

ทิศทางการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สู่รูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง

พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์*

โดยหลักการแล้ว การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางให้คงเหลือแต่ภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย ที่มีความต้องการและความหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นและแตกต่างกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงต่อความต้องการของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางให้กับท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเทศไทยมีอยู่ ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา แต่ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด” และหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้รับการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และจากหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีการริเริ่มนำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดปกครองตนเอง” มาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนความเห็นของการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ จึงได้มีเสียงเรียกร้องจากประชาชนในท้องถิ่นในหลายจังหวัดที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของ “จังหวัดปกครองตนเอง” จนเป็นเหตุให้มีการยกร่าง “พระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ....” เพื่อนำไปสู่การจัดการตนเองของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

*นิสิตปริญญาเอก หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

หลักพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินการในภารกิจของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย อันเป็นการสร้างความผาสุก ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สินตลอดจนถึงความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การจัดระเบียบการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน นี้เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ ซึ่งโดยหลักในการจัดระเบียบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว ในนานาประเทศมีใช้กันอยู่ ๓ หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) คือ หลักของการรวมอำนาจในทางปกครอง อำนาจตัดสินใจและอำนาจดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน^๒ โดยให้รัฐส่วนกลางแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ รวมทั้งการวินิจฉัยสั่งการเป็นยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐ ซึ่งมีกระทรวงทบวง กรมต่างๆ เป็นศูนย์กลางในการปกครองซึ่งเรียกว่า ราชการส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในการบริการราชการส่วนกลางอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่สามารถใช้อำนาจในการบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ และเป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) คือ หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง^๓ ที่ราชการส่วนกลางได้ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ประจำในส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ แต่ยังคงอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหลักที่จะมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากการรวมอำนาจสั่งการไว้ที่ราชการส่วนกลางทำให้เกิดเรื่องของความล่าช้า และไม่ทั่วถึงในทุกท้องถิ่นที่โดยพร้อมๆ กัน

๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) หลักการกระจายอำนาจ คือ เป็นวิธีการที่รัฐโอนอำนาจการปกครองหรืออำนาจการบริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในราชอาณาจักรของท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร และราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่การบังคับบัญชา) อันเป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

^๒Charles Eisenmann, Centralisation et Decentralisation Esquisse d'une theorie generale, (Paris : L.G.D.J., ๑๙๔๘), p. ๗๐. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, "กฎหมายการปกครองท้องถิ่น" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๑

^๓Rene Chapus, Droit Administratif General, Tome ๑, ๑๔^e edition, (Paris : Monichrestien, ๒๐๐๑), p. ๓๕๑. อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, "กฎหมายการปกครองท้องถิ่น" (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๕

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

๑) ต้องมีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากราชการส่วนกลาง และนิติบุคคลเหล่านั้นเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

๒) ต้องมีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้นการเลือกตั้งจึงถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครองทางพื้นที่

๓) ต้องมีหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีอิสระเช่นว่านี้ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจดังกล่าว ผู้เขียนขอกล่าวโดยสรุปว่า หลักการกระจายอำนาจคือการที่รัฐบาล หรือราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจที่รัฐมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติ และมีอำนาจตุลาการอีกทั้งไม่เกี่ยวกับในส่วนของการรักษารักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐในอันที่จะต้องป้องกันและรักษาความมั่นคงของชาติ

ดังนั้น การกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการในหลายๆ ด้านของตนเอง โดยมีความอิสระที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ จึงพอสรุปได้ว่าการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นมีความอิสระที่จะดำเนินการจัดการภารกิจแทบทุกอย่างของตนเอง มีคุณสมบัติสำคัญอย่างน้อย ๕ ด้าน^๑ ได้แก่

๑. เป็นการแบ่งเบาราชการหน้าที่ของรัฐบาลกลาง
๒. ทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมาย
๓. เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทของตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
๔. เป็นการยกระดับความสำคัญของประชาชนในท้องถิ่นที่ก้าวเข้าสู่การแก้ไขปัญหาในระดับชาติต่อไป

^๑ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๑๗

^๒ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๐ - ๒๑

๕. เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้แก่ชุมชน และประเทศชาติ เนื่องจากปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขจากระดับล่างๆ สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนและสังคมของตนเอง

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้ให้มี ๒ รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การจัดตั้งเทศบาล

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากนั้นได้มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก โดยให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ และได้มีการจัดตั้งเทศบาลโดยยกฐานะสุขาภิบาลเดิมขึ้นเป็นเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ขึ้นใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้นรวม ๑๒ ครั้ง และกำหนดเทศบาลมีอยู่ ๓ ประเภท ด้วยกันคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร^๖

เทศบาลตำบล เป็นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะมีประกาศยกฐานะท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลเอาไว้ และนอกจากนี้ยังมีเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากการที่ได้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๒ และได้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

เทศบาลเมือง เป็นกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลเมืองมีได้ในสองรูปแบบ คือ

ก. ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

ข. ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไปและมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้เทศบาล โดยการจัดตั้งเทศบาลเมืองจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

เทศบาลนคร ได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้เทศบาล โดยการจัดตั้งเทศบาลนครจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลเอาไว้ด้วย

^๖วินทัตม์ บรรณานันท์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๙๖

^๗เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๔๑

และจากการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ.๒๕๔๒ มีสาระในการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลที่มาจากราวละ ๕ ปี เป็นให้มีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี และกำหนดให้มีฝ่ายบริหารคือนายกเทศบาลที่มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ.๒๕๐๙ กระทรวงมหาดไทยได้มีแนวคิดในการจัดรูปแบบการบริหารงานส่วนตำบลใหม่ จึงได้มีคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๐๙ โดยให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๙๙ โดยปรับปรุงสภาตำบลที่เคยกำหนดแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เปลี่ยนเป็นรูปแบบการบริหารในรูปคณะกรรมการ ที่เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” และในปี พ.ศ.๒๕๑๕ จอมพลถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติและรัฐบาล ได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ขึ้นเพื่อยกเลิกหน่วยการปกครองแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลเดิมและเปลี่ยนเป็น “สภาตำบล” ที่มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยมีกำนันเป็นประธาน มีผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรหมู่บ้านละ ๑ คน เป็นกรรมการ ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการสภาตำบลใหม่นี้ก็คล้ายคลึงกับคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๕/๒๕๐๙

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ รัฐบาลได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มีผลให้เป็นการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยเหตุผลหลักของกาดำพระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ดังกล่าว ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถบริหารและดำเนินกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้อยู่จนปัจจุบัน แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบ้างในบางมาตราเท่านั้น โดยโครงสร้างองค์การบริหารประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่น โดยมีสมาชิก ๒ ประเภทคือสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๑ คน โดยมีกำนันเป็นประธานสภาตำบลและมีรองประธานสภาตำบล ๑ คน และให้สภาตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ส่วนคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่บริหารงานตามมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยุบสภาตำบลทั้งหมด ตามมาตรา ๔๑ จัดว่า แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ฉบับที่ ๕ พ.ศ.๒๕๔๖

องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน ๓ ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท หรือตามเกณฑ์เฉลี่ยตามที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยให้สภาตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากสภา

ตำบลนั้นๆ นับตั้งแต่วันที่ให้มีประกาศจัดตั้งเป็นต้นไป โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ ๒ คน และให้สภาตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ส่วนฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแต่เดิมเรียกว่า “คณะกรรมการบริหารส่วนตำบล” ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้มีผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสียใหม่ โดยเรียกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๑ คนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งผู้ช่วยเหลือในการบริหารเป็นรองนายกองค์การบริหาร จำนวนไม่เกิน ๒ คน และเลขานุการที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก จำนวน ๑ คน ปัจจุบัน (๓๐ กันยายน ๒๕๕๗) มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น ๕๓๓๕ แห่ง^๔

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

รูปแบบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดให้มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๕๓๗ โดยได้ทำการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น ซึ่งสภาจังหวัดนี้เป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๕๓๖ โดยกำหนดให้สภาจังหวัดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรมการจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ตลอดจนการแบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างเทศบาล โดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างหากจากราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค^๕

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๔๑ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๑ โดยให้สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรมการจังหวัด เช่นเดิม จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๐^๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๘ เป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัด ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล ต่อมาเมื่อมีการประกาศให้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยในปี พ.ศ.๒๕๕๒ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ เพื่อสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๕๖ ได้มีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น และได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด เพื่อทำกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๔ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๑ และหน้า ๑๔๔.

^๕ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๔๓.

^๖ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๒

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

จากรูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นทั่วทั้งพื้นที่ของประเทศไทยที่มีความพร้อมแล้วนั้น ประเทศไทยยังได้จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษขึ้นอีกสองแห่งด้วยกันคือกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ และเมืองพัทยาซึ่งจัดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๒ โดยที่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้แตกต่างไปจากรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงไม่อาจนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามที่มีอยู่มาปรับใช้ได้^{๙๙}

กรุงเทพมหานคร

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นกรุงเทพมหานครนั้น เดิมมีการจัดตั้งเป็นเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๑๔ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ โดยให้กรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และเป็นส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ในปี พ.ศ.๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ปรับปรุงการจัดการปกครองจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็น “กรุงเทพมหานคร” ให้จัดการปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานคร และยกเลิกเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และในปี พ.ศ.๒๕๑๘ ได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนการปกครองกรุงเทพมหานครจากราชการส่วนภูมิภาคทั้งท้องถิ่นมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว กรุงเทพมหานครจึงไม่มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคเช่นจังหวัดอื่นๆ อีกต่อไป โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ได้แก่ผู้ว่าและรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร พร้อมกับเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร^{๑๐๐}

ที่สุดในปี พ.ศ.๒๕๒๘ ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตกรุงเทพมหานครโดยตรง ซึ่งหลักการได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

^{๙๙}สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า ๒๖๔

^{๑๐๐}เพิ่มอ้าง, หน้า ๒๕๐ - ๒๕๒

เมืองพัทยา

เมืองพัทยามีลักษณะภูมิประเทศเป็นชายทะเลที่มีหาดทรายสวยงาม จึงทำให้พัทยาเริ่มเป็นที่รู้จักของผู้คนทั่วไป ว่าเป็นเมืองตากอากาศที่น่าสนใจทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศ จึงเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว และมีสภาพเศรษฐกิจหนักไปทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีสถานประกอบการ โรงแรม ภัตตาคาร และมีระยะทางไม่ไกลจากกรุงเทพ โดยในทางปกครองนั้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๗ พัทยาอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นของสุขาภิบาลนาเกลือ แต่ด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของพัทยา ดังนั้นในปี พ.ศ.๒๕๒๑ มีแนวคิดที่จะกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตปกครองท้องถิ่น ในทำนองเดียวกันกับเทศบาลทั้งหลายในประเทศไทย แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเอารูปแบบเทศบาลที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา ในลักษณะผู้จัดการเทศบาล (City Manager) หรือที่เรียกว่า Council and Manager Form โดยมีสาระสำคัญคือ มีการแยกความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยผู้บริหารเป็นนักบริหารอาชีพปลอดจากสภาพความเป็นนักการเมือง เป็นบุคคลที่ได้มาโดยการว่าจ้างตามสัญญาของสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเริ่มทดลองใช้กับการบริหารเมืองพัทยาเป็นแห่งแรกในประเทศไทย จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ต่อมาจนถึงปี พ.ศ.๒๕๔๐ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๔๐ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๔๒ โดยได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเมืองพัทยาที่มีหลักการสำคัญ ๒ ประการ ประการแรก ยกเลิกระบบผู้จัดการเมืองภายใต้สัญญาจ้าง และให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ตลอดจนเรียกตำแหน่งผู้บริหารเมืองพัทยาจากเดิมเรียกว่า “ปลัดเมืองพัทยา” เป็น “นายกเมืองพัทยา” โดยนายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และจะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้ ประการที่สอง ให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน ๒๔ คน ซึ่งต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา โดยสมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี^{๓๓}

จากรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันของประเทศไทยซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษอีก ๒ รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ขึ้นตามลำดับ และสิ่งที่ดีว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ทั้งนี้เพราะว่า ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆก่อนหน้านี้ จึงส่งผลให้ระบบราชการไทยที่มีลักษณะเป็นศูนย์รวมอำนาจอย่างมาก มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติอย่างน้อย ๑๐ มาตรา ที่กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเอาไว้โดยเป็นการเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่มีสาระสำคัญ เช่น การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครอง

^{๓๓} อ้างแล้ว, หน้า ๒๔๒ - ๒๔๖.

ส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมเท่านั้น อีกทั้งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารงานโดยให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้มาโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มิใช่เป็นข้าราชการดังที่เคยเป็นมาในอดีต และยังได้มีการบัญญัติถึงบทบาทของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมเช่นว่านี้ มิใช่แค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทในการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น และการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติที่บังคับใช้ในระดับท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันจากการที่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้มีบทบัญญัติให้มีสภาพิธูรูปแห่งชาติ (สขช.) เพื่อทำการศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ แก่รัฐบาล โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๒๗ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ให้มีสภาพิธูรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ โดยการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เป็นหัวข้อ ๑ ใน ๑๑ หัวข้อที่สภาพิธูรูปแห่งชาติจะต้องทำการศึกษาและเสนอแนะแก่รัฐบาลเพื่อนำไปสู่การออกกฎหมายของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนในจังหวัดใหญ่ๆที่มีความพร้อมออกมาเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นรูปแบบพิเศษในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา โดยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด(อบจ.) มีปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นได้เอง ดังเช่น

๑. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกับการบริการราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน ปัญหาด้านการใช้อำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี ๒๕๕๐ และ ๒๕๕๐ จะได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็ได้มีการออก “กฎ” หรือ “ระเบียบ” มาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาด้านการกำหนดนโยบายและแผนงาน ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บางครั้งจึงไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้

จากข้อเสนอให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้นของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย (คปร.) และจากกระแสการเรียกร้องของประชาชนในจังหวัดใหญ่ที่ต้องการให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองขึ้น ในหลายจังหวัดทั่วประเทศ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระยอง เป็นต้น จากกระแสเรียกร้องให้มีการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองดังกล่าว หากปล่อยให้จังหวัดต่างๆพากันเสนอยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับความเป็นจังหวัดปกครองตนเองออกมาแล้ว จะทำให้เกิดความไม่มีเอกภาพของกฎหมายและจะเกิดความ เหลื่อมล้ำกันในบางเรื่อง ดังนั้น สมควรที่จะได้พิจารณากำหนดกรอบของความเป็นจังหวัดปกครองตนเองออกมาให้ ชัดเจนเสียก่อน แล้วรัฐสภาก็อาจจะได้ออกกฎหมายกำหนดกรอบของความเป็นจังหวัดปกครองตนเองออกมาได้

၁၆ မြန်မာနိုင်ငံတော် ၈၆

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) จึงได้ทำการศึกษาปัญหาของการปกครองท้องถิ่น และได้พิจารณา ร่างกฎหมาย
ขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ...” เพื่อเป็นกฎหมายกลาง
ในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง กับการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
ซึ่ง “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีสาระ
สำคัญ^{๑๔} พอสรุปได้ดังนี้

๑. จังหวัดใดที่มีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิแสดงเจตนารมณ์
เพื่อจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองได้โดยการออกเสียงประชามติ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวน
ไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติ และต้องมีผู้เห็นชอบให้จัดตั้งจังหวัด
ปกครองตนเองจำนวน ๓ ใน ๕ ของผู้มาออกเสียง ส่วนการจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒. ให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง ถือว่าจังหวัดปกครอง
ตนเองนั้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอาณาเขตท้องที่
ที่จังหวัดนั้นมีอยู่แต่เดิม

๓. ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดปกครองตนเองมี ๒ ระดับ คือ ๑) องค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเอง ๒) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล
และองค์การบริหารส่วนตำบล มีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วนของจังหวัด โดยให้มีความเป็นอิสระ ในการกำหนด
นโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการงบประมาณ
รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ความหลากหลายทางชีวภาพที่อยู่ในเขตพื้นที่อย่างสมดุลและยั่งยืน

๔. ให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง ๓ ส่วน คือ

๑) สภাজังหวัดปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัดและร่างข้อบัญญัติ
การควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความร่วมมือ
กับสภาพเมือง สมาชิกสภাজังหวัดปกครองตนเองมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง
คราวละ ๔ ปี

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ใน
การกำหนดนโยบายและการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง

๓) สภาพเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและ
ประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด
นโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ สมาชิกสภาพเมืองจังหวัดปกครองตนเองมีวาระการดำรง
ตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

^{๑๔}ศรัณยา สิม่า, จังหวัดจัดการตนเอง แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : http://library.parliament.go.th/giventake/content_main/online/2016/01/20160505/

๕. ให้การบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยโครงสร้าง ๓ ส่วน คือ

๑) สภาพเทศบาลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๒) นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ เช่น การกำหนดนโยบายและการบริหารเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า ๒ วาระไม่ได้

๓) สภาพลเมืองเทศบาลหรือสภาพลเมืององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ และภาควิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่างๆ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๖. ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗. ให้มี "คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล

๘. ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจทำความตกลงร่วมกับเทศบาลหรือองค์การบริหาร ส่วนตำบลที่เกี่ยวข้อง ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

๙. ให้จังหวัดปกครองตนเองจัดสรรงบประมาณ เป็นเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ

๑๐. รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อย กำหนดให้มี "คณะกรรมการบริหารภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการ การเก็บภาษี กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจัดเก็บภาษีและจัดแบ่งภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑. ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแบ่งอำนาจการจัดเก็บออกเป็น ๒ ประเภทหลักคือ

๑) ภาษีที่ใช้ฐานร่วมระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาษีอื่นที่ไม่ใช่ภาษีท้องถิ่น เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองร้อยละ ๗๐ ของรายได้ทั้งหมด และให้นำส่งรายได้ร้อยละ ๓๐ เป็นรายได้ของแผ่นดิน

๒) ภาษีท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ภาษียกยนต์ ภาษีค้ำปลิกน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน เมื่อจัดเก็บแล้วให้เก็บไว้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด

๑๒. ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีสิทธิในการออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๑๓. ให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่นๆ และต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดปกครองตนเอง และสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละ ๒ ครั้ง

๑๔. ให้มี “คณะกรรมการส่งเสริมการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง” มีอำนาจสนับสนุนการดำเนินการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง สนับสนุนคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

การที่ประชาชนออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีการผลักดันให้นำนโยบาย “จังหวัดปกครองตนเอง” มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นั้น เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆ ให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในประเด็นนี้เข้าตามหลักธรรมในพระพุทธศาสนาที่เรียกว่ามงคล ๓๘ ประการ และในส่วนของ มงคลที่ ๔ ปฏิรูปเทสวาโส จ คือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม ถิ่นที่เหมาะสม หมายถึง ถิ่นที่สิ่งแวดล้อมดี ไม่เป็นพิษเป็นภัยแก่สุขภาพกายและใจ ยิ่งกว่านั้น ยังสนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยสามารถประกอบ กิจกรรมงานในหน้าที่อันเป็นสัมมาอาชีพ ให้เจริญก้าวหน้าได้โดยง่าย และสร้างสมคุณงามความดีได้เต็มที่ มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงถิ่นที่อยู่ทุกระดับ เช่น บ้านที่เราอาศัย โรงเรียนที่เราเรียน สถานที่ที่เราทำงาน หมู่บ้านชุมชนที่เราอยู่ ตำบลที่เราตั้ง หลักฐาน อำเภอ จังหวัด ประเทศ ทวีป เป็นต้น

สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช

ลักษณะของถิ่นที่เหมาะสม

๑. อากาศเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นที่ที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ดี เช่น ถ้าเป็นบ้านก็ต้องมีต้นไม้ร่มรื่น มีน้ำไฟสะดวก ถ้าเป็นโรงเรียนก็ต้องมีสุข-ลักษณะที่ดี มีอากาศถ่ายเทสะดวก ไม่มีเสียงอึกทึก มีบริเวณกว้างขวาง มีสนามกีฬา ถ้าเป็นที่ตั้งร้านค้าก็ต้องเป็นบริเวณที่อยู่ในย่านชุมชน การคมนาคมสะดวก ถ้าเป็นจังหวัดหรือภาคก็ต้องเป็นบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ดี เช่น ไม่ลุ่มไม่ดอนเกินไป ไม่หนาวไม่ร้อนจนเกินไป เป็นต้น

๒. อาหารเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นบริเวณที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก เช่น อยู่ใกล้ตลาดหรือบริเวณที่มีการเกษตรกรรมสามารถผลิตอาหารได้เองอย่างพอเพียง และเป็นที่ที่สามารถประกอบธุรกิจการงานหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ดี

๓. บุคคลเป็นที่สบาย หมายถึง บริเวณที่อยู่นั้นต้องมีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้ายไม่ชุกชุม คนส่วนใหญ่ในละแวกนั้นเป็นคนดี มีศีลธรรม มีวินัย ใฝ่หาความก้าวหน้า

๔. ธรรมเป็นที่สบาย หมายถึง ความดีงาม ความเหมาะสม ใน ๒ ลักษณะ คือ

- ในทางโลก หมายถึง ในถิ่นนั้นมีโรงเรียน สถานศึกษาสำหรับให้ความรู้ได้อย่างดี ตลอดจนมีหลักการปกครอง การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย
- ในทางธรรม หมายถึง ในถิ่นนั้นมีพระภิกษุ หรือมรณวาสผู้รู้ธรรม เป็นบัณฑิต สามารถให้การอบรมสั่งสอนศีลธรรมได้เป็นอย่างดี หรือถิ่นที่พระพุทธศาสนาแผ่ไปถึง สามารถให้ทาน รักษาศีล ฟังเทศน์ ทำสมาธิภาวนาได้เป็นนิจ^{๑๑}

จากพัฒนาการของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ามีวิวัฒนาการและความพยายามในการกระจายอำนาจด้วยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจจากศูนย์รวมอำนาจส่วนกลางเพื่อเป็นการเสริมสร้างให้ประชาชนได้เปลี่ยนสถานภาพจากผู้ถูกปกครองให้มาเป็นผู้ปกครองตนเอง และที่เห็นเป็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ออกมาใช้บังคับเป็นต้นมา ทำให้เกิดการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่และความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ โดยร่วมกันกำหนดทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการตนเองในทุกๆด้าน มีโครงสร้างทางการเมืองการบริหารใหม่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการเงินการคลัง และงบประมาณใหม่ ทำให้การบริหารจัดการดียิ่งขึ้น

การที่ประชาชนออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีการผลักดันให้นำนโยบาย “จังหวัดปกครองตนเอง” มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา นั้น เป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการทรัพยากรในด้านต่างๆให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจังหวัดโดยตรง และให้จังหวัดปกครองตนเองสามารถกำหนดทิศทางการดำเนินกิจการต่างๆให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน อันเป็นการตอบสนองความต้องการและเป็นการแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการตอบสนองความต้องการของตนเองตามที่ตนได้ออกมาเรียกร้อง นั้น เป็นไปได้ว่าประชาชนมีความต้องการที่อยู่ในถิ่นที่เหมาะสมตามหลักพุทธในมงคล ๓๘ ประการ และในส่วนของ มงคลที่ ๔ ปฏิวุธเสวาโส จ คือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ทิศทางของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่จังหวัดปกครองตนเอง นั้น ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมในด้านต่างๆ ทั้งความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ความพร้อมทางด้านทรัพยากร บุคลากร อีกทั้งการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่ได้รับการจัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง จะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องให้มีความต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพอย่างเต็มความสามารถ

^{๑๑}พระกณาวชิรคุณ (เผด็จ ทตธวีโร) มงคลชีวิต ๓๘ ประการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwitee4_detail.php?page=๙๓ [๒๑

เอกสารอ้างอิง

๑. ภาษาไทย

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐) ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก., หน้า ๑-๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐) ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก., หน้า ๑-๑๒๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗) ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก., หน้า ๑-๑๗

(๑) หนังสือ

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒.
สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๙.

(๒) สื่ออิเล็กทรอนิกส์

นันทวัฒน์ บรมานันท์. จังหวัดจัดการตนเอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๑๗๗๘> [๒๑ ต.ค.๕๕].

พระภวนาวิริยคุณ (เผด็จ ทตตชีโว) มงคลชีวิต ๓๘ ประการ [ออนไลน์]
แหล่งที่มา http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhilchiwit๓๘_detail.php?page=๙๓
[๒๑ ก.พ.๕๙]

สำนักวิทยบริการและเทคโนโลยีสารสนเทศ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
ศันยา สี่มา. จังหวัดจัดการตนเอง : แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :
http://library๒.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc๒๕๕๗-article๕๙.pdf [๑๐ ก.พ. ๒๕๕๙].

๒. ภาษาอังกฤษ

๑. Secondary Sources

(๑) Book

Charles Eisenmann, Centralisation et Decentralisation Esquisse d'une thorie generale, Paris : L.G.D.J., ๑๙๕๘.

Rene Chapus, Droit Administratif General, Tome ๑, ๑๕ edition, Paris : Montchrestien, ๒๐๐๑.