

แผนการจัดการเรียนรู้ ประจำบทที่ ๑๑

เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดิน

ก. เนื้อหาสาระที่ศึกษา

การบริหารราชการแผ่นดิน

๑. แนวความคิดหลักการบริหารราชการแผ่นดิน
๒. ความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน
๔. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เมื่อได้ศึกษาบทที่ ๑๑ จบแล้ว ผู้ศึกษามีความสามารถ

๑. อธิบายแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินได้
๒. อธิบายความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยได้
๓. อธิบายการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันได้
๔. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้

ค. กระบวนการเรียนรู้

๑. ผู้สอนเกริ่นนำเชื่อมโยงการบริหารราชการแผ่นดิน
๒. ผู้สอนใช้ประเด็นการซักถามให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเรียนรู้เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและเปิดโอกาสให้นิสิตตอบ สลับการสอนอยู่เสมอ
๓. นิสิตแสวงหาความรู้ใหม่จากเอกสารประกอบการสอน ซึ่งผู้สอนได้จัดเตรียมให้พร้อม อธิบายเพิ่มเติมประเด็นนั้นที่สงสัยให้ได้รับความรู้ที่ถูกต้อง
๔. ผู้สอนได้กระตุ้นให้นิสิตเกิดความสนใจ ต้องการความรู้ใหม่โดยแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างนิสิต
๕. ผู้สอนเสนอแนะให้นิสิตศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมจากหนังสืออื่น ๆ
๖. เมื่อศึกษาจบแล้ว ผู้สอนมอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าตอบกิจกรรมท้ายบทนำมาส่งในสัปดาห์ต่อไป
๗. ผู้สอนอธิบายสรุป “การบริหารราชการแผ่นดิน” อีกครั้ง เพื่อเป็นการทบทวนเนื้อหาสาระ และประเมินผลหลังการเรียนรู้

ง. แหล่งการเรียนรู้

๑. ห้องสมุดมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตนครราชสีมา
๒. หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับรัฐศาสตร์/พุทธศาสตร์
๓. เว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง

จ. สื่อการเรียนการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนวิชา การเมืองกับการปกครองของไทย
๒. บอร์ดความรู้, หนังสือพิมพ์, และวารสารที่เกี่ยวกับการเมืองหรือการปกครองของไทย
๓. ใบงาน/งานที่มอบหมายอื่น ๆ

ฉ. การวัดผลและประเมินผล

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม : ประเมินการสังเกตพฤติกรรม/การร่วมกิจกรรม/การแสดงความคิดเห็นในชั้นเรียน
๒. ด้านความรู้ : ประเมินจากการตอบคำถาม/แสดงความคิดเห็น/ตรวจแบบทดสอบ
๓. ด้านทักษะทางปัญญา : ประเมินจากการนำเสนอผลงานเดี่ยว/งานกลุ่ม
๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการตนเอง การนำเสนอรายงานเป็นทีม และพฤติกรรมการทำงานเป็นทีม
๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ต้องพัฒนา : ประเมินผลการค้นคว้า การอ้างอิง การทำรายงานเน้นข้อมูลเชิงตัวเลขและคำอธิบาย

บทที่ ๑๑

การบริหารราชการแผ่นดิน

๑๑.๑ ความนำ

เจตนารมณ์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม ประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึงการทำงานและการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ของส่วนราชการใด ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการนี้สำคัญ มีการจัดทำแผนงานโครงการและบริการต่าง ๆ ที่มีผลนำประโยชน์สุขไปสู่ประชาชน ประชาชนพึงพอใจในคุณภาพบริการตอบสนองและตรงกับความต้องการของประชาชน และเป็นการบริหารราชการที่ส่งผลทางบวกต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการดำเนินการบริหารประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐวางไว้ โดยมีกฎหมายรองรับและมีระบบราชการเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานในการดำเนินงานมีข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐกำหนดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้นการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับระบบการเมืองและระบอบการปกครองของการปกครองของประเทศ ถ้าการเมืองการปกครองของประเทศ เป็นเช่นไรการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเป็นเช่นนั้น^๑

๑๑.๒ แนวความคิดหลักการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการบริหารราชการของรัฐต่าง ๆ ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะอยู่ภายใต้การปกครองระบอบใดก็ตาม มีหลักการบริหารงานอยู่ ๓ หลักการ คือ^๒

๑๑.๒.๑ หลักการรวมอำนาจ (Centralization)

หมายถึง การให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางที่จะปกครองดูแลส่วนต่าง ๆ ของรัฐอย่างทั่วถึงให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

๑๑.๒.๒ หลักการแบ่งอำนาจ (DE concentration)

หมายถึง การที่ส่วนกลางแบ่งส่วนปกครองออกไปตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศ และส่งเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนไปดูแลส่วนราชการที่แบ่งไปนั้น การแบ่งอำนาจการปกครอง เป็นหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วน

^๑ วิสุทธิ์ โพธิแท่น, การบริหารราชการแผ่นดินกับจิตวิญญาณประชาธิปไตย, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙), หน้า ๒๒๐.

^๒ นงเยาว์ พิระदानนท์, การเมืองและการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๑), หน้า ๑๓๑.

ภูมิภาค โดยมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแก่นนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

๑๑.๒.๓ การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การให้อิสระแก่หน่วยการปกครองย่อย ๆ ของรัฐในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้อำนาจปกครองตนเองโดยรัฐบาลกลางจะไม่เข้าไปแทรกแซง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนได้

หลักการแบ่งอำนาจการปกครองและการบริหาร^๓ มีความแตกต่างไปจากหลักการกระจายอำนาจปกครองและบริหารในลักษณะที่ว่า หลักการแบ่งอำนาจฯ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มอบอำนาจให้วินิจัยสั่งการนั้นยังอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของส่วนกลางจะรองรับคำสั่งส่วนกลางไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในทุกเรื่อง เช่น การบรรจุแต่งตั้ง ให้โทษ ให้โทษ เป็นต้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจฯ นั้น อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแต่ละแห่ง บุคลากรของท้องถิ่นตั้งแต่ฝ่ายการเมืองท้องถิ่นจนถึงฝ่ายประจำมีอิสระพอสมควรในการวินิจัยสั่งการตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยส่วนกลางไม่สามารถแทรกแซงก้าวก่ายได้ ยกเว้นการกำกับดูแลควบคุมตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่เกิดจากการวางมาตรฐานกลางในเรื่องหลัก ๆ ให้เป็นแบบอย่างเดียวกันเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

นอกจากนั้น ท้องถิ่นแต่ละแห่งยังสามารถออกกฎหมายท้องถิ่น (By-Law) ของตนใช้ได้เองในขณะที่บุคลากรอื่นได้แก่ เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มาจากหลักการแบ่งอำนาจฯ ไม่สามารถจะออกกฎหมายของตนได้เอง ยกเว้นการออกระเบียบบางอย่างที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้

๑๑.๓ ความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดิน

๑๑.๓.๑ การบริหารราชการแผ่นดินก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการตามหน้าที่ ในรูปกระทรวงทบวงการจัดตามพื้นที่ตั้งที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการภูมิภาคใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจ ของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจังโดยนำเอาระบบ “เทศาภิบาล” มาใช้ อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้

^๓วิสุทธ์ โพธิ์แท่น, การบริหารราชการแผ่นดินกับจิตวิญญาณประชาธิปไตย, หน้า ๒๒๕.

มีการแต่งตั้งคนจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งยังหัวเมืองต่าง ๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูป “มณฑล” นอกจากนี้ยังได้ทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในรูป “สุขาภิบาล” ขึ้นในเขตพระราชธานี (กรุงเทพฯ) ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมือง ทั้งได้ทรงจัดการ “การปกครองท้องถิ่น” ใหม่ในระดับตำบล หมู่บ้าน

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงเป็นไปอย่างทั่วด้าน ทั้งในแง่โครงสร้าง ระบบการบริหารงานในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกและครั้งเดียว นับแต่รัชกาลที่ ๕ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้การปฏิรูปที่เกิดขึ้นก็เพื่อการรักษาเอกราชและความมั่นคง โดยสรุปปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ นับเป็นการวางรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เน้นการรวมศูนย์กลาง

๑๑.๓.๒ การบริหารราชการแผ่นดินหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ วางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครอง ในปีถัดมาจึงได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยให้การบริหารราชการเป็นสามส่วน ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ สำนักคณะรัฐมนตรีและกระทรวง ทบวง กรม วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินหลังจากที่มีการเปลี่ยนระบบการปกครองใหม่ โดยเหตุผลสำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อต้องการจัดรูปแบบงานให้เข้าลักษณะแต่ละหน่วยมีฐานะเป็น “ทบวงการเมือง” ซึ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ โดยแต่ละตำบล มีหมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่เทศบาลมีที่อยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล^๔

หลังจากที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ คือ^๕

๑. ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้

๒. กระจายอำนาจสั่งการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการ

๓. ปรับปรุงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยฉบับแรก ให้มีสุขาภิบาลเพื่อเตรียมตัวรองรับความเจริญ ก่อนจะตั้งเป็นเทศบาล ต่อมา พ.ศ. ๒๔๙๙ ให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้น

๑๑.๓.๓ การบริหารราชการแผ่นดินตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ ๒๑๘

^๔ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น, การบริหารราชการแผ่นดินกับจิตวิญญาณประชาธิปไตย, หน้า ๒๓๕.

^๕ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๓), หน้า ๗๙.

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ นั้น ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง หรือ ทบวง และกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ส่วนการจัดระเบียบบริหารอำเภอให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เช่นเดิม คือ มีตำบลและหมู่บ้าน ส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นได้ กำหนดรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบพิเศษขึ้น^๖

๑๑.๓.๔ การบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ได้เป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาเกือบ ๒๐ ปี แม้จะมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจากทางเลือกตั้งหลายชุดก็ตาม จวบจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๓๔ สมัยรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แทนประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ พ.ศ. ๒๑๘ โดยมีประเด็นสำคัญของการปรับปรุง ได้แก่

ประการแรก มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการ

ประการที่สอง ได้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้การบริหารงานระดับกระทรวงมีเอกภาพ โดยระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำ กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

๑๑.๔ การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน

การบริหารราชการแผ่นดินไทย คือ การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศเพื่อให้เป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเป็นสำคัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ส่วนคือ ระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๑๑.๔.๑ การบริหารราชการส่วนกลาง

^๖ โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า ๘๑.

รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ จะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หน่วยงานซึ่งถือว่าเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ก็คือ กระทรวง ทบวง กรม^{๗๘}

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง มีส่วนราชการ ดังนี้

- ๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- ๓) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- ๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติแต่การแบ่งส่วนราชการในกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวง คือ รัฐมนตรีในกระทรวงนั้นมีอำนาจออกเป็นกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการระดับกรมได้ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เรียกว่าพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การรวม หรือการโอนส่วนราชการโดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการ อัตราลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา คือ ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก็ได้^{๗๙}

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จัดแบ่งส่วนราชการระดับกระทรวงจากเดิม มี ๑๔ กระทรวง เป็น ๒๐ กระทรวง เพื่อให้เหมาะสม กับความจำเป็นในปัจจุบัน กำหนดให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงกลาโหม
๓. กระทรวงการคลัง
๔. กระทรวงการต่างประเทศ
๕. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
๖. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
๘. กระทรวงคมนาคม
๙. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๑๐. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
๑๑. กระทรวงพลังงาน

^{๗๘} เซาว์นวัศ เสนาพงศ์, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๑๔.

^{๗๙} เพิ่มศักดิ์ วรรณยางกูล, การเมืองการปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร : วังอักษร, ๒๕๕๑), หน้า ๒๐๐-๒๐๑.

๑๒. กระทรวงพาณิชย์
๑๓. กระทรวงมหาดไทย
๑๔. กระทรวงยุติธรรม
๑๕. กระทรวงแรงงาน
๑๖. กระทรวงวัฒนธรรม
๑๗. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๑๘. กระทรวงศึกษาธิการ
๑๙. กระทรวงสาธารณสุข
๒๐. กระทรวงอุตสาหกรรม

ส่วนราชการที่สังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมโรงงาน อุตสาหกรรม การส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ สำนักงาน คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย สำนักงานมาตรฐานการผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม สำนักงาน เศรษฐกิจอุตสาหกรรม ส่วนราชการที่อยู่ในส่วนบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีสำนักงาน คณะกรรมการการส่งเสริมการลงทุน

ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง แต่มีฐานะเป็นกรม ได้แก่

๑. สำนักราชเลขาธิการ
๒. สำนักพระราชวัง
๓. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
๔. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
๕. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
๖. ราชบัณฑิตยสถาน
๗. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
๘. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
๙. สำนักงานอัยการสูงสุด

ส่วนข้อที่ ๑ ถึงข้อที่ ๗ อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ตั้งแต่ข้อ ๘ ถึง ข้อ ๙ ไม่สังกัดกระทรวงแต่ขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมโดยตรง

๑๑.๔.๒ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้^๙

- ๑) จังหวัด
- ๒) อำเภอ

แต่นอกเหนือจากนี้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งมี ๓ รูปแบบ คือ

^๙ เชาว์วัศ เสนาพงศ์, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๒๑.

๑) กิ่งอำเภอ

๒) ตำบล

๓) หมู่บ้าน

๑) หมู่บ้าน^{๑๐ ๑๑}

จังหวัด เป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้รวมพื้นที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้น จังหวัดจึงเป็นหน่วยการปกครองที่รวมอำเภอหลาย ๆ อำเภอเข้าด้วยกัน แต่กฎหมายมิได้กำหนดว่าจะต้องมีกี่อำเภอ ด้วยเหตุนี้ อำเภอตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไปจึงอาจรวมกันเป็นจังหวัดได้ แต่ละจังหวัดจะมีอำเภอมากหรือน้อยสุดแล้วแต่ลักษณะและอาณาเขตพื้นที่ จำนวนพลเมือง รายได้ของจังหวัด การตั้ง ยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ก. การจัดระเบียบปกครองจังหวัดในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองดังนี้

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) ปลัดจังหวัด

(๔) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไป

ประจำจังหวัด

(๕) คณะกรรมการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสม กับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย แต่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ทุกกระทรวง ในฐานะที่เป็นหัวหน้าของจังหวัด ในตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี

ข. การแบ่งส่วนราชการของจังหวัด ทุกจังหวัดมีศาลากลางจังหวัดเป็นสำนักงานใหญ่ และแบ่งส่วนราชการภายใน ตามมาตรา ๖๐ ดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตราขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับ

^{๑๐} อูชา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๒๑๕-๒๒๒.

บัญชารับผิดชอบ เช่น สำนักงานสรรพากรจังหวัด สำนักงานพาณิชย์จังหวัด ที่ทำการปกครองจังหวัด เป็นต้น

การจัดระเบียบจังหวัดตามที่กล่าวมา ใช้บังคับแก่จังหวัดทั่ว ๆ ไป นอกจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นนครหลวงมีการจัดระเบียบบริหารราชการเป็นพิเศษ ไม่มีฐานะเป็นจังหวัดตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

๑. การบริหารงานจังหวัดแนวใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ การบริหารงานจังหวัดแนวใหม่ มุ่งการบริหารที่คล่องตัวรวดเร็ว โดยมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ” คำว่า ซีอีโอ (CEO) มาจากคำภาษาอังกฤษที่ว่า Chief Executive Officer ใช้ในการบริหารงานของภาคเอกชน เมื่อรัฐบาลนำมาปรับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ หมายถึง “การจัดระเบียบบริหารราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือ “การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (คบพ) ๒๐”^{๑๑}

สำหรับผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ เรียกว่า ผู้ว่า ฯ ซีอีโอ หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่ง มาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๕ จึงมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ จำนวน ๕ คน ทดลองบริหารงานตามโครงการ จังหวัดทดลองการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา จำนวน ๕ จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินงาน ๑ ปี

ผลการทดลองในจังหวัดน่านพบว่า การบริหารงานแบบบูรณาการ ประสบผลสำเร็จอย่างดี ผู้ว่าราชการจังหวัด หน่วยราชการต่าง ๆ ภาคเอกชนองค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรอื่น ๆ สามารถประสานมือร่วมกันและร่วมมือกันทำงานได้ดี มีเอกภาพและบรรลุเป้าหมายประชาชนมาความพอใจ

ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๘ เมษายน และ ๖ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมมีมติให้ทุกจังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ใช้ระบบดังกล่าว เรียกว่า ระบบการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา เรียกกันอย่างไม่เป็นทางการว่า ระบบผู้ว่าฯ ซีอีโอ ระบบการบริหารแบบนี้ยังใช้กับการบริหารของส่วนราชการไทยในต่างประเทศ (ที่มีหน่วยราชการหลายหน่วย) โดยให้เอกอัครราชทูตไทยในแต่ละประเทศเป็นผู้บริหารสูงสุด

ทั้งนี้ให้เริ่มใช้รูปแบบการบริหารดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดลักษณะสำคัญของระบบนี้ไว้คือ

^{๑๑} วิรัช นิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร : โพรเพซ, ๒๕๔๖), หน้า ๔๙.

๑) แนวคิดและยุทธวิธี^{๑๒}

๑.๑) ให้ผู้ว่าฯ เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร ทำงานเป็นทีม มิใช่ทำคนเดียวหรือออกคำสั่งในทุก ๆ เรื่อง

๑.๒) คณะผู้บริหารเป็นผู้กำหนดทิศทางของจังหวัด เหมือนคณะรัฐมนตรีกำหนดทิศทางของประเทศ ในระดับจังหวัด ผู้ว่าฯ ทำหน้าที่เหมือนนายกรัฐมนตรีและในภาพรวม ผู้ว่าฯ จึงทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในพื้นที่จังหวัด

๑.๓) การทำงานเน้นเชิงรุก คิดนอกกรอบ มองหาทางออกของปัญหาและมองเห็นวิธีแก้ปัญหา กล้าและพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมจากการปกครองเป็นการบริหารและการจัดการ

๑.๔) ให้การบริหารงานระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด บูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด ให้มีการทำงาน การประสานงานและความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ มีทิศทางและเป้าหมายชัดเจนร่วมกัน

๑.๕) เน้นการทำงานให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมและสร้างภาคีในการแก้ไขปัญหาของจังหวัด ให้ทุกฝ่ายร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ ร่วมทำและร่วมสมทบทรัพยากรเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติ

๒) วัตถุประสงค์

๒.๑) ให้ประชาชนในจังหวัดได้รับประโยชน์ทุก ๆ ด้าน ได้แก่ บริการจากรัฐ แก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อน เข้าถึงข่าวสารของรัฐและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล มีส่วนร่วมในการทำงาน มิใช่ภาครัฐดำเนินการอย่างเดียว และประชาชนอยู่ดีกินดีมีสุข สังคมสงบเรียบร้อย

๒.๒) สัมฤทธิ์ผล ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในการดำเนินงาน

๒.๓) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและภาคกินที่ไม่จำเป็น

๒.๔) กระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง

๓) แนวคิดสำคัญ

แนวคิดสำคัญ หมายถึง แนวคิดที่สนับสนุนหรือส่งเสริมผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอและเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอโอ ต่างเป็นข้าราชการประจำและสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนั้นจึงมีแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนอย่างน้อย ๒ แนวคิด อันได้แก่ ๑) แนวคิดการสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ๒) แนวคิดความเป็นสถาบันด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง ๒ แนวคิด จาก ๒ แนวคิดสำคัญนี้แล้ว ยังมีแนวคิดสำคัญที่สนับสนุนอีกคือแนวคิดซีไอโอที่ต้องการเพิ่มพูนอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

๒. การบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปประกาศลงใน ๑ ราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

^{๑๒}ธนสวรรค์ เจริญเมือง, ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่นภาคแรก, (กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๑), หน้า ๒๐๕.

นับว่าเป็นนวัตกรรมการบริหารงานในราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย อีกอย่างหนึ่ง หลักการสำคัญของการบริหารงานจังหวัด และกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ของพระราชกฤษฎีกา ดังนี้

๑. การบริหารงานให้เป็นแผนงานพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่ม จังหวัดแล้วแต่กรณี
๒. การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน และการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
๓. การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ระดับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ
๔. การส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความพร้อมในการรองรับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๕. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใสและมีการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการ
๖. การบริหารงบประมาณจังหวัดให้เป็นไปตามวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติตามที่ คณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) กำหนดตามข้อเสนอแนะของสำนักงบประมาณ

ตามแนวทางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัดค่อนข้างมาก

๒) อำเภอ

อำเภอ เป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้งยุบเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา^{๑๓} การจัดตั้งอำเภอนั้นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกอบด้วยกัน กล่าวคือ ตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ การตั้ง ยุบ และการเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง หลักเกณฑ์ที่วางไว้ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๖๓ ดังต่อไปนี้^{๑๔}

๑. ให้กำหนดท้องที่อำเภอ มีเครื่องหมายแสดงเขตและจดเขตอำเภออื่นทุกด้าน อย่าให้มีที่ว่างเปล่าอยู่นอกเขตอำเภอ เพราะจะเป็นปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายว่าอยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ของอำเภอใด
๒. ให้กำหนดจำนวนตำบลที่เข้าร่วมเป็นอำเภอ และให้กำหนดเขตตำบลรวมกันให้ตรงกับเขตอำเภอ จะให้ตำบลอยู่ในเขตอำเภอเพียงบางส่วนไม่ได้ ต้องให้อยู่ในเขตอำเภอเดียวกันทั้งตำบล ถ้ามีที่ว่างเช่น ทุ่งหรือป่า เป็นต้น อยู่ใกล้เคียงท้องที่อำเภอใดหรือจะตรวจตราได้สะดวกจากอำเภอใด ก็ให้กำหนดเขตที่ว่างนั้นขึ้นอยู่ใน เขตอำเภอนั้น

^{๑๓} เขาวนวัศ เสนาพงศ์, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๒๓.

^{๑๔} อุษา ไบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า ๒๒๓.

๓. ให้กำหนดที่ตั้งที่ว่าการอำเภอให้อยู่ในที่ซึ่งจะทำการปกครองราษฎรในอำเภอนั้นได้สะดวก

นอกจากหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งอำเภอขึ้นไว้ด้วย

ก. การจัดระเบียบปกครองอำเภอ ในการปกครองอำเภอมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครองดังนี้

(๑) นายอำเภอ ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ นายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาปฏิบัติราชการประจำอำเภอ

(๒) ปลัดอำเภอ

(๓) หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำอำเภอ

ข. การแบ่งส่วนราชการประจำอำเภอ^{๑๕} ประกอบไปด้วย

(๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้บังคับบัญชา

๓) กิ่งอำเภอ^{๑๖}

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้กำหนดหน่วยงานเป็นกิ่งอำเภอดังนั้น การจัดตั้งกิ่งอำเภอจึงอาศัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นหลัก อำเภออาจจะแบ่งออกเป็นกิ่งอำเภอ ถ้ามีความจำเป็นในทางปกครอง

ก. การจัดตั้งกิ่งอำเภอ หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกิ่งอำเภอนั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖๔ ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ ดังนี้

(๑) อำเภอใดมีท้องที่กว้างขวางซึ่งจะตรวจตราให้ตลอดท้องที่ได้โดยยาก แต่ในท้องที่นั้นมีราษฎรไม่มากพอที่จะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก หรือ

(๒) ท้องที่อำเภอใดมีราษฎรจำนวนมากอยู่ห่างไกลที่ว่าการอำเภอ ยากแก่การตรวจตรา แต่ท้องที่เล็กเกินไปไม่สมควรจะตั้งเป็นอำเภอหนึ่งต่างหาก

^{๑๕} พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : สุตรไพศาล, ๒๕๕๐), หน้า ๕๑.

^{๑๖} อุษา ใบหยก, การปกครองส่วนภูมิภาค, หน้า ๒๓๑.

ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งที่กล่าวมานี้ อาจจะต้องตั้งท้องที่นั่นเป็นกิ่งอำเภอได้ แต่ทั้งนี้ จะตั้งได้ต่อเมื่อมีความจำเป็นในการปกครองเท่านั้น กล่าวคือต้องคำนึงถึงความเหมาะสมในด้านการปกครอง และความจำเป็นของท้องที่เป็นเรื่องสำคัญ

ในท้องที่อำเภอหนึ่ง ๆ จะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ กิ่งอำเภอนี้ยังถือว่าอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอ โดยรวมตำบลหลาย ๆ ตำบลให้อยู่ในการปกครองของกิ่งอำเภอ แต่มอบได้แยกออกเป็นหน่วยการปกครองอิสระต่างหากจากอำเภอ และยังคงอยู่ใต้การปกครองของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้น

การจัดระเบียบปกครองกิ่งอำเภอ ในการปกครองอำเภอมีเจ้าหน้าที่ดำเนินการปกครอง ดังนี้

๑. ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ๑ คน
๒. ปลัดอาวุโส ๑ คนเป็นหัวหน้าทำการปกครองกิ่งอำเภอ
๓. หัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งไปประจำกิ่งอำเภอ

ข. การแย่งส่วนราชการของกิ่งอำเภอ การแบ่งส่วนราชการของกิ่งอำเภอแบ่งออกเป็นทำการปกครอง กิ่งอำเภอซึ่งแบ่งออกเป็นฝ่ายปกครองและพัฒนา ฝ่ายทะเบียนและบัตร ส่วนฝ่ายกิจการพิเศษจะตั้งขึ้นเฉพาะกิ่งอำเภอที่มีการประกาศจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเท่านั้น สำนักงานประจำกิ่งอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ตั้งขึ้นในกิ่งอำเภอนั้น

ปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอนี้ขึ้นอยู่กับบัญชาของนายอำเภอท้องที่ กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ว่ากิจการอย่างใดบ้างที่จะแยกไปให้กิ่งอำเภอทำได้ โดยระบุประเภทกิจการไว้ ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้ว่าให้อยู่ในหน้าที่ของกิ่งอำเภอก็ต้องไปกระทำ ณ ที่ว่าการอำเภอ กิจการที่กระทรวงมหาดไทยเคยให้ความเห็นชอบที่จะกำหนดให้กิ่งอำเภอจัดทำนั้นมี กิจการแผนกปกครอง เสมียนตรา สรรพากร ศีษษาธิการ เป็นต้น

๔) ตำบล

การตัดตั้งตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ระบุไว้ว่า หลายหมู่บ้านรวมกันราว ๒๐ หมู่บ้าน ให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาจัดตั้งตำบลและกำหนดเขตตำบล แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้ความเห็นชอบก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบล^{๑๗} ขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ก. การจัดตั้งตำบล การจัดตั้งตำบลตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฯ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณากำหนด แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตำบลนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ดังต่อไปนี้ คือ ต้องรวมหมู่บ้านราว ๒๐ หมู่บ้าน ต้อง

^{๑๗} เชาวันวัศ เสนาพงศ์, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๒๔.

กำหนดเขตตำบลไว้ให้ชัดเจนทุกด้าน โดยกำหนดหมายเขตไว้ ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้จัดให้มีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ ซึ่งในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด

ข. การจัดระเบียบปกครองตำบล ในการปกครองตำบลมีเจ้าหน้าที่ดังนี้

(๑) กำนัน ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมาดเงินเดือนแต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน

(๒) แพทย์ประจำตำบล พนักงานปกครองตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง คือ แพทย์ประจำตำบล ตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ในตำบลหนึ่งมีแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่ง ซึ่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือก จากบุคคลผู้มีความรู้ในวิชาแพทย์ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ประชุมร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(๓) สารวัตรกำนัน ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรกำนันสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้กำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้น กำนันเป็นผู้เลือก แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย จึงจะตั้งให้เป็นสารวัตรกำนันได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ แต่ทั้งนี้การแต่งตั้งใหม่ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้น การให้สารวัตรกำนันออกจากตำแหน่งก็ตีการแต่งตั้งสารวัตรกำนันใหม่ก็ตีจึงต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่ง

ค. สภาตำบล^{๑๙} แต่เดิม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มิได้กำหนดให้มีสภาตำบล แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้มีสภาตำบล ซึ่งมีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีได้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่เป็นเพียงองค์กรของตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๕ และกำหนดให้แต่ละตำบลมีสภาตำบลซึ่งมีฐานะเป็น

นิติบุคคล ทำหน้าที่บริหารงานตำบลของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากตำบลแต่ละตำบลมีรายได้ไม่เท่ากัน บางตำบลมีรายได้ต่ำมาก คือต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท กฎหมายจึงบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าตำบลใดมีรายได้สูงกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตำบลนั้นก็สามารถพัฒนาจากการมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลไปสู่การมี “องค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น

ง. การจัดระเบียบการปกครองสภาตำบล^{๒๐} สภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกประจำตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น หมู่บ้านละ ๑ คน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี

^{๑๙} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๕๒-๑๕๓.

สภาตำบลมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล และมีรองประธานสภาตำบล ๑ คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล ประธานสภาและรองประธานสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๕) หมู่บ้าน^{๑๙}

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์หมู่บ้านจัดตั้งขึ้นใหม่ว่าบ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่งซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่ง โดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ ๒๐๐ คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้าน ถ้าเป็นท้องที่ที่ราษฎรตั้งบ้านเรือนกระจายอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนจะน้อย

ก. การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน ในการจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ดังนี้

(๑) ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

(๒) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านและ ๒ คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า ๒ คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยในหมู่บ้านใดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

(๓) คณะกรรมการหมู่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่งกับผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า ๒ คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

๑๑.๔.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^{๒๐}

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับประชาชนโดยตรง เป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการและการตัดสินใจของตนเอง

^{๑๙} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๕๓.

^{๒๐} โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, หน้า ๘๖.

๑) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดไว้ ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับสุขาภิบาล ได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลกำหนด ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลทำให้สุขาภิบาลต้องยกเลิกไป และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดในปัจจุบันนี้ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล หากนำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้างต้นมาพิจารณาศึกษาและจัดกลุ่ม (ยกเว้นสุขาภิบาลซึ่งยกเลิกไปแล้ว) แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติที่จัดกลุ่มไว้ แต่ก็ทำให้กล่าวได้ว่า ประเทศไทยจัดหรือแบ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ ทั้งนี้ได้ยึดหลักเกณฑ์การจัดตาม (๑) จำนวนของหน่วยการบริหารท้องถิ่นว่ามากหรือน้อย (๒) จำนวนท้องถิ่นที่นำไปใช้ (๓) กฎหมายรองรับว่าเป็นกฎหมายพิเศษหรือเป็นกฎหมายเฉพาะ หรือไม่ดังนี้^{๒๑}

(๑) รูปแบบปกติ คือ มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก นำไปใช้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ และไม่มีกฎหมายพิเศษรองรับ มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) รูปแบบพิเศษ มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่ง นำไปใช้เฉพาะในบางท้องถิ่นเท่านั้นและมีกฎหมายพิเศษรองรับ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นเต็มพื้นที่และเมืองพัทยา เป็นหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เต็มพื้นที่จังหวัด

๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตจังหวัด ตาม พรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ก. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกสภาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหาร

^{๒๑} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย. (กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช, ๒๕๔๕), หน้า ๒๔๒.

ส่วนจังหวัดนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อีกครั้ง เพื่อกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ข. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

(๑) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของแต่ละจังหวัดไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในเขตจังหวัดนั้น โดยถือเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

ก. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๒๔ คน

ข. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๓๐ คน

ค. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๓๖ คน

ง. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๒ คน

จ. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๔๘ คน

(๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ไว้ดังนี้

ก. ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน ๔๘ คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน ๔ คน

ข. ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน ๓๖ คน หรือ ๓๐ คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน ๓ คน

ค. ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวน ๒๔ คน หรือ ๓๐ คน ให้แต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน ๒ คน

๓) เทศบาล

เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนเมือง เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่ถือกำเนิดมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทยโดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น และได้จัดตั้งเทศบาลครั้งแรกในปี

พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยกายกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๕ แห่งขึ้นเป็นเทศบาลนับจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็น ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งใช้เป็นกฎหมายในการบริหารราชการเทศบาลในปัจจุบัน

ก. การจัดตั้งเทศบาล การปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๗ ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกากระบุชื่อและเขตของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความหนาแน่นโดยเฉลี่ยของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแบ่งได้สามประเภท คือ^{๒๒}

(๑) เทศบาลตำบล มาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย โดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลไว้โดยเฉพาะ ทั้งนี้ให้อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามแต่จะเห็นสมควร^{๒๔}

(๒) เทศบาลเมือง^{๒๕} มาตรา ๑๐ กำหนดไว้ว่า เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรการที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลเมือง และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

(๓) เทศบาลนคร เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอความแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ข. โครงสร้างองค์กรเทศบาล ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดองค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

(๑) สภาเทศบาล สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปีสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลดังต่อไปนี้

ก. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๒ คน

ข. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๘ คน

ค. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาเทศบาลและรองประธานเทศบาลหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล

^{๒๒} นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๓), หน้า ๒๙.

(๒) นายกเทศมนตรี^{๒๓} นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรี มอบหมายโดยเทศบาล ตำบลให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๒ คน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน ๓ คน เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๒ คน ในกรณีเทศบาลเมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๓ คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน ๕ คน

๔) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลและราชการส่วนท้องถิ่น

ก. การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

ข. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา ๔๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

(๑) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๒ คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖ คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๒ หมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ ๔ ปี

^{๒๓} ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๗๙-๑๘๑.

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกินสองคน และอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

๕) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ที่จัดให้มีขึ้นทั่วประเทศแล้วยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขึ้นอีกสองแห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบที่นำไปใช้เฉพาะในบางท้องถิ่นเท่านั้นและมีกฎหมายพิเศษรองรับ

๑) กรุงเทพมหานคร^{๒๔ ๒๕}

การจัดการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครนั้น แต่เดิมมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ก. การจัดตั้งกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖ และมีการแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขตและแขวง

ข. โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร

(๑) สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การกำหนดเขตเลือกตั้งให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณ และในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้หนึ่งคน^{๒๔ ๒๕}

สภากรุงเทพมหานคร มีวาระ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สภากรุงเทพมหานครมีประธานสภา ๑ คนและรองประธานสภาได้ไม่เกิน ๒ คน ซึ่งมาจากการเลือกของสมาชิกสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร หลักเกณฑ์การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย

^{๒๔} นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๖๖.

^{๒๕} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๙๓.

การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี มาตรา ๕๗ กำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้จำนวนไม่เกิน ๔ คน

๒) เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีอันเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีภูมิทัศน์ทางธรรมชาติที่สวยงาม และกลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงแห่งหนึ่งของโลก ทำให้พื้นที่แห่งนี้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคมของพื้นที่

ใน พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยา โดยมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากรูปแบบอื่น คือนำรูปแบบผู้จัดการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น (City Manager) อย่างที่มีในสหรัฐอเมริกามาใช้โดยผู้จัดการจะเป็นนักบริหารมืออาชีพถูกจ้างเข้ามาบริหารโดยมีสัญญาและกำหนดเวลาในการบริหารงาน แต่ปรากฏว่ารูปแบบผู้จัดการเมืองที่นำมาใช้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากรูปแบบนี้นายกเมืองพัทยา ไม่ได้เป็นผู้บริหารเมืองพัทยา อย่างเช่นนายกเทศมนตรีของเทศบาลทั่วไป นายกเมืองพัฒนาทำหน้าที่ในเชิงนโยบายและพิธีการเป็นส่วนใหญ่ การบริหารเมืองพัทยาเป็นอำนาจของปลัดของปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการจ้างผู้บริหารมืออาชีพเข้ามาทำหน้าที่แทน ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายกเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาเรื่อยมา จนกระทั่งใน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีการยกเลิกกฎหมายเดิมและมีกฎหมายใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาใหม่ กล่าวคือ ให้มีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาโดยตรงเช่นเดียวกับเทศบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารงานเทศบาล^{๒๖} ^๓

ก. โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา^{๒๗} ^{๓๑} โครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดโครงการการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ดังนี้

(๑) สภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๔ คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยามีวาระ ๔ ปีนับแต่วันเลือกตั้งสภาเมืองพัทยาเลือก สมาชิกเมืองพัทยาเป็นประธานสภา ๑ คน และรองประธานสภา ๒ คนแล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี

(๒) นายกเมืองพัทยา เมืองพัทยา มีนายกเมืองพัทยาหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรมีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาเป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนายกเมืองพัทยามีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ นายกเมืองพัทยา อาจแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยาจำนวนไม่เกิน ๔ คน ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภาเมืองพัทยา มาเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการเมืองพัทยา

^{๒๖} สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย, สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๙-๑๕, พิมพ์ครั้งที่ ๔ ฉบับปรับปรุง, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖), หน้า ๓๒๒.

^{๒๗} ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๐๑.

ข. อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ม.๑๖ กำหนดให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้^{๒๘}

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณูปการ
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขอื่น ๆ
- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๒๕) การผังเมือง

^{๒๘} สุรพล นิติไกรพจน์และคณะ, รวมกฎหมายปกครอง, หน้า ๕๖-๕๘.

- (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (๒๘) การควบคุมอาคาร
- (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

(๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๑๗ กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้บังคับ มาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(๑๑) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ

(๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด และมาตรา ๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

๑๑.๕ ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ที่ผ่านมามีปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหาร กล่าวโดยสรุป ดังนี้

๑. ปัญหาจากการรวมศูนย์และการกระจายอำนาจทางการศึกษา ธเนศวร์ เจริญเมือง^{๒๙ ๓๓} กล่าวสรุปว่า การรวมศูนย์อำนาจในสังคมไทยในห้วง ๑ ศตวรรษเศษที่ผ่านมา (๒๕๓๕-๒๕๔๐) มีการคลี่คลายหลายระยะ เริ่มตั้งแต่การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๕๓) การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป (๒๕๓๕-๒๕๐๔) และการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๔๐) และแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา แต่ในสาระสำคัญ การกระจายอำนาจในสังคมไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนยังคงอยู่ เนื่องจากหน่วยบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ในท้องถิ่นและมีบทบาทอย่างมากต่อไปในระดับประเทศและในแต่ละท้องถิ่น

^{๒๙} ธเนศวร์ เจริญเมือง, **ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น** ภาคแรก, หน้า ๒๒๑.

๒. ปัญหาโดยใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ การสถาปนาผู้ว่า ฯ แบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มิใช่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แต่เป็นผลงานของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ต้องการจัดระบบผู้ว่า ฯ แบบใหม่ เพื่อให้ระบบใหม่เป็นเครื่องมือในการทำงานการเมืองและเศรษฐกิจให้แก่รัฐบาลมากขึ้น ส่วนการกำหนดให้มีการบริหารและจัดการโดยประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของจังหวัดเป็นเพียงนโยบายแต่ไม่มีผลในทางปฏิบัติ แต่การรวมศูนย์แบบเอกภาพเพื่อแทนการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วนก็ยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากหน่วยราชการของแต่ละกระทรวงยังไม่ยอมศูนย์เสียอำนาจและบทบาทให้แก่ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบใหม่^{๓๔}

๓. ปัญหาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^{๓๕} จากรายงานผลการศึกษาเบื้องต้น เรื่องการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

๓.๑ ปัญหาที่เกิดจากจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑) ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ รูปแบบ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๗๕ แห่ง เทศบาล จำนวน ๑,๑๒๙ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๖,๗๔๔ แห่ง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งทั้ง ๕ รูปแบบมีจำนวนทั้งสิ้น ๗,๙๕๐ แห่ง ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึงและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมา

๒) ความซับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ซ้ำซ้อนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีกลุ่มเป้าหมายในการบริการกลุ่มเดียวกัน

๓) ความขัดแย้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงาน แต่กฎหมายระบุให้ท้องถิ่นมีภารกิจที่คล้ายคลึงกันทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการขยะ น้ำเสีย สิ่งแวดล้อมในชุมชน

๔) ขนาดพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด เทศบาลรับผิดชอบพื้นที่ตั้งแต่ ๐.๓๙-๑๔๘.๙๖ ตารางกิโลเมตร และองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบพื้นที่ตั้งแต่ ๐.๖-๙๑๐ ตารางกิโลเมตร

๕) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ตั้งแต่ ๒๖,๑๔๗,๑๔๘ ถึง ๔๖๘,๘๑๑,๗๖๘ บาท เทศบาลมีรายได้ตั้งแต่ ๒๙๓,๘๐๐ ถึง ๖๑๑,๘๑๑,๖๕๓ บาท ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหลื่อมล้ำทางรายได้ ซึ่งมีผลต่อการบริหารการพัฒนาเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ผลไม่เท่าเทียมกัน

๖) ประชากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ เทศบาลรับผิดชอบประชากรตั้งแต่ ๒๙๗ ถึง ๒๖๙,๖๗๖ คน และองค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ ประชากรตั้งแต่ ๒๑ ถึง ๔๕,๑๘๙ คน

^{๓๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒๒.

๗) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทั่วถึง สืบเนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำนวน ๗,๙๕๐ แห่ง ซึ่งเป็นจำนวนมาก ทำให้การกำกับดูแลจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่สามารถตรวจติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครบทุกแห่ง ซึ่ง สตง. ทำได้เพียงร้อยละ ๑๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อครหาในความโปร่งใสของการใช้งบประมาณ

๓.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติ มาตรา ๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องยึดหลักความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นปัจจุบัน

๓.๒.๑ ปัญหาในเรื่องการโอนย้าย สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กรณี

๑) การโอนย้ายของพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถโอนย้ายไปตามที่ประสงค์

๒) กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับพนักงานส่วนท้องถิ่นไม่มีองค์กรมาช่วยเหลือในการทำหน้าที่โอนย้าย

๓.๒.๒ ปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพ สามารถแบ่งออกได้เป็น

๑) อำนาจการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยึดหลักคุณธรรม จะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น ไม่ยอมขึ้นเงินเดือนประจำปี ไม่ยอมขยายกรอบอัตราตำแหน่ง ทำให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถก้าวหน้าตามระบบได้

๒) ลักษณะกายภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขนาดต่างกันทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่สามารถก้าวหน้าในสายงานของตนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากจะขอย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งใหญ่กว่าเดิม ก็อาจจะติดขัดในเรื่องผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขอย้ายไปไม่ยอมรับ

๓.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล

๓.๓.๑ ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น อาทิเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัด อำเภอ มีบุคลากรน้อย และงบประมาณไม่เพียงพอที่จะทำการตรวจสอบกำกับดูแลท้องถิ่น ซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สามารถตรวจติดตามการเบิกจ่ายเงินของท้องถิ่นได้เพียงร้อยละ ๑๐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

๓.๓.๒ ผู้บริหารท้องถิ่นมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับและคำแนะนำของส่วนราชการ โดยอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในความแตกต่างระหว่าง Autonomy กับ Independence

๓.๓.๓ ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายและวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรประชาชนก็ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ

๓.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

๓.๔.๑ การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนยังยึดถือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในระบบอุปถัมภ์

๓.๔.๒ ประชาชนยังไม่มีการใช้สิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ และยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ในขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจน

๓.๔.๓ ประชาชนยังขาดความเข้าใจที่ชัดเจนต่อการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดบริหารสาธารณะว่าเรื่องใดเป็นของรัฐบาล เรื่องใดเป็นของท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

๓.๔.๔ ประชาชนยังขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ทำให้ขาดพลังของประชาชนในการกำกับดูแลท้องถิ่น

๑๑.๖ สรุปท้ายบท

โดยสรุปการบริหารราชการแผ่นดินไทยมีหลักการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ ๓ หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ โดยมีโครงสร้างของการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ส่วนอันได้แก่ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้จัดหรือแบ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ คือ รูปแบบที่ ๑ รูปแบบปกติ ซึ่งมีหน่วยการบริหารท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และนำไปใช้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบที่ ๒ รูปแบบพิเศษ มีหน่วยการบริหารท้องถิ่นเพียงไม่กี่แห่ง และนำไปใช้เฉพาะในบางท้องถิ่นเท่านั้น และมีกฎหมายพิเศษรองรับ อันได้แก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นแบบเต็มพื้นที่จังหวัด และเมืองพัทยา เป็นหน่วยการบริหารท้องถิ่นไม่เต็มพื้นที่จังหวัด

คำถามประจําบท

๑. จงอธิบายหลักและแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินไทย มาให้เข้าใจ
๒. การบริหารราชการแผ่นดินไทยมีประวัติความเป็นมาอย่างไร อธิบายมาพอสังเขป
๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยส่วนราชการกี่ส่วน อะไรบ้าง จงอธิบาย
๔. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นกี่รูปแบบ มีการโครงสร้างส่วนราชการอย่างไร อธิบาย
๕. จงอธิบายระบบบริหารราชการจังหวัดแนวใหม่และผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มาพอสังเขป
๖. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีกี่รูปแบบ และมีโครงสร้างการบริหารอย่างไร จงอธิบาย
๗. จงวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินไทย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๓.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๕๑.
- เชาวน์วัศ สนพงศ์. การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖.
- ธนศวรรี เจริญเมือง. ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๕๑.
- นงเยาว์ พิระตานนท์. การเมืองและการปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๑.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๗.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร : สุตรไพศาล, ๒๕๕๐.
- เพิ่มศักดิ์ วรรณยางกูล. การเมืองการปกครองของไทย. กรุงเทพมหานคร : วังอักษร, ๒๕๕๑.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย. กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช, ๒๕๔๕.
- _____. ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพมหานคร : โฟร์เพช, ๒๕๔๖.
- วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น. การบริหารราชการแผ่นดินกับจิตวิญญาณประชาธิปไตย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙.
- สุโขทัยธรรมาธิราช, มหาวิทยาลัย. สถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย หน่วยที่ ๙-๑๕, พิมพ์ครั้งที่ ๔ ฉบับปรับปรุง. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๖.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. รวมกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : ประกายพริก, ๒๕๔๔.