

# หลักกฎหมายมหาชน

Principles of Public Law

LW 101

บทที่ 9

การจัดระเบียบการบริหารราชการภายในรัฐ

รองศาสตราจารย์ ดร.สุทธิญา วัฒนรุ่ง

ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

## บทที่ 9

### การจัดระเบียบบริหารราชการภายในรัฐ

#### หลักการสำคัญในการจัดระเบียบบริหารราชการ

การจัดระเบียบในการปกครอง หรือที่กฎหมายปกครองของไทย เรียกว่า **การจัดระเบียบบริหารราชการ** นั้น มีทฤษฎีหรือหลักการที่สำคัญเป็นการจัดระเบียบต่าง ๆ ในรัฐเดี่ยว คือ **หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation)** และ **หลักการกระจายอำนาจ (Decentralisation)** ซึ่งเป็นหลักการที่ประเทศฝรั่งเศสได้สร้างขึ้นมา และประเทศไทยได้นำหลักการทั้งสองนี้มาใช้เป็นแม่แบบในการจัดระเบียบบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบบการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยจึงมีการแบ่งส่วนราชการเหมือนกับการแบ่งส่วนราชการของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศอังกฤษนั้น คงมีเฉพาะราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในประเทศอังกฤษไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เนื่องจากประวัติศาสตร์การปกครองของทั้งสองประเทศนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ

**ในอังกฤษนั้นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค** เพราะเหตุว่า ในการต่อสู้เพื่อช่วงชิงอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศตั้งแต่ต้นมาแล้ว อำนาจของกษัตริย์อังกฤษจะถูกวิตรอนโดยขุนนางและบรรดาเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ จนอำนาจของกษัตริย์อ่อนแอลงเรื่อย ๆ กษัตริย์ไม่สามารถลอบทบาทและอิทธิพลของขุนนาง และไม่สามารถยกเลิกระบบเจ้าผู้ครองนครหรือแคว้นต่าง ๆ ลงได้ ดังนั้น ในอังกฤษอำนาจหรืออิทธิพลของขุนนาง หรือของเจ้าผู้ครองนครในท้องถิ่นจึงมีอยู่สูงมาก **ขณะที่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นพระราชอำนาจของกษัตริย์เข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ** เนื่องจากมีเหตุการณ์หลายอย่างที่เอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูพระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศสเกิดขึ้น เช่น สงครามร้อยปี เป็นต้น **ทำให้พระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศสมีลักษณะรวมศูนย์และทำให้กษัตริย์สามารถสลายอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นของขุนนางและเจ้าผู้ครองนครลงได้อย่างราบคาบ** อำนาจปกครองของกษัตริย์ในศูนย์กลางจึงสามารถแบ่งพื้นที่เพื่อจัดการปกครองใหม่ โดยมีการส่งคนจากส่วนกลางออกไปปกครองในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า การปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อมีการแบ่งพื้นที่แล้วส่งคนออกไปเช่นนี้ พื้นที่นั้นก็ได้รับมอบอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับ เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งออกไป นั้น ก็คือ ตัวแทนของกษัตริย์นั่นเอง นอกจากนี้ยังมีการส่งผู้แทนของส่วนกลางออกไปตรวจการปฏิบัติหน้าที่คนเหล่านั้นอีก ซึ่งก็คือ ระบบผู้ตรวจ

ราชการ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบว่าบุคคลเหล่านั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้อง และมีราษฎรร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรหรือไม่

ดังนั้นรูปแบบการปกครองในรัฐเดี่ยว จึงมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่สำคัญ 2 หลักการ คือ

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralisation)
2. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralisation)

ในที่นี่จะขออธิบายแนวความคิดของหลักการทั้งสอง ใน 2 ประเด็น คือ

1. แนวความคิดของประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ
2. แนวความคิดของประเทศไทย เกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

## 1. แนวความคิดของฝรั่งเศสเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

### 1.1 หลักการรวมอำนาจ (Decentralisation)

หลักการรวมอำนาจ เป็นผลมาจากของการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส เมื่อปี ค.ศ.1789 โดยมีพื้นฐานจากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกษัตริย์กับขุนนางเจ้าศักดินาก่อน การปฏิวัติเป็นสำคัญ หลักการรวมอำนาจและเอกภาพของรัฐ เป็นข้อเท็จจริงทางการเมือง และเป็นความคิดทางกฎหมายที่ดำเนินไปควบคู่กัน **รัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจ** ทั้งนี้ เป็นเพราะสภาพของรัฐเดี่ยวนั้นเอง

คำว่า "หลักการรวมอำนาจ" นี้ มีความหมายได้สองอย่าง คือ การรวมอำนาจทางการเมืองกับการรวมอำนาจทางปกครอง<sup>1</sup>

**การรวมอำนาจทางการเมือง** หมายถึง เอกภาพในการปกครองและการบัญญัติกฎหมาย ศาสตราจารย์ Hauriou กล่าวว่า "การรวมอำนาจเป็นเรื่องของความเสมอภาคเกี่ยวกับกฎหมาย" ทั้งนี้ เพราะกฎหมายในทัศนะทางการเมืองของพวกปฏิวัตินั้น หมายถึง "เจตจำนงร่วมกัน" (La volonté générale) นั่นคือ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว สำหรับทั้งชาติ และเกิดจากองค์กรที่มีอำนาจแสดงเจตจำนงนี้โดยเฉพาะ อันได้แก่ รัฐสภา มิใช่ท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง

<sup>1</sup> HAURIOU maurice, Précis élémentaire de droit administratif 5 ed., Paris, simey, 1943, p.43

ดังนั้น รัฐเดี่ยวที่มีการรวมอำนาจในเบื้องต้นแล้ว หมายความว่า ชาตินี้ทั้งชาติอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ ประชาชนทุกคนในรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ระบอบกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคกัน

ส่วนการรวมอำนาจทางปกครองนั้น หมายถึง รัฐเป็นผู้ดำเนินการปกครองในทุกเรื่อง ดังนั้น ความหมายบริสุทธิ์ของการรวมอำนาจทางปกครอง จึงหมายความว่า จะมีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐไม่ได้ และจะไม่มี การแบ่งเขตแดนของรัฐออกเป็น จังหวัด อำเภอ ฯลฯ และไม่มีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายให้ตัดสินใจบางเรื่องบางระดับในนามของรัฐ

อย่างไรก็ตาม ถ้าเราไม่ถือเอาตามความหมายบริสุทธิ์ของการรวมอำนาจปกครอง ก็อาจถือเอาความหมายที่เคร่งครัดน้อยลงได้ เช่น รัฐอาจมอบกิจกรรมที่ไม่มีความสำคัญให้ท้องถิ่นดำเนินการ หรือรัฐอาจให้มีนิติบุคคลอื่นนอกจากรัฐในรูปขององค์การปกครองได้ แต่ รัฐเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด และหัวหน้าองค์การปกครองขึ้นต่อรัฐอย่างสิ้นเชิงไม่มีอิสระใด ๆ เลย

การรวมอำนาจ เป็นการสร้างศูนย์ประสานงานและการรวมตัวของการปกครองของรัฐ ซึ่งสิ่งนี้จะไปได้นั้นต้องมีการจัดลำดับการบังคับบัญชา ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การรวมอำนาจหมายถึงการบังคับบัญชา (La hierarchie)

การรวมอำนาจแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ ในรูปของการรวมศูนย์อำนาจ (Concentration)<sup>1</sup> หรือ ในรูปของการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือที่เรียกว่าการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (Deconcentration) ก็ได้<sup>2</sup>

1.1.1 การรวมศูนย์อำนาจ เป็นรูปแบบที่เคร่งครัดของการรวมอำนาจและต้องการระบบบังคับบัญชาที่เคร่งครัดเช่นกัน การตัดสินใจต่าง ๆ จะทำโดยผู้ที่อยู่สุดยอดแห่งสายการบังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีอำนาจก็แต่เพียงเป็นผู้ปฏิบัติ และจะมีอำนาจก็แต่เพียงปฏิบัติการไปตามคำสั่งนั้น โดยไม่มีอำนาจตัดสินใจใด ๆ

1.1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคเป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงของการรวมอำนาจ โดยการโอนอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่ง ให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ ที่ถูกส่งไปอยู่ในท้องถิ่น โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ยังคงอยู่ในระบบบังคับบัญชาของการปกครองส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ยังมีการมอบอำนาจตัดสินใจขององค์กรส่วนกลางให้แก่

<sup>1</sup> BURDEAU G., Traité de science Politique, tome II, L'Etat, 2<sup>e</sup> ed., Paris L.G.D.J., 1967, p.352.

<sup>2</sup> HAURIOU Maurice, Précis élémentaire de droit administratif 5<sup>e</sup> ed., Paris, Sirey, 1943, p.43

องค์กร หรือเจ้าหน้าที่อยู่ในภูมิภาคมากเท่าไร ก็นับว่ามีการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือแบ่งอำนาจออกไปมากเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (*Déconcentration*) นี้ ถือว่ารัฐเองเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะเจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจในพื้นที่ภูมิภาค เป็นเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางโดยตรง ดังนั้น จึงถือเป็นตัวแทนของรัฐ ในกรณีนี้ รัฐจึงมิได้มีความหมายอย่างแคบ คือ หมายถึงแต่ส่วนกลาง หรือเมืองหลวงเท่านั้น หากแต่หมายรวมถึงการปกครองของส่วนภูมิภาคด้วย

จะเห็นได้ว่าการรวมอำนาจโดยวิธีกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือแบ่งอำนาจให้แก่ภูมิภาคเช่นนี้ แสดงให้เห็นโดยอ้อมถึงแนวความคิดทางกฎหมายของการมอบอำนาจให้องค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของระบบบังคับบัญชา ส่วนการกระจายอำนาจนั้น ก็เป็นการมอบอำนาจเช่นกัน แต่เป็นโดยให้องค์กรกระจายอำนาจ (*Organes decentralises*) เป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐ และไม่อยู่ในระบบบังคับบัญชาของส่วนกลาง

## 1.2 หลักการกระจายอำนาจ (*Décentralisation*)

นักการเมืองฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 (1875-1940) ได้ให้ความสนใจและศึกษาระบบ *Local government* ของอังกฤษอย่างกว้างขวาง ในวิทยานิพนธ์ของ Fontaine ก็ได้เขียนไว้ว่า "การกระจายอำนาจ คือ การให้เสรีภาพที่จำเป็นในการพิจารณาตามปกติแก่ท้องถิ่นนั้น คือ การให้มีการปกครองท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง (*Self-government*)"<sup>1</sup>

ศาสตราจารย์ Haurion นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงในยุคดังกล่าวก็ได้เน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ Berthelemy นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงอีกท่านหนึ่งก็กล่าวว่า "ปัญหาของการกระจายอำนาจก็คือปัญหาของเรื่องเสรีภาพของสาธารณะ"<sup>2</sup>

1.2.1 เราอาจจะให้ข้อสังเกตถึงลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ได้ ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจจะมีได้ก็แต่ภายในเรื่องการปกครอง (*Administration*) เท่านั้น

<sup>1</sup> FONTAINE E., *Decentralisation et Déconcentration*, these, Saint Malo ed. H. Le Layec, 1968, p.7

<sup>2</sup> BERTHELEMY H., *Preface a JENDS E., Essai sur le gouvernement local en Angleterre*, bibliothèque internationale de droit public) Paris, ed. Giard et Briere, 1902, p.8.

(2) การกระจายอำนาจ คือการให้มืองค์การปกครองทางพื้นที่ (Collectivités territoriales) เช่น องค์การปกครองท้องถิ่น

(3) ในการกระจายอำนาจ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดถึงองค์การปกครอง จะต้องได้รับการสร้างขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของการกระจายอำนาจจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจ ก็คือ "การทำให้ชาติ (La nation) มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น" **เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจได้ ก็เพราะถือว่ามีมาจากการเลือกตั้ง**

และเมื่อการรวมอำนาจคือการบังคับบัญชา ดังนั้น เราจึงกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การถอนการบังคับบัญชาด้วยวิธีการเลือกตั้ง และการให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะวางกฎเกณฑ์ของตน นั่นคือ เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง

ศาสตราจารย์ Hauriou กล่าวว่า "โดยสรุป การกระจายอำนาจก็คือ การใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง" และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า "หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางนั้นก็คือการรวมอำนาจ"<sup>2</sup>

**ด้วยเหตุนี้เมื่อไม่อาจมีการกระจายอำนาจที่ปราศจากการเลือกตั้ง และเมื่อ การเลือกตั้งหมายถึงการเมือง การกระจายอำนาจจึงแสดงถึงวิธีการแห่งการนำเอาการเมืองเข้ามาในการปกครอง'**

(4) ในการกระจายอำนาจ อำนาจตัดสินใจในบางส่วนจะต้องเป็นของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ดังที่ศาสตราจารย์ Meyer<sup>4</sup> กล่าวว่า "ในความหมายทางการเมือง การกระจายอำนาจ หมายถึง องค์การท้องถิ่น ไม่ว่าจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยวิธีใด ผู้เลือกตั้งในท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจที่จะตัดสินใจในเรื่องที่ต้องกระทำเพื่อประชาชนทุกคนในเขตท้องถิ่นนั้น รูปแบบการกระจายอำนาจ ที่สูงสุด ก็คือ สหพันธรัฐอิสระ"

(5) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องเป็นอิสระจากส่วนกลาง นั่นคือ ไม่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hierarchique) แต่หากยังต้องอยู่ใต้อำนาจดูแลกำกับ (Pouvoir de tutelle) ของส่วนกลาง ความเป็นอิสระนี้ คือ ความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นในการบริหารงานที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนอันต่างไปจากของรัฐ

<sup>1</sup> HAURIU M., Op. cit., p. 57

<sup>2</sup> HAURIU M., Etude sur la décentralisation. Extrait Répertoire du droit Administratif, éd., P. Dupont., 1892, p.10

<sup>3</sup> BURDEAU G., Traité de Science Politique, Tome II, op., p.380

<sup>4</sup> MEYER P., Administrative Organization-a comparative Study of the Organization of Public Administration. Copenhagen : Burk, 1957, in : L'Administration publique. (Recueil de textes). Paris:A. Colin (Colin), 1971, p.129

(6) การกระจายอำนาจมิได้หลายระดับ ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับที่มา องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น หากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางส่วนมาจากการเลือกตั้ง แต่อีกบางส่วนมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลาง เราก็อาจพูดได้ว่ามีการกระจายอำนาจเหมือนกันแต่น้อย และเช่นเดียวกันแม้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่มีอำนาจน้อยมาก และถูกควบคุมอย่างเคร่งครัดจากส่วนกลาง การกระจายอำนาจก็มีน้อย

ดังนั้น ความสัมพันธ์ขององค์การกระจายอำนาจกับส่วนกลางในรูปของการดูแลกำกับ (Contrôle de tutelle) จึงเป็นเรื่องสำคัญ และเป็นสิ่งที่ควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจ

### 1.2.2 ความเป็นอิสระของท้องถิ่นและการควบคุมกำกับ

ความเป็นอิสระ (Autonomy) และการควบคุมกำกับ (Tutelle) ท้องถิ่นโดยส่วนกลางเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ทั้งนี้ เพราะความเป็นอิสระมิได้หมายความว่าเอกราชหรืออนาธิปไตย มิเช่นนั้นแล้วรัฐก็จะสลาย การให้องค์การท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจึงเป็นเรื่องที่ผูกพันกับ Concept เรื่องรัฐและเอกภาพของรัฐโดยตรง

Maspétiol และ Laroque<sup>1</sup> กล่าวว่า "ในรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจไม่อาจดำเนินไปได้โดยปราศจากการควบคุมกำกับ และไม่มีการควบคุมกำกับโดยปราศจากการกระจายอำนาจ"

ความเป็นอิสระหมายถึง การให้องค์การท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เพราะสามารถทำให้ท้องถิ่นมีตัวตนแยกต่างหากออกจากรัฐ ความเป็นอิสระทางด้านการคลังด้วยการให้ท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง ก็เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้เกิดความเป็นอิสระได้อย่างจริงจัง<sup>2</sup>

### 1.2.3 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจทางบริการ (Decentralisation par services)

คำว่า "การกระจายอำนาจทางบริการ" นี้เป็นคำที่ใช้โดยศาสตราจารย์ Leon Duguit นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศส แต่บางครั้งเราก็เรียกว่า "การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือทางหน้าที่" (Decentralisation technique ou fonctionnelle) ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou เรียกว่า "การบริหารประโยชน์เฉพาะ (Administration des intérêts spéciaux) ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสนั้นได้ยอมรับถึงการกระจายอำนาจ

<sup>1</sup> Maspétiol et Laroque, La tutelle administrative, Sirey, Paris, 1930, p. 6

<sup>2</sup> ในเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณของท้องถิ่นนี้ ของฝรั่งเศส และของโทยมีส่วนคล้ายคลึงกัน คือท้องถิ่นมีงบประมาณได้ไม่เพียงพอ และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง การต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางทำให้อำนาจการควบคุมจากส่วนกลางเข้มงวดและมีลักษณะเคร่งครัดขึ้น

ใน 2 ลักษณะ คือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralisation territoriale) ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว และกระจายอำนาจทางบริการที่กำลังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) แนวความคิดทางการเมือง และประชาธิปไตยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ

ผู้ที่เห็นว่ามีแนวความคิดทางการเมืองแฝงอยู่ในทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจทางบริการ ก็คือ ศาสตราจารย์ Hauriou ซึ่งสรุปว่า การกระจายอำนาจทางบริการต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

ก. มีเรื่องหรือประโยชน์พิเศษเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำ

ข. การยอมรับว่ามีประโยชน์พิเศษ และเจตนาารมณ์ของรัฐที่จะให้มีการจัดทำประโยชน์ดังกล่าวอย่างเป็นอิสระ ทำให้ต้องสร้างองค์การมหาชนที่จะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

ค. นิติบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องประโยชน์พิเศษนั้น เห็นได้ว่าแตกต่างกับนิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจพื้นที่ในแง่ของวัตถุประสงค์ กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจพื้นที่เช่นเทศบาล มิได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำกิจการอันเป็นเรื่องของประโยชน์พิเศษ เฉพาะเรื่องเหมือนกับนิติบุคคลมหาชนแบบกระจายอำนาจทางบริการ แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์เฉพาะของท้องถิ่นที่มีขอบเขตความรับผิดชอบเฉพาะในอาณาเขตของตนเป็นหลัก

ง. การกระจายอำนาจทางบริการเป็นเรื่องของการปกครอง

จ. ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารขององค์การกระจายอำนาจทางบริการจะมาจากแต่งตั้ง กล่าวคือ จะแต่งตั้งบุคคลในแวดวงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือวิชาชีพ และบางครั้งจากการเลือกตั้ง ศาสตราจารย์ Hauriou เห็นว่าในการกระจายอำนาจทางบริการนี้ จะต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารด้วย อย่างน้อยก็บางส่วน

ฉ. จะต้องมีการควบคุมกำกับจากรัฐ หรือส่วนกลางเช่นเดียวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่การควบคุมกำกับนี้ต้องไม่เคร่งครัดจนละเมิดหลักการกระจายอำนาจ

และจากการพิจารณาถึงองค์การกระจายอำนาจทางบริการของฝรั่งเศส ซึ่งมีอยู่อย่างมากมายหลากหลาย เช่น มหาวิทยาลัย สภาวิชาชีพ หอการค้า สหการ (การรวมกันระหว่างคอมมูนหรือเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป) กองทุนช่วยเหลือทางสังคม เช่น Fonds National de solidarite รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ศาสตราจารย์ Hauriou จึงกล่าวว่ามีองค์การกระจายอำนาจทางบริการ (Etablissement public) ที่จัดว่าเป็นองค์การกระจายอำนาจจริง



ๆ จำนวนหนึ่งเท่านั้น ส่วนอีกจำนวนหนึ่งเป็นเพียงองค์การแบ่งอำนาจ เพราะบริหารโดยข้าราชการจากส่วนกลาง

(2) *แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางบริการ*

ตามแนวความคิดนี้ การกระจายอำนาจทางบริการก็คือ การทำให้บริการหรือกิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ในทางบริหารเท่านั้น มิใช่เรื่องของการเมืองและประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ ศาสตราจารย์ De Laubadere<sup>1</sup> จึงกล่าวว่า "การกระจายอำนาจทางบริการเป็นการมอบความเป็นอิสระให้แก่บริการสาธารณะที่กำหนดโดยการให้เป็นนิติบุคคล"

ในสมัยใหม่ที่กิจการของรัฐจะต้องได้รับการจัดทำเพิ่มมากและสลับซับซ้อนขึ้นกว่าแต่ก่อน อันเป็นเหตุให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์การกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้น ๆ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเองซึ่งจะมีที่มาอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์การนั้น ๆ การเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการทำให้กิจการนั้น ๆ เป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ ซึ่งต่างจากองค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ซึ่งผู้บริหารจะมาจากเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่น นอกจากนี้นิติบุคคลกระจายอำนาจทางบริการก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน

## 2. แนวความคิดของประเทศไทยเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจและหลักการ กระจายอำนาจ

ประเทศไทยนำแนวความคิดของฝรั่งเศสในเรื่องหลักการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจมาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ดังนี้ คือ

1. ราชการบริหารส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ
2. หลักการบริหารส่วนภูมิภาค ใช้หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือหลักการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค
3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ

2.1 **หลักการรวมอำนาจ** หรือ Centralisation ในภาษาฝรั่งเศส (ภาษาอังกฤษเรียกว่า Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง การปกครองแบบนี้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลาง (เมืองหลวง) ทั้งสิ้น จะไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจในบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค หรือในระดับท้องถิ่นเลย ซึ่งก็หมาย

<sup>1</sup> De Laubadere A., Traite elementaire de droit administratif, op. cit, p. 9d

ความว่า การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ จะต้องสั่งออกไปจากส่วนกลาง ซึ่งในสมัย  
ดั้งเดิมการสั่งการจากส่วนกลางสามารถกระทำได้เพราะภารกิจของรัฐมีไม่มาก ส่วนใหญ่จะ  
เน้นในเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในรัฐสมัยใหม่ ภารกิจของรัฐ  
เพิ่มมากขึ้นมากมาย เนื่องจากความเจริญในด้านต่าง ๆ และการเพิ่มของจำนวนประชากรภายใน  
รัฐ ดังนั้น การสั่งการจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจทำได้ เพราะการที่ต้องรอ  
การตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางทุกเรื่องในรัฐปัจจุบันเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้เนื่องจากจะทำให้การ  
บริหารงานของรัฐต้องหยุดชะงัก

แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นมาเสริมหลักการแรกนี้ก็คือ **ต้องมีการแบ่งอำนาจให้  
แก่ส่วนภูมิภาค หลักการเสริมนี้เรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค หรือการ  
กระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง**

หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจ  
ทางปกครองบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งออกไป  
ประจำในส่วนภูมิภาค โดยที่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา  
ของส่วนกลางอยู่ หลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้ ถือเป็นหนึ่งของหลักการรวม  
อำนาจปกครอง เพียงแต่ส่วนกลางมอบภารกิจให้กับคนของส่วนกลางไปประจำพื้นที่จังหวัด  
ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง  
มหาดไทย ส่งไปประจำอยู่ในทุกจังหวัด หรือตัวแทนของ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มี  
ภารกิจในส่วนภูมิภาค เช่น สรรพากรจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด ป่าไม้  
จังหวัด เป็นต้น

สาระสำคัญของหลักการรวมอำนาจ คือ

1. มีการรวมกำลังในทางบังคับต่าง ๆ ขึ้นต่อส่วนกลาง เช่น กำลังทหาร  
กำลังตำรวจ
2. รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ในที่นี้ คือ เมืองหลวง
3. มีลำดับชั้นบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (La hierarchie) อำนาจบังคับบัญชา  
จำแนกได้ 4 อย่าง คือ
  - 1) อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ
  - 2) อำนาจในการควบคุมกิจการ การดำเนินการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
  - 3) อำนาจในการลงโทษทางวินัย
  - 4) อำนาจให้บำเหน็จความดีความชอบ

## 2.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Décentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั่นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

### ก. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การที่จะรู้ว่ามีหลักการกระจายอำนาจปกครองหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองซึ่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การของรัฐบาลต่าง ๆ ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใด ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยถูกต้องเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยความสะดวกเอง

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้หลักการกระจายอำนาจปกครองจึงมีหลักการตรงกันข้ามกับหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งถือการแต่งตั้งเป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ผู้ดำเนินการปกครองได้รับแต่งตั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง มิใช่เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งทั้งองค์กรที่ประชุมและองค์กรที่มีหน้าที่บริหารก็นับว่ามีการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรนั้น การเลือกตั้งไม่ถือว่าเป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

(3) **มีความอิสระ (Autonomy)** ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของทางราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีอิสระเช่นว่านี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง<sup>1</sup>

#### **ข้อดี ข้อเสีย ของหลักการรวมอำนาจปกครอง**

##### **ข้อดี**

- 1) ทำให้รัฐบาลมั่นคงเพราะมีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด
- 2) เป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรอย่างเสมอภาค
- 3) เป็นหลักการปกครองที่ประหยัด เพราะเครื่องมือเครื่องใช้และเจ้าหน้าที่เป็นของส่วนกลาง
- 4) เป็นหลักการที่ทำให้เกิดเอกภาพ

##### **ข้อเสีย**

- 1) ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น
- 2) ความซึกซ้าอันเนื่องมาจากระบบแบบแผนและวิธีปฏิบัติของทางราชการ

การ

#### **ข. วิธีกระจายอำนาจในทางปกครอง**

การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นมีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ ฉะนั้นจึงอาจจำแนกวิธีกระจายอำนาจออกได้เป็นสองวิธี คือ

- (1) วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น
- (2) วิธีกระจายอำนาจตามกิจการ

(1) **วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น** เป็นวิธีกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต (*Decentralisation territoriale*) โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือ มีการไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะ

<sup>1</sup> ประยูร การุณนุกุล, ศาสตร์ของกฎหมายปกครอง 4, พุทธทศวรรษมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 หน้า 197-198

บัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครอง (ตามอาณาเขต) ให้แก่ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การส่วนท้องถิ่นนั้นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(2) วิธีกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralisation par service) ซึ่งเป็นวิธีกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง รับผิดชอบดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นเอง เช่นการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง เป็นต้นว่าการไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

วิธีกระจายอำนาจตามกิจการเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกับวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง แต่เกี่ยวกับกิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ และไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำ เหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจตามกิจการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในสาระสำคัญข้อนี้ และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจตามกิจการนั้นไม่ถืออาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรอาจจัดทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดใกล้เคียง เป็นต้น

### ค. ขอบเขตในการกระจายอำนาจปกครอง

1) การกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และโดยวิธีกระจายอำนาจตามกิจการให้แก่องค์กรย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์การส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย อำนาจในการควบคุมดูแลกำกับส่วนราชการกระจายอำนาจตามกิจการก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ จะมอบกิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้ และต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำได้นั้นท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐบาลจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ

2) ข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น เป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้น มิได้กระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจทางการเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ (Federalism)

ง. ข้อแตกต่างระหว่างการกระจายอำนาจปกครองกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมีข้อแตกต่างกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐในสาระสำคัญหลายประการ คือ

1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นแต่เพียงมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการให้ด้วย บทกฎหมายของรัฐที่ใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศ และท้องถิ่นก็มิได้รับมอบหมายไปทั้งหมด เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร การรักษาความสงบภายใน การสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญาสำหรับประเทศไทยก็ยังคงให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่ลรัฐ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐ โดยเฉพาะแต่อำนาจในทางปกครองเท่านั้น มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตของตนได้ มีเจ้าหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับรัฐบาลของสหพันธรัฐ และมีศาลของมลรัฐเอง ส่วนสหพันธรัฐเป็นรัฐกลางซึ่งมีอำนาจเหนือมลรัฐต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

2) กระจายอำนาจในทางปกครองนั้นย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ และในรัฐที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้น จะทำได้เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น จะนำมาใช้ในรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐไม่ได้

3) ในการกระจายอำนาจปกครองนั้น รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรก็ได้ โดยอาศัยอำนาจกฎหมายธรรมดาของรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัด หรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ ซึ่งมลรัฐต่าง ๆ ต้องมีส่วนมีเสียงในการแก้ไขด้วย

## จ. ข้อดีข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

### ข้อดี

- 1) สนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น
- 2) แบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง
- 3) ทำให้ราษฎรสนใจในการปกครอง

### ข้อเสีย

- 1) เป็นภัยต่อเอกภาพในการปกครอง
- 2) ราษฎรเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม
- 3) การเลือกตั้งทำให้เกิดกลุ่มอำนาจ ทำให้เกิดความแตกแยก

การแบ่งพรรคแบ่งพวก

- 4) สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพราะต้องมียงบประมาณเพิ่มขึ้นในการจัดซื้อเครื่องมือและจ้างเจ้าหน้าที่

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันเพื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบบริหารราชการในประเทศไทย ได้นำหลักการรวมอำนาจปกครองมาใช้ผสมกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ได้ใช้หลักรวมอำนาจปกครอง ราชการส่วนกลางจัดเป็น กระทรวง ทบวง กรม และ ราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ(ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักรวมอำนาจ) จัดแบ่งเป็น จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไปประจำในเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยมอบราชการบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้องค์กรส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการส่วนกลางรับไปจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

- 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) ราชการแผ่นดินส่วนกลาง

การปกครองแบบรวมอำนาจที่ใช้หลักการรวมอำนาจที่เราเห็นชัด คือ เราแบ่งเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง คือ เมืองหลวงเป็นที่ตั้งของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมดเป็นที่ตั้งที่ทำงานของรัฐบาล องค์การสูงสุดคือคณะรัฐมนตรี จากนั้นเป็น กระทรวงต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีเหมือนกับเป็นตัวแทนของรัฐ มีกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นองค์กรซึ่งมีคนไปดูแล ถ้าระดับกระทรวงคนที่ไปดูแลคือรัฐมนตรี ซึ่งเป็นนักการเมืองมาแล้วไปในทางการเมือง แต่ถ้าระดับที่ต่ำลงมาจะเป็นระบบข้าราชการประจำซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐ กลไกของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้แถลงไว้ หรือได้หาเสียงต่อประชาชน ได้แถลงต่อสภาเอาไปปฏิบัติ

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536

มาตรา 4 ให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงกลาโหม
- 3) กระทรวงการคลัง
- 4) กระทรวงการต่างประเทศ
- 5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- 6) กระทรวงคมนาคม
- 7) กระทรวงพาณิชย์
- 8) กระทรวงมหาดไทย
- 9) กระทรวงยุติธรรม
- 10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- 11) กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม
- 12) กระทรวงศึกษาธิการ
- 13) กระทรวงสาธารณสุข
- 14) กระทรวงอุตสาหกรรม



15) ทบวงมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอิสระที่เป็นส่วนราชการ แต่ไม่สังกัด  
สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงใด ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวได้แก่

1) ราชบัณฑิตยสถาน อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงศึกษาธิการ

2) สำนักพระราชวัง อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

3) สำนักราชเลขาธิการ อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

มนตรี

4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

วุฒิสภา

5) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อยู่ในบังคับบัญชาของประธาน

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

6) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อยู่ในบังคับบัญชาของ

7) สำนักงานอัยการสูงสุด อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด

รัฐมนตรี

8) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อยู่ในบังคับบัญชาของนายก

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการจัดการปกครองโดยใช้หลัก  
การกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยราชการบริหารส่วน  
กลาง จะส่งเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง หรือตัวแทนจากส่วนกลางไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิ  
ภาค โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง (คือกระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติตาม  
แผนและนโยบายของรัฐบาล แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะมีอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับ  
โดยไม่ต้องส่งเรื่องเข้ามาขออนุญาต อนุมัติ จากส่วนกลางได้ อย่างไรก็ตาม การจัดระเบียบ  
บริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ เป็นหลักการที่แยกออกมา  
จากหลักรวมอำนาจ และเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคที่ถือว่าเป็นคนของส่วนกลางนั้น ยังต้องอยู่ใน  
บังคับบัญชาของส่วนกลาง หมายความว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของส่วนกลางในฐานะผู้บังคับ  
บัญชานั้น ประการแรกมีอำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ปฏิบัติปฏิบัติตามคำสั่ง (คำสั่งนั้น  
ต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย) ประการที่สองมีอำนาจที่จะเข้าไปควบคุมการปฏิบัติงาน  
ของผู้ปฏิบัติบังคับบัญชา ประการที่สาม คือมีอำนาจในการลงโทษทางวินัย และประการสุดท้าย  
มีอำนาจให้บำเหน็จความดีความชอบ

ออก ดังนี้

- 1) จังหวัด
- 2) อำเภอ
- 3) กิ่งอำเภอ
- 4) ตำบล
- 5) หมู่บ้าน

1) จังหวัด

จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงจังหวัด ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ แบ่งส่วนราชการออกเป็น

(1) สำนักงานจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชารับผิดชอบ เช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด ซึ่งมีศึกษาธิการจังหวัดรับผิดชอบ สำนักงานสรรพากรจังหวัด ซึ่งมีสรรพากรจังหวัดรับผิดชอบ เป็นต้น

การบริหารราชการในจังหวัด

จังหวัดมีองค์กรบริหารอยู่ 2 องค์กร คือ

1) คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ

จังหวัด

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคน ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัด ซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งประจำอยู่ใน

จังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็น  
กรรมการจังหวัดและเลขานุการ

จากข้อมูลทางการปกครองทั่วประเทศของกรมการปก  
ครองประจำเดือนมีนาคม 2541 จำนวนจังหวัดมี 75 จังหวัด

## 2) อำเภอ

อำเภอ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้อง**ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา** แบ่งส่วนราชการเป็นดังนี้ คือ

1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ  
อำเภอนั้น ๆ นายอำเภอเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

2) ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น  
ในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการ  
ประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ เช่น สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ  
สำนักงานสรรพสามิตอำเภอ เป็นต้น

### การบริหารราชการในอำเภอ

อำเภอ มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา  
บรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอสังกัด  
กระทรวงมหาดไทย นอกจากนายอำเภอแล้ว ก็มีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำ  
อำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ  
และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ใน  
อำเภอนั้น เช่น ศึกษาธิการอำเภอ สรรพากรอำเภอ

ปัจจุบันมีอำเภอ 794 อำเภอ

## 3) กิ่งอำเภอ

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การจัด  
ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น มีเพียงจังหวัดกับอำเภอ แต่เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง  
คือ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อยลงไปอีก  
ตามลำดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดตั้งกิ่งอำเภอ อำเภอหนึ่งอาจจะแบ่งออก  
เป็นกิ่งอำเภอ ถ้ามีความจำเป็นในทางปกครอง กิ่งอำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในมาตรา 64  
ของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง  
กิ่งอำเภอไว้ดังนี้ คือ

1) อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวางซึ่งจะตรวจตราให้ตลอดท้องที่ได้โดยยาก แต่ในท้องที่นั้นมีราษฎรไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ

2) ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก

ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่กล่าวมานี้ อาจจะต้องตั้งท้องที่นั้นเป็นกิ่งอำเภอได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้ต่อเนื่องมีความจำเป็นในการปกครองเท่านั้น กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านการปกครองและความจำเป็นของท้องที่เป็นเรื่องสำคัญ

ในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียว หรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ กิ่งอำเภอนี้ ยังถือว่ามีเขตการปกครองของอำเภอ โดยรวมตำบลหลาย ๆ ตำบล ให้อยู่ในการปกครองของกิ่งอำเภอ แต่มิได้แยกออกเป็นหน่วยการปกครองอิสระต่างหากจากอำเภอ และยังคงอยู่ใต้การปกครองของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้น

*การตั้งกิ่งอำเภอทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย* ซึ่งประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษา

*การบริหารราชการในกิ่งอำเภอ*

มีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นหัวหน้า และมีปลัดอำเภออื่น ๆ ตามจำนวนที่จำเป็น กับหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งไปประจำกิ่งอำเภอ ทำนองเดียวกับอำเภอ

ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอนี้ขึ้นอยู่กับบัญชาของนายอำเภอท้องที่ และเป็นผู้ทำการแทนนายอำเภอในกิ่งอำเภอนั้นในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอ

กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกิ่งอำเภอนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยว่ากิจการอย่างใดบ้างที่จะแยกออกไปให้กิ่งอำเภอจัดทำได้ โดยระบุประเภทกิจการไว้ ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ในหน้าที่ของกิ่งอำเภอก็ต้องไปกระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ กิจการที่กระทรวงมหาดไทยเคยให้ความเห็นชอบที่จะกำหนดให้กิ่งอำเภอจัดทำนั้น มีกิจการแผนกการปกครอง เสมียนตรา สรรพากร ศึกษาธิการ เป็นต้น ส่วนกิจการที่กระทรวงมหาดไทยเคยวินิจฉัยว่าไม่ควรมอบให้กิ่งอำเภอจัดทำนั้น ก็มีเรื่องจดทะเบียนนิติกรรม ทรัพย์สิน และนิติกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การตัดค่าน้ำเงิน การจดทะเบียนคนต่างด้าว กิจการเหล่านี้ ต้องไปทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอไม่มีอำนาจทำได้

*ปัจจุบันมีกิ่งอำเภอ 81 กิ่งอำเภอ*

4) ตำบล อำเภอและกิ่งอำเภอ แบ่งเขตการปกครองส่วนย่อย  
ออกเป็นตำบล ตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมี 7,255 ตำบล

การจัดตั้งตำบลนั้น ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ  
ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ๕ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขต แล้ว  
รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศ  
กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 29 ดังต่อไปนี้ คือ ต้องรวมหมู่บ้านรวม 20  
หมู่บ้าน ต้องกำหนดเขตตำบลไว้ให้ชัดเจนทุกด้าน โดยกำหนดหมายเลขไว้ ถ้าที่หมายเลขไม่มี  
ลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญก็ได้จัดให้มีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ  
ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมไว้ว่าจำนวนหมู่บ้านที่จะ  
รวมเขตจัดตั้งเป็นตำบลไม่ควรน้อยกว่า 8 หมู่บ้าน และมีจำนวนพลเมืองตั้งแต่ 3,200 คน เว้น  
แต่ท้องถิ่นนั้นเป็นป่าดงพงเขา และมีอาณาเขตกว้างขวาง นอกจากนี้ยังให้พิจารณาถึงรายได้  
เกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่และรายได้อื่น ๆ ด้วยว่าพอเหมาะที่จะตั้งตำบลขึ้นใหม่หรือไม่

การจัดระเบียบปกครองตำบล โดยสรุปมี 2 รูปแบบ คือ รูป  
แบบตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่นและรูปแบบตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326  
พ.ศ.2515

1. รูปแบบตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น มี 2 องค์การคือ  
ก. เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ทางบริหารโดยเฉพาะ

ประกอบด้วย

- 1) กำนันผู้ใหญ่บ้าน
- 2) แพทย์ประจำตำบล
- 3) สารวัตรกำนัน
- 4) คณะกรรมการตำบล ซึ่งเป็นองค์การที่ปรึกษา

ของกำนัน ประกอบด้วย

- (1) กำนันท้องถิ่น เป็นประธาน
- (2) ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น และ
- (3) แพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดย

ตำแหน่ง

- (4) ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน เป็น

กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ

คนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กำหนด มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล

2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา

3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง ซึ่งกำหนดต้องจัดให้มีที่พักอาศัยตามสมควร และช่วยเหลือผู้เดินทางและเสบียงอาหารให้แก่ผู้เดินทางมาในราชการ

4) อำนาจหน้าที่ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

5) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียน เช่น ทะเบียนคนเกิด คนตาย ทะเบียนลูก คอกสัตว์ พาหนะ

6) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร และเกี่ยวกับการสำรวจต่าง ๆ

7) อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

8) เป็นประธานคณะกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง

นอกจากนี้ กำหนดยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ อีก เฉพาะที่นับว่าสำคัญก็คือ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสภาตำบล สุขาภิบาล การชลประทาน ฯลฯ

5) หมู่บ้าน

ตำบลแบ่งเขตการปกครองส่วนย่อยออกเป็นหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดในปัจจุบัน และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมี 67,883 หมู่บ้าน

การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่นั้น มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 4 ได้บัญญัติไว้ดังนี้ คือ บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง หลักเกณฑ์ในการจัดหมู่บ้านนั้น ให้ถือ

ความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือให้ถือเอาจำนวนราษฎรหรือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์ ดังนี้

1) จำนวนราษฎร ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก ถึงจำนวนบ้านจะน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ เมื่อมีราษฎรประมาณ 200 คน ก็จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้ หรือ

2) จำนวนบ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย แต่ถ้ามีจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน แล้วก็จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งได้

#### การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในการปกครองหมู่บ้านนั้น มีเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้าน) คนบัก
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บัก
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไป คือ ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของคน และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 6 รวมด้วยกันทั้งสิ้น 19 ข้อ การป้องกันรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน รวมทั้งการรายงานเหตุร้ายหรือเหตุผิดปกติในหมู่บ้าน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เป็นต้นว่า แจ้งเหตุการกระทำผิดอาญา ยึดของกลาง จับกุมผู้กระทำความผิดในขณะกระทำความผิด หรือตามหมายจับ จัดการตามหมายค้น หรือหมายยึดทรัพย์ รักษาทะเบียนสำมะโนครัวในหมู่บ้าน บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎร จัดการป้องกันโรคติดต่ออันตราย หรือโรคระบาด จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยถูกต้องลักษณะและเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งด้วย

นอกจากนี้ ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อีก ถ้ากล่าวเฉพาะที่สำคัญก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ บัตรประจำตัวประชาชน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสภาตำบล สุขาภิบาล การชลประทาน เป็นต้น

#### (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทยนั้น โดยหลักการแล้วก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองตนเองในท้อง

ถิ่น แต่คงมีเฉพาะบางองค์กรเท่านั้นที่เรียกได้ว่าลักษณะท้องถิ่นแท้ ๆ บางองค์กรก็มีลักษณะที่เรียกว่า กึ่งภูมิภาค กึ่งท้องถิ่น บางองค์กรก็เป็นลักษณะท้องถิ่นแบบพิเศษเพราะสภาพเฉพาะของท้องถิ่นนั้น

หากกล่าวรวม ๆ แล้ว พอจัดได้ว่าประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอยู่ 5 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. กรุงเทพมหานคร
4. เมืองพัทยา
5. องค์การบริหารส่วนตำบล
6. สุขาภิบาล (ถูกยกเลิก)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรทั้ง 5 ไม่ได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ ทั้งหมด ตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาในเรื่องการกระจายอำนาจ จึงขอแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ดังนี้

1) องค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ

ที่เรียกว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ ก็เพราะมีองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เข้าหลักเกณฑ์ในเรื่องการกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งพอสรุปได้ 4 ประการ คือ

- เป็นนิติบุคคล
- มีการบริหารโดยคนของท้องถิ่นเอง
- มีงบประมาณของท้องถิ่นเอง
- มีการควบคุมกำกับที่ไม่เคร่งครัดจนเกินไปจากรัฐ

องค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบันที่พอจะถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแท้ ๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. **องค์การปกครองท้องถิ่นแบบทั่วไป** ได้แก่ เทศบาล ซึ่งถือเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นพื้นฐานอย่างหนึ่ง มีอยู่ทั่วประเทศ การจัดตั้งและโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ทั้งปวงเป็นไปตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

ข. **องค์การปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ** ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ที่ซึ่งจัดว่าเป็นแบบพิเศษเพราะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบพื้นฐาน เช่น เทศบาล ทั้งยังมีโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างไปจากเทศบาลอยู่พอสมควร



## เทศบาล

แม้ว่าเทศบาลจะจัดได้ว่ามีลักษณะปกครองตนเองจริง ๆ แต่ถึงกระนั้นก็ได้หมายความว่า เทศบาลทั้งหลายของไทยได้บรรลุถึงปรัชญาแห่งการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์แล้ว คงมีอุปสรรคทั้งในแง่ของ พ.ร.บ. เทศบาลฯเองที่การควบคุมจากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัดด้วยการให้อำนาจอย่างมากแก่องค์กรควบคุมและในแง่ของสภาพการณ์ เช่น คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 พ.ศ. 2519 ที่ห้ามไม่ให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลที่ว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ ซึ่งกว่าจะยกเลิกก็เดือนมิถุนายน 2523 นอกจากนี้ สภาพเทศบาลตำบลส่วนใหญ่ยังยากจน ไม่มีรายได้มากเพียงพอที่จะจัดกิจการของท้องถิ่นตนเองอย่างมีอิสระ คงต้องพึ่งเงินช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้น จึงมีลักษณะพึ่งพาสูง โอกาสที่ส่วนกลางในฐานะองค์กรควบคุมจะเข้าไปมีบทบาทเหนือจึงยังมีมาก

การจัดตั้งเทศบาลนั้นอยู่ที่การเห็นสมควรของรัฐบาล หากเห็นว่าท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ก็จะมีการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาลเป็นราย ๆ ไป (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7)

เทศบาลเป็นทบวงการเมือง (มาตรา 7 ว.2) ดังนั้น จึงเป็น

### นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

#### ประเภทของเทศบาล

เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และตามร่าง พ.ร.บ. เทศบาล อาจมีเทศบาลมหานครเพิ่มขึ้น

#### โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาลฯ เรียกว่าองค์การเทศบาลนั้นประกอบด้วย

1. สภาเทศบาล

2. คณะเทศมนตรี

1. สภาเทศบาล เปรียบเสมือนองค์กรนิติบัญญัติของเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน

สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิก 18 คน

สภาเทศบาลนครมีสมาชิก 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ในปัจจุบันนี้ คณะรัฐมนตรีได้เสนอแก้ไขร่าง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... ซึ่งยังอยู่ในชั้น

พิจารณาของวุฒิสภา ในประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเดิม กำหนดไว้คราวละ 5 ปี ตามร่างฉบับดังกล่าว แก้ไขให้เหลืออยู่ในวาระคราวละ 4 ปี

2. คณะเทศมนตรี เปรียบเสมือนองค์การบริหารของเทศบาล เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง คณะเทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน กับเทศมนตรีอีก 2 คน

เทศบาลนคร คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง กับเทศมนตรี 4 คน

นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

การบริหารงานของคณะเทศมนตรีนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ประจำเป็นเครื่องมือ เจ้าหน้าที่ที่เราเรียกว่าพนักงานเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและขึ้นต่อนายกเทศมนตรี

ในเขตท้องถิ่นที่ได้รับยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น เมื่อพ้น 1 ปีแล้ว บรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตท้องถิ่นดังกล่าวจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ทั้งหลายตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นเท่าที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรและได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจะตกแก่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ส่วน คืออำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร

1. อำจนงนิติบัญญัติ ได้แก่ การตราเทศบัญญัติ ตั้งนี้ มาตรา 60 บัญญัติว่า

"เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท"

2. **อำนาจบริหาร** โดยสรุปแล้วมี 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ<sup>1</sup>

1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนอันได้แก่ การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย

2) การสาธารณสุข อันได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีและบำรุงส่วนสาธารณสุข การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน และกิจการอย่างอื่นที่จำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

3) การสาธารณูปการ อันได้แก่ การสงเคราะห์มารดาและเด็ก การสงเคราะห์คนชรา คนอนาถ เด็กกำพร้า ฯลฯ

การควบคุมเทศบาลอาจแบ่งได้เป็น 2 วิธี คือ<sup>2</sup>

1. การควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

2. การควบคุมกิจการของเทศบาล

1) **การควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล** ได้แก่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ตามมาตรา 37 การสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 19(1) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 การวางระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาเทศบาลโดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบ ตามมาตรา 23 การยุบสภาเทศบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะมีคำสั่งยุบสภาเทศบาลได้ตามมาตรา 74 การวางระเบียบเกี่ยวกับพนักงานเทศบาลตาม มาตรา 43 และการให้เทศบาลใดเทศบาลหนึ่งขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 75

2) **การควบคุมกิจการของเทศบาล** ได้แก่ การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติเทศบัญญัติและการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจระงับร่างเทศบัญญัติ ตามมาตรา 62 การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจควบคุมดูแลตรวจสอบกิจการของเทศบาลตามมาตรา 71 การสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ตามมาตรา 72 โดยนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร การให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อ

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์ กฤษณกุล, ตำราวิชากฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร 2523, หน้า 238-239

<sup>2</sup> ที่อื่น, หน้า 242-243

บังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา ตามมาตรา 68

### กรุงเทพมหานคร

เหตุผลประการหนึ่งที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษก็เพราะความสำคัญของกรุงเทพมหานครเองที่เป็นเมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางทั้งการเมืองการปกครองและทางเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ตาม เหตุผลในการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีดังนี้คือ "เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว รวม 5 ครั้ง ก็ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

กรุงเทพมหานคร เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

### โครงสร้างกรุงเทพมหานคร

มี 2 องค์การ ที่สำคัญ คือ

1. สภากรุงเทพมหานคร
2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ยังมีองค์กรพื้นฐานที่มาจากการเลือกตั้งอีกองค์กรหนึ่ง คือ สภาเขต

เดิมมี

1. **สภากรุงเทพมหานคร** หลังจากที่ไม่มีการเลือกตั้งสภากรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2518 ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 จนมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ใน พ.ศ. 2528 จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครขึ้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2528

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 11 ได้บัญญัติให้การกำหนดเขตเลือกตั้งต้องถือเกณฑ์ราษฎร 100,000 คน เป็นประมาณ โดยพยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็นการนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่น หรือนำเอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่งไปรวมกับแขวงอื่น และในเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ 1 คน ถึงเขตใดมี

จำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา  
กรุงเทพมหานครในเขตนั้นหนึ่งคน และให้ถือเป็นเขตเลือกตั้ง

โดยสรุปก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร  
นั้น เป็นการเลือกตั้งแบบเขตละ 1 คน ดังนั้น จึงต้องพยายามแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีสมาชิกสภา  
กรุงเทพมหานครให้ได้เขตละ 1 คน

2. **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** เมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.  
บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรอง  
ผู้ว่าฯ อีก 4 คน มาจากการเลือกตั้ง จวบจนมีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน  
เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 และมีการใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2519 (สมัยนายธานินทร์  
กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี) จึงมีการออกคำสั่งซึ่งมีนายกรัฐมนตรีที่ 3/2520 ลงวันที่ 29  
เมษายน 2520 (ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร อีก  
2 ครั้ง คือ ฉบับที่ 4 และ ฉบับที่ 5) นับตั้งแต่คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ผู้ว่าราชการฯ และ  
รองฯ อีก 4 คน ก็มาจากการแต่งตั้งโดยตลอด ผู้แต่งตั้งคือ คณะรัฐมนตรี

สำหรับ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
ฉบับปัจจุบัน ผู้ว่าราชการฯ แต่ผู้เดียวที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
ในเขตกรุงเทพมหานคร

ตำแหน่งรองผู้ว่าฯ นั้น จะได้รับแต่งตั้งโดยผู้ว่าฯ มี  
จำนวนไม่เกิน 4 คน (มาตรา 55) ที่มีการแก้ไขให้เป็นเช่นนี้ เพราะเพื่อแก้ปัญหาการทำงานที่  
ไม่ประสานกันระหว่างผู้ว่าฯ และรองผู้ว่าฯ ตาม พ.ร.บ. พ.ศ. 2518 เพราะต่างก็มาจากการ  
เลือกตั้งด้วยกัน ผู้ว่าฯ จะไปปลดรองผู้ว่าฯ ที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของตนก็ทำไม่ได้

นอกจากรองผู้ว่าฯ แล้ว ผู้ว่าฯ ก็มีเลขานุการ 1 คน และ  
มีผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าฯ ได้อีกไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าฯ (มาตรา 56) และยังมีอาจมีประชาชนที่  
ปรึกษา ที่ปรึกษาและคณะที่ปรึกษา รวมกันทั้งหมดได้ไม่เกิน 9 คน อีกด้วย (มาตรา 57)

บุคคลทั้งหมดที่กล่าวมาตั้งแต่ผู้ว่าฯ ล้วนเป็นข้าราชการ  
การเมือง (มาตรา 58)

3. **สภาเขต** สภาเขตนี้เป็นองค์กรที่ พ.ร.บ. ระเบียบ  
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2528 จัดให้มีขึ้นใหม่และไม่เคยมีมาก่อน โดยมีจุดมุ่งหมาย  
เพื่อให้ราษฎรในเขตปกครองแต่ละเขตมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาเขตเข้าไปทำหน้าที่ซึ่งใน พ.ร.บ.  
เน้นหนักในด้านการให้คำปรึกษาหารือแก่ผู้ว่าราชการเขต และในอนาคตข้างหน้า หากระบบ  
สภาเขตดำเนินไปได้ด้วยดี ก็อาจมีการแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้  
แต่ละเขตมีฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเองภายใต้กรุงเทพมหานครก็เป็นได้

สภาเขตประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งเขตละ 7 คน แต่ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน เขตนั้นก็จะมีสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้นได้อีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎรทุก หนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสน ถ้าถึง ห้าหมื่นคน ก็ถือเป็นหนึ่งแสนคน (มาตรา 71)

สภาเขตไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติหรือในทางบริหาร มีลักษณะเป็นสภา "ที่ปรึกษาของเขต" ผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานครให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร และทำหน้าที่ตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย หรือตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรืองบประมาณรายจ่าย (จัดสรรงบประมาณสำหรับเขต) 484 (มาตรา 9) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร และให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุง หรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต

ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต มีวาระ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

แบ่งได้ เป็น 2 ส่วน

1. อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะตราได้ก็ภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้ (มาตรา 97)

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(3) การดำเนินการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร อาจกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ต้องมีโทษจำคุก ไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท

2. อำนาจบริหาร ได้แก่ การจัดการกิจการเฉพาะของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 89) ซึ่งก็คล้าย ๆ กับขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ

การควบคุมกำกับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดังนี้ คือ

1. สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และสามารถยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรที่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร (มาตรา 123)

2. มีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานคร ในกรณีที่มีความขัดแย้งในการดำเนินงานของผู้ว่าฯ และสภากรุงเทพมหานคร จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม แล้วผู้ว่าฯ ยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยุบสภากรุงเทพมหานคร (มาตรา 18) หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจยุบสภากรุงเทพมหานคร โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เมื่อมีเหตุเช่นนั้นเกิดขึ้น ถ้าเห็นว่าไม่อาจแก้ไขด้วยวิธีอื่นได้ (มาตรา 19)

เมื่อมีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าฯ ย่อมพ้นจากตำแหน่งด้วย (มาตรา 52 (7))

3. เมื่อมีอำนาจสั่งโดยมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าฯ ออกจากตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าฯ ได้กระทำการอันเสื่อมแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือปฏิบัติการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเองข้างต้นแล้ว สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อาจมีมติด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้ผู้ว่าฯ ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 52 (8))

4. การให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น (มาตรา 114)

นอกจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว การควบคุมกำกับกรุงเทพมหานครยังมีในเรื่องของการใช้จ่ายเงินที่มีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมาย ศกฐระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ว่าด้วยการนั้น (มาตรา 119) นั่นก็คือต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และการ

รับเงิน จ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร ยังต้องถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย

รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้น แม้ว่าประชาชนจะเลือกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยตรงแยกจากกัน ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติแล้วกลับเป็นแบบระบบรัฐสภา เช่นการให้ผู้ว่าฯ เสนอร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ได้ร่างข้อบัญญัติฯ ที่เสนอโดยสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร ถ้าเป็นร่างฯ เกี่ยวด้วยการเงินต้องมีคำรับรองของผู้ว่าฯ ก่อน (ในระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย) ผู้ว่าฯ มีสิทธิขอให้รัฐมนตรีมหาดไทยเสนอ ค.ร.ม.ยุบสภาฯ สภาฯ ก็อาจมีมติเพื่อให้รัฐมนตรีมหาดไทยเสนอ ค.ร.ม.สั่งให้ผู้ว่าฯ ออกจากตำแหน่งได้ <sup>ผู้ว่าฯ</sup> ทั้งนี้เป็นต้น

### องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีเขตท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาล และเขตสุขาภิบาล นั่นคือ ในจังหวัดใด หากท้องที่ใดไม่ได้เป็นองค์การท้องถิ่นในรูปของเทศบาล หรือสุขาภิบาลแล้ว ก็จะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้มีการจัดกิจการเฉพาะของท้องถิ่น เช่นเดียวกับเทศบาลและสุขาภิบาล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯ และเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างเดิม มี 2 องค์กร คือ

1. สภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมาโดยตำแหน่ง

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดนี้ ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ที่มาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า จังหวัดนั่นเอง ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมี 2 ฐานะ หรือทำหน้าที่ 2 หน้าที คือ เป็นผู้แทนของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล อันได้แก่ จังหวัด (ส่วนภูมิภาค) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จุดนี้เองทำให้เห็นว่า ผู้แทนของท้องถิ่นไม่ได้บริหารท้องถิ่นของเขาเอง คงเป็นได้แค่สมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น ไม่เหมือนกับเทศบาลที่มีคณะเทศมนตรีเป็นองค์การบริหารของเทศบาล



ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าของข้าราชการส่วนจังหวัด (คือ  
เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในขณะที่นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าของพนักงาน  
เทศบาล

โครงสร้างใหม่ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มี 2  
องค์กร คือ

1. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้ง
2. สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง

โครงสร้างเดิมถูกยกเลิก ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ทำหน้าที่ฝ่าย  
บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป บุคคลที่มาทำหน้าที่นี้ คือ นายกองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น  
ตามหลักการกระจายอำนาจมากขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน มี 75 แห่ง

การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีวิธีการดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะยุบสภา  
จังหวัด เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ได้ แต่คำสั่งยุบสภาจังหวัดต้องแสดงเหตุผลและมี  
กำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน 90 วัน

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นผู้แทนของราชการบริหาร  
ส่วนกลางในส่วนภูมิภาค มีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีข้อบัญญัติจังหวัดได้  
เมื่อเห็นว่ามตินั้นเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือ  
นอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ต้องสั่งเพิกถอนภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ  
ถ้าพ้นกำหนด 60 วันแล้ว จะสั่งเพิกถอนไม่ได้ และต้องปฏิบัติตามมตินั้น (ดูมาตรา 44 และ 45  
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ.  
2499)

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.  
สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติว่า สภาตำบลที่มีราย  
ได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ

150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล บุคคลตามกฎหมายมหาชน และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนสภาตำบลไม่เป็นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายกำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๖.๓.๑

๖.๓.๑.๑

#### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล
1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท

คือ

ก. สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล

ข. สมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้งของราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 2 คน

อบต. ที่จัดตั้งตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เริ่มแรกมีเพียง 629 อบต. ปัจจุบัน มี 6,397 อบต. เหลือสภาตำบลที่ยังไม่ยกฐานะขึ้นเป็น อบต. อีก 567 สภาตำบล

การดำเนินงานของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2537 ซึ่งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีอายุน้อยที่สุด เพราะเพิ่งจัดตั้งขึ้นได้เพียง 4 ปีเท่านั้น การทำงานย่อมมีปัญหาทางด้านปฏิบัติอยู่มาก ทั้งปัญหาด้านกฎหมาย และปัญหาทางปฏิบัติ

ปัญหาด้านกฎหมาย ในที่นี้คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกและผู้บริหารขององค์กรส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง (ร.ช.น. มาตรา 285 ว.2 และ ว.3) มีผลทำให้สมาชิกของสภา อบต. โดยตำแหน่ง เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ คณะกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่งทั้งหลายต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องมีการเลือกตั้งใหม่

## เมืองพัทยา

เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

พ.ศ. 2521 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

เหตุผลในการจัดตั้งเมืองพัทยา ก็คือ (หมายเหตุท้าย พ.ร.บ. เมืองพัทยา)

"เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้ารวดเร็วเช่นนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกันด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบเกี่ยวโยงไปถึงผลประโยชน์และรายได้ของชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรีบด่วน และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณา เห็นว่า ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้อย่างไรก็ตาม สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาลocal ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ได้คำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

### โครงสร้างเมืองพัทยา

มี 2 องค์การ คือ

1. สภาเมืองพัทยา
2. ปลัดเมืองพัทยา

1. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง 9 คน

ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทย 8 คน

สภาเมืองพัทยา มีอำนาจ (มาตรา 44)

1) วางนโยบายและอนุมัติแผนเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา

2) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ

3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญและแต่งตั้งบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณา สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภา หรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยา ให้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน

สภาเมืองพัทยามีประธาน คือ นายกเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นประธานเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ

จะเห็นว่าฐานะของนายกเมืองพัทยานั้น ไม่ใช่ผู้บริหาร เช่นนายกเทศมนตรี ผู้บริหารจริง ๆ ก็คือ ปลัดเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา โดยมีรองปลัดเมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วย

ปลัดเมืองพัทยา และรองฯ มีฐานะเป็นลูกจ้างของเมืองพัทยา มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี นายกเมืองพัทยา จะเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลว่ามีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน ให้สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบเพื่อแต่งตั้งเป็นปลัดฯ จากนั้น ปลัดฯ ก็จะตั้งรองปลัดฯ

#### อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

แบ่งได้เป็น 2 ส่วน

1. อำนาจนิติบัญญัติได้แก่ การตราข้อบัญญัติเมืองพัทยา
2. อำนาจบริหาร คล้าย ๆ กับของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และ กรุงเทพมหานคร

#### การควบคุมกำกับ

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ (ตามมาตรา 99)

2. ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าปลัดเมืองพัทยา ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง

แนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีถูกเงิน หรือจำเป็นรีบด่วนจะรอข้ามไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

การกระทำของปลัดเมืองพัทยาที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีผลผูกพันเมืองพัทยา

ในกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีได้สั่งการตามที่กล่าวข้างต้น โดยมีขอบ ปลัดเมืองพัทยา จะนำเรื่องขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยก็ได้ แต่ระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง ต้องนำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลจังหวัด (ตามมาตรา 101 และ มาตรา 114)

3. นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจวางระเบียบควบคุมการคลังและทรัพย์สินของเมืองพัทยา ตามมาตรา 95 และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการเงิน การบัญชีของเมืองพัทยา ตามมาตรา 97