

เอกสารประกอบการสอน
รายวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย
(Thai Local Government and Politics)



นางพิศมัย วงศ์จำปา
สาขาวิชารัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาเขตพะเยา

รายวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

(Thai Local Government and Politics)

ประกอบด้วย ๘ บท ดังต่อไปนี้

- บทที่ ๑ การบริหารราชการแผ่นดิน
- บทที่ ๒ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
- บทที่ ๓ การกระจายอำนาจการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บทที่ ๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บทที่ ๕ เทศบาล
- บทที่ ๖ องค์การบริหารส่วนตำบล
- บทที่ ๗ กรุงเทพมหานคร
- บทที่ ๘ เมืองพัทยา

บทที่ ๑

การบริหารราชการแผ่นดิน

เจตนารมณ์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม หมายถึงการทำงานและการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของส่วนราชการใด ๆ ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญการจัดระเบียบการปกครองของประเทศใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยแบ่งเป็น ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การบริหารราชการแผ่นดินไทย มีวิวัฒนาการมาจากปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในเรื่องการบริหารและโครงสร้างในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในรูปกระทรวงยกเลิกจตุสดมภ์จัดตั้งกระทรวงขึ้นเป็นครั้งแรก ในส่วนภูมิภาคนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารส่วนภูมิภาค จัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” นอกจากนี้ยังได้ทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในรูป “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตพระราชธานี (กรุงเทพฯ) และขยายไปยังหัวเมือง

ทั้งได้ทรงจัดการ “กรมปกครองท้องที่” ใหม่ในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดให้การบริหารราชการเป็นสามส่วน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่เทศบาลที่มีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ ๒๑๘ ในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นสามส่วน การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษขึ้น

สมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แทนประกาศปฏิวัติ ฉบับ พ.ศ. ๒๑๘ โดยมีประเด็นสำคัญของการกำหนดการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสามส่วน ได้แก่การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัด อำเภอ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ของการปรับปรุง ได้แก่ การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเพื่อมิให้ซ้ำซ้อนกัน และกำหนดบทบาทหน้าที่ให้บริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพ กำหนดให้มีกรมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ แต่ต่อมาได้มี พระราชบัญญัติเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ในปี พ.ศ.๒๕๔๒ เป็นเหตุให้รูปแบบสุขาภิบาล หดไป

ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินไทยอันได้แก่ ๑) ปัญหาจากการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ๒) ปัญหาการใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ๓) ปัญหาระบบอุปถัมภ์

การแก้ปัญหาและการปฏิรูประบบราชการไทย อาจใช้วิธีการปฏิรูประบบราชการไทยซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้ ๑. การเน้นผลการปฏิบัติงาน (Performance Oriented) ๒. การบริหารงานโดยยึดหลักประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า ๓. องค์การที่มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ (Flexible and Adjustable) ๔. การปรับเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการ ๕. การบริหารงานยึดหลักคุณธรรม และ ๖. การบริหารราชการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) และแนวโน้มการบริหารราชการไทยในอนาคต อนาคตจะมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้ ๑. การยกระดับองค์กรสู่ความเป็นเลิศ ๒. การพัฒนาอย่างยั่งยืน และ ๓. ก้าวสู่สากล

บทที่ ๒

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจในการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่นไปบริหารกิจการอันเป็นสาธารณะในพื้นที่ของตน โดยมีกฎหมายกำหนด มีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนด มีองค์กรที่จำเป็นต่อการบริหารและปกครองตนเองสองฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีอำนาจในการออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับในการบริหารของท้องถิ่นของตนเองได้ โดยมีวัตถุประสงค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเน้นการกระจายอำนาจให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองได้ การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาในระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญ

ตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ แบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปกับแบบพิเศษ แบ่งออกเป็น ๕ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบเมืองพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีโครงสร้างที่สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย กำหนดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) กำหนดให้เมืองการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดูแลภายในเขตพื้นที่ครอบคลุมทั่วจังหวัด จึงทำให้เกิดโครงสร้างการปกครองขององค์กรท้องถิ่นอยู่สองชั้นขึ้น โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่อยู่ชั้นบน (Upper Tier) มีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับล่าง (Lower Tier) ส่วนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลนคร มีโครงสร้างและหน่วยงานภายในที่ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ ๑) โครงสร้างฝ่ายการเมือง คือ โครงสร้างของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และ ๒) โครงสร้างฝ่ายประจำ ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความชำนาญเฉพาะทำหน้าที่บริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ

การปกครองท้องถิ่นไทยมีการพัฒนาการตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๔๐จนถึงปัจจุบันนับแต่

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ “กรุงเทพมหานคร” (กทม.) ตราพระราชบัญญัติเมืองพัทยา ตามลำดับนอกจากนั้น ในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ มี พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ , พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ , พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ , พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

ในด้านปัญหาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พบได้แก่ปัญหาหลากหลายด้าน ได้แก่ด้านโครงสร้าง ด้านการคลังท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านกฎหมายและระเบียบในการกำกับดูแล ด้านผลประโยชน์ทับซ้อนและวัฒนธรรมการบริหาร ปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น และปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ส่วนแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นในอนาคตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญต่อการกระจายอำนาจ ที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการบริหารกิจการอันเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความสำคัญ นอกจากนั้นในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นวาระสำคัญของประเทศไทย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงประชาคมอาเซียนโดยมีโจทย์สำคัญว่า “ทำอย่างไรประชาชน ชุมชน พื้นที่สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพภายใต้บริบทของประชาคมอาเซียน?” ที่ถือเป็นโจทย์ใหญ่ที่สุดสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ให้ความคุ้มครอง ดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนให้สมาชิกในครอบครัวสามารถที่จะ “อยู่รอด” “อยู่ได้” และ “อยู่ดี” ได้ในกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลง

จึงเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจและเพิ่มบทบาทของประชาชน ได้มามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตนเองเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

บทที่ ๓

การกระจายอำนาจการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย เกิดจากการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการออกหรือแก้ไขกฎหมายกับการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งกฎหมายที่ออกมาส่วนใหญ่มีความมุ่งหมายในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การให้ความเป็นอิสระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการบริหารให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานและให้อำนาจกับคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ และการแก้ไขเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนั้นได้สร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

จากการที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เน้นถึงการกระจายอำนาจรัฐให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาถึงการกำหนดว่าด้วยเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เกิดความชัดเจนในการบริหารงานเป็นที่มาของการปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นหลายฉบับเพื่อเอื้อต่อการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น กำหนดให้มี พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลสำหรับท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ การกำหนดให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันในด้านการบริหารงานของท้องถิ่น รัฐก็สนับสนุนให้มีตัวแทนทั้งทางฝ่ายสภาและฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ส่งผลจึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นขึ้น ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นและเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ภายหลังจากการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มาพร้อมกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ถูกยกเลิก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของประกาศจากคณะรัฐประหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ ๘๕ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๖/๒๕๕๗ เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีสาระสำคัญในห้วงการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและให้มีการสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่นจากราชการประจำมาทดแทนตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ว่างลงเป็นการชั่วคราว และให้ปรับลดจำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นลงทุกประเภท

บทที่ ๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดนับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งของประเทศไทยที่มีวิวัฒนาการนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยใน พ.ศ. ๒๔๗๕

โดยการกำเนิด สภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ต่อเนื่องถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่พึงมีในแต่ละจังหวัดได้จำนวน ๒๔ - ๔๘ คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมในปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบอำนาจหน้าที่ไปจากเดิมโดยจะมีหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าภายในจังหวัด ในด้านการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติยังคงต้องอยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของส่วนกลางอยู่ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นเอกภาพในการปกครองของประเทศ

สภาพปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับบนที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง และมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เป็นโครงการขนาดใหญ่เกินศักยภาพ บางแห่งยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งจากการเปลี่ยนถ่ายโอนอำนาจ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบุคลากรที่มาจากหลายองค์กรซึ่งทำให้มีความหลากหลายของบุคลากรที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกัน อาจจะมีปัญหาให้การบริหารปัญหาเรื่องของการเลือกตั้งที่ประชาชนอาจสับสนเพราะเป็นการเลือกตั้งที่ซ้ำซ้อนระหว่างองค์การบริหารระดับบนและการเลือกตั้งองค์การบริหารระดับล่างตลอดจนปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนใหญ่ยังขาดการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

บทที่ ๕

เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามการกระจายอำนาจด้วยการปูพื้นฐานการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนเป็นหน่วยงานที่แบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยประชาชนบริหารกันเอง เป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่ให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนสนใจและคุ้นเคยมากที่สุด การศึกษาเรื่องเทศบาลมีวิวัฒนาการที่สำคัญ

แบ่งได้เป็น ๔ ระยะ คือ วิวัฒนาการระยะที่ ๑ (ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕) ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๖) ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๕๐) และระยะที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๕๐-ปัจจุบัน)

การจัดตั้งเทศบาล เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

โครงสร้างการบริหารของเทศบาล ประกอบด้วยสภาและนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สภาเทศบาล มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามเกณฑ์ของระดับเทศบาลตำบล เมือง และนคร มีจำนวน ตั้งแต่ ๑๒ - ๒๔ คน และนายกเทศมนตรี รับผิดชอบในการบริหารและการกำกับดูแลบริหารราชการของเทศบาล นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี จำนวนรองนายกเทศมนตรีขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลมีได้ตั้งแต่ ๒-๓ คน นายกเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและมีลูกจ้างเทศบาล

ปัญหาการบริหารเทศบาล ปัญหาด้านพื้นที่ ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ ปัญหาการเลือกตั้งและที่มาของสมาชิก ปัญหาด้านรายได้ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจและสังคมไปเป็นเมืองมากขึ้น อันเป็นผลจากกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกัน คือ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งนับวันจะมีความสำคัญยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่ง

บทที่ ๖

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาในการก่อกำเนิดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทั้งที่ประกาศใช้และยกเลิกตามกฎหมาย ซึ่งมีความเป็นไปตามสถานการณ์ทางการเมือง ซึ่งมีพัฒนาการตั้งแต่ในอดีตกาลมา มีการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลมี ๓ รูปแบบรูปแบบที่ ๑ รูปแบบคณะกรรมการและสภาตำบล รูปแบบที่ ๒ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบที่ ๓ คือ คณะกรรมการสภาตำบล โดยมีเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้นที่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกัน ๓ ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐

บาทเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล โดยมีโครงสร้าง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐสภา ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พรบ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยยกเลิกชื่อเรียก “คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร” ให้ใช้ชื่อ “คณะผู้บริหาร” และชื่อเรียก “ประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนเป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” “รองประธานกรรมการบริหาร” เปลี่ยนเป็น “รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” เปลี่ยนชื่อเรียก “ข้อบังคับตำบล” เป็น “ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล” และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร ในด้านฝ่ายสภา กำหนดให้มีสมาชิกสภาประเภทเดียวมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้ให้มีหมู่บ้านละสองคน กรณีมีสองหมู่บ้านให้ มีหมู่บ้านละสามคน หากมีหมู่บ้านเดียวให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หกคน

สำหรับปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยสรุปเกิดจากปัญหาเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก และมีรายได้น้อย ซึ่งไม่สามารถบริหารจัดการสาธารณะได้ดีและไม่อาจสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนถึงปัญหาในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประสบปัญหา เรื่องการขาดความรู้ทางกฎหมายและด้านการบริหารองค์การเท่าที่ควรส่งผลต่อการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ปัญหาเรื่องพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงาน ปัญหาประชาชนไม่เข้าใจโครงสร้างการบริหารและบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควรทำให้ขาดการมีส่วนร่วมในการติดตามและควบคุม ตรวจสอบ

บทที่ ๗

กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครเดิม เรียกว่า เมืองบางกอก ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๓๒๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลา เริ่มตั้งแต่เดิมอยู่ในการดูแลของกรมเวียง ต่อมาได้มีพัฒนาการในด้านรูปแบบตั้งแต่จัดตั้งรูปแบบสุขาภิบาล ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พรบ.จัดระเบียบเทศบาล ๒๔๗๖ จึงได้มีเทศบาลนครหลวงกรุงเทพ และเทศบาลนครกรุงธนบุรี ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ปรับเปลี่ยนอีกรอบหนึ่งและในปีพ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ และประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น มีโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าไม่เกิน ๔ คน ฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร มีประธานสภาและรองประธานสภาไม่เกิน ๒ คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจากการเลือกตั้งเขตละ ๑ คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ในแต่ละเขตมีสภาเขตประกอบด้วย ประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขต กำหนดให้มีอย่างน้อยเขตละ ๗ คน มีวาระ ๔ ปี

ในด้านปัญหาการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจากสภาพการบริหารที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางและในฐานะเป็นศูนย์รวมความเจริญหรือเป็นเมืองเอกนคร ทำให้กรุงเทพมหานครถูกรุมร่ำด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาผังเมือง และอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งสะท้อนจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของรูปแบบกรุงเทพมหานครในการบริหาร

บทที่ ๘ เมืองพัทยา

เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรูปแบบพิเศษที่นำเอาระบบเทศบาลที่บริหารโดยคณะเทศมนตรีและผู้จัดการนครที่เรียกว่า ระบบ (Council Manager Plan) ของอเมริกามาใช้แก่เมืองพัทยา โดยมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเมืองพัทยาให้เป็นองค์กรรูปแบบเมืองพิเศษโดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาเมืองพัทยา มีสมาชิกสภาสองทางคือมาจากการเลือกตั้งและมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและปลัดเมืองพัทยา เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการจ้างโดยสภาเมืองพัทยา ในการบริหารเมืองพัทยาภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ประสบปัญหาทั้งในด้านความเข้าใจผิดในบทบาทอำนาจระหว่างนายกเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา ปัญหาการแทรกแซงโดยรัฐบาลกลาง ปัญหาความไม่เหมาะสมกับพื้นที่และปัญหาการบริหารงานของเมืองพัทยาที่มีได้ใช้รูปแบบสภา-ผู้จัดการเมืองอย่างเต็มรูปแบบ ครอบคลุมได้มีการปฏิรูปการเมืองในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๔๐ ที่ได้กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เมืองพัทยาก็ต้องปรับรูปแบบโครงสร้างให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้น โดยมีโครงสร้างที่กำหนดให้เป็นรูปแบบ สภา-นายกเทศมนตรี ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี จึงทำให้รูปแบบ สภา-ผู้จัดการเมืองก็เป็นอันสิ้นสุด เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การกำกับดูแลการบริหารเมืองพัทยายู่ภายใต้การกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ซึ่งมีอำนาจกำกับการบริหารงานของนายกเมืองพัทยาและสภาเมืองพัทยา

ในด้านปัญหาการบริหารเมืองพัทยา ได้แก่ปัญหาถูกแทรกแซงทางการเมืองและกฎหมาย ปัญหาด้านนโยบายและแผนของเมืองพัทยา ปัญหาทางด้านทรัพยากรการบริหาร ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชนในระบบการเมืองการปกครอง