

รัฐไทยกับความพยายามสร้าง The Council - Mayer Form ในองค์การบริหารส่วนตำบล

กฤษฎา พรรณราย^{*}

บทคัดย่อ

ในบทความนี้ผู้เขียนได้บรรยายพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งของไทย เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ถึงปัจจุบัน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความพยายามของรัฐไทยในการใช้รูปแบบสภา-ผู้บริหารในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการแสดงถึงบทบาทนำของรัฐไทยในการจัดการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยในภาพรวม

คำสำคัญ: รูปแบบสภา-ผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล

Abstract

In this article, author explained the development of Sub District Administrative Organization as a part of Thai local government organization beginning in B.E. 2499 to present, in order to convince about the efforts of Thai government on implication of The Council-Mayer Form in Sub District Administrative Organization. These efforts demonstrated the leading role of Thai government in management of local government organization which affecting overall development in Thai democracy.

Keywords: The Council - Mayer Form, Sub District Administrative Organization

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานเกินกว่าครึ่งศตวรรษ (ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2499 จนถึงปัจจุบันปีพุทธศักราช 2552) เป็นรองก็เพียงแต่เทศบาล (พุทธศักราช 2476) กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (พุทธศักราช 2498) ถือเป็นความพยายามที่สำคัญของรัฐไทยในการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) ขึ้น โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปของการจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปีพุทธศักราช 2499 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมานั้นรัฐไทยก็มีการริเริ่มนำรูปแบบในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council -

^{*} อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Mayer Form) มาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองภายในองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ต่อมาพุทธศักราช 2537 จนถึงปัจจุบัน (พุทธศักราช 2552) พัฒนาการของการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงใช้รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร อยู่เช่นเดิม อันเป็นการแสดงถึงความพยายามอย่างยิ่งของประเทศไทยในการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแบบสภา – ผู้บริหารนี้มาใช้เพื่อให้ประสบความสำเร็จให้จงได้ แม้ว่ารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรแบบสภา – ผู้บริหาร ที่มีมาเกินกว่าครึ่งศตวรรษนั้นจะมีการปรับโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลไปบ้าง ไม่ว่าจะ เป็นแบบการให้ผู้บริหารมีอำนาจน้อยกว่าฝ่ายสภา หรือกระทั่ง พุทธศักราช 2546 ถึงปัจจุบันที่เน้นการให้อำนาจกับผู้บริหารมากกว่าฝ่ายสภาก็ตาม แต่ตลอดมาก็ไม่เคยเปลี่ยนแม่แบบในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบสภา – ผู้บริหารไปได้เลย

ผู้เขียนจึงตั้ง วัตถุประสงค์ ในการศึกษาว่าความพยายามอย่างมากของประเทศไทยในการนำรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council-Mayer Form) มาใช้กับองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงปัจจุบันผ่านช่วงเวลาพัฒนาการมาเกินกว่าครึ่งศตวรรษนั้น ประเทศไทยมีเป้าหมายแห่งการกระทำนั้นเพื่ออะไร โดยใช้ วิธีการ ทบทวนจากเอกสารเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละช่วงยุคสมัยมาเพื่อหาข้อสรุปถึงเหตุผลของความพยายามดังกล่าวจนนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นคำตอบในท้ายที่สุด

สังเขปพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลกว่าครึ่งศตวรรษ

ก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อหาพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ผู้เขียนขอเน้นย้ำว่าจะกล่าวถึงเพียงองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น โดยไม่นำสภาตำบลซึ่งเป็นการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีพัฒนาการร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลมายาวนานก็ตามแต่จะไม่ขอกล่าวถึงในบทความชิ้นนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำเนิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2499 ในสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2499 ขึ้น ซึ่งทำให้คำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” เกิดขึ้นมาในประเทศไทย มาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล อันมีรายได้ รายจ่าย และพนักงานขององค์กร โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในรูปแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council-Mayer Form) อันประกอบด้วย

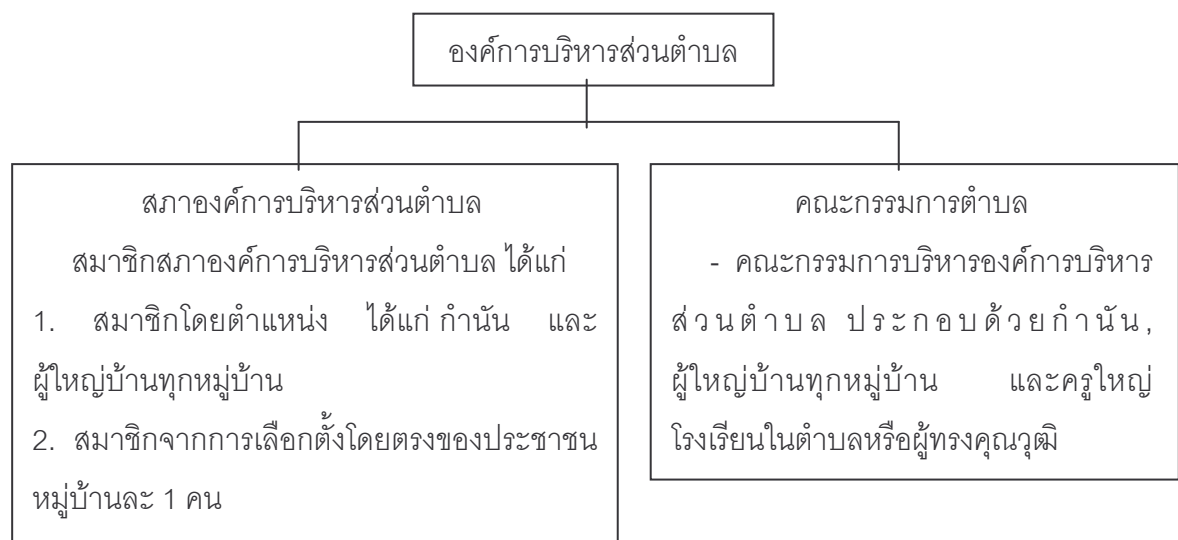
1. ฝ่ายสภา (Council) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislative) หรือ การตรากฎหมายข้อบังคับ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมดูแล ให้ความเห็นต่อการทำหน้าที่

ของฝ่ายบริหาร กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 2 วิธี วิธีการแรกใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง เป็นตัวแทนจากประชาชน ทุกหมู่บ้านละ 1 คน และอีกวิธีการหนึ่ง คือการให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกคน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง

2. ผู้บริหาร ทำหน้าที่บริหาร (Executive) หรือ การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคน ครูใหญ่จากโรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิในตำบล เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2499 นั้นจัดตั้งขึ้นได้เพียง 59 แห่งเท่านั้น และในที่สุดแล้วก็ถูกยกเลิกไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 เพราะอ้างเหตุว่าขาดประสิทธิภาพในการทำงาน (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2544, หน้า 18) ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เดิมถูกเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นสภาตำบลและมีการจัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปลี่ยนแปลงไป

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2499 มีลักษณะดังนี้



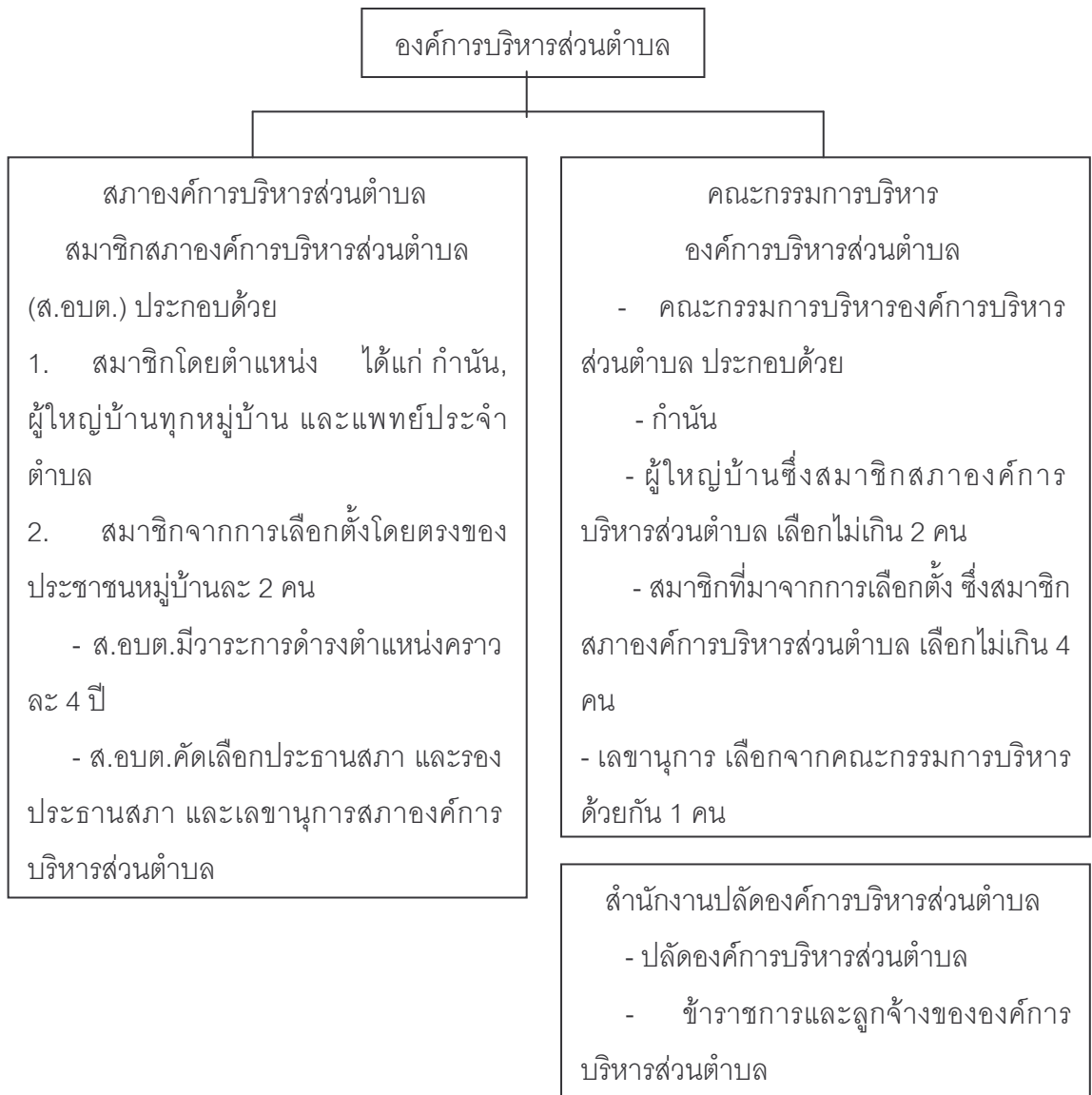
ต่อมาภายหลังเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ขึ้นในปีพุทธศักราช 2535 กระแสเรียกร้องของประชาชนต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่นในรัฐไทยเริ่มจะมีเพิ่มมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งในปีพุทธศักราช 2537 องค์การบริหารส่วนตำบลที่หายไปจากการ

ปกครองท้องถิ่นก่อนหน้านี้นี้เกือบ 40 ปีก็ได้รับการรื้อฟื้นให้มีการนำกลับมาปรับใช้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อแสดงถึงการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยถูกต้องขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ที่ยังคงเน้นการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมือง รูปแบบสภา-ผู้บริหาร (The Council-Mayer Form) เช่นเดิมอันประกอบด้วย

1. ฝ่ายสภา (Council) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislative) หรือ การตรากฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมดูแล ให้ความเห็นต่อการทำหน้าที่ ของฝ่ายบริหาร กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มี 2 วิธี วิธีการแรกใช้ วิธีการเลือกตั้งโดยตรง เป็นตัวแทนจากประชาชน ทุกหมู่บ้านๆละ 2 คน และอีกวิธีการหนึ่ง คือ การให้กำนัน, ผู้ใหญ่บ้านทุกคน, และแพทย์ประจำตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง

2. ผู้บริหาร ทำหน้าที่บริหาร (Executive) หรือ การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก ให้มี การจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการได้มาซึ่ง สมาชิกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำนันเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง, ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คนที่มาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายสภา และตัวแทนประชาชนที่มาจากการ เลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วไม่เกิน 4 คน โดยการเลือกตั้งจากฝ่ายสภา

โครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มีลักษณะดังนี้



ต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างเป็นทางการในวันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนฉบับแรกของคนไทย และมีการบัญญัติเนื้อหาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ในหมวด 9 มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, เมืองพัทยา, กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยนั้นต้องได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลจากมาตรา 285 ที่กำหนดไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผลจากมาตรา 285 ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เมืองพัทยา, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในทันทีดังนี้

1. กรุงเทพมหานคร มีการปรับแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางส่วนในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542) แต่ยังคงไว้ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร

2. เทศบาล มีการปรับแก้ไขข้อความในบทบัญญัติบางส่วนตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542), ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) แต่ยังคงไว้ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีการปรับเปลี่ยนที่มาของผู้บริหารแต่ยังคงไว้ซึ่งการจัดโครงสร้างองค์กรการเมืองแบบสภา – ผู้บริหารไว้เช่นเดิม ด้วยผลของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

4. เมืองพัทยาต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองเสียใหม่จากการจัดโครงสร้างองค์กรการเมืองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) มาใช้การจัดโครงสร้างองค์กรการเมืองแบบสภา – ผู้บริหาร โดยมีการตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542

5. สุขาภิบาลต้องมีการยุบเลิกรูปแบบองค์กรสุขาภิบาลนี้ไปด้วยผลจากพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

6. องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นได้รับผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างองค์กรจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 ในส่วนเนื้อหา ดังนี้

วรรคสอง คือ ในเรื่องสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งก่อนหน้านั้นองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาที่มาโดยตำแหน่ง คือ กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล

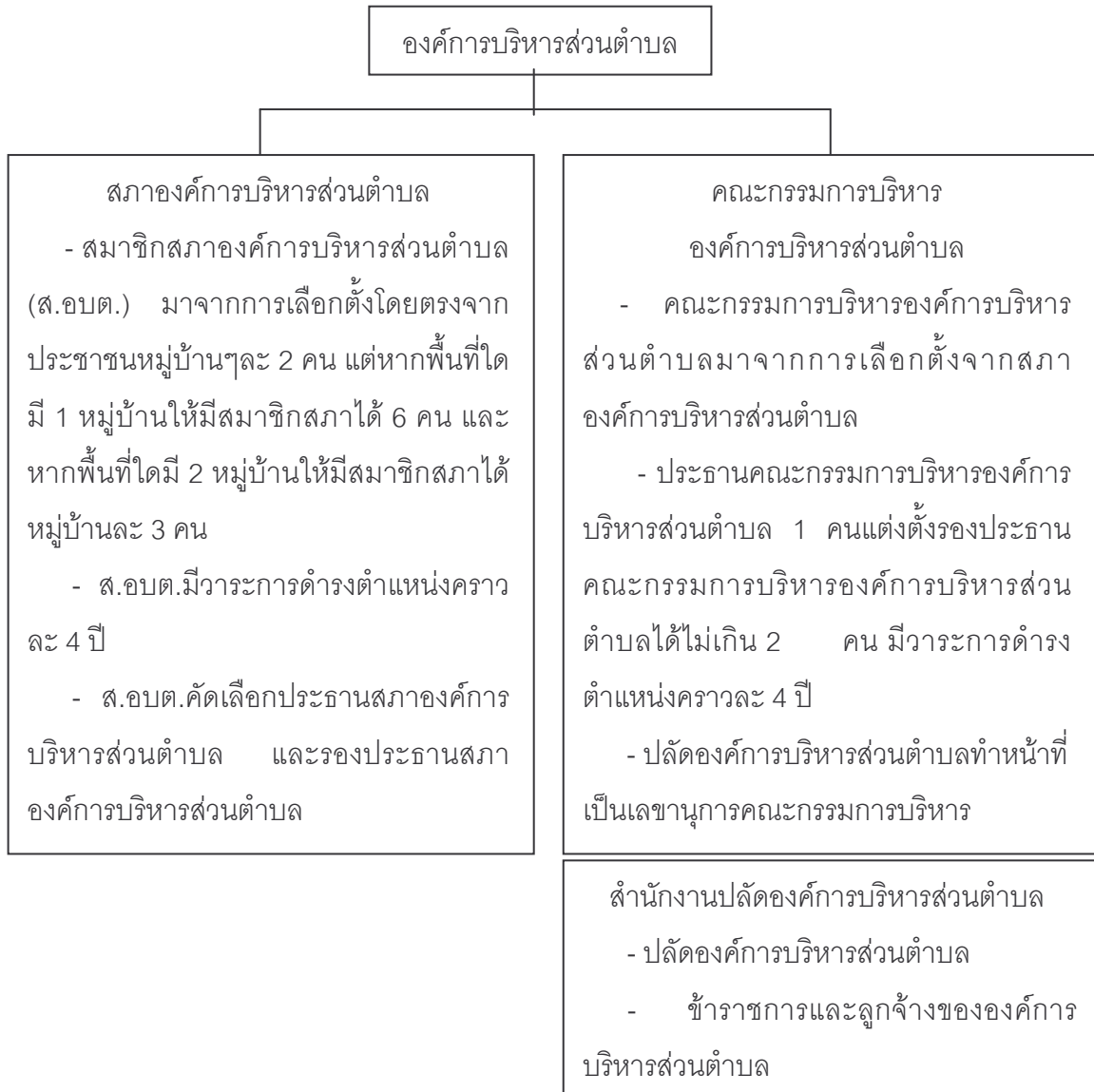
วรรคสาม คือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งก่อนหน้านั้นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฝ่ายบริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือโดยอ้อมของประชาชนเลย โดยมีฝ่ายบริหารที่มาโดยตำแหน่ง คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

ในปีพุทธศักราช 2542 องค์การบริหารส่วนตำบล เลยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สาม เพื่อให้สอดคล้องเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 โดยยังคงยึดเนื้อหาความสำคัญในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 เอาไว้แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542 โดยมีการจัดโครงสร้างการบริหารแบบสภา – ผู้บริหาร เช่นเดิมอันประกอบด้วย

1. ฝ่ายสภา (Council) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislative) หรือ การตรากฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมดูแล ให้ความเห็นต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการเดียวเท่านั้น คือใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง เป็นตัวแทนจากประชาชน ทุกหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าพื้นที่ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาได้ 6 คน และถ้าพื้นที่ใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยถือเป็นครั้งแรกที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง

2. ผู้บริหาร ทำหน้าที่บริหาร (Executive) หรือ การกำหนดนโยบาย การอำนวยการ ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการเดียวคือ ใช้การเลือกตั้งโดยอ้อม โดยให้มีการเลือกตั้งจากสมาชิกสภา มาเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร 1 คน และเป็นรองประธานคณะกรรมการบริหาร 2 คนโดยการเลือกตั้งจากฝ่ายสภา

โครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2542 มีลักษณะดังนี้

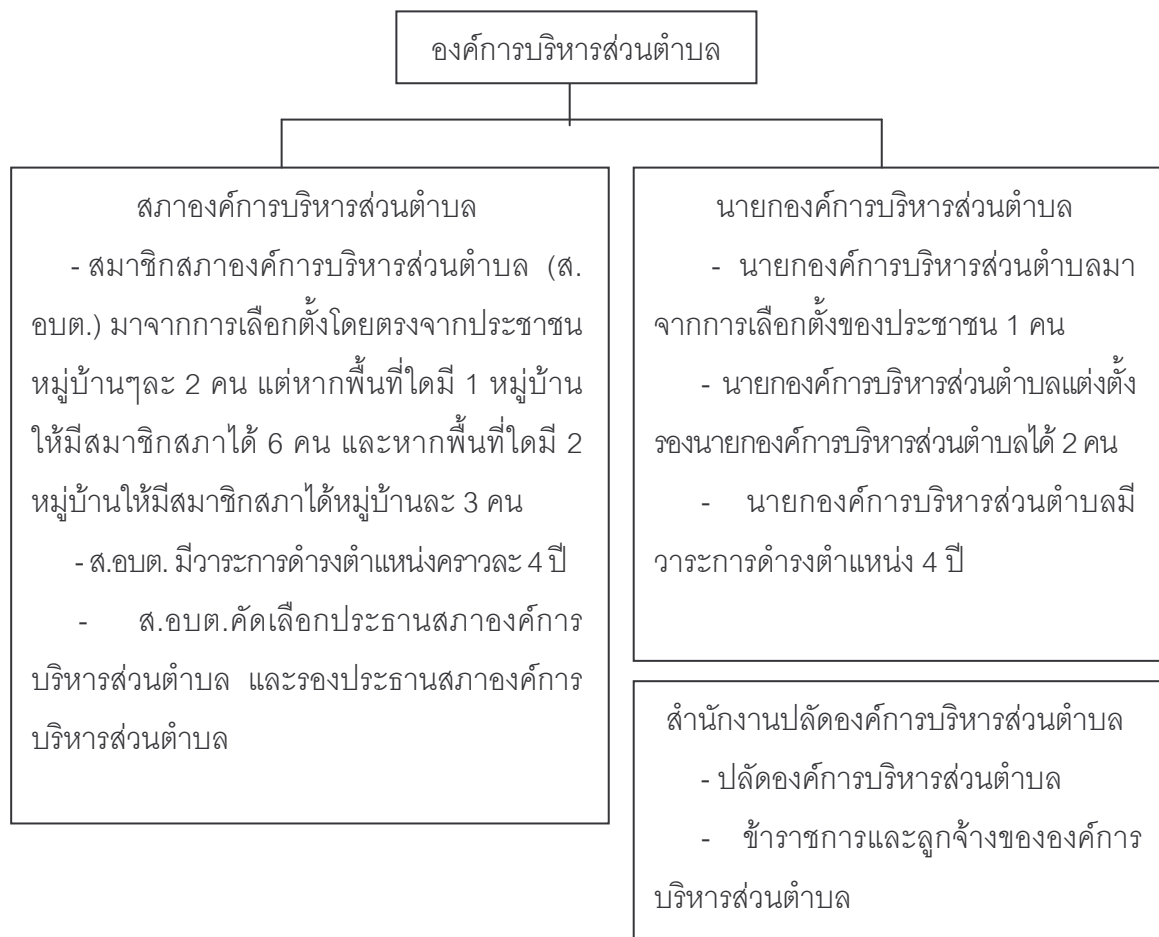


ต่อมาในปีพุทธศักราช 2546 องค์การบริหารส่วนตำบล มีการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่สี่ โดยยังคงยึดใจความสำคัญตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 ที่ยังคงมีการจัดโครงสร้างการบริหารแบบสภา – ผู้บริหาร เช่นเดิมอันประกอบด้วย

1. ฝ่ายสภา (Council) ทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislative) หรือ การตรากฎหมาย ข้อบังคับ ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และควบคุมดูแล ให้ความเห็นต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการเดียวเท่านั้นคือใช้วิธีการเลือกตั้งโดยตรง เป็นตัวแทนจากประชาชน ทุกหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าพื้นที่ใดมี 1 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาได้ 6 คน และถ้าพื้นที่ใดมี 2 หมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาได้หมู่บ้านละ 3 คน โดยที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งเช่นเดิม

2. ผู้บริหาร ทำหน้าที่บริหาร (Executive) หรือ การกำหนดนโยบาย การอำนวยความสะดวก ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล กระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีวิธีการเดียวคือ ใช้การเลือกตั้งโดยตรง โดยให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลือกผู้มาดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และเลขานายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน

โครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พุทธศักราช 2550) มีลักษณะดังนี้



การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2546 ดังกล่าวมีลักษณะเป็นความพยายามของประเทศไทยในการเพิ่มอำนาจการบริหารให้กับผู้บริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ตามรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor – Council Form) โดยเป็นความพยายามให้ที่มาของผู้บริหารเป็นอิสระจากฝ่ายสภา โดยให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

จากประชาชน เพื่อให้ผู้บริหารมีความมั่นคงในตำแหน่งสูงขึ้นกว่าเดิม มีอำนาจบริหารได้อย่างเต็มที่เพียงคนเดียว และสร้างความรับผิดชอบ (Accountability) ให้กับผู้บริหาร และเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมโดยตรงในการตรวจสอบผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากภาคประชาชนด้วย

ภายหลังจากเหตุการณ์รัฐประหาร 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 คณะรัฐประหารได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต่อมาก็มีการทำประชามติเพื่อรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และที่สุดแล้วก็ผ่านการทำประชามติไปแบบฉิวเฉียด เกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทย ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่มาตรา 281 – 290 โดยเนื้อหาหลักที่บัญญัติถึงการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือมาตรา 284 ความว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 264 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

เนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้เช่นเดิมแต่ได้มีการเพิ่มให้มีการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งอาจจะมีการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างไปได้ อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบลเลย

โครงสร้างแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council - Mayer Form)

รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council - Mayer Form) นั้นเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เช่นเดียวกับรูปแบบที่ประชุมเมือง (town meeting) หรือรูปแบบที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (representative town meeting), รูปแบบคณะกรรมการ (commission form) และรูปแบบผู้จัดการเมือง (manager form) โดยองค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council - Mayer Form) คือ

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจกัน (Separation of Power) ระหว่างฝ่ายสภากับผู้บริหาร
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ฝ่ายสภากับผู้บริหารมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance of Power)
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ผู้บริหาร (Mayer) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ฝ่ายสภา (Council) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำหน้าที่ในการออกกฎหมายขึ้นบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ผู้บริหาร (Mayer) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นก็ได้ หรือให้มาจากการเลือกตั้งจากฝ่ายสภาก็ได้
6. ฝ่ายสภา (Council) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น

7. การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา – ผู้บริหาร ถือเป็นารปกครองระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อดีของการใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีนั้นคือมีการแบ่งแยกหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร แต่ข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือกรณีแรก เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหารเป็นคนละกลุ่มกันอาจจะเกิดการถ่วงดุลย์อำนาจที่มากเกินไปในด้านการบริหารจนทำให้ฝ่ายบริหารทำได้ยาก เช่นกรณีของการให้อำนาจแก่สภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณให้กับฝ่ายบริหารซึ่งสภาจะใช้โอกาสในการถ่วงเวลาการผ่านร่างงบประมาณจนทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ ส่วนกรณีที่สอง เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มเดียวกัน กรณีนี้จะไม่ก่อให้เกิดการถ่วงดุลย์ในการทำงาน นำไปสู่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

ข้อค้นพบ

1. มองในด้านบวก

การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะมีการทำให้รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่สอดคล้องไปกับการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระดับชาติด้วย โดยถือหลักว่าการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นนั้นก็มิวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่ให้การศึกษามหาวิทยาลัยการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน หรืออาจเรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นโรงเรียนประชาธิปไตย (Democratic School) ที่ให้ความรู้ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนด้วย ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างองค์กรทางการเมืองคล้ายคลึงกันกับการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระดับชาติ จึงน่าเชื่อได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นจะเป็นโรงเรียนที่ให้การอบรมกล่อมเกลาทางการเมือง (Political Socialization) กับประชาชนได้เป็นอย่างดี โครงสร้างองค์กรทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระบบรัฐสภามากที่สุดก็คือ รูปแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council - Mayor Form) นั่นเองที่ถูกเลือกนำมาใช้

2. มองด้านลบ

โดยทั่วไปแล้วการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภา – ผู้บริหาร (The Council - Mayor Form) นี้มักจะถูกนำมาใช้กับการกระจายอำนาจการปกครองในประเทศที่มีความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ซึ่งหากกล่าวถึงความเป็นต้นแบบของรัฐเดี่ยวที่ยึดหลักการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แล้ว เราคงต้องนึกถึงรัฐ

อังกฤษ เพราะถือเป็นประเทศแรกที่ริเริ่มการจัดรูปแบบรัฐเดี่ยวที่ยึดหลักการปกครองระบบรัฐสภา และถือได้ว่าเป็นตัวแบบในการจัดโครงสร้างระบบรัฐสภาของรัฐต่างๆทั่วโลก รวมทั้งรัฐไทยด้วยเช่นกันที่รับเอารูปแบบการจัดการปกครองในระบบรัฐสภามาใช้ตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ลักษณะของการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่ใช้ในการจัดการปกครองระดับชาติมีโครงสร้างองค์กรทางการเมืองที่ให้อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) และฝ่ายบริหาร (Executive) ในการใช้อำนาจดูแลกิจการการเมืองของรัฐในระดับชาติ โดยการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้ใช้อำนาจเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วให้ฝ่ายนิติบัญญัติเสนอตัวแทนที่ผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันไปทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร หลักการสำคัญของระบบรัฐสภาก็คืออำนาจสูงสุดในการจัดการทางการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร กล่าวคือที่มาของฝ่ายบริหารมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ การทำงานของฝ่ายบริหารจึงต้องรับผิดชอบต่อแหล่งที่มาของอำนาจตนก็คือฝ่ายนิติบัญญัตินั่นเอง ทั้งการแถลงนโยบาย การใช้งบประมาณแผ่นดิน การตรากฎหมาย (พระราชกำหนด) และอื่นๆซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ดังนั้นเป็นไปได้ว่าเมื่อรัฐไทยที่มีลักษณะความเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระดับชาติด้วยรูปแบบรัฐสภาเหล่านี้ อันเกิดมาจากการลอกเลียนแบบ (Copy) จากรัฐต้นแบบแล้ว เมื่อมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็นำเอารูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในระดับชาติมาใช้ในการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3. มองในเชิงอำนาจของรัฐ

การที่รัฐไทยมีการกระจุกตัวของอำนาจอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลางแล้วขยายออกไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาค จากนั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 แล้วจึงค่อยเริ่มกระจายอำนาจออกไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรบริหารส่วนตำบลซึ่งถือกำเนิดขึ้นในพุทธศักราช 2499 ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารก่อนจะถูกยกเลิกไปและกลับฟื้นคืนมาใหม่ภายหลังปีพุทธศักราช 2537 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันนั้น เป็นเพียงเครื่องมือของรัฐในการแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจความรู้ เพราะการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองในรูปแบบสภา-ผู้บริหารนั้นไม่ใช่ความเคยชิน และไม่ได้ดำรงอยู่ในวิถีชีวิตประชาชน (เพราะผู้เขียนสังเกตว่าหากให้ประชาชนจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรทางการเมืองหรือการบริหารเองประชาชนจะจัดออกมาในรูปแบบคณะกรรมการเสมอ) จึงเป็นการถ่ายของส่วนกลางในการใช้อำนาจความรู้แล้วเข้าไปจัดการการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมืองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความรู้ความเข้าใจต่อโครงสร้างแบบนี้มาก่อน เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจให้รวมอยู่ที่ราชการบริหาร

ส่วนกลางของรัฐ และเพื่อสร้างความสะดวกในการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในรัฐด้วย

สรุป

การปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกครั้งนั้น ผลของการปรับก็ยังคงเน้นรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี (The Council-Mayer Form) เช่นเดิมโดยรัฐเองไม่ย้อนกลับมาพิจารณาเลยว่าความพยายามของรัฐดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการในการสร้างและยึดเย็ดรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการสร้างรูปแบบการจัดโครงสร้างที่เป็นมาตรฐานให้ (Standardization) (อ้างถึงอลงกรณ์ อรรถแสง, 2547) การกระทำดังกล่าวเท่ากับเป็นการพยายามกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นแบบรัฐเป็นผู้จัดตั้งให้ (Local State Government) ซึ่งนับว่าเป็นการสร้างวาทกรรมทางการเมืองระดับท้องถิ่นให้กับประชาชนเกิดจิตสำนึกทางการเมือง (Political Consciousness) ในลักษณะของการเป็นผู้ถูกกระทำ (Passive) ให้กับประชาชน การที่รัฐไทยมีระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) มาตลอดจนรัฐมีความเป็นรัฐราชการ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง (อำมาตยาธิปไตย หรือ Bureaucracy Politic) หรือด้านการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ถูกทำให้เกิดเป็นราชการ (Bureaucratization) จนรัฐไทยมีขนาดใหญ่ด้วยบุคลากรรายได้ รายจ่าย และภาระงานที่มากมาย ผลที่เกิดขึ้นคือ รัฐไทยมีการปรับตัวได้ช้าไม่ทันต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของโลกยุคปัจจุบัน และอยู่ในสถานะเสียเปรียบในทุกสนามการแข่งขันบนเวทีเศรษฐกิจและการเมืองของโลกปัจจุบัน

แม้ว่ารัฐไทยได้เปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองระดับชาติมาเป็นระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่พุทธศักราช 2475 และก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกสร้างมานานกว่าครึ่งศตวรรษแล้วก็ตาม แต่กระบวนการสร้างความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) ยังมีน้อยมากและเป็นเพียงแต่รูปแบบ (Form) เท่านั้น ซึ่งแนวทางแก้ไขและการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้ผลต่อทั้งการเมือง และระบบราชการทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น คือ รัฐไทยควรปรับกระบวนคิดใหม่โดยเน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนอย่างเต็มที่เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชน กำหนดบทบาทให้ประชาชนเป็นผู้กระทำ (Active) เพื่อสร้างการพัฒนากระบวนการความเป็นท้องถิ่น (Localization) ให้เกิดขึ้นได้จริง โดยรัฐต้องมีการปรับลักษณะของการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาชนจัดตั้งขึ้นเอง (Local Self Government) ให้ประชาชนได้มีโอกาสที่จะเลือกรูปแบบในการจัดโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพราะประชาชนในแต่ละท้องถิ่นล้วนมีความแตกต่างหลากหลายแบบพหุสังคม ในลักษณะ

ต่างวัฒนธรรมก็มีการกำหนดคุณค่าทางการเมือง ลักษณะการเมือง การมีส่วนร่วมที่ต่างกันได้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการเมืองในระบบประชาธิปไตย (Participatory Democracy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีเสรีภาพและเสมอภาคทั่วถึงกัน เพราะวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นก็คือการเป็นโรงเรียนประชาธิปไตย ให้กับประชาชนได้เรียนรู้ การปกครองในระบบประชาธิปไตย ดังนั้นถ้าการเริ่มต้นจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นที่ต้องเป็น อำนาจของประชาชนในการเลือกเอง แต่กลับถูกสั่งการมาจากรัฐ (Active) เป็นผู้ใช้อำนาจ กำหนดให้ประชาชน เป็นเพียงผู้ปฏิบัติ (Passive) เสียแล้ว ก็เท่ากับว่าความมีเสรีภาพในการใช้อำนาจเลือกรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์กรของประชาชนเองมีค่าเป็นศูนย์ ถือได้ว่ารัฐไทยสร้างเพียงมายาภาพของการกระจายอำนาจหลอกล่อประชาชน และเป็นการพัฒนาการเมืองที่ขัดแย้งกับกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตย (Democratization) อย่างสิ้นเชิง เพราะระบบประชาธิปไตย หมายถึงระบอบการปกครองที่ให้อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) มีไว้หรือ

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2538)
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546)
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)
- พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546)
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546)
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550
- สัมพันธ์ เตชะชวกร และคณะ, อบต.ในอุดมคติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2544)
- อลงกรณ์ อรรคแสง, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ครั้งที่ 5 (พ.ศ.2547) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2547)