนัก จะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่ปรึกษาเช่นนี้ เป็นความสัมพันธ์ที่สภามีอำนาจน้อยจึงส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง

2.1.3 สภามีอำนาจในการปกครองบางประการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่นั้นจะมีองค์ประกอบมากกว่าหนึ่งองค์กร ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ซึ่งส่วนใหญ่นั้นองค์กรดังกล่าวนี้ก็คือสภา นอกจากที่สภาจะให้คำปรึกษาในกิจการของท้องถิ่นแล้ว ยังอาจมีความรับผิดชอบในอำนาจการตัดสินใจ หรือปกครองบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สภาไม่ได้เพียงถกเถียงในนโยบาย แต่ยังสามารถทำหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ด้วย ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่าย การออกข้อบัญญัติต่างๆ การแต่งตั้งหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคลากร และหลายครั้งก็จะแก้ไขข้อเสนอต่างๆ และโดยทั่วไปอาจจะเป็นฝ่ายริเริ่มในการจัดทำข้อเสนอต่างๆ อีกด้วย

ในการพูดถึงความสามารถของสภา สิ่งหนึ่งที่ต้องระมัดระวัง คือ การแบ่งแยกระหว่างอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ซึ่งการแบ่งแยกนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหลายกรณีสภาท้องถิ่นจะรับผิดชอบในกิจการ

ทุกอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น รูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งสภา กับ ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรเดียวกัน หรือรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งสภามีอำนาจ เหนืองานประจำทั้งหมด สภาจะกำหนดกรอบการทำงานฝ่ายประจำรวมถึงการ แต่งตั้งและการปลดผู้จัดการเวลาใดก็ได้ ลักษณะเช่นนี้อำนาจของสภาท้องถิ่น ก็คืออำนาจเดียวกันกับอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

แต่ในหลายกรณีอำนาจของสภาท้องถิ่นจะไม่ใช้สิ่งเดียวกันกับ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะอำนาจบางส่วนอาจจะเป็นอำนาจ ของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น รูปแบบสภา-นายก เทศมนตรี ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารแยกออกจากกัน สภาท้องถิ่น ไม่ได้ใช้อำนาจทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาใช้เพียงอำนาจ นิติบัญญัติเท่านั้น จะเห็นว่าในโครงสร้างที่ฝ่ายสภา กับ ฝ่ายบริหารแยกจากกัน จะ มีความสัมพันธ์ในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภา กับ ฝ่ายบริหาร ส่วนความสัมพันธ์จะออกมาในลักษณะที่ฝ่ายสภาเข้มแข็งหรือฝ่ายบริหารเข้มแข็ง ก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดความสัมพันธ์ไว้ในกฎหมาย ถ้ากฎหมายกำหนดอำนาจแก่ สภามาก เช่น กำหนดให้สภามีอำนาจในการตั้งกระทุ้งตาม มีอำนาจในการลงมติ ไม่ไว้วางใจ มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ กำหนดให้ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภา ไม่มีอำนาจในการยับยั้งการตัดสินใจใดๆ ของฝ่ายสภา การจะดำเนินการใดๆ ของฝ่ายบริหารต้องได้รับการยินยอมจากสภา ลักษณะความสัมพันธ์เช่นนี้ก็จะทำให้ฝ่ายสภาเข้มแข็งแต่ฝ่ายบริหารอ่อนแอ ในทางตรงกันข้าม หากสภาไม่มีอำนาจเหล่านี้เลย อำนาจส่วนใหญ่ตกอยู่กับ ฝ่ายบริหารก็จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ฝ่ายสภาอ่อนแอแต่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง เป็นต้น

2.1.4 สภาประชาชนและการทำประชามติ

รูปแบบสภาประชาชนเป็นรูปแบบที่ขึ้นขอความแน่นอนที่ว่าจะ มีตัวแทน ที่มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในการทำให้ความต้องการของผู้คนและ

กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่หลากหลายของชุมชนรวมถึงปัญหาต่างๆ ของชุมชน ได้เข้าสู่การพิจารณาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแนวคิดนี้คือ การทำให้ผู้อยู่อาศัยทั้งหมดในท้องถิ่นได้ประชุมพร้อมๆ กันใน “สภาประชาชน” เพื่อตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยมีวิธีการ คือ นำคำถาม และสิ่งที่ต้องตัดสินใจทั้งหมดเสนอให้ทุกคนในที่ประชุมได้ทำ “ประชามติ” (Referendum) ซึ่งเป็นการทำให้คำถามและสิ่งที่ต้องตัดสินใจต่างๆ ได้รับการตัดสินใจโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รูปแบบสภาประชาชนนี้อำนาจนิติบัญญัติจะใช้โดยสภาที่ประกอบด้วยผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด สภาประชาชนนี้จะเป็นผู้พิจารณากฎและข้อบังคับต่างๆ รวมถึงงบประมาณ นอกจากนี้สภายังเป็นผู้เลือกคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ดูแลงานกิจการต่างๆ ให้ดำเนินไปในทิศทางที่สภาประชาชนได้ตั้งเอาไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารเช่นนี้มีลักษณะที่บทบาทสำคัญตกอยู่ที่สภา ฝ่ายบริหารเป็นเพียงคณะกรรมการที่บริหารงานตามมติของสภา และสภาสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วมักจะมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารทุกปี

ดังนั้นจากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ขึ้นอยู่กับลักษณะของสภาท้องถิ่นว่าได้มีการกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีลักษณะเช่นไร หากกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มาก ให้สภามีทั้งอำนาจในการกำหนดทิศทางการบริหารงานท้องถิ่น มีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างเข้มข้น เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายการบริหารงานของฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ การลงมติถอดถอนผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุมัติการแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานในองค์กร เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้ก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ฝ่ายสภามีความเข้มแข็ง ส่วนฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ ซึ่งผลดีของความสัมพันธ์นี้ก็จะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นได้ผ่าน

การพิจารณาจากคนหลายคนที่อยู่ในสภา ไม่ทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเกิดการผูกขาดโดยคนๆ เดียว หากอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ตัวหัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีการกระจายอำนาจในองค์กร แต่ข้อเสียในความสัมพันธ์ที่ฝ่ายสภาเข้มแข็งก็มีเช่นกัน เช่น อาจทำให้การตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นเกิดความล่าช้าหากสภาท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ เพราะสภาอาจใช้เวลาในการพิจารณาถกเถียงในเรื่องที่ต้องตัดสินใจเป็นเวลานานกว่าจะได้มติดอกมาเป็นเสียงส่วนใหญ่ หรือ เมื่อเกิดความเสียหายหรือข้อผิดพลาดขึ้นจากการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นการยากที่จะหาตัวผู้รับผิดชอบ เพราะสภาท้องถิ่นมีสมาชิกหลายคน อาจเกิดการปิดความรับผิดชอบได้

ในทางตรงกันข้าม หากมีการกำหนดให้อำนาจในการบริหารงานส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกอยู่กับฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้ฝ่ายสภามีอำนาจเพียงเล็กน้อย เช่น เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา หรือเป็นสภาที่ใช้เพียงอำนาจนิติบัญญัติและไม่ให้อำนาจในการลงมติถอดถอนฝ่ายบริหาร หรืออภิปรายการบริหารงานของฝ่ายบริหารไม่ได้ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการอนุมัติแต่งตั้งโยกย้ายพนักงานข้อมัญญัติที่ตราโดยสภาที่สามารถถูกฝ่ายบริหารยับยั้งได้ ลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งแต่ฝ่ายสภาอ่อนแอ ซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้มีข้อดีในแง่ที่ว่าทำให้การบริหารงานหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ขององค์กรมีความรวดเร็ว เพราะฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายสภา หรือเมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นในการบริหารก็จะทำให้มองเห็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบที่ชัดเจนซึ่งก็คือหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่การที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากๆ ก็มีข้อเสียเช่นกัน ได้แก่ การบริหารงานขององค์กรขึ้นอยู่กับคนๆ เดียว ไม่ได้ผ่านจากพิจารณาที่รอบคอบจากหลายฝ่าย ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดหรือเกิดความเสียหายแก่องค์กรก็เป็นไปได้ง่าย นอกจากนี้ ยังขาดความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารงานในองค์กร เพราะการดำเนินการส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นต้น

2.2 การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำขึ้นอยู่กับระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบกว้างๆ ได้แก่

2.2.1 ระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบนี้อำนาจในการจัดการด้านบุคลากรทั้งกระบวนการจะเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการกันเอง กล่าวคือ การกำหนดคุณสมบัติ การสรรหา การว่าจ้าง ระบบเงินเดือนและค่าตอบแทน ระบบการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ไปจนถึงการเกษียณอายุและให้ออกจากงาน ทั้งหมดเป็นอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหนึ่งๆ ที่บริหารด้วยตนเองโดยอิสระ การบริหารงานบุคคลรูปแบบนี้มีใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่นและออสเตรเลีย โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระเต็มที่ในการจัดการ ขณะที่อำนาจรัฐบาลกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องแต่เพียงการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงาน หรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับการจ้างงานส่วนอื่นของประเทศ ระบบนี้มีจุดแข็งที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากรตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดเงื่อนไขในการจ้างงานต่างๆ และสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างและคุณสมบัติของบุคลากรได้อย่างอิสระ

2.2.2 ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ

ระบบนี้ถือว่าพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเป็นกำลังพลของภาครัฐที่ถูกจัดรวมเข้ามาอยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะถูกกำหนดกรอบโดยคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลในระดับชาติ หรือเป็นไปตามข้อตกลงของที่ประชุมร่วมระดับชาติระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายรัฐบาลกลาง ระบบนี้มีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนเดียวกันและการประกันความมั่นคงของการจ้างงานในระยะ

ยาว โดยข้อกำหนดด้านบุคลากรที่วางกรอบไว้ในระดับชาติซึ่งกำหนดถึงระบบการจัดชั้นและตำแหน่ง ระบบค่าตอบแทนและเงินเดือน ระบบการสอบเลื่อนขั้น กำหนดหลักการด้านคุณสมบัติของตำแหน่งงาน ระบบการประเมินผลงาน ระบบการควบคุมทางวินัย ระบบการพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากร การใช้อำนาจทางการบริหารภายใต้กรอบดังกล่าวจะกระทำผ่านคณะกรรมการกลางในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น ดังนั้น ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรจำกัด คือ จะมีอำนาจแต่เพียงในด้าน การกำหนดกรอบอัตราจ้าง การว่าจ้าง การประเมินผลและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเท่านั้น โดยระบบนี้มีจุดแข็งคือ กรอบการจัดการด้านบุคลากรมีความเป็นเอกภาพและมีแบบแผนอันเดียวกันทั้งประเทศ เป็นระบบที่เอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรภาครัฐ และเป็นระบบที่สร้างหลักประกันการจ้างในระยะยาว

2.2.3 ระบบผสมผสาน

เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบพนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ เป็นระบบที่อำนาจทางการบริหารงานบุคคลจะถูกใช้ร่วมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งกับองค์กรส่วนกลางระดับชาติ โดยจะถือว่าบุคลากรในภาคท้องถิ่นเป็นของหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะจัดการเอง แต่ข้อกำหนดทางการบริหารต่างๆ จะถูกวางกรอบโดยอาศัยระบบคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบพหุภาคี หรือโดยองค์กรกลางที่เป็นองค์กรของรัฐที่มีอิสระจากรัฐบาลกลางหรือบางประเทศนิยมดำเนินการโดยองค์การมหาชน คณะกรรมการเหล่านี้อาจไม่ได้มีองค์กรเดียว แต่จะมีหลายองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในแต่ละด้าน เช่น การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทนของลูกจ้างชั่วคราวและพนักงานสายบริหารทั่วไป จะถูกกำหนดข้อตกลงระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับสหภาพแรงงาน เป็นต้น



ระบบนี้มีจุดแข็งคือ เป็นการประนีประนอมกันระหว่างหลักความเป็นอิสระทางการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการสร้างหลักประกันด้านการจ้างงานและมาตรฐานของพนักงานท้องถิ่น ซึ่งทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมีอิสระและมีความยืดหยุ่นสูงในการจัดการด้านบุคลากรตามความต้องการของตนเอง ขณะเดียวกันก็มีระบบที่เสริมสร้างพนักงานท้องถิ่นไปสู่ความเป็นวิชาชีพมากขึ้น อันเป็นการสร้างระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มเป็นก้อนที่แยกออกจากกำลังพลในภาคอื่นๆ ภายใต้ระบบการควบคุมมาตรฐานกลาง⁹

ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะเป็นตัวที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เพราะถ้าหากท้องถิ่นมีระบบที่พนักงานบุคคลเป็นเรื่องของท้องถิ่นแต่ละแห่งเอง ระบบนี้จะทำให้ผู้บริหารที่มาจากการเมืองมีบทบาทสูงในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เพราะหากฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาลงโทษฝ่ายประจำ ย่อมจะทำให้ฝ่ายประจำจำเป็นต้องเชื่อการสั่งการและพยายามตอบสนองความต้องการของฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก การบังคับบัญชาในระบบนี้ในองค์กรจะมีความเข้มแข็ง ต่างจากระบบที่บุคลากรที่เป็นระบบแห่งชาติ ที่มีคณะกรรมการกลางพิจารณาเรื่องต่างๆ เช่น การโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ กล่าวคือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลไม่ได้อยู่ที่ฝ่ายการเมืองของแต่ละท้องถิ่น ดังนั้น ฝ่ายประจำอาจไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังการสั่งการของฝ่ายการเมืองมากนักก็ได้ เพราะผู้ที่将使ความดีความชอบเป็นเรื่องของคณะกรรมการกลาง สายการบังคับบัญชาในท้องถิ่นที่ใช้ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติอาจจะไม่เข้มแข็งเท่าระบบที่บุคลากรท้องถิ่นเป็นเรื่องของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546, น.41-44.

3. รูปแบบการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มต่างๆ ในองค์กร โครงสร้างมีผลกระทบต่อต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่างๆ จะถูกจัดสรร และโครงสร้างมีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขตและความรุนแรงของความขัดแย้งทางการเมืองในชุมชน เมื่อรูปแบบของโครงสร้างและผลประโยชน์มีปฏิสัมพันธ์กันในโครงสร้างแบบหนึ่ง ก็จะเป็นการนำไปสู่ลักษณะการตัดสินใจอย่างหนึ่งหรือนำไปสู่ลักษณะความขัดแย้งอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของแต่ละโครงสร้าง การจัดโครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์กร ขณะเดียวกันก็เป็นการรับประกันการบริหารจัดการที่ดี โครงสร้างขององค์กรช่วยในการสร้างรูปแบบพฤติกรรมท่าทีของอำนาจ การใช้อำนาจ และกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจและลงมือกระทำการ¹⁰

โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นสามารถกำหนดได้ว่าใครจะได้อะไรจากระบบการเมือง ในท้องถิ่นที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารจะต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ โดยวงวโ ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นที่ผู้บริหารเป็นผู้จัดการไม่ได้มาจากเลือกตั้ง อาจไม่แสดงการตอบสนองอย่างวงวโต่อความต้องการของประชาชนและกลุ่มต่างๆ¹¹

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีรูปแบบของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลาย ดังนั้น การกล่าวถึงเรื่องของโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ จึงได้นำรูปแบบส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกามาเป็นตัวอย่งในการอธิบาย เพื่อชี้ให้เห็นว่าแท้ที่จริงแล้วในประเทศหนึ่งๆ สามารถ

¹⁰ Charles R. Adrian, **State and Local Governments** (United State of America: McGraw-Hill, 1967), p. 198.

¹¹ Bernard H. Ross, Myron A. Levine and Murray S. Stedman, Jr., **Urban Politics** (Illinois: F.E.Peacock Publishers), p. 75.

มีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายรูปแบบ โดยพอสรุปรูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้¹²

3.1 รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) และรูปแบบที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)

ที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของสหรัฐอเมริกา ซึ่งนำมาจากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษ และมีการใช้อย่างกว้างขวางในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่ารูปแบบนี้ถือเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุด เป็นระบบที่เห็นว่าจะเกิดความแน่นอนในการทำให้ได้ตัวแทนที่มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในการทำให้ความปรารถนาของกลุ่มที่แตกต่างหลากหลายและผลประโยชน์ของชุมชนรวมถึงปัญหาต่างๆ เข้าสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแนวคิดนี้คือการทำให้ผู้อยู่อาศัยทั้งหมดในท้องถิ่นได้ประชุมพร้อมๆ กันในที่ประชุมเมืองหรือสภาประชาชน (Popular Assembly) เพื่อจัดทำกิจการของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับตนเอง

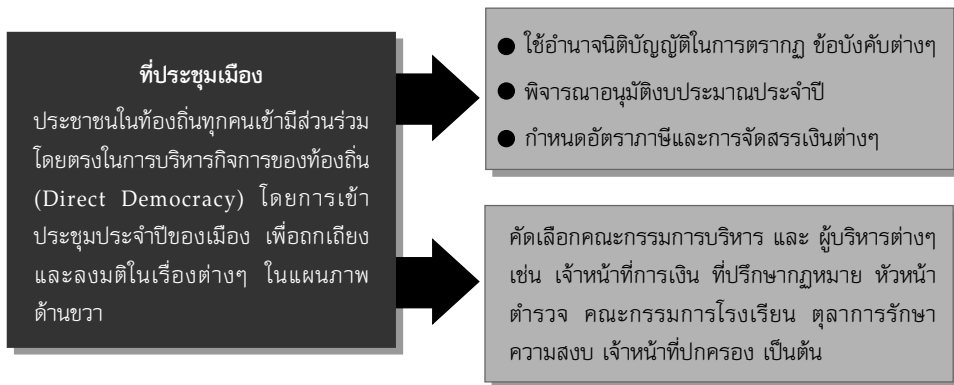
คำว่า Town คือ เมืองเล็กๆ ซึ่งก็หมายรวมถึงชุมชนในเขตชนบทด้วย เขตเหล่านี้โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า 20,000 คน จะจัดการประชุมปีละครั้ง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือ การออกกฎหมาย ข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงิน ลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ มติใดๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีการตัดสินใจใหม่ด้วยมาตรการที่เรียกว่า การริเริ่มจากประชาชน (citizen initiative) และการลงประชามติ (referendum)

¹² ดูเพิ่มเติมใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, 2540, น. 52-61 และ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, 2535, น. 33-53.

ในการประชุมดังกล่าว ที่ประชุมยังทำการเลือกคณะกรรมการชุดหนึ่ง มีจำนวน 3 ถึง 5 คน เพื่อทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม โดยงานที่คณะกรรมการจะต้องดูแลก็คือ ทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาต เรียกประชุมเมืองวาระพิเศษและดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน คลัง ตำรวจ และการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ ผู้รับผิดชอบงานด้านเหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง

รูปแบบที่ประชุมเมืองนี้มีข้อจำกัดบางประการ ซึ่งจากที่กล่าวไปแล้วว่า รูปแบบนี้นิยมใช้ในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กๆ ดังนั้น โครงสร้างรูปแบบนี้จึงมีเงื่อนไขบางประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นนั้นๆ ต้องมีขนาดเล็กในแง่ของพื้นที่ที่ทุกคนสามารถจะเดินทางมาประชุมเมืองได้อย่างสะดวก และที่สำคัญขนาดของเมืองต้องเล็กพอที่จะบริหารจัดการเมือง และแบ่งสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ให้แก่ทุกคนในเมืองได้อย่างทั่วถึง ประการที่สอง ต้องเล็กในแง่จำนวนประชากร กล่าวคือ ต้องมีประชากรไม่มากจนไม่สามารถทำให้ทุกคนมาประชุมในเมืองได้ในระยะหนึ่งปี ซึ่งจะมีการเรียกประชุมเมืองปีละหนึ่งถึงสองครั้ง ในการประชุมเมืองแต่ละครั้ง ทุกคนในเมืองจะได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารเมืองของตนขึ้นทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเมือง และทุกคนในเมืองมีโอกาสในการได้เป็นผู้บริหารเมืองเท่าๆ กัน ทั้งนี้ อาจใช้วิธีการสลับหมุนเวียนกันเป็นผู้บริหารเมืองในแต่ละปี เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมือง



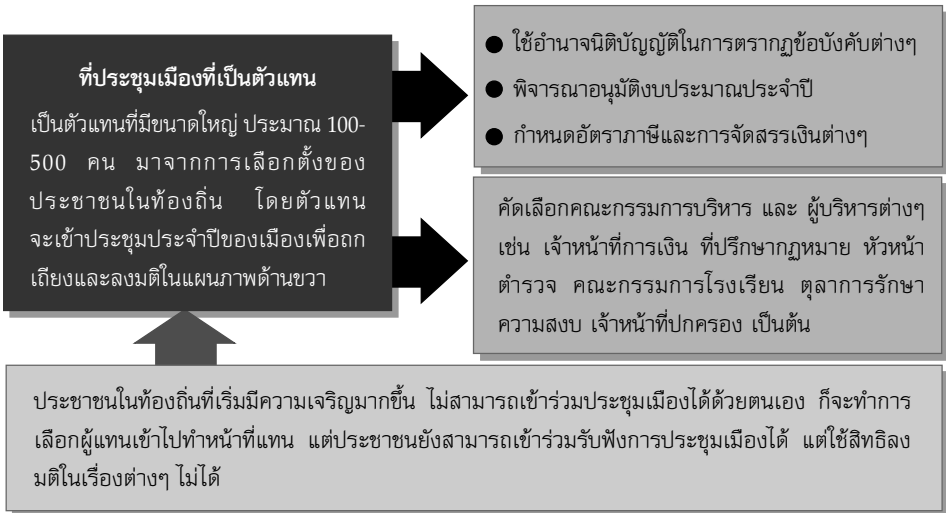
ในระยะหลังๆ การประชุมเมืองได้เสื่อมคลายลง ประชาชนให้ความสนใจน้อยลง เนื่องจากความเจริญเติบโตของเมืองหรือชุมชนมีมากขึ้น มีความหลากหลายและมีความซับซ้อนมากขึ้น เมืองมีขนาดไม่เล็กพอที่จะทำให้โครงสร้างรูปแบบนี้ทำงานได้ดี¹³ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการปฏิรูปลักษณะของการประชุมเมืองขึ้นใหม่ โดยแทนที่จะเป็นการประชุมของประชาชนทั้งหมดภายในเมืองหรือชุมชน กลับเปลี่ยนไปเป็นลักษณะให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนขึ้นมาประมาณ 100 คน เพื่อเข้าไปประชุมแทนตน โดยเรียกรูปแบบนี้ว่า การประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting) อย่างไรก็ตาม ประชาชนอื่นๆ ซึ่งไม่ได้รับเลือกก็ยังสามารถเข้าไปประชุมเมืองได้ แต่จะไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง การปฏิรูปนี้ทำในแถบนิวอิงแลนด์ บรูคลิน และแมสซาชูเซตต์ ในสหรัฐอเมริกา¹⁴ ซึ่งสาเหตุของการดำรงอยู่ของโครงสร้างที่

¹³ Terry Christensen, *Local Politics : Governing at the grassroots* (California: Wadsworth Publishing Company, 1995), p. 101.

¹⁴ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (บรรณานุกรม), *การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 17.

ประชุมเมืองนี้ก็เพื่อที่จะอนุรักษ์รูปแบบการบริหารเมืองแบบนี้ไว้เท่านั้น มิใช่เพื่อประโยชน์ในการบริหารเมืองแต่อย่างใด¹⁵

แผนภาพที่ 3 แสดงโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน



3.2 รูปแบบคณะกรรมการ (The Committee Form)

โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการนี้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ คณะกรรมการจะใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในเวลาเดียวกัน กรรมการจะทำหน้าที่เป็นเสมือนหัวหน้าฝ่ายในกิจการด้านต่างๆ ของท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในท้องถิ่นด้วย¹⁶ โดยทั่วไปคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่มากนัก มีหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นประธานหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่จะเรียก แต่ประธานหรือนายก

¹⁵ J.A. Chandler, **Local Government Today** (Manchester: Manchester University Press, 2001), pp. 15-25.

¹⁶ David C. Saffell and Harry Basehart, **Governing States and Cities** (United States of America: The McGraw-Hill), p. 237.

เทศมนตรีนี้ไม่มีอำนาจเหนือกว่ากรรมการคนอื่นๆ ทำหน้าที่เป็นเพียงประธานในที่ประชุมและเป็นประธานเกี่ยวกับพิธีการต่างๆ เท่านั้น

ในทางปฏิบัติ กรรมการคนอื่นๆ จะทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารกิจการด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ¹⁷ เช่น กรรมการสวัสดิการสังคม (Commissioner of Social Welfare) กรรมการบริหารความปลอดภัยของสาธารณะ (Commissioner of Public Safety) กรรมการการเงิน เป็นต้น กรรมการแต่ละคนจะทำหน้าที่เสมือนหัวหน้าฝ่ายหรือกองของกิจการด้านใดด้านหนึ่งดังที่กล่าวมา ฉะนั้น กรรมการแต่ละคนจะมีโอกาสได้ใช้อำนาจบริหารด้วย กล่าวโดยรวมรูปแบบคณะกรรมการนี้มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- อำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นตกอยู่แก่คณะบริหารงาน ซึ่งมีจำนวนไม่มากนักประมาณ 3-9 คน
- ผู้บริหารงานทั้งหมดได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชนโดยใช้เมืองทั้งเมืองเป็นเขตเลือกตั้งและอยู่ในตำแหน่งตามวาระที่กำหนดไว้ และได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน
- คณะผู้บริหารทั้งคณะออกข้อบัญญัติได้ และกำหนดนโยบายของตนเองได้
- กรรมการนายหนึ่งจะได้รับเลือกจากคณะให้เป็นประธานคณะผู้บริหาร แต่มีอำนาจเพียงเล็กน้อย ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของคณะกรรมการ และมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นในพิธีการต่างๆ ประธานนี้อาจมีอำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติและมีอำนาจควบคุมงานของหน่วยงานแต่น้อยมาก
- กรรมการแต่ละคนจะเป็นผู้บริหารงานของหน่วยงานท้องถิ่นส่วนหนึ่ง เช่น ดับเพลิง ตำรวจ ประปา โยธาธิการ และการเงิน จำนวนของ

¹⁷ Thomas R. Dye, *Politics in States and Communities* (New Jersey: Prentice-Hall, 1997), p. 275.

หน่วยงานนี้จะมีมากน้อยเพียงใดก็อยู่ที่จำนวนของคณะกรรมการใน
ท้องถิ่นหนึ่งๆ

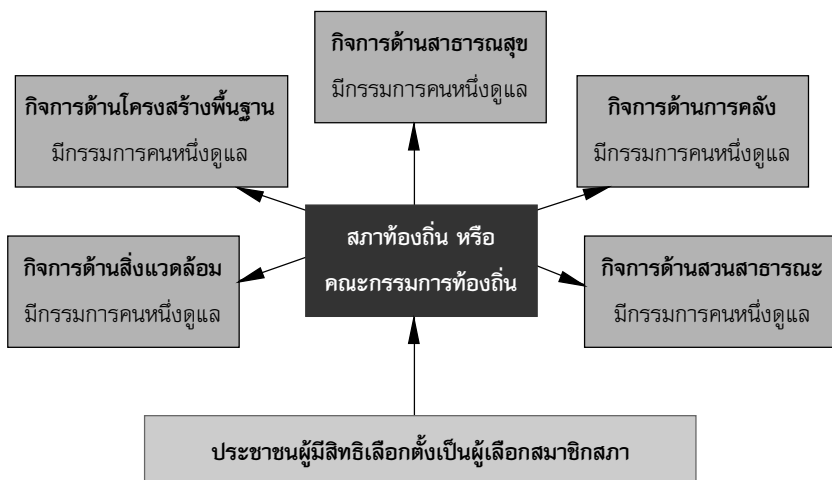
การบริหารงานภายใต้โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการนี้มีข้อดี คือ เป็นการ
รวมเอาความรับผิดชอบให้มาอยู่ในที่แห่งเดียว ซึ่งจะไม่ทำให้งานมีการก้าวถอยกัน
โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการนี้ มีความรวดเร็วในการทำงานและตัดสินใจ
เพราะอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นและอำนาจบริหารสามารถจบได้
ภายในองค์กรเดียว แต่ขณะเดียวกันโครงสร้างภายในรูปแบบนี้ก็มิข้อเสียด้วย คือ

- เป็นการรวบอำนาจทั้ง 2 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจ
บริหารมาไว้ในองค์กรเดียวกัน ซึ่งจะไม่มีการขัดแย้ง ไม่มีการ
ตรวจสอบและถ่วงดุลกัน การทำงานไม่มีลักษณะการกลั่นกรอง
จากสภา
- มีการแบ่งความรับผิดชอบของงานออกไป มีการแบ่งงานระหว่างผู้
บริหารหลายฝ่ายซึ่งขาดหัวหน้าที่แท้จริง
- คณะกรรมการนี้ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง อาจจะไม่ม
ีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน ซึ่งทำให้ไม่เป็นหลักประกันว่า
ต้องได้ผู้บริหารงานที่ดี
- คณะกรรมการนี้ ต่างก็ให้ความสนใจในปัญหาและงบประมาณใน
ภารกิจที่ตนเป็นคนรับผิดชอบ อาจไม่ได้มองปัญหาของท้องถิ่นเป็น
ภาพรวม
- ในบางครั้งหากกลุ่มการเมืองภายในคณะกรรมการมีเสียงเท่าๆ กัน
อาจเกิดความขัดแย้งกันอย่างหนักภายในคณะกรรมการจนไม่
สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้

และด้วยข้อเสียจำนวนมากนี้เมื่อผนวกกับสภาพของหลายท้องถิ่นที่มี
ความเจริญมากขึ้น ปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ต่อท้องถิ่นมีจำนวนมากขึ้น

และซับซ้อนขึ้น โครงสร้างภายในรูปแบบคณะกรรมการนี้จึงไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้ดีพอ ดังนั้น ความนิยมใช้รูปแบบนี้จึงลดลง

แผนภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ



3.3 รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งรูปแบบนี้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรก และเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) แบบแรกในโลก อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา (ฝ่ายบริหารจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม) สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด

เนื่องจากอาศัยหลักการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติ สภา

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่ง ซึ่งก็คือ ผู้นำของกลุ่มบุคคลที่กุมเสียงข้างมากของสภานั้นเอง ในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงแต่เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม โดยองค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ ได้แก่

- มีการแบ่งแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน
- ฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- ฝ่ายสภา ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น
- สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงภายในท้องถิ่น
- หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงก็ได้ แต่อาจจะมาจากการเลือกของฝ่ายสภา โดยมีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน
- การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารเข้มแข็งหรืออ่อนแอแต่อย่างใด¹⁸

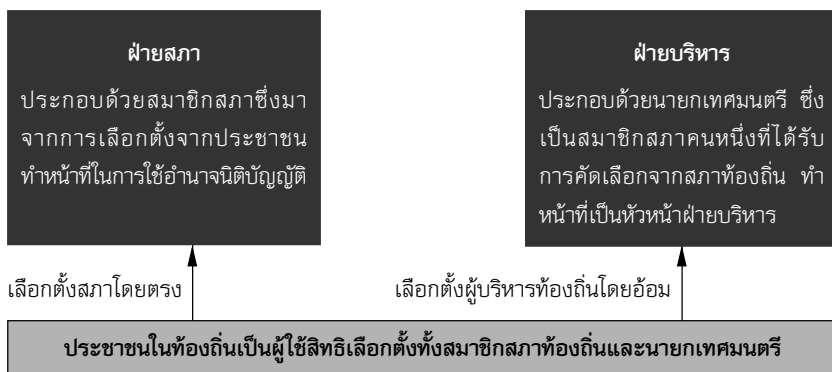
โครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีนี้แม้จะมีข้อดีที่มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อเสีย เพราะการแบ่งแยกหน้าที่นี้บางครั้งอาจเกิดปัญหา เพราะหากฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มการเมืองคนละกลุ่มกันอาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของท้องถิ่น

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร, แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546), น. 11.

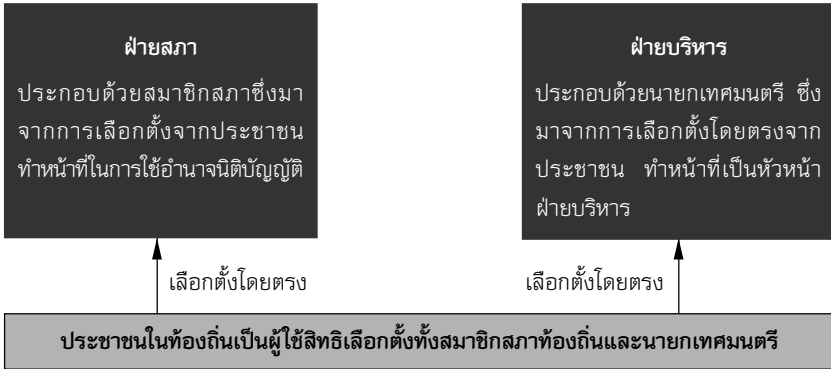
ได้ เช่น ฝ่ายสภาไม่ยอมผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้เพราะไม่มีงบประมาณ หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ก็จะทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันจนอาจเป็นอันตรายต่อท้องถิ่นนั้นได้ เป็นต้น

โครงสร้างภายในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีนี้อาจมีที่มาของฝ่ายบริหารได้ 2 ทาง ทางแรก คือ นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะมีอำนาจในการคัดเลือกและลงมติให้สมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งทำหน้าที่นายกเทศมนตรี ที่มาของฝ่ายบริหารรูปแบบนี้ เป็นการยืมรูปแบบเมืองระดับชาติในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) มาใช้ ส่วนที่มาของฝ่ายบริหารแบบที่สอง คือ รูปแบบที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นการยืมการเมืองระดับชาติในระบบประธานาธิบดี (Presidential system) มาใช้

แผนภาพที่ 5 แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี มาจากมติของสภาท้องถิ่น



แผนภาพที่ 6 แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน



โครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ยังสามารถแบ่งลักษณะของนายกเทศมนตรีออกได้เป็น 2 แบบ คือ นายกเทศมนตรีที่อ่อนแอหรือมีอำนาจน้อยและนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งหรือมีอำนาจมาก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.3.1 รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

ในประเทศสหรัฐอเมริกา โครงสร้างภายในที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยหรือที่เรียกกันว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอนี้ มักจะปรากฏในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ซึ่งมีข้อเรียกร้องของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มากนัก อำนาจของนายกเทศมนตรีอาจกล่าวได้ว่าแทบจะตรงข้ามกับนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งก็ว่าได้ โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรีแทบจะไม่มีอำนาจในการควบคุมเหนือสภาเลย กล่าวได้ว่าสภาทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร¹⁹ นายกเทศมนตรีอาจจะให้ข้อเสนอแนะบางประการแก่ฝ่ายนิติบัญญัติบ้าง โดยปกติสภาจะไม่ถือว่าตัวนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำ โดยมากแล้วนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้มักจะไม่

¹⁹ David C. Saffell and Harry Basehart, Ibid., p. 235.

อำนาจยับยั้งกฎหมายที่ออกโดยสภาท้องถิ่น แม้ท้องถิ่นบางแห่งอาจให้ใช้สิทธิในการยับยั้ง แต่การยับยั้งจะไม่ค่อยมีผล อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่อยู่ที่สภา แม้บางท้องถิ่นนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ แต่ก็ต้องผ่านความเห็นชอบของสภา อำนาจในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็อยู่ที่สภา การควบคุมแผนกหรือกองบางกองหรือทั้งหมดในองค์กรเป็นอำนาจของสภา โดยสภาท้องถิ่นจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้วาระของนายกเทศมนตรีก็ค่อนข้างสั้น ซึ่งโดยทั่วไปจะมีวาระเพียง 2 ปี²⁰

ลักษณะของโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยนี้ จะเป็นการแยกความสำคัญของหน้าที่ของตัวนายกเทศมนตรีออกไป จนดูเหมือนว่าตัวนายกเทศมนตรีเป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น ปกติแล้วตัวนายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าตำรวจท้องถิ่นและผู้พิพากษาท้องถิ่น นอกจากนั้นก็จะเป็นในงานพิธีต่างๆ แต่นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจหน้าที่อะไรที่สลักสำคัญแต่อย่างใด

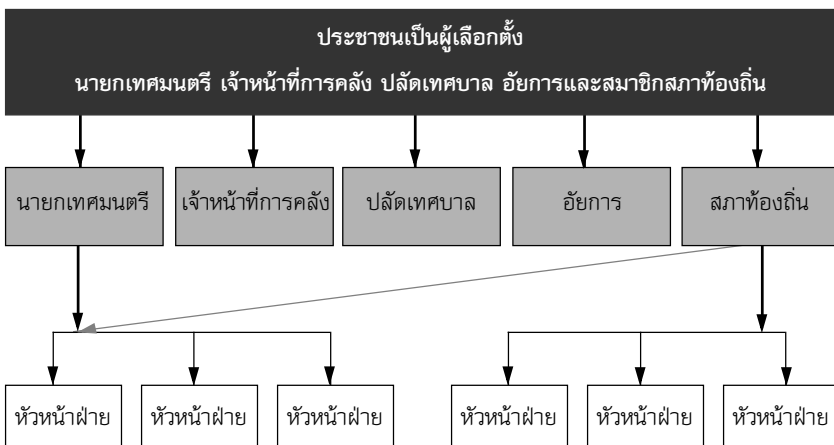
โครงสร้างที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อยหรืออ่อนแอนี้ นอกจากอำนาจส่วนใหญ่จะอยู่ที่สภาท้องถิ่นแล้ว ยังมีอีกปัจจัยที่ส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อยก็คือ หลายท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา นอกจากจะมีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่บางส่วนในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี เช่น เจ้าหน้าที่การคลัง เจ้าหน้าที่ปกครอง หนายความ เจ้าหน้าที่เก็บภาษี ผู้ตรวจบัญชี เป็นต้น สภาพการณ์เช่นนี้ส่งผลให้นายกเทศมนตรีปฏิบัติงานได้ยาก โดยเฉพาะการสั่งงานหรือการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่เหล่านั้น เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของนายกเทศมนตรี เพราะนายกเทศมนตรีไม่สามารถให้ความดีความชอบได้ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นถือว่าตนเองก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ประชาชนเป็น

²⁰ Demetrios Caraley, *City Government and Urban Problems : a new introduction to urban politics* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1977), p. 82.

คนเลือกเพื่อให้เข้ามาดูแลงานเฉพาะอย่าง แต่ละคนก็มีอำนาจและหน้าที่เป็นของตนเองไม่ต้องขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรี อำนาจในการบริหารงานส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ที่ตัวนายกเทศมนตรี หากแต่ถูกกระจายไปให้แก่เจ้าหน้าที่ต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง²¹

เมื่ออำนาจต่างๆ ถูกกระจายไปยังตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ภาระงานส่วนใหญ่เป็นงานประจำ อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นมีลักษณะแตกกระจาย ไม่ได้รวมศูนย์อยู่ที่นายกเทศมนตรี ลักษณะของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบังคับบัญชาผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากนัก ซึ่งเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สถานะของนายกเทศมนตรีอ่อนแอ

แผนภาพที่ 7 แสดงโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย²²



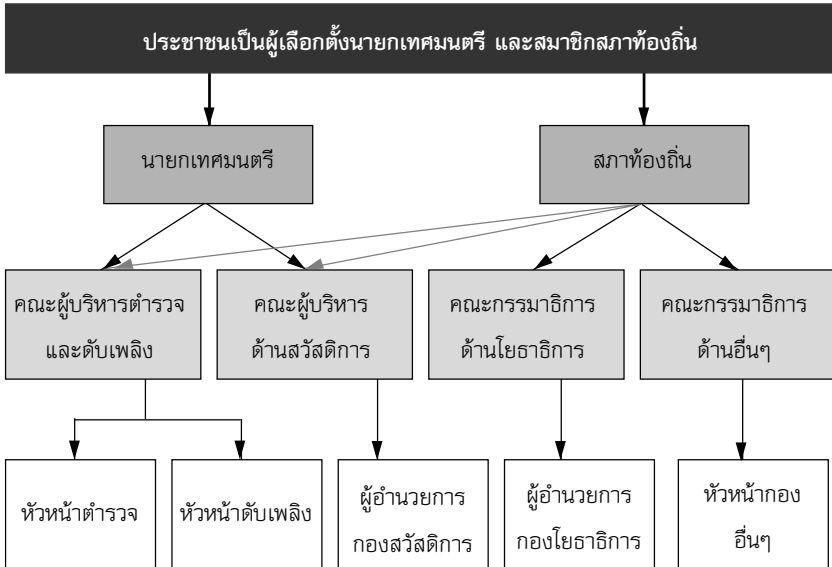
²¹ Bernard H. Ross, Myron A. Levine and Murray S. Stedman, Jr., *Urban Politics* (Illinois: F.E. Peacock Publishers), p. 85. และ Terry Christensen, *Ibid.*, p. 102.

²² Bernard H. Ross, Myron A. Levine and Murray S. Stedman, Jr., *Ibid.*, p. 86.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาหลายแห่งมีลักษณะของฝ่ายบริหารอ่อนแอปรากฏอยู่ เนื่องด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์การเมืองซึ่งแต่เดิมในสมัยที่สหรัฐอเมริกาต่อต้านจักรวรรดินิยมอังกฤษชาวอเมริกันมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อการปกครองที่มีระบบผูกขาดทางการเมือง โดยพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น เมื่อชาวอาณานิคมอเมริกาคิดจะก่อตั้งประเทศขึ้น จึงหวาดกลัวที่จะให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไปเพราะอาจก่อให้เกิดระบอบทรราชขึ้นได้ในอนาคต แม้ปัจจุบันภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจะมีมากขึ้นจนสภาท้องถิ่นไม่สามารถที่จะรับมือได้ แต่ในท้องถิ่นที่มีจารีตไม่ไว้วางใจในการมอบอำนาจในการบริหารจำนวนมากให้อยู่ในมือคนๆ เดียว ก็ไม่มีความคิดที่จะเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรี แต่หาทางออกในการแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะกรรมการทำงาน ตั้งหน่วยงานและคณะกรรมการขึ้นมารองรับปัญหา แต่ทั้งนี้คณะกรรมการทำงาน หน่วยงานและกรรมการที่ตั้งขึ้นยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของสภาท้องถิ่น²³

²³ Ibid. p.84.

แผนภาพที่ 8 แสดงโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย ซึ่งหัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการต่างๆ ไม่ได้แต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี แต่แต่งตั้งโดยคณะผู้บริหารหรือคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งมีความเป็นอิสระ คณะผู้บริหารหรือกรรมการเหล่านี้อาจแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีแต่ต้องได้รับการรับรองจากสภาท้องถิ่น²⁴



อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรูปแบบผู้บริหารอ่อนแอนี้ก็มีความเสี่ยง เพราะการที่อำนาจบริหารกระจายอยู่ในมือของผู้บริหารหลายคน เป็นการยากที่จะสามารถบริหารงานท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาในการประสานงานและการบังคับบัญชา คณะกรรมการบริหารหรือกรรมการอาจถูกชี้นำโดยผู้ที่ขาดความเชี่ยวชาญและมีเข้าใจที่ถ่องแท้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีข้อเสียที่ว่าเมื่อเกิดข้อผิดพลาดขึ้นในการบริหารงานของท้องถิ่น ประชาชนไม่รู้ว่าจะตำหนิใคร เช่น เมื่อบริหารงานเกี่ยวกับการจัดทำสวนสาธารณะไม่ดีพอก็ไม่รู้ว่าจะความผิดจะตกอยู่ที่ใครระหว่างนายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการกอง

²⁴ Ibid. p.86.

สวนสาธารณะ คณะกรรมการสวนสาธารณะ หรือหัวหน้าฝ่ายงบประมาณ ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง กล่าวคือ เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจะมีความชัดเจนว่าผู้ที่ต้องรับผิดชอบและต้องถูกตำหนิคือนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียว²⁵

3.3.2 รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากหรือที่นิยมเรียกกันว่า **รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง**นี้ ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และในทางปฏิบัติก็ยึดหลักการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ในรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจเข้มแข็งนี้ ตัวนายกเทศมนตรีโดยมากมักจะไม่ได้เป็นสมาชิกสภา เพราะมักจะมาจากการเลือกตั้งแยกต่างหาก²⁶ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และด้วยเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารเพียงคนเดียวไม่ได้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของท้องถิ่น และแม้ว่านายกเทศมนตรีจะไม่ได้เป็นสมาชิกสภาก็ตาม แต่ก็อาจจะเสนอแนะนโยบายแก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ และมีการใช้วิธีการต่างๆ ที่จะบีบให้ฝ่ายสภาผ่านข้อเสนหรือนโยบายต่างๆ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งนี้จะมีสภาท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติคือออกกฎหมายเพียงอย่างเดียว ไม่ได้เข้ามาข้องเกี่ยวในการบริหาร²⁷ เหมือนรูปแบบนายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ

นายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งจะเป็นผู้ที่ควบคุมเรื่องงบประมาณทั้งหมด เป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง หัวหน้าส่วนหรือแผนกต่างๆ ขึ้นตรงต่อนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งสามารถที่จะการยับยั้งกฎหมายบางฉบับหรือทั้งหมดที่ผ่านการพิจารณา

²⁵ Ibid. p.87.

²⁶ David C. Saffell and Harry Basehart, Ibid., p.236.

²⁷ Terry Christensen , Ibid. , p.114.

จากสภาได้รูปแบบนายกเทศมนตรีอำนาจมากนี้ มักจะพบในท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ โดยเฉลี่ยแล้วเป็นท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คน และเป็นท้องถิ่นที่มีการบริหารงานที่ซับซ้อนและต้องการสภาวะความเป็นผู้นำและการสั่งการ บังคับบัญชา แต่บางครั้งอาจพบในท้องถิ่นที่มีขนาดกลางด้วยก็ได้

สำหรับโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากนี้ เหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีปัญหาที่ซับซ้อนและมีจำนวนมาก รูปแบบนี้จะมี ความชัดเจนว่าเมื่อเกิดความผิดพลาดในการบริหารงาน นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบ แต่เพียงผู้เดียว ประชาชนสามารถตำหนิตัวนายกเทศมนตรีได้ง่ายกว่าตำหนิสภา ซึ่งมีผู้รับผิดชอบหลายคน

ส่วนข้อเสียของโครงสร้างรูปแบบที่นายกเทศมนตรีเข้มแข็งก็คือ การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น ไม่ได้เป็นวิธีการ ที่รับประกันได้ว่าจะได้นักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ ดังนั้น ในบางท้องถิ่น จึงแก้ปัญหานี้โดยการออกแบบโครงสร้างให้มีตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารสำนักงาน (Chief administrative officer) ซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพที่แต่งตั้งโดย นายกเทศมนตรีให้เป็นผู้บริหารกิจการของท้องถิ่น²⁸ นอกจากนี้ ในเรื่องหลักการ แบ่งแยกอำนาจนั้นก็มีความเป็นไปได้ ทำให้มีการแบ่งความรับผิดชอบออกไปและมีการแบ่งงานระหว่างสภา กับนายกเทศมนตรีมากขึ้นไปจนขาดความรับผิดชอบ เมื่อเกิดความเสียหาย ประชาชนไม่อาจตำหนิใครโดยตรงได้ เพราะต่างฝ่าย ต่างก็ไม่ยอมรับผิดชอบ

การทำให้นายกเทศมนตรีเข้มแข็งนั้น ไม่จำเป็นที่นายกเทศมนตรี ต้องมาจากการการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น นายกเทศมนตรีของเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมของ ประชาชน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากและเข้มแข็งและ เพราะตัวนายกเทศมนตรีสามารถสวมหมวกได้หลายใบ กล่าวคือ ขณะที่ยำรง

²⁸ David C. Saffell and Harry Basehart , Ibid., p.236.

ตำแหน่งนายกเทศมนตรีก็สามารถดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด หรือ สมาชิกสภาภาค หรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภา หรือแม้กระทั่งสามารถดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีก็ได้ นอกจากนี้ ตัวนายกเทศมนตรียังทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาเทศบาลอีกด้วย²⁹ กติกาเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่เสริมให้ฝ่ายบริหารเกิดความเข้มแข็ง

รูปแบบหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมากนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสภาแล้ว อำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจะตกอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารเพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในขั้นตอนสุดท้ายขององค์กร และปัจจัยที่ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากหรือเป็นฝ่ายบริหารเข้มแข็งนั้น หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

- อำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power)
- อำนาจในการจัดหางบประมาณ (Budgetary Power)
- อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto Power)³⁰

ในส่วนของฝ่ายสภาในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งนั้น สภาจะทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น ยกตัวอย่างเช่น สภาเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาแทบจะไม่มีโอกาสในตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเลย เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเสียจนกระทั่งสามารถเข้าไปก้าวำยการทำงานของสภาได้ หรือในบางครั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและตุลาการด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณาจากทฤษฎีความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารพบว่าตัวชี้วัดที่จะระบุว่าฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้นๆ เข้มแข็งหรือไม่ สามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัด ดังต่อไปนี้

²⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, น.155.

³⁰ James Macgregor Burns and Others, **Government by the People National, State and Local Version** (New Jersey: Prentice Hall), p. 622.

- มีวาระการดำรงตำแหน่งที่นานพอสมควร เช่น 4 ปี (นายกเทศมนตรีที่อ่อนแอมักจะมีการเลือกตั้งใหม่ เช่น มีวาระ 1 ปี หรือ 2 ปี)
- สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกเมื่อหมดวาระ
- มีเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้ง
- มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กรได้
- มีอำนาจในการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับคณะผู้บริหารได้
- มีอำนาจในการจัดทำร่างรายจ่ายงบประมาณ
- มีอำนาจในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กร
- มีอำนาจในการจัดหาซื้อพัสดุร่วมกันได้
- เป็นผู้ที่เรียกได้ว่าเป็นมืออาชีพในการบริหารระบบราชการ³¹

3.4 รูปแบบผู้จัดการ (The Manager Form)

โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ถือกำเนิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อขจัดปัญหาการคอร์รัปชันในท้องถิ่นที่บริหารงานโดยนักการเมืองที่มาจากการเมืองแบบเล่นพรรคเล่นพวก ซึ่งเป็นการแทนที่การบริหารของนักการเมืองด้วยผู้บริหารมืออาชีพ เป็นรูปแบบโครงสร้างที่ได้รับอิทธิพลของแนวโน้มเชิงการบริหารธุรกิจที่เป็นแนวคิดที่แยกการจัดทำนโยบายกับการบริหารออกจากกัน และมีหลักการว่าต้องทำให้เมืองหรือท้องถิ่นสามารถจัดบริการให้ได้มากที่สุดโดยใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด³² โดยมีอาชีพที่เรียกว่า ผู้จัดการเมือง (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน

³¹ William O. Winter, *State and Local Government in a Decentralized Republic* (New York : Macmillan Publishing Co.,1981), p. 188-189.

³² Thomas R. Dye, *Ibid.*, p.278.

ในปี ค.ศ. 1914 เมืองสตอนตันในรัฐเวอร์จิเนีย (Staunton, Virginia) เป็นเมืองแรกที่มีการใช้โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ³³ ต่อมาในปี ค.ศ. 1918 เมืองต่างๆ ได้นำโครงสร้างรูปแบบนี้ไปใช้เกือบ 100 เมือง และมีการใช้อย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1930 และในปี ค.ศ. 1994 มีเมืองต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาใช้โครงสร้างรูปแบบนี้กว่า 3,000 เมือง

โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้มักจะนำมาใช้กับเมืองที่มีขนาดปานกลาง คือมีประชากรประมาณ 25,000 - 250,000 คน เป็นขนาดของเมืองที่ผู้จัดการสามารถใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ ปราศจากแรงกดดันทางการเมือง และไม่ต้องตอบสนองข้อเรียกร้องต่างๆ มากมายจากประชาชน หากแต่การบริหารต้องเป็นไปตามนโยบายของสภาท้องถิ่นเท่านั้น โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ ไม่เหมาะกับเมืองที่มีขนาดเล็ก เพราะเมืองเล็กๆ มักจะมีรายได้ไม่มากพอที่จะไปจ่ายเป็นค่าตอบแทนผู้จัดการที่ทำงานเต็มเวลาซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงมาก และไม่เหมาะกับท้องถิ่นขนาดใหญ่เพราะในท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ ผู้จัดการมักจะต้องเผชิญกับสภาพแรงงานที่เข้มแข็งรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เนื่องจากกลุ่มเหล่านี้มักมีความเชื่อว่าผู้จัดการมีทัศนคติที่เป็นธุรกิจเกินไป³⁴ รวมถึงเมืองขนาดใหญ่มักต้องการผู้นำที่เข้มแข็งและมีความเป็นผู้นำทางการเมืองสูง (Leadership) แต่ฝ่ายบริหารของรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ขาดคุณสมบัติเหล่านั้น เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และไม่มีฐานทางการเมืองในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย

โดยทั่วไป สภาท้องถิ่นของโครงสร้างรูปแบบนี้จะมีขนาดเล็ก มาจากการเลือกตั้ง มีสมาชิกสภาประมาณ 5-9 คน สภาท้องถิ่นนี้มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการในรูปบริษัท โดยส่วนใหญ่แล้วสภาจะมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกข้อบัญญัติและควบคุมการทำงานของท้องถิ่น สภานี้มีอำนาจแต่งตั้ง

³³ ดูเพิ่มเติมใน William O. Winton, Ibid., p.206 และ Bernard H. Ross, Ibid., p.90.

³⁴ David C. Saffell and Harry Basehart, Ibid., p.238-240.

ถอดถอนและควบคุมการบริหารของผู้จัดการ ผู้จัดการจะมีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลที่ถูกจ้างมาโดยสภา เป็นตำแหน่งหัวหน้าพนักงานประจำฝ่ายบริหาร ไม่ใช่ตำแหน่งทางการเมือง ผู้ที่ถูกสภาจ้างมาเป็นผู้จัดการต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการบริหาร การที่จะมีอำนาจในฐานะที่เป็นตัวแทนของสภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้ง ถอดถอน และควบคุมการดำเนินงานของหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ และผู้จัดการก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมา โดยทั่วไปผู้จัดการจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าตัวนายกเทศมนตรีซึ่งในโครงสร้างรูปแบบนี้ นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เป็นประธานสภาด้วยตัวนายกเทศมนตรีมีหน้าที่เป็นเพียงประธานในที่ประชุมสภา เป็นประธานในพิธีต่างๆ ของท้องถิ่นเท่านั้น แต่สำหรับผู้จัดการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าการบริหารงานมีลักษณะคล้ายผู้จัดการบริษัท ซึ่งบรรดาผู้ถือหุ้นก็คือประชาชน โดยประชาชนเลือกคณะกรรมการบริษัทซึ่งก็คือสภาท้องถิ่นนั่นเอง

เมื่อมีแนวคิดที่ว่าผู้บริหารเมืองต้องเป็นมืออาชีพ ดังนั้นกระบวนการสรรหาผู้บริหารเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีที่มาที่พิเศษและไม่เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ซึ่งก็คือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนไม่ว่าทางตรงหรือโดยอ้อม หากแต่มาจากการคัดเลือกหรือสรรหาจากผู้ที่มีคุณสมบัติในการบริหารเมืองครบตามที่กฎหมายกำหนดแล้วว่าจ้างทำสัญญาผูกมัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะทำการบริหารเมืองให้ได้ตามเงื่อนไขที่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายกำหนด โดยมีการกำหนดค่าตอบแทนหรือค่าจ้างให้แก่ผู้บริหารเมืองไว้อย่างชัดเจนในสัญญาว่าจ้างนั้น³⁵

โดยสรุปแล้ว ระบบผู้จัดการมีลักษณะสำคัญที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

³⁵ James Q. Wilson and John J. DiIulio, Jr., *American Government Institutions and Politics* (Boston: Houghton Mifflin), p. 715.

3.4.1 เป็นการผสมผสานของอำนาจ

คือ การดำเนินการวางนโยบายในการบริหารท้องถิ่น การตราเทศบัญญัติท้องถิ่นและการควบคุมการบริหารงานทั้งปวง จะรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาท้องถิ่นแต่เพียงองค์กรเดียว ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงหมดไป

3.4.2 ขนาดของสภาท้องถิ่น

ในโครงสร้างรูปแบบนี้สภาจะมีขนาดย่อมๆ โดยจะไม่นิยมให้มีสภาใหญ่เกินไป ซึ่งปกติแล้วสภาจะมีสมาชิกเพียง 5-9 คน เท่านั้น

3.4.3 ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่

หลักของระบบผู้จัดการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มีการกำหนดให้แบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนที่แน่นอนไว้โดยให้สภาท้องถิ่นทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมให้กิจการต่างๆ ดำเนินไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนภาระหน้าที่ในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มอบให้เป็นหน้าที่ของผู้ที่มีความชำนาญหรือมีอาชีพซึ่งสภาจ้างมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการของท้องถิ่นนั้นๆ

3.4.4 มีผู้บริหารเพียงคนเดียวคือผู้จัดการ

ซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานเพียงคนเดียวและเป็นบุคคลที่ได้รับการเลือกเฟ้นและแต่งตั้งมาโดยสภาท้องถิ่น โดยทางสภาพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ โดยผู้จัดการนั้นมีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งหรือถอดถอนหัวหน้าฝ่ายหรือแผนกต่างๆ ตลอดจนพนักงานขององค์กรทั้งหมด และนอกจากนั้นผู้จัดการยังรับผิดชอบในการทำงานงบประมาณเสนอสภาท้องถิ่น รวมทั้งควบคุมบังคับบัญชางานของท้องถิ่นทั้งปวง เพื่อที่จะได้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

3.4.5 สภาควบคุมการบริหาร

คือ สภาจะใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าสำนักงานซึ่งก็หมายถึงผู้จัดการในเวลาใดก็ได้ ซึ่งโดยมากแล้วมักจะเร็วกว่า 1 ปีหลังการทาสัญญาว่าจ้าง เพื่อเป็นการให้เวลาผู้จัดการได้มีโอกาสในการพิสูจน์ฝีมือของตนเองเสียก่อน นอกจากนั้น สภายังมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการได้ตลอดเวลา การเสนอขอหรืออนุมัติในเรื่องใดๆ ก็ตามก็ต้องอยู่ในดุลยพินิจของสภา โดยสภาสามารถมีอำนาจยับยั้งได้ นอกจากนั้น สภายังมีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินอันเป็นเครื่องมือสำคัญของสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร และผู้จัดการมีหน้าที่ที่จะต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภา และต้องคอยตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่นอีกด้วย

3.4.6 ตำแหน่งผู้จัดการไม่มีการจำกัดระยะเวลาที่แน่นอน

โดยยึดหลักที่ว่าเพื่อให้พนักงานองค์กรทุกคนและทุกระดับชั้นสามารถยึดถืองานที่ตนกระทำอยู่เป็นงานอาชีพได้ โดยปกติแล้วจะไม่มีกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้จัดการ ตลอดจนหัวหน้าฝ่ายหรือแผนกเอาไว้ แต่ทั้งนี้ก็อยู่ในดุลยพินิจของสภาที่จะสามารถถอดถอนผู้จัดการและตัวผู้จัดการเองก็มีอำนาจถอดถอนหัวหน้าฝ่ายหรือแผนกหรือพนักงานคนใดก็ได้

โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ สภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ความรับผิดชอบของสภาท้องถิ่นในโครงสร้างรูปแบบนี้คล้ายกับความรับผิดชอบของสภาในโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี แต่ลักษณะเด่นของความรับผิดชอบของสภาในโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ก็คือ การเลือกเฟ้นตัวผู้จัดการ ซึ่งจะมาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน เพราะสภาได้รับการเลือกตั้งมาและหน้าที่ที่สำคัญของสภาก็คือเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารท้องถิ่นนั้นๆ ดังนั้น การควบคุมตัวผู้จัดการ

จึงอยู่ที่สภาโดยสมบูรณ์

ในส่วนของผู้จัดการ มาจากการแต่งตั้งของสภาท้องถิ่น ดังนั้นผู้จัดการจึงรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นสามารถปลดหรือไล่ผู้จัดการออกได้ ดังนั้น เชื้อไขที่จะทำให้ผู้จัดการอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ คือ

- ผู้จัดการจะต้องทำข้อเสนอสู่สภาโดยเป็นข้อเสนอที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเอง จะต้องสามารถตอบคำถามของสภาและเป็นข้อเสนอที่มีความเหมาะสมกับชุมชน
- ผู้จัดการต้องสามารถรวบรวมข้อถกเถียงต่างๆ ที่เป็นประเด็นสาธารณะอยู่ในท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นต้องการให้ผู้จัดการนำปัญหาเหล่านั้นมาขบคิดแล้วเสนอทางออกให้แก่สภารับฟัง
- ผู้จัดการจะต้องปกป้องหัวหน้าเจ้าหน้าที่ที่ตนเองแต่งตั้ง ซึ่งบางครั้งอาจทำงานแล้วไม่เป็นที่พึงพอใจของชุมชน
- ผู้จัดการจะต้องรักษางบประมาณ ซึ่งต้องแยกแยะระดับความจำเป็นของข้อเรียกร้องที่มาจากกลุ่มต่างๆ ในชุมชน³⁶

โดยผู้จัดการจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งขึ้นตรงต่อผู้จัดการ ตลอดจนแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ด้วย
- ควบคุมรักษากฎหมายที่ออกโดยสภาท้องถิ่น ดำเนินงานบริหารตามแนวนโยบายที่สภาได้วางรูปไว้
- แต่งตั้งถอดถอนข้าราชการอื่นๆ ตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่น
- จัดทำงบประมาณประจำปีของท้องถิ่นและแนะนำสภาเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่น

³⁶ William O. Winton, Ibid., p. 206-207.

- ทำหน้าที่อื่นๆ ที่สภาท้องถิ่นมอบหมายให้กระทำ

ระบบผู้จัดการมีลักษณะแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกันโดยเด็ดขาด คือ สภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งจะทำหน้าที่ด้านการเมือง คือ การตราข้อบัญญัติที่จำเป็นของท้องถิ่นและการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เลือกตนเองมาส่วนผู้จัดการจะทำหน้าที่ในการบริหารงานโดยอิสระเพื่อตอบสนองความต้องการของสภาท้องถิ่น ไม่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งจะทำให้ผู้จัดการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้สภาไว้วางใจ เพื่อจะได้ไม่ถูกสภาถอดถอน ซึ่งวิธีการเหล่านี้จะไม่มีอยู่ในระบบที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งตัวผู้นำฝ่ายบริหารสามารถอ้างได้ว่าตนก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเหมือนกัน การถอดถอนก็กระทำได้อย่าง เพราะจะต้องรอให้ครบวาระที่มีการเลือกตั้งใหม่

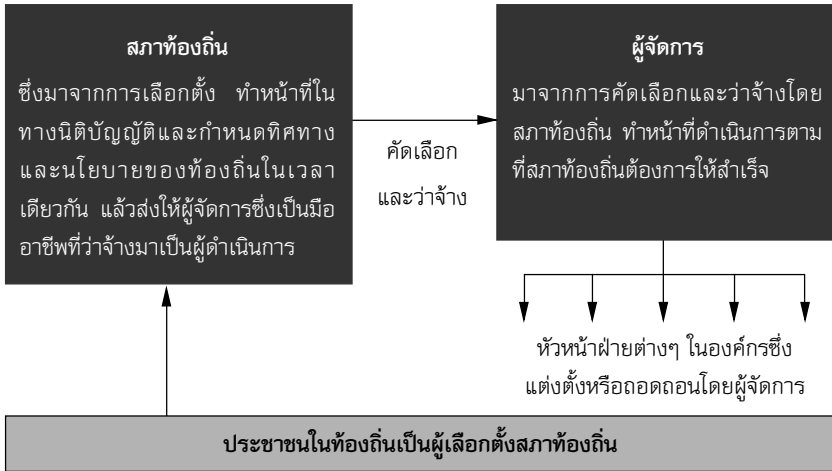
ทั้งนี้ ข้อดีของระบบสภา-ผู้จัดการ สามารถสรุปในสาระสำคัญได้ ดังนี้

- มีเอกภาพในการบังคับบัญชา คือ ตำแหน่งสูงสุดในการบริหารอยู่ที่ผู้จัดการ
- มีการประสานงานที่ดี โดยผู้จัดการติดต่อกับสภาและรับโอนนโยบายไปปฏิบัติโดยเป็นหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ
- มีการมอบหมายหน้าที่ต่างๆ ออกไป (Delegation of Authority)
- มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้นหรือที่เรียกว่า Line of Authority
- มีการรวมอำนาจเอาไว้โดยสภาเป็นผู้ใช้อำนาจต่างๆ แต่ผู้เดียว
- มีลักษณะการสร้างผู้นำฝ่ายบริหาร โดยผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานพอสมควร
- ประหยัดค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ไม่ใช่องค์กรรูปนี้จะลดค่าใช้จ่ายอันจำเป็นขององค์กรลง ค่าใช้จ่ายอาจสูงขึ้นเมื่อมีบริการที่ต้องให้กับประชาชนมากขึ้น ถ้าจะเปรียบเทียบกันแล้ว องค์กรในรูปนี้ประชาชนได้รับผลตอบแทนมากกว่ารูปอื่นในจำนวนเงินเท่ากัน

อย่างไรก็ตาม แม้รูปแบบสภา-ผู้จัดการจะมีข้อดีอยู่หลายประการ ขณะเดียวกันระบบนี้ก็ยังมีข้อเสียอยู่เช่นกัน ได้แก่

- ขาดความเป็นผู้นำทางการเมือง สภามีอำนาจมากพร้อมที่จะถอดถอนผู้นำฝ่ายบริหาร เพราะตัวผู้จัดการไม่ได้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งโดยผ่านการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงเป็นการเน้นอำนาจของสภามาก โดยปกติแล้วคอนกรีกันนิยมให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอยู่แล้ว นอกจากนั้น สภายังไม่สามารถเป็นผู้นำได้ เพราะมีจำนวนเกินกว่า 1 คน ส่วนนายกเทศมนตรีในระบบนี้ก็อาจจะถือโอกาสใช้อิทธิพลเข้าครอบงำการบริหารงานของท้องถิ่นได้
- ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย เพราะอำนาจของการบริหารตกอยู่กับคนๆ เดียว โดยเฉพาะในกรณีที่หากสภาเลือกผู้จัดการผิด ได้คนไม่มีประสิทธิภาพเข้ามาจะทำให้งานของท้องถิ่นนั้นเสียหายได้
- ในบางกรณีไม่สามารถจะสรรหาผู้มีความชำนาญมาเป็นผู้จัดการได้
- ไม่เหมาะกับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เพราะความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีถูกบั่นทอนลง เป็นการลดอำนาจนายกเทศมนตรีซึ่งบางแห่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงมาจากประชาชน แต่กลับไปเพิ่มอำนาจให้กับผู้จัดการซึ่งมิได้ผ่านการเลือกตั้งมา

แผนภาพที่ 9 แสดงโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ



ในประเทศสหรัฐอเมริกา โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ นอกจากจะมีการใช้อย่างแพร่หลายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปแล้ว ยังมีการใช้อย่างแพร่หลายในหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีภารกิจพิเศษเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เขตโรงเรียน (School district) (กว่า 18,000 แห่ง) เขตการขนส่ง (Transportation district) และเขตน้ำ (Water district)³⁷ เป็นต้น

4. ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริบทต่างๆ

จากเนื้อหาที่กล่าวมาก่อนหน้านี้จะพบว่า โครงสร้างที่มีการใช้อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายรูปแบบ และในแต่ละรูปแบบก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน ซึ่งสาเหตุที่มีหลายรูปแบบ เนื่องจากโครงสร้างรูปแบบหนึ่งๆ จะมีความเหมาะสมกับการนำมาใช้กับสภาพของชุมชนหรือท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้นไม่มี

³⁷ William O. Winton , Ibid., p.207.



โครงสร้างรูปแบบใดที่มีความสมบูรณ์แบบในตัวเองและสามารถตอบสนองกับความต้องการที่มีสภาพแวดล้อมและปัจจัยภายในที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่นได้ จุดนี้จึงเป็นที่มาของโครงสร้างหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นได้เลือกใช้รูปแบบที่เหมาะสมกับตนเอง

ในการพิจารณาการทำงานของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบนั้น ได้มีการศึกษาความสัมพันธ์ของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับปัจจัยและบริบทของสังคมในประเทศสหรัฐอเมริกาและพบว่าโครงสร้างรูปแบบหนึ่งๆ สามารถตอบสนองได้ดีในบริบทของท้องถิ่นลักษณะหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับการเมือง
- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับความการกระจายอำนาจทางการเมือง
- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับลักษณะสังคม เศรษฐกิจของชุมชน
- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นกับขนาดของประชากร

4.1 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเมือง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไม่ได้เป็นสิ่งที่ปลอดจากผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงรอบข้าง เพราะโดยกฎกติกาแล้วโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบหรือกลไกทางการเมือง และมีความสัมพันธ์กับการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ เช่น รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี เป็นโครงสร้างที่เป็นเครื่องหมายที่แสดงสัญลักษณ์ของผลประโยชน์ต่อแทนที่มองเห็นได้ชัดเจน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมการแจกจ่าย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นกุญแจสำคัญของระบบการแจกจ่ายผลประโยชน์นี้ การได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยการเลือกตั้งทางตรง และตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นแบบแบ่งเขตนั้น เป็นการได้มาเพื่อทำหน้าที่ตัวแทนของชนชั้นและ

กลุ่มเชื้อชาติหรือผลประโยชน์ต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นที่เชื่อกันว่า รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีจะสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางการเมืองในแง่ของเชื้อชาติ สีผิวและชนชั้นได้ดี ด้วยเหตุที่ไม่มีฉนวนทางการเมืองที่จะปิดกั้นการเรียกร้อง ผลประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้นโครงสร้างรูปแบบนี้ต้องใช้งบประมาณในการผลิต และจัดบริการสาธารณะที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่น

ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่แยกอำนาจทางการเมืองและการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด โครงสร้างนี้ได้ออกแบบฉนวนทางการเมืองสำหรับตำแหน่งผู้จัดการเมืองเอาไว้ โดยการเน้นความเป็นผู้บริหารมืออาชีพและประสิทธิภาพในการบริหาร ดังนั้น จึงเชื่อกันว่า รูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้เป็นระบบการบริหารที่ไม่ต้องตอบสนองต่อการเรียกร้อง ผลประโยชน์ของกลุ่มเชื้อชาติ สีผิวและชนชั้น ผู้ที่สนับสนุนให้มีการใช้รูปแบบผู้จัดการ เพื่อต้องการให้การบริหารงานท้องถิ่นเกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพราะผู้บริหารเมืองคือผู้จัดการ ไม่จำเป็นต้องหาทางตอบแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพราะการจัดการเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองเป็นเรื่องของนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาไม่ใช่หน้าที่ของผู้จัดการ

ในประวัติศาสตร์การเมืองของอเมริกา รูปแบบคณะกรรมการและรูปแบบสภา-ผู้จัดการเป็นข้อเสนอของกระบวนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อล้มเลิกโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความเกี่ยวข้องกับการเล่นการเมืองของกลุ่มผู้อพยพ ในบรรดาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบนี้ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีมีลักษณะความเกี่ยวข้องกับการเมืองมากที่สุด เพราะโครงสร้างแบบนี้สะท้อนถึงความอ่อนไหวและการตอบสนองต่อการเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มอพยพ ในประวัติศาสตร์การเมืองอเมริกัน และเพื่อที่จะทำให้มีอิทธิพลในการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด ผู้อพยพเหล่านี้จึงต้องการดำเนินชีวิตภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี³⁸

4.2 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจทางการเมือง

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีลักษณะการกระจายอำนาจแตกต่างกัน กล่าวคือ รูปแบบคณะกรรมการเป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากกว่ารูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากและรูปแบบผู้จัดการรูปแบบคณะกรรมการมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจน้อยที่สุด คณะกรรมการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติและกรรมการแต่ละคนยังทำหน้าที่ในการบริหารงานของหน่วยงานต่างๆ ภายในท้องถิ่นอีกด้วย ฉะนั้นอำนาจจึงไม่ได้กระจุกอยู่ที่ใครคนใดคนหนึ่ง

รูปแบบผู้จัดการที่มีสภาทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการบริษัท ได้รับการพิจารณาว่ามีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมากที่สุดโดยเปรียบเทียบกับรูปแบบอื่น สาเหตุที่ทำให้รูปแบบผู้จัดการและรูปแบบนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง มีแนวโน้มของการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้นแต่กลับเป็นที่นิยมมากขึ้น น่าจะมีสาเหตุมาจากการขยายตัวของขนาดเมืองและความสลับซับซ้อนของการปกครองชุมชนเมือง ซึ่งต้องการการรวมศูนย์อำนาจเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายในแง่ประสิทธิภาพของการบริหาร อย่างไรก็ตามความนิยมนี้อาจมาจากสาเหตุอื่น อันได้แก่ ความเสื่อมศรัทธาในโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อยและความล้มเหลวของรูปแบบคณะกรรมการควบคู่กับความสำเร็จในการบริหารท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการและรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก โดยเฉพาะรูปแบบ ผู้จัดการที่มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการในเรื่องของประสิทธิภาพมากกว่าจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้บริหารเป็นตัวแทนของประชาชน

³⁸ Danial N. Gordon, "Immigrant and Urban Governmental Form in America cities 1933-60," *The American Journal of Sociology* 74 (September 1968), pp. 158-171 อ้างถึงใน กฤษ เพิ่มทันจิตต์, รายงานการวิจัยเรื่อง การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537), น. 27.

4.3 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับลักษณะต่างๆ ทางสังคมและเศรษฐกิจชุมชน

รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์กับลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนที่แตกต่างกัน การเลือกใช้โครงสร้างรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งขึ้นอยู่กับค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์ของชุมชนนั้นๆ ซึ่งแบ่งออกเป็นค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวกับค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งในชุมชนที่มีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูงจะมีการยึดถือค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ชุมชนเช่นนี้จึงพอใจที่จะเลือกใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น รูปแบบผู้จัดการ ซึ่งเป็นรูปแบบที่แยกความรับผิดชอบทางการเมืองและการบริหารออกจากกัน ในทางตรงกันข้ามชุมชนที่มีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจในระดับต่ำ มักจะมีค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว ชุมชนเช่นนี้จึงมักจะพอใจที่จะเลือกใช้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความคาบเกี่ยวกันระหว่างการเมืองกับการบริหาร นั่นก็คือ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี นอกจากนี้มีการอธิบายว่า ตัวแปรทางสังคมเศรษฐกิจมีส่วนสัมพันธ์กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีและรูปแบบผู้จัดการ ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

4.3.1 ชุมชนที่ใช้โครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี

มักประกอบด้วย กลุ่มเชื้อชาติต่างๆ ที่อพยพมาจากต่างแดน และมีกลุ่มเชื้อชาติ สีดผิวที่หลากหลาย แต่มีลักษณะที่กระจุกตัว ศาสนาที่หลากหลาย เป็นเมืองอุตสาหกรรมที่มีการเคลื่อนย้ายทางสังคมน้อย นอกจากนี้ ยังพบว่า โครงสร้างรูปแบบนี้ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความสัมพันธ์หรือมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูงกว่ารูปแบบอื่น มักจะนิยมใช้ในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจของชุมชนในระดับต่ำและมีค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัวจึงนิยม นอกจากนี้ท้องถิ่นขนาดเล็กแล้ว ในท้องถิ่นขนาดใหญ่ถึง

ใหญ่มากเป็นท้องถิ่นที่มีปัญหาที่ซับซ้อนและมีจำนวนของปัญหามากมาย มีกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องจัดการมากมาย ซึ่งต้องการผู้บริหารที่มีภาวะผู้นำสูง มีความสามารถในการประสานงานและจัดการกับปัญหาของกลุ่มต่างๆ ได้ดี และต้องมีอำนาจมากและเด็ดขาดในการตัดสินใจในข้อเรียกร้องเหล่านั้น ดังนั้น ในท้องถิ่นขนาดใหญ่จึงนิยมรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็ง

4.3.2 ชุมชนที่ใช้โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ

มักปรากฏอยู่ในชุมชนที่มีความหลากหลายของกลุ่มชนชาติ น้อยกว่า หรือมีความหลากหลายทางสังคมน้อยกว่า มีประชากรที่มีรายได้และการศึกษาสูงกว่า ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพนักงานบริษัท (White-collar) มีประชากรและชุมชนเติบโตเร็วกว่าชุมชนอื่นๆ มีการเคลื่อนย้ายทางสังคมสูงและประชากรส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางหรือชนชั้นสูง³⁹ ดังนั้น ลักษณะท้องถิ่นที่นิยมใช้โครงสร้างรูปแบบนี้จะเป็ท้องถิ่นที่ประชาชนไม่สนใจว่าใครจะมาบริหาร ขอเพียงจัดบริการสาธารณะให้ออกมาตีก็พอแล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ท้องถิ่นลักษณะนี้จะเป็ท้องถิ่นขนาดเล็กจนถึงปานกลาง และเป็นท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในระยะหลังๆ (ชุมชนใหม่)

4.3.3 ชุมชนที่ใช้โครงสร้างรูปแบบรูปแบบคณะกรรมการ

เป็นท้องถิ่นที่ไม่ต้องการหรือไม่ไว้วางใจให้อำนาจบริหารไปตกอยู่ในมือของผู้บริหารคนใดคนหนึ่ง ขณะเดียวกันการบริหารงานภายใต้โครงสร้างนี้ก็มีความปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงไม่เหมาะกับท้องถิ่นที่มีความตื่นตัว มีความเจริญเติบโตรวดเร็วและมีเรื่องที่ต้องจัดการจำนวนมากหรือ

³⁹ Leo F. Schnnore and Robert R. Alford, "Form of Government and Socio - economic Characteristics of suburbs," *Administrative Science Quarterly* 8 (June 1963), p. 1 อ้างถึงใน กฤษเพิ่มทันจิตต์, รายงานการวิจัยเรื่อง การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย, น. 31.

เป็นเรื่องที่ซับซ้อนหรือเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่หลายๆ ดังนั้น เราจึงพบเห็นโครงสร้างรูปแบบนี้ในท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เป็นเมืองเก่าและมีความความทันสมัยต่ำในสหรัฐอเมริกา

4.3.4 ชุมชนที่ใช้โครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน

เป็นชุมชนที่เน้นความเป็นประชาธิปไตยสูง เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และเป็นท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ที่ไม่ดีหลายๆ ต่อรูปแบบการปกครองที่อำนาจตกอยู่ในมือของคนเพียงคนเดียวหรือคนกลุ่มเล็กๆ ดังนั้นเราจึงพบเห็นโครงสร้างรูปแบบนี้ในเมืองเก่าแก่ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นเมืองที่เป็นรุ่นบุกเบิกของการตั้งประเทศอเมริกา และที่สำคัญเมืองที่จะใช้โครงสร้างนี้ต้องเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดไม่ใหญ่จนเกินไป

4.4 ความสัมพันธ์ของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับขนาดของประชากร

นอกจากความสัมพันธ์ของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริบทต่างๆ ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้วนั้น ยังมีการศึกษาพบว่าในสหรัฐอเมริกาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสัมพันธ์กับขนาดหรือจำนวนประชากรของแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย โดยอาจพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนโครงสร้างภายในรูปแบบต่างๆ
ของซีตีที่มีจำนวนประชากรระดับต่างๆ ในสหรัฐอเมริกา

ขนาดของเมือง	สภา-นายกเทศมนตรี	สภา-ผู้จัดการ	คณะกรรมการ	ที่ประชุมเมือง	ที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน	รวม
2,500 - 5,000 คน	3,294 (49.73%)	2,738 (41.34%)	156 (2.35%)	364 (5.49%)	71 (1.07%)	6,623 (100%)
5,000 - 10,000 คน	2,038 (44.09%)	2,173 (47.01%)	118 (2.55%)	233 (5.04%)	60 (1.29%)	4,622 (100%)
10,000 - 25,000 คน	1,118 (39.68%)	1,468 (52.11%)	81 (2.87%)	105 (3.72%)	45 (1.59%)	2,817 (100%)
25,000 - 50,000 คน	440 (36.21%)	722 (59.42%)	26 (2.13%)	7 (0.57%)	20 (1.64%)	1,215 (100%)
50,000 - 100,000 คน	201 (37.71%)	319 (59.84%)	9 (1.68%)	-	4 (0.75%)	533 (100%)
100,000 - 250,000 คน	83 (43.22%)	106 (55.2%)	3 (1.56%)	-	-	192 (100%)
250,000 - 500,000 คน	36 (52.94%)	26 (38.23%)	6 (8.82%)	-	-	68 (100%)
500,000 - 1,000,000 คน	20 (74.07%)	5 (18.5%)	2 (7.4%)	-	-	27 (100%)
มากกว่า 1,000,000 คน	6 (75%)	2 (25%)	-	-	-	8 (100%)

ที่มา: Municipal Year Book 1995 (Washington D.C.: International City / County Management Association, 1995), p. xii ⁴⁰

⁴⁰ ปรับปรุงจาก David C. Saffell and Harry Basehart, **Governing States and Cities** (United States of America: The McGraw-Hill, 1997), p. 239.

จากตารางจะเห็นความสัมพันธ์ที่น่าสนใจระหว่างขนาดของประชากรกับการเลือกใช้โครงสร้างรูปแบบต่างๆ ดังนี้

- (1) ในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี โดยเฉพาะระบบนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมาก เมื่อพิจารณาจากตารางจะเห็นว่าในรูปแบบที่เป็นที่นิยมในท้องถิ่นที่มีขนาดของประชากร 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกนิยมใช้ในท้องถิ่นที่มีประชากรขนาดเล็ก มีประชากรอยู่ระหว่าง 2,500 - 5,000 คน และลักษณะที่สองเป็นที่นิยมในท้องถิ่นที่มีประชากรขนาดใหญ่มาก คือ เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรเริ่มตั้งแต่ 250,000 คนขึ้นไป จนถึงมากกว่า 1,000,000 คน
- (2) จากตารางจะเห็นว่ารูปแบบสภา-ผู้จัดการ มักปรากฏอยู่ในชุมชนเมืองทุกขนาดโดยเฉพาะพบมากในเมืองที่ขนาดประชากรตั้งแต่ 5,000 คน ขึ้นไป จนกระทั่งถึงเมืองที่ประชากรขนาด 250,000 คน เมืองที่มีประชากรอยู่ระหว่างนี้จะนิยมใช้โครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างรูปแบบอื่น โดยธรรมชาติของโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการนี้ เป็นโครงสร้างที่เน้นประสิทธิภาพ แต่จะสังเกตเห็นว่ารูปแบบสภา-ผู้จัดการไม่เป็นนิยมเท่ารูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีในท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพราะดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าผู้บริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ต้องมีความสามารถสูงในการเอาใจใส่ต่อข้อเรียกร้องของคนในท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่ธรรมชาติของผู้บริหารมืออาชีพ
- (3) จากตารางจะเห็นว่ารูปแบบคณะกรรมการแม้จะไม่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายเท่ารูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี หรือ รูปแบบสภา-ผู้จัดการ แต่ในท้องถิ่นทุกขนาด ยกเว้นท้องถิ่นที่มีประชากรเกิน 1 ล้านคน ก็มีการใช้โครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการอยู่บ้าง



- (4) รูปแบบที่ประชุมเมืองและที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน พบว่า การใช้ระบบประชาธิปไตยทางตรงดังรูปแบบที่ประชุมเมืองยังสามารถทำงานได้ แม้ขนาดของท้องถิ่นจะใหญ่มากถึง 25,000 คน แต่ถ้าเกิน 25,000 คนขึ้นไป ก็ไม่สามารถทำงานได้ ต้องหันมาใช้รูปแบบที่ประชุมเมืองแบบตัวแทน และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อขนาดท้องถิ่นใหญ่ขึ้น สภาพชุมชนเปลี่ยนไป ท้องถิ่นย่อมหันไปใช้โครงสร้างที่สอดคล้องกับขนาดของท้องถิ่นที่ดีกว่า ดังนั้น เราจึงไม่พบเห็นโครงสร้างรูปแบบที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองแบบตัวแทนในท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่เลย

5. การจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

5.1 พัฒนาการของการจัดรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาในประเทศไทยเป็นครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ประเทศไทยเคยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น 6 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีกำเนิด มีโครงสร้างและมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน ดังจะได้อธิบายต่อไป

5.1.1 เทศบาล: กำเนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทย

ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยการก่อการของคณะราษฎรใน พ.ศ. 2475 แล้ว ความ

พยายามหนึ่งของคณะราษฎร คือ การขยายความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาไปสู่ประชาชน เพราะการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยของไทยเกิดจากชนชั้นนำของประเทศจำนวนหนึ่งเท่านั้น หากได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตย เพื่อที่จะทำให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยเกิดความสมบูรณ์ทั้งชื่อและเนื้อหาสาระ ด้วยความพยายามในการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือให้บรรลូវัตถุประสงค์ดังกล่าว หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ว่านี้คือ “เทศบาล”

“เทศบาล” นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองตนเองในประเทศไทย โดยถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 แม้ในเอกสารหลายฉบับมักจะนิยมอ้างกันว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยเริ่มต้นด้วยรูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัย รัชกาลที่ 5 แต่ในความเป็นจริงนั้น สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ดำเนินการโดยข้าราชการประจำทั้งสิ้น ดังนั้น จึงไม่อาจนับได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในความหมายของการปกครองตนเองแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลมีการตราขึ้นในพุทธศักราช 2476 แต่มีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2478 โดยได้ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล รวมทั้งจัดท้องถิ่นอื่นๆ ขึ้นเป็นเทศบาลอีกหลายแห่ง รัฐบาลในสมัยนั้นมีเจตนาแน่นอนชัดว่าต้องการที่จะให้การปกครองประเทศเป็นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ประชาชนชาวไทยคุ้นเคยกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่มีประสบการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาก่อน ดังนั้น เพื่อให้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเจริญงอกงามได้ และให้ประชาชนได้คุ้นเคยกับ

ระบอบการปกครองของประเทศ จึงได้จัดตั้งระบบบริหารเทศบาลขึ้น โดยจำลองรูปแบบการปกครองของรัฐบาลกลางมาย่อส่วน กล่าวคือ การปกครองประเทศมีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ในส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลก็จัดให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นผู้ดำเนินการเช่นกัน⁴¹

การเกิดขึ้นของเทศบาลใน พ.ศ. 2476 โดยเจตนาารมณ์ของผู้ริเริ่มคือรัฐบาลในขณะนั้นมีแนวคิดที่จะทำให้ทุกตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาลทั้งหมด⁴² กล่าวคือ รัฐบาลต้องการให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวคือเทศบาล โดยเทศบาลที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนั้น กำหนดให้มี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร⁴³ ประเภทของเทศบาลขึ้นอยู่กับลักษณะของความเจริญและความหนาแน่นของประชากรแต่ละท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างเหมือนกันหมด คือต้องประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารหรือเป็นรูปแบบสภา-คณะเทศมนตรีนั่นเอง

สภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล มีฝ่ายบริหารซึ่งได้แก่นายกมนตรี (นายกเทศมนตรี) และมนตรี (เทศมนตรี) ซึ่งแต่งตั้งโดยข้าหลวงประจำจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

นอกจากนี้ ในหมวดที่ 3 ของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ยังได้กำหนดให้มีสภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งอำเภอละ 1 คน โดยสภาจังหวัดนี้มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและให้คำปรึกษาการดำเนินงานของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค และให้ข้อเสนอ

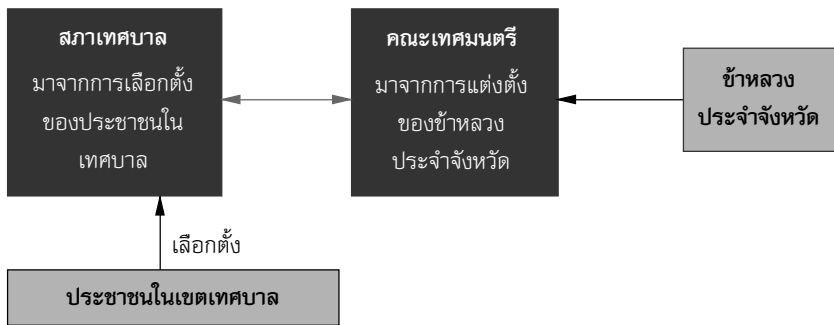
⁴¹ ขุนจรรยาวิเศษ กับ นายทองหล่อ บุญวนิช, **คำอธิบายเทศบาล** (พระนคร: โรงพิมพ์ดำรงธรรม, 2479), น. 8 อ้างถึงใน พงศ์ศักดิ์ พิพัฒน์เดชา, “นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีอนุวัติการตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), น.9.

⁴² ธเนศวร์ เจริญเมือง, **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540** (กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2540), น.119.

⁴³ พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 หมวดที่ 1 และ 2.

แนวรัฐบาลในกิจการของราษฎรในจังหวัด ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสภาจังหวัดเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น ยังขาดองค์ประกอบหลายอย่างในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงยังไม่อาจนับได้ว่าสภาจังหวัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น

แผนภาพที่ 10 แสดงโครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476



ในการดำเนินงานของเทศบาลในระยะแรกเริ่ม พบว่าในการบริหารงานของฝ่ายบริหารเทศบาลไม่มีความต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งสืบเนื่องจากตามกฎหมายฝ่ายสภาเทศบาลมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจการทำงานของฝ่ายบริหารได้ และในเทศบาลจำนวนมากสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจนี้อย่างเข้มข้น ดังนั้น จึงส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง ยกตัวอย่างเทศบาลเมืองนครราชสีมา ในช่วงเวลา พ.ศ. 2478-2481 มีคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น 6 ชุด ทั้งนี้ ไม่นับรวมชุดที่ข้าหลวงประจำจังหวัดได้แต่งตั้งแล้วแต่ลาออกก่อนที่จะแถลงนโยบาย ซึ่งคิดโดยเฉลี่ยแล้วคณะเทศมนตรีชุดหนึ่งจะบริหารงานเพียง 6 เดือน 15 วัน⁴⁴ ส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายบริหารของเทศบาลหยุดชะงักและไม่มีความต่อเนื่อง

⁴⁴ สวัสดิ์ โภชน์พันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476-2500,” (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น.83.

เนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้ ในปี พ.ศ. 2481 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 เพื่อเป็นการแก้ปัญหาค่าใช้จ่ายบริหารที่มีความอ่อนแอ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารของเทศบาลเสียใหม่ โดยได้ลดอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของสภาลง คือ มีการตัดอำนาจในการลงมติไว้วางใจของสภาเทศบาลออกไป ในส่วนอำนาจในการทำให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้นได้กลายเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยแทน โดยกำหนดให้สมาชิกสภาจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 รวมกันทำคำร้องยื่นต่อกระทรวงมหาดไทยว่าคณะเทศมนตรีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ในกรณีนี้เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนพิจารณาแล้วจึงสั่งให้ออกจากตำแหน่ง⁴⁵ นอกจากนี้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ยังกำหนดให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลอีกด้วย⁴⁶ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีจะสวมหมวกสองใบ ใบหนึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร อีกใบหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ยังมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลให้มีจำนวนที่แน่นอนจากเดิมที่จำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลตำบลมีสมาชิกสภา 9 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภา 24 คน และเทศบาลนครมีสมาชิก 36 คน⁴⁷

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลใน พ.ศ. 2481 เป็นความพยายามที่จะเพิ่มความเข้มแข็งให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ตัวนายกเทศมนตรี ซึ่งปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับเทศบาลของไทยตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง และดำเนินมาตลอดจนกระทั่งถึง

⁴⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 มาตรา 40 (3).

⁴⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 มาตรา 5. พ.ศ. 2481.

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล

ทศวรรษที่ 2540 โดยตลอดระยะเวลามากกว่า 60 ปี นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเทศบาล
 รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะหาทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ พิจารณาจากการที่ได้
 มีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง เพราะนอกจากปี พ.ศ. 2481 แล้ว ยังมีการแก้ไข
 ในปี พ.ศ. 2486, พ.ศ. 2496 ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นี้ เป็นฉบับ
 ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 12 ครั้ง ซึ่งการแก้ไขครั้ง
 สุดท้ายในปี พ.ศ. 2546 เป็นการแก้ไขเพื่อกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการ
 เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป แต่ทั้งนี้ที่มา
 ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็มีสาเหตุมาจากความอ่อนแอของฝ่าย
 บริหาร ซึ่งหมายถึงคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีนั่นเอง

นอกจากจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล ใน พ.ศ. 2481 แล้ว ในปี
 เดียวกันนี้ยังได้มีการตรากฎหมายเพื่อแยกสภาจังหวัดออกจากกฎหมาย
 เทศบาลโดยกำหนดให้มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งต่างหากเนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า
 สภาจังหวัดไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง⁴⁸ และปรับ
 บทบาทของสภาจังหวัดใหม่ให้เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด ไม่ใช่
 มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำแก่รัฐบาลกลาง

5.1.2 สุขาภิบาล: หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่สองของไทย

ในช่วงเวลาที่อำนาจในการปกครองประเทศของคณะราษฎร
 เริ่มตกต่ำลง และอำนาจในการปกครองประเทศตกมาอยู่ในมือของจอมพล
 ป.พิบูลสงคราม ในช่วงเวลานี้เป็นเวลาที่แนวคิดของรัฐไทยในการจัดรูปแบบ
 และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนไป การเปลี่ยนแปลงนี้
 เกิดจากปัจจัยหลายอย่าง ได้แก่ **ปัจจัยที่หนึ่ง** ปัญหาเรื่องรายจ่ายของเทศบาล
 ที่แทบทุกเทศบาลมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่รายจ่าย จึงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจาก
 รัฐบาลเป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลกลางก็ประสบกับปัญหาเรื่องงบประมาณ
 ปรมาณเช่นกัน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากภาวะสงคราม **ปัจจัยที่สอง** เป็น

⁴⁸ สวัสดิ์ โภชน์พันธุ์, อ้างแล้ว, น.85.

ปัจจัยที่เกิดจากประสบการณ์ของความวุ่นวายในการบริหารงานเทศบาลอันเกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมองว่าส่วนหนึ่งเกิดจากบุคลากรของเทศบาล โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นยังไม่มีความรู้ความสามารถ และ**ปัจจัยที่สาม** เป็นความปรารถนาของผู้นำประเทศซึ่งมีโอกาสได้ไปศึกษาดูงานต่างประเทศแถบสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยก็มีความปรารถนาที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้ก้าวหน้า แต่ด้วยปัจจัยและข้อจำกัดที่กล่าวมา การจะขยายจำนวนเทศบาลก็ติดปัญหาเรื่องงบประมาณและความขัดแย้งในโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ ดังนั้น แนวคิดการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยรูปแบบใหม่จึงเกิดขึ้น เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เอาคนของรัฐหรือข้าราชการเข้ามาช่วยบริหารงาน ซึ่งเป็นการใช้ข้าราชการทำงานสองอย่างในเวลาเดียวกัน คือ งานส่วนภูมิภาคและงานท้องถิ่น เพื่อประโยชน์หลายประการ คือ **หนึ่ง** เป็นการประหยัดงบประมาณ **สอง** เป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปช่วยงาน ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการขึ้น เริ่มตั้งแต่สุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2495 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2598 และองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2499

ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะรัฐบาลในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งให้มีเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่าในช่วงที่ผ่านมาจนถึง พ.ศ. 2488 มีเทศบาลเกิดขึ้นทั่วประเทศเพียง 117 แห่ง หลังจากนั้นก็ไม่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นอีก จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2500 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลอีก 3 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง จากตัวเลขดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองท้องถิ่นในภูมิภาคแล้ว จะเห็นได้ว่ามีพื้นที่ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจำนวนรวมทั้งสิ้นเพียง 217 ตำบล จากจำนวนตำบลทั้งสิ้น

ทั่วประเทศถึง 4,590 ตำบล ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล⁴⁹

จากสภาพการไม่ขยายตัวของเทศบาลนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของเทศบาล กล่าวคือ รายจ่ายของเทศบาลเป็นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลและเป็นค่าป่วยการของคณะเทศมนตรีในอัตราสูงมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเงินใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชน สภาวการณ์ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลปีละมากๆ โดยมีได้มีที่ว่าจะลดลงได้เลย⁵⁰ ถือได้ว่าเป็นภาระอันหนักของรัฐบาลที่จะต้องช่วยพยุงฐานะของเทศบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้น โดยเฉพาะรูปแบบที่ให้ข้าราชการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งจะเป็นการช่วยในเรื่องการประหยัดงบประมาณ และเพื่อให้การบริหารส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นและการจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้น⁵¹ จากที่กล่าวมาจึงเป็นที่มาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นใน พ.ศ. 2495 คือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ**สุขาภิบาล** หลังจากประเทศไทยมีการใช้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดิมนานเกือบ 20 ปี

“สุขาภิบาล” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยได้กำหนดให้ชุมชนที่มีความหนาแน่นเท่าที่ควร แต่ยังไม่มีความเจริญถึงขนาดที่จะตั้งเป็นเทศบาลได้ ซึ่งได้แก่ ชุมชนตลาดตามอำเภอต่างๆ เป็นต้น ตั้งขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

⁴⁹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, **การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย** (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503), น. 188.

⁵⁰ กิตติ ประทุมแก้ว, “องค์การบริหารสุขาภิบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2504), น.74 - 75.

⁵¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, **เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ 8 - 15** (กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2538), น.371.

สุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2495⁵² มีโครงสร้างแบบคณะกรรมการ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลมี 2 สถานะ คือ เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกันตามหลักการของโครงสร้างแบบคณะกรรมการ อำนาจทั้งสองนี้รวมอยู่ที่เดียวกัน คือ ที่คณะกรรมการสุขาภิบาล การประชุมคณะกรรมการจึงไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถามและไม่มี การเปิดอภิปรายและเนื่องจากไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนั้น การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือ เพื่อขอความคิดเห็น⁵³ ต่างจากรูปแบบเทศบาลที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาและ ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีแยกออกจากกันหรือเป็นคนละส่วนกัน จึงมีการ ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน

การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นนี้ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ อาศัยการนำของข้าราชการประจำ อาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานเป็น ส่วนใหญ่โดยมุ่งหมายให้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น สุขาภิบาลมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการถึง 3 ประเภท คือ กรรมการ โดยตำแหน่ง, กรรมการโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ดังนี้

- นายอำเภอที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- ปลัดอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศแต่งตั้ง

⁵² ลักษณะสุขาภิบาลภายใต้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นี้ ถึงแม้จะมีการนำเอารูปแบบ คณะกรรมการจากสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาใช้ แต่หลักการของสุขาภิบาลใน พ.ศ. 2495 ก็ไม่ได้มีความเชื่อมต่อกับสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์เลย คือ สุขาภิบาลในสมัย สมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาศัยระบบราชการเป็นหลักในการดำเนินงาน และยังไม่ให้สิทธิแก่ราษฎรใน การเลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารกิจการภายในท้องถิ่น ในขณะที่สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ตาม หลักการแล้ว ราษฎรจะเป็นหลักในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยจะมีข้าราชการ ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้คอยประสานงานในการบริหารกิจการภายใน

⁵³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ 8 - 15, น.372 - 373.

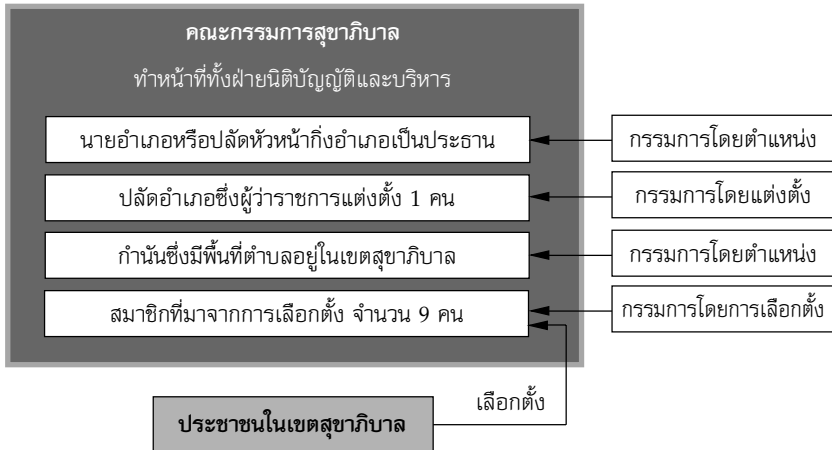
- หัวหน้าสถานีตำรวจ อำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่
- สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- สมุห้บัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

ต่อมาภายหลังในปี พ.ศ. 2528 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 โดยในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าให้คณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย

- นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่แล้วแต่กรณี
- ปลัดอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวน 1 คน
- กำนันตำบลซึ่งพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลอยู่ในเขตสุขาภิบาล
- ผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น 9 คน อยู่ในวาระ 4 ปี

ในการนี้ให้นายอำเภอหรือปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง แต่สำหรับสุขาภิบาลใดที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้นายอำเภอหรือปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยให้มีตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน และให้ดำเนินการเลือกสุขาภิบาลคนหนึ่งที่มาจากการเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

**แผนภาพที่ 11 แสดงโครงสร้างภายในรูปแบบคณะกรรมการของสุขาภิบาลตาม
พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495**



ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2495 ประเทศไทยจึงมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 รูปแบบ โดยรูปแบบแรกคือเทศบาล ซึ่งส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีความเจริญหรือพื้นที่ที่เป็นเมือง เช่น ตำบลที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ส่วนสุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่เป็นชุมชนที่มีความหนาแน่นพอสมควรแต่ยังไม่เข้าเกณฑ์ที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลได้ เช่นพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลจัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท (sub-urban area)

5.1.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด: หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่สามของไทย

ในปี พ.ศ. 2498 เป็นปีที่เกิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ 3 ขึ้นในประเทศไทยโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้ไปดูงานในสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาถึงประเทศไทยและพิจารณาเห็นว่าประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นอยู่เฉพาะในเขตเมืองและเขตกึ่งเมืองคือเทศบาล

และสุขาภิบาล⁵⁴ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่กระจายอยู่ในเขตชนบทนอกเขตการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะอุดช่องว่างนี้เสียโดยการปรับปรุงสภาจังหวัดเดิมภายใต้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เป็นนิติบุคคลต่างจากสภาจังหวัดเดิมที่เป็นเพียงสภาที่ปรึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้มีพื้นที่ดูแลนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2498 เป็นโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี โดยสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ จำนวนสมาชิกสภาขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในจังหวัด ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง และมีข้าราชการประจำทำหน้าที่พนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหลายตำแหน่ง เช่น ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอหรือปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอ⁵⁵ เป็นต้น จะพบว่าแนวคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความคล้ายคลึงกับการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาลในแง่ที่ว่าให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทนำในการบริหารงาน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลเดียวกันคือ เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณและเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปช่วยงาน

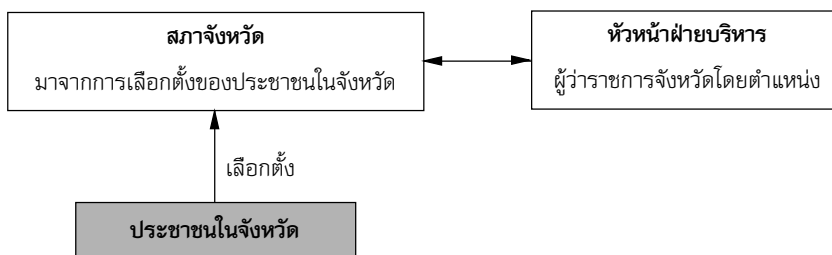
ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2498 จึงเป็นปีที่ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่โดยในเขตเมืองของแต่ละจังหวัดจะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ

⁵⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, อ่างแล้ว, น.94.

⁵⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: พิชเชนส์ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2539), น.107.

เทศบาล ในเขตกิ่งเมืองจะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลและในเขตชนบทจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างก็มีพื้นที่ดูแลของตนเองไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกันเหมือนในปัจจุบัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

แผนภาพที่ 12 แสดงโครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498



5.1.4 องค์การบริหารส่วนตำบล: หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่สี่ของไทย

ในปี พ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งส่งผลให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ซึ่งเป็นรูปแบบที่ 4 ของประเทศไทย คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ความจริงแล้วได้มีความพยายามของรัฐบาลที่จะปรับปรุงการบริหารราชการในระดับตำบลก่อนที่จะมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ. 2499 ดังนั้น จึงทำให้การบริหารราชการในระดับตำบลมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระทั้งยุบเลิกหลายครั้งระหว่าง พ.ศ. 2499-2515 ความเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าว พิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

วันที่ 8 มีนาคม 2499 ได้มี คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ซึ่งผลของคำสั่งนี้ทำให้มีการเปลี่ยนโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลและก่อให้เกิดสภาตำบลขึ้น ซึ่งทั้งคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลนี้ยังไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

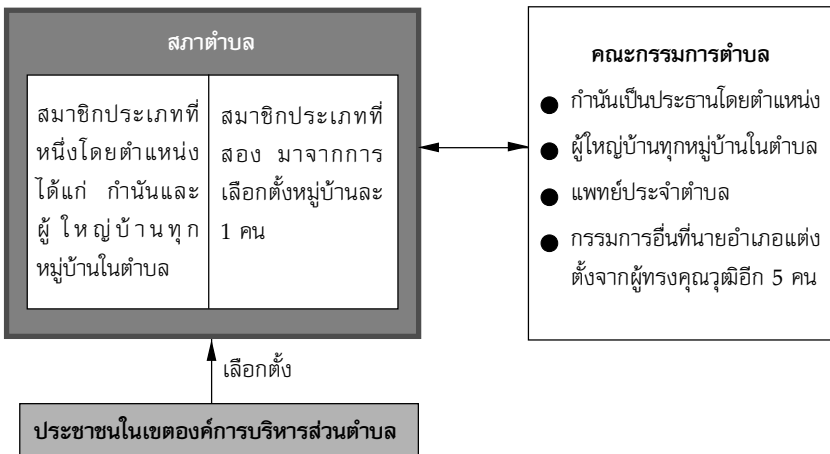
ในปลายปี พ.ศ. 2499 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งผลของกฎหมายนี้ก่อให้เกิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ 4 ของประเทศไทยตั้งที่กล่าวไปแล้ว คือ องค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสามารถตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียง 59 แห่งทั่วประเทศ

กล่าวถึงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่สี่ของประเทศไทยคือองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีโครงสร้างประกอบด้วย

- **สภาตำบล** ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ประเภทที่สอง เป็นสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในเขตตำบลหมู่บ้านละ 1 คน
- **คณะกรรมการตำบล** ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นที่นายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในเขตตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกิน 5 คน

แผนภาพที่ 13 แสดงโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499



ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ให้มีการยุบคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลที่ตั้งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ในบางตำบลรวมเข้าด้วยกันเป็น “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการเหมือนสุขาภิบาล แต่คณะกรรมการสภาตำบลนี้ยังไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2499 - พ.ศ. 2509 การบริหารราชการในระดับตำบลจึงมีการปกครองถึง 3 รูปแบบ **หนึ่ง** คือคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล **สอง** คือองค์การบริหารส่วนตำบล และ**สาม** คือคณะกรรมการสภาตำบลโดยมีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดให้การบริหารราชการระดับตำบลเหลือเพียงรูปแบบเดียวคือ สภาตำบล ส่งผลให้องค์กรปกครองระดับตำบลที่ตั้งขึ้นมาก่อนหน้านี้รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ กลายเป็นสภาตำบลซึ่งไม่เป็นนิติบุคคลและไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น สภาตำบลนี้ประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 ประเภท **ประเภทแรก** เป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล **ประเภทที่สอง** มาจากการเลือกตั้งโดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และ**ประเภทที่สาม** มาจากการแต่งตั้ง ได้แก่ ครูประจำบาล 1 คนซึ่งแต่งตั้งโดยนายอำเภอ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2515 หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงเหลือเพียง 3 รูปแบบคือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.1.5 กรุงเทพมหานคร: หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ห้าของไทย

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ 5 ของไทย เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2515 นั่นคือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในรูปแบบ

กรุงเทพมหานคร หรือ กทม. นี้ ขออธิบายในเห็นภาพความเป็นมาก่อนจะมีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครเสียก่อน กล่าวคือ ก่อน พ.ศ. 2515 กรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 จังหวัด คือ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในแต่ละจังหวัด ก็จะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการประกาศใช้ก่อนหน้านั้นกล่าวคือ

หน่วยการปกครอง	พื้นที่พระนคร	พื้นที่ธนบุรี
จังหวัดจังหวัดพระนคร	จังหวัดธนบุรี	จังหวัดธนบุรี
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร	องค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี
เทศบาล	เทศบาลนครกรุงเทพ	เทศบาลนครธนบุรี

ก่อนมีกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครมีราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นแยกจากกัน ต่อมาในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 กำหนดให้

- รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี
- รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

ในวันเดียวกันได้มีประกาศคณะปฏิวัติอีกฉบับ คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นเทศบาลนครหลวง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และนายกเทศมนตรีนครหลวงในเวลาเดียวกัน กล่าวคือผู้ว่าราชการจะดำรงตำแหน่งควบสามตำแหน่ง⁵⁶

⁵⁶ สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย, อ้างแล้ว, น.456-458.

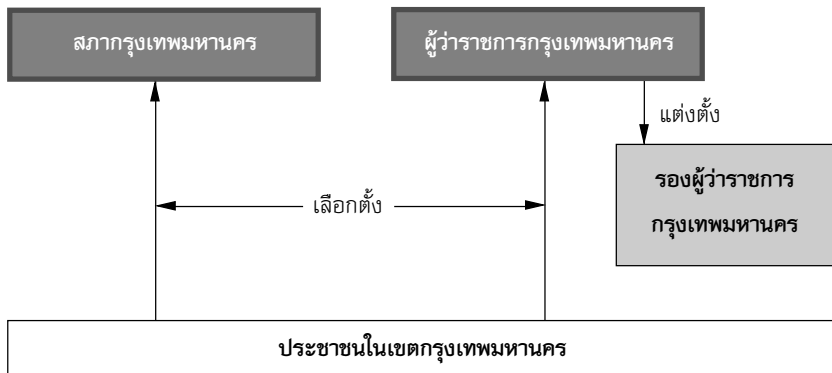
ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองในจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่ โดยให้รวมจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงและสุขาภิบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้าเป็นองค์กรเดียวกันเรียกว่า **กรุงเทพมหานคร** ซึ่งการรวมครั้งนี้เป็นการรวมหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน กรุงเทพมหานครที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างรูปแบบสภา-ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง มีฐานะเป็นข้าราชการการเมืองมีสิทธิเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนสภากรุงเทพมหานคร มีสมาชิกสภาสองประเภท คือ ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และประเภทที่สองมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

การบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335/2515 นี้ก่อให้เกิดความสับสนพอสมควร เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจในฐานะราชการส่วนภูมิภาค แต่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ ยังมีสภากรุงเทพมหานครและมีรายได้เป็นของตนเองซึ่งเป็นองค์ประกอบของราชการส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความสับสนว่ากรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อแก้ไขความสับสนนี้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีพื้นที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานคร

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มีโครงสร้างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council-Mayor Form) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้งทั้งคู่กับสภากรุงเทพมหานคร

ซึ่งทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแยกจากกัน ผลของกฎหมายกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2518 จึงทำให้มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นครั้งแรก และนับเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นครั้งแรกของประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงคือ นายธรรมนุญ เทียนเงิน แต่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครภายใต้โครงสร้างที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกนี้ เกิดความขัดแย้งกันอย่างมาภายในคณะผู้บริหาร เพราะทั้งผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ดังนั้น นายธรรมนุญ เทียนเงิน จึงถูกคณะรัฐมนตรีถอดถอนออกจากตำแหน่ง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนถัดมาจึงมาจากการแต่งตั้งอีกครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2528 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกครั้ง และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนแรกภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 คือ พลตรีจำลอง ศรีเมือง และโครงสร้างดังกล่าวนี้ก็ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

แผนภาพที่ 14 แสดงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528



5.16 เมืองพัทยา: หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่หกของไทย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ 6 ของประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2521 เป็นปีที่มีการยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า “เมืองพัทยา” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 สาเหตุที่มีการจัดรูปแบบการปกครองเมืองพัทยาจากรูปแบบเดิมที่เป็นสุขาภิบาลมาเป็นรูปแบบพิเศษ เพราะพัทยามีความเจริญเติบโตเร็วมากโดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจที่มาพร้อมกับการท่องเที่ยว ปัญหาที่ตามมาคือเรื่องความไม่เพียงพอของสาธารณูปโภค ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมโดยได้ลองนำโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่คือรูปแบบสภา-ผู้จัดการ (Council-Manager Form) มาใช้แก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งแนวคิดโครงสร้างรูปแบบนี้ได้รับมาจากสหรัฐอเมริกา⁵⁷ นั่นเอง

⁵⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง, อ้างแล้ว, น.194-195.

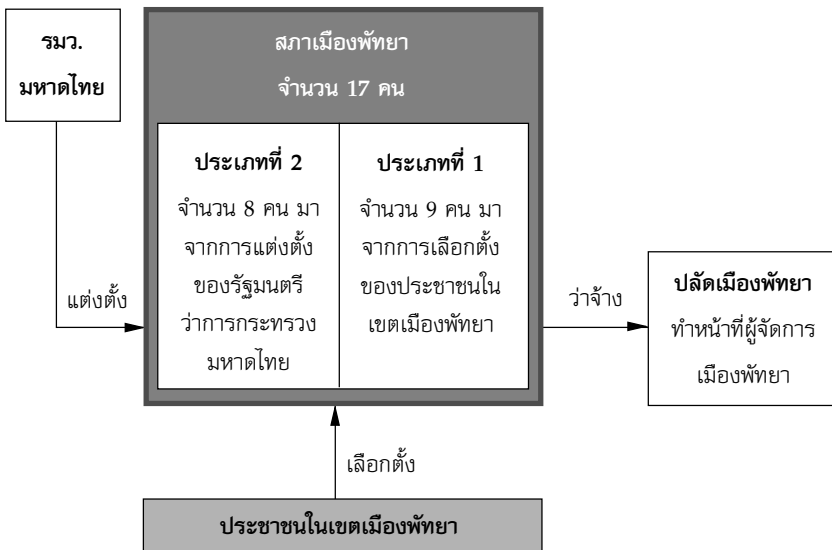
จากการศึกษาถึงพัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นพบว่า แนวคิดเรื่องโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ได้มีการพูดถึงในประเทศไทยมานานแล้ว นับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2490 ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าว นักวิชาการและข้าราชการจำนวนมากที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกาเริ่มมีบทบาทในการบริหารประเทศ ดังนั้นแนวคิดรูปแบบสภา-ผู้จัดการซึ่งเป็นที่นิยมอย่างมากในสหรัฐอเมริกา จึงได้รับการกล่าวถึงในประเทศไทย มีความพยายามจากฝ่ายรัฐหลายครั้งที่จะผลักดันให้นำโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการมาปรับใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยแต่ทว่ามาล้มเหลวหรือมีการนำมาทดลองใช้ครั้งแรกกับเมืองพัทยาในปี พ.ศ. 2521

โครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการเป็นรูปแบบที่รวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่สภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะใช้อำนาจบริหารผ่านทางผู้จัดการซึ่งเป็นผู้อาชีพ กล่าวคือ รูปแบบสภา-ผู้จัดการ เป็นรูปแบบที่แยกการบริหารจัดการออกจากการเมือง เพื่อให้การบริหารงานของท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพ เพราะการเลือกตั้งเป็นระบบที่ไม่รับประกันว่าจะได้นักการเมืองที่เป็นมืออาชีพ ดังนั้น จึงมีการออกแบบโครงสร้าง โดยให้สภาท้องถิ่นเป็นผู้ไปแสวงหามืออาชีพแล้วทำสัญญาว่าจ้างให้มาเป็นผู้จัดการทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่ได้ปรับเอาแนวคิดในเชิงการบริหารธุรกิจเข้ามาใช้

เมืองพัทยาทามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ประกอบด้วย **สภาเมืองพัทยา** โดยสภาเมืองพัทยามีสมาชิกจำนวน 17 คน ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรก จำนวน 9 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยา ประเภทที่สอง จำนวน 8 คน มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สภาเมืองพัทยามี

ประธานสภา 1 คน เรียกว่านายกเมืองพัทยา สาเหตุที่เรียกประธานสภาว่านายกเมืองพัทยานั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่าสภาเมืองพัทยาใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไปในเวลาเดียวกัน โดยนายกเมืองพัทยาคือทำหน้าที่เป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติและหัวหน้าฝ่ายบริหารไปในเวลาเดียวกัน และองค์ประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งของเมืองพัทยาคือ **ผู้จัดการเมืองพัทยา** ซึ่งเรียกว่าปลัดเมืองพัทยา มาจากการว่าจ้างโดยสภาเมืองพัทยา รับผิดชอบบริหารงานตามนโยบายและแผนที่สภาเมืองพัทยากำหนด โดยปลัดเมืองพัทยาคือทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน (Head Officer) ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive) เพราะตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารยังอยู่ที่ตัวนายกเมืองพัทยา

แผนภาพที่ 15 แสดงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521



ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นรูปแบบหน่วยปกครองท้องถิ่นทั้งหมดที่เคยมีการใช้ในประเทศไทยซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 6 รูปแบบ เรียงกันตามช่วงเวลา

ก่อนหลังที่มีการจัดตั้ง คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยโครงสร้างที่มีการนำมาใช้ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบคือ

- **หนึ่ง** รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ใช้ในเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและ กรุงเทพมหานคร
- **สอง** รูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่นำมาใช้ในสุขาภิบาล
- **สาม** รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่นำมาใช้กับเมืองพัทยา

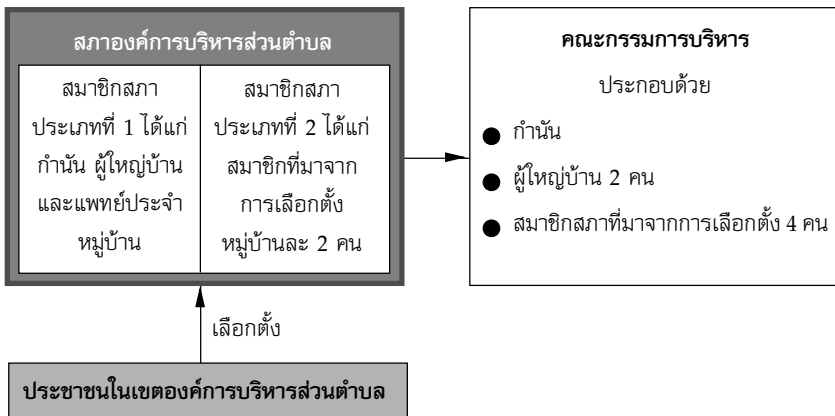
อย่างไรก็ตาม ทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร โดยหลักการนั้นแม้จะมีโครงสร้างที่เหมือนกัน คือ รูปแบบ สภา-นายกเทศมนตรี แต่ทว่าการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น จำนวนสมาชิกสภา ที่มาของสมาชิกสภา และที่มาของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

5.1.7 การกลับมาอีกครั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งนำมาสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยแบบ 2 ชั้น

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการปรับเปลี่ยนอีกครั้งในช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 ถึงทศวรรษที่ 2540 ซึ่งเป็นยุคแห่งการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย โดยในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ส่งผลให้มีการนำองค์การบริหารส่วนตำบลกลับมาใช้อีกครั้ง โดยผลของกฎหมายได้ยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ย 3 ปีติดต่อกัน 150,000 บาท เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล โดยมีโครงสร้างเป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภา 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกสภาโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน

ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลและแพทย์ประจำตำบล ประเภทที่สอง เป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง มีผู้ใหญ่บ้านที่สภาเป็นผู้เลือก 2 คน และสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งอีก 4 คน รวมกันเป็นคณะกรรมการบริหาร 7 คน

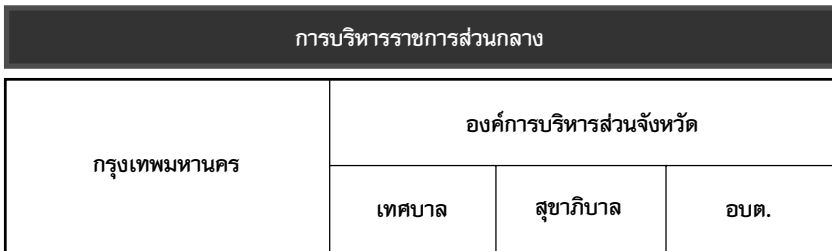
แผนภาพที่ 16 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



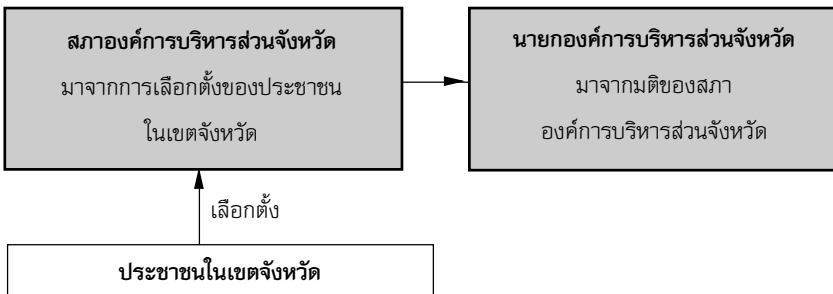
การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะเดิมพื้นที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล และเป็นพื้นที่รับผิดชอบดูแลโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เมื่อจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงไปด้วยและหมดไปในที่สุดเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งผลของกฎหมายนี้ทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) มีพื้นที่ที่ทับซ้อน เทศบาล สุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล (รวมถึงเมืองพัทยาในกรณีของจังหวัดชลบุรี) ผลของกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ทำให้ระบบชั้นของการปกครองท้องถิ่นไทยกลายเป็นระบบ 2 ชั้น (Two-Tiers System) จากเดิมที่เป็นระบบชั้นเดียว (Single Tier System) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยกำหนดให้มีฝ่ายบริหารที่มาจากคัดเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนับเป็นครั้งแรกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีผู้บริหารที่มาจากคัดเลือกตั้ง จากเดิมที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นโดยตำแหน่งมากกว่า 42 ปี

แผนภาพที่ 17 แสดงการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย
หลังการปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2540



แผนภาพที่ 18 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540



5.2 พัฒนาการการจัดรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

5.2.1 การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่รู้จักกันทั่วไปในนามของ **“รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน”** เพราะประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างมากที่สุด โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติ เรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตรา 78 และในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282-290 โดยทั้ง 9 มาตราของหมวด 9 นี้ มีมาตราหนึ่งคือมาตรา 285 เป็นมาตราที่กำหนดถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไว้ ดังนี้

“มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ

รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁵⁸

จากบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทำให้หลายฝ่ายตีความและเข้าใจกันว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เข้าใจและตีความกันว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพียงรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีได้เพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น แต่ภายใต้โครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรีนี้ รัฐธรรมนูญเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีที่มาได้ 2 ทาง **ทางแรก** อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน **ทางที่สอง** อาจมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแบบทางอ้อมของประชาชนนั่นเอง คือประชาชนทำหน้าที่เลือกตั้งสภาท้องถิ่น แล้วสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นแทนประชาชน

ด้วยความเข้าใจและการตีความ มาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ส่งผลให้โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้แก่

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285.



(1) การเปลี่ยนแปลงในสุขาภิบาล

จากเดิมที่มีการจัดโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการซึ่งเป็นโครงสร้างที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นองค์กรเดียวกัน ได้แยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร นอกจากนี้กรรมการสุขาภิบาลบางส่วนไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ส่งผลให้สุขาภิบาลที่มีอยู่ขณะนั้น 980 แห่งถูกยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนับตั้งแต่มีการก่อตั้งขึ้นมาในปี พ.ศ. 2495 รวมระยะเวลาที่มีการใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เป็นเวลา 47 ปี จึงทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยลดลงเหลือ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

(2) การเปลี่ยนแปลงในเมืองพัทยา

เมืองพัทยาซึ่งเดิมมีโครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการ และยังมีสมาชิกสภาบางส่วนมาจากการแต่งตั้ง เพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยให้เมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา มีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และให้มีนายกเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเมืองพัทยา เป็นการปิดฉากโครงสร้างรูปแบบสภา-ผู้จัดการ หลังจากใช้ในเมืองพัทยามากกว่า 21 ปี

(3) การเปลี่ยนแปลงในองค์การบริหารส่วนตำบล

ในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาจำนวนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล และยังมีฝ่ายบริหารจำนวนหนึ่งที่เป็นโดยตำแหน่งเช่นกัน คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน 4 คน เพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราช

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 โดยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละสองคน และให้มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการบริหารอีก 2 คน (ซึ่งภายหลังได้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งประธานกรรมการบริหารเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเปลี่ยนชื่อกรรมการบริหารเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล⁵⁹) ซึ่งฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนโครงสร้างของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มีการปรับปรุง

5.2.2 ข้อเสนอแนะจากการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

พัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจากอดีตซึ่งมีโครงสร้างหลายรูปแบบและได้พัฒนามาสู่การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเหมือนกันหมดคือรูปแบบสภา-ฝ่ายบริหารในงานเขียนหลายชิ้นได้อธิบายว่าที่มาของการจัดโครงสร้างท้องถิ่นรูปแบบเดียวดังกล่าวเกิดจากผลของมาตรา 285 ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในประเด็นนี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 285 นั้น มีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อย่างมาก ได้แก่ รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517⁶⁰, รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521⁶¹, และรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 15

⁵⁹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546

⁶⁰ มาตรา 72, 73 และหมวด 9 (มาตรา 214-217) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 169 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ฉบับพิเศษ.

⁶¹ มาตรา 63 และหมวด 9 (มาตรา 180-183) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521.

พ.ศ. 2534⁶²

ทั้งนี้ การบัญญัติถึงเรื่องของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ พิจารณาได้จากบทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีการลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁶³

(2) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 พ.ศ. 2521

มาตรา 181 การปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 182 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่ง

⁶² มาตรา 72 และหมวด 9 (มาตรา 196-199) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 216 และ 217.

กฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา 94 (1) และ (2) ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 183 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น⁶⁴

(3) รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 พ.ศ. 2534

มาตรา 197 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มา

⁶⁴ ศาสตรา วิริยานุพงศ์, รวบรวม, “เปรียบเทียบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น,” *วารสารธรรมศาสตร์* 23 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2540), น. 145.

จากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁶⁵

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญที่ยกมาข้างต้น จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 3 ฉบับได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมี **“สภาท้องถิ่น”** และ **“คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น”** ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดเช่นนี้ คือ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2517 อาจกล่าวได้ว่าข้อความดังกล่าวนี้มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเข้าใจและตีความว่าส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างจนกระทั่งยกเลิกโครงสร้างเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ สุขาภิบาลและเมืองพัทยา

ประเด็นนี้ได้นำมาสู่การตั้งข้อสังเกต กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2517 ซึ่งมีการประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 หน่วยงานปกครองท้องถิ่นของไทยในขณะนั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เหตุใดเหตุผลที่ใช้ในการยกเลิกสุขาภิบาลซึ่งมีโครงสร้างแบบคณะกรรมการตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงไม่มีการยกเลิกสุขาภิบาลตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ทั้งที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเขียนเหมือนกัน

ในกรณีนี้อาจอธิบายได้ว่าเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีผลบังคับใช้ในระยะเวลาที่สั้นมาก คือ มีผลบังคับใช้เพียง 2 ปี (ตั้งแต่ 7 ตุลาคม 2517 - 6 ตุลาคม 2519)⁶⁶ และจากนั้นก็เกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็น

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, น. 146.

⁶⁶ เขาวานะ ไตรรงค์, **ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542), น. 105.

เหตุการณ์จลาจลปราบปรามนักศึกษา และคณะทหารนำโดย พล.ร.อ.สัจด์ ชะลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจและประกาศยุบสภาพร้อมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ดังนั้น ระยะเวลาเพียง 2 ปี อาจจะยังไม่มี การปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นเพื่อให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ทัน

แต่ในปี พ.ศ. 2521 ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นฉบับที่ 13 ของไทย ก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือ “การปกครองท้องถิ่น ให้ มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ก็มีผลบังคับใช้ยาวนานถึง 13 ปี 2 เดือน 1 วัน คือ ตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2521-23 กุมภาพันธ์ 2534 ดังนั้น คำอธิบายที่ใช้กับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ที่ว่า มีระยะเวลาบังคับใช้ที่สั้นจนเกินไปจนไม่สามารถปรับปรุงกฎหมายท้องถิ่นให้ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ทันนั้น จึงไม่น่าจะใช้คำอธิบายการที่ไม่มีการปรับปรุง กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ได้

ในการนี้อาจอธิบายสาเหตุที่ไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่กฎหมายลูกหรือกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญของไทยจำนวนมากไม่มีการตราขึ้นมาบังคับใช้ อาจจะเป็น ด้วยในบทเฉพาะกาลไม่มีเงื่อนไขระยะเวลาบังคับให้ต้องออกกฎหมายตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะรัฐสภาและรัฐบาลจึงไม่ รีบร้อนขนขวายที่จะตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วเรื่องของการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยได้รับความสำคัญเท่า ที่ควรในสังคมการเมืองของไทย

ประการที่สอง เป็นการตีความโครงสร้างของสภามอบหมายของผู้ที่ เกี่ยวข้องในขณะนั้นว่าโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการของสภามอบหมายเป็น โครงสร้างที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้

“การปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” ซึ่งโครงสร้างของสุขาภิบาลแม้จะเป็นโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการ แต่ในทางทฤษฎีนั้นเป็นรูปแบบที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่ได้แยกออกจากกัน ฉะนั้น โครงสร้างของสุขาภิบาลจึงมีทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการมีทั้งสภาและคณะผู้บริหาร หากแต่ทั้งสององค์การนี้ไม่ได้แยกออกจากกันเท่านั้น ดังนั้น โครงสร้างของสุขาภิบาลจึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกต คือ หากตีความว่าโครงสร้างของสุขาภิบาลไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 แล้วนั้น เหตุใดโครงสร้างของสุขาภิบาลจึงขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทั้งๆ ที่มีข้อความที่บัญญัติไว้เหมือนกัน

ข้อสังเกตในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 จนนำมาสู่การทำให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบมีโครงสร้างที่เหมือนกันหมดคือรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีนั้น น่าจะเกิดจากการตีความรัฐธรรมนูญที่แคบของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพราะหากศึกษาและพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีที่ว่าด้วยการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นว่า **บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ไม่ได้กำหนดว่าสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องแยกออกจากกัน** อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารสามารถรวมอยู่ในที่เดียวกันได้ ดังนั้นจะเห็นว่าโครงสร้างรูปแบบคณะกรรมการเป็นโครงสร้างที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากรูปแบบคณะกรรมการที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้ว รูปแบบสภา-ผู้จัดการ ก็ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะตามหลักการและแนวคิดของรูปแบบสภา-ผู้จัดการ เป็นรูปแบบที่รวมอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่สภาท้องถิ่น กล่าวคือ สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติต่างๆ เพื่อใช้ในท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดทิศทางและนโยบายในการบริหารงานของท้องถิ่น เพียงแต่ว่าในการจัดการให้เป็นไปตามสิ่งที่สภาต้องการนั้น สภาไม่ได้ดำเนินการเอง แต่สภาได้ว่าจ้างมืออาชีพเข้ามาจัดการให้งานสำเร็จเป็นรูปธรรมแทน ในประเด็นนี้ต้องเข้าใจว่าตัวผู้จัดการนั้นทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน (Head Officer) ซึ่งมีความแตกต่างกับตัวนายกเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ 2 อย่างในระบบสภา-ผู้จัดการ คือ เป็นหัวหน้าองค์กรนิติบัญญัติและหัวหน้าฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ดังนั้น ฐานะของผู้จัดการจึงเป็นเพียงหัวหน้าสำนักงาน ไม่ได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เมื่อหลักการเป็นเช่นนี้แล้วจะเห็นว่าโครงสร้างแบบสภา-ผู้จัดการ ไม่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเพราะรูปแบบสภา-ผู้จัดการ ประกอบขึ้นจากทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งสององค์ประกอบ นี้รวมกันอยู่ที่สภาเพียงแห่งเดียวและต่างมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้มีบทบัญญัติห้ามให้มีการว่าจ้างหัวหน้าสำนักงานแต่อย่างใด

ในกรณีของเมืองพัทยาหัวหน้าสำนักงานนี้ ก็คือ ปลัดเมืองพทยานั่นเอง ปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าของพนักงานฝ่ายประจำต่างๆ ปลัดเมืองพัทยาไม่ได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกเมืองพัทยา ดังนั้น ในโครงสร้างเมืองพัทยาเดิมนั้นจึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หากแต่ที่ขัดรัฐธรรมนูญจะมีก็เพียงสมาชิกสภาบางส่วนที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 285 หากพิจารณาจากแนวคิด

และทฤษฎีว่าด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ได้ ได้แก่ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภา รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รูปแบบคณะกรรมการและรูปแบบสภา-ผู้จัดการ

5.2.3 การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

ภายหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว ในช่วงประมาณ พ.ศ. 2543 ได้มีการเคลื่อนไหวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการปรับปรุงที่มาของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะที่ผ่านมาฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นไม่มีความเข้มแข็ง เพราะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพึ่งพาอาศัยหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นได้ ก็จะทำให้สมาชิกสภาจากกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามโค่นผู้บริหารท้องถิ่นลงจากตำแหน่งโดยการลงมติไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี ซึ่งส่งผลให้ผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ในวาระการดำรงตำแหน่งสมัยหนึ่งๆ ของสภาท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้งนี้ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่างๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายก็ตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ฝ่ายท้องถิ่นจึงได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผลของการเคลื่อนไหวทำให้ในปี พ.ศ.

2543 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญให้เทศบาลสามารถทำประชามติสอบถามความต้องการของประชาชนในเทศบาลว่าต้องการให้ใช้โครงสร้างแบบเดิมหรือให้ใช้โครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่บทเฉพาะกาลกำหนดให้เฉพาะเทศบาลนครและเทศบาลเมืองที่หมดวาระหลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนได้เลย ส่วนเทศบาลตำบลต้องรอไปจน พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถทำประชามติสอบถามประชาชนได้ ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา เทศบาลจึงมีที่มาของฝ่ายบริหาร 2 ระบบ กล่าวคือ **ระบบแรก** มาจากมติของสภาเทศบาล และ**ระบบที่สอง** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยเทศบาลแห่งแรกที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนคือเทศบาลเมืองคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

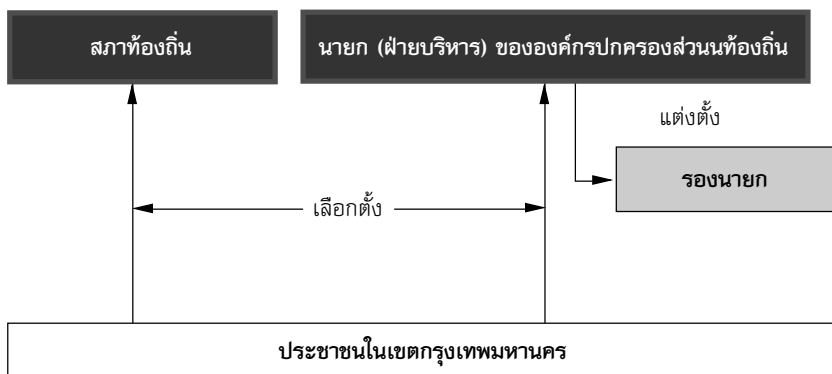
หลังจากการผลักดันของฝ่ายเทศบาลประสบความสำเร็จ ก็ได้เกิดความเคลื่อนไหวจากฝ่ายองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนบ้าง ซึ่งในท้ายที่สุดในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาก็ได้ผ่านกฎหมาย 3 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546
- (2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546
- (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2546

โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับนี้เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ มีการกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมา

จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสามฉบับนี้แล้ว ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยในประเทศไทยมีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกันหมดทั่วประเทศ

แผนภาพที่ 19 แสดงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน



กล่าวโดยสรุปในเรื่องรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย ตั้งแต่อดีตเมื่อแรกเริ่มจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นใน พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน พบว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ โดยปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ 6 ด้วยนั้นคือ สุขาภิบาล หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบก็จะมีกำเนิดและพัฒนาการที่ต่างกันดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากประเทศไทยจะมีรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายแล้ว ในอดีตก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังมีโครงสร้างที่หลากหลายอีกด้วย ไม่ว่า

จะเป็นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งใช้ในเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร และรูปแบบคณะกรรมการซึ่งใช้ในสุขาภิบาล และรูปแบบสภา-ผู้จัดการซึ่งใช้ในเมืองพัทยา

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งในการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย คือ ทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แทบจะทุกรูปแบบยกเว้นเทศบาลจะมีผู้แทนของราชการส่วนภูมิภาคหรือคนที่ส่วนกลางแต่งตั้งเข้ามานั่งอยู่ด้วย เช่น กำหนดผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง นายอำเภอหรือปลัดหัวหน้าที่อำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง สมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 8 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ซึ่งในทางทฤษฎีอธิบายว่าการแต่งตั้งให้คนส่วนกลางเข้ามานั่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างหนึ่ง เพื่อที่ส่วนกลางจะได้แน่ใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปในทิศทางที่ส่วนกลางต้องการ แต่อย่างไรก็ตามสภาพการณ์เช่นนี้ได้เปลี่ยนไปโดยผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีโครงสร้างที่ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งนับเป็นพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นและระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

6. แนวโน้ม ปัญหาและข้อเสนอแนะ

ในช่วงปี พ.ศ. 2542 เป็นปีที่โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนเป็นอย่างมากเพราะผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งในปลายปี พ.ศ. 2546 โดยขณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทุกรูปแบบมีโครงสร้างที่

เหมือนกันหมด คือ เป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี และมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนเหมือนกันหมด โครงสร้างที่เป็นอยู่นี้เป็น ผลผลิตของพัฒนาการอันยาวนานของระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งพัฒนามาจากการปกครองที่มีคนของส่วนกลางเข้าไปเกี่ยวข้องในการบริหาร พัฒนามาสู่ระบบที่สภาและผู้บริหารของท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และเป็น ระบบที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในที่สุด แต่ การปกครองท้องถิ่นก็เหมือนกับระบบการเมืองทั่วไปคือมีลักษณะเป็นพลวัต ต้องเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปของยุคสมัย

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 78 กำหนด ให้รัฐต้องส่งเสริมให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง รวมถึงพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แสดงให้เห็นว่าในอนาคตหาก จังหวัดใดมีความพร้อม ก็สามารถยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครได้ โดยที่ผ่านมามีหลายพื้นที่ที่ได้ ทำการศึกษาวิจัยว่าพร้อมที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือไม่ พื้นที่ดังกล่าวได้แก่ จังหวัดภูเก็ต จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดปริมณฑล และเกาะสมุย เป็นต้น ดังนั้น ในอนาคตมีความเป็นไปได้ว่าประเทศไทยจะมีรูปแบบการ ปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ยังมีความเคลื่อนไหวในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการ บริหารงานของกรุงเทพมหานครโดยได้มีพรรคการเมืองพรรคใหญ่สองพรรค คือพรรคประชาธิปัตย์และพรรคไทยรักไทยได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร” เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับเป็นความพยายามที่จะปรับปรุง โครงสร้างของกรุงเทพมหานครให้เป็นแบบ 2 ชั้น คือประกอบด้วยชั้นบนและ ชั้นล่าง

โดยในส่วนของ “ชั้นบน” เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีพื้นที่ครอบคลุมกรุงเทพมหานครทั้งหมด มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ มีโครงสร้างภายในเป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี เมืองค์ประกอบคือสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม และชั้นล่างของกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เรียกว่า “นคร” ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วจะมีนครอยู่ประมาณ 13-14 แห่ง โครงสร้างการบริหารนครจะประกอบด้วยสภานครและนายกนคร โดยนายกนครจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งนครจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงที่รัฐสภาจะผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งหากสภาผ่านกฎหมายนี้ก็จะทำให้ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และทำให้ระบบชั้นของการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นระบบ 2 ชั้นทั่วประเทศ

7. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- ชวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: พิมเณศพรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์, 2539.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. **การปกครองท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546.

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเฉพาะหมวด 9.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันทนากร. **แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- สวัสดิ์ โภชน์พันธุ์. "เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500," วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตรมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย. **เอกสารการสอนชุดการบริหารการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่ 8-15,** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์, 2538.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. "พัฒนาการการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- Alan Norton. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies.** Hants: Edward Elgar, 1994.
- Charles R. Adrian. **State and Local Governments.** United State of America: McGraw-Hill, 1967.
- David C. Saffell and Harry Basehart. **Governing States and Cities.** United States of america: The McGraw-Hill.

- Samuel Humes and Eileen M. Martin. **The Structure of Local Governments Throughtout the World.** Netherlands:The Hague, 1961.
- Thomas R. Dye. **Politics in States and Communities.** New Lersey: Prentice-Hall, 1997.

สารานุกรม
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>