

สารบัญ

บทนำ	ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการเปลี่ยนแปลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	13
บทที่ 1	การปกครองท้องถิ่น ความหมาย ความสำคัญ หลักการ และแนวความคิดทฤษฎี.....	25
	ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	26
	องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	29
	วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	31
	ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	31
	หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	31
	แนวความคิดทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ	32
	แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ	32
	แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ	35
	ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	38
บทที่ 2	บทเรียนการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	45
	การปกครองท้องถิ่นประเทศเกาหลีใต้	46
	การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น	61
	การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ	84
	การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส	99
	การปกครองท้องถิ่นประเทศเยอรมนี	116
บทที่ 3	การปกครองท้องถิ่นของไทย.....	133
	ความเป็นมาของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย	134
	การบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน	138
	การบริหารราชการส่วนกลาง	139
	การบริหารราชการส่วนภูมิภาค	139
	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	143
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่น	143
	ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการภารกิจระหว่างภารกิจของรัฐ	143
	ภารกิจท้องถิ่น	144

ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุม กำกับ ดูแล	144
ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย	145
บทที่ 4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.).....	155
ความเป็นมา	156
โครงสร้าง อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498	157
โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.	157
อำนาจหน้าที่ของ อบจ.	159
อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด	160
โครงสร้าง อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	161
โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ.	162
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	164
การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	164
การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด	165
สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง อบจ. ตาม พ.ร.บ. องค์การ	
บริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542	167
การประสานแผนพัฒนาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	168
บทวิเคราะห์องค์การบริหารส่วนจังหวัด	171
บทที่ 5 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง	
ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3)	
พ.ศ. 2546 โครงสร้างและชุดอำนาจใหม่.....	177
โครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	178
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.)	180
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	183
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	187
ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	
กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด	191
ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหาร	
ส่วนจังหวัด ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	
และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	192
ตารางเปรียบเทียบบางประเด็นระหว่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	
พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 กับ พ.ร.บ. องค์การบริหาร	
ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546	194

บทที่ 6	เทศบาล.....	199
	ความเป็นมา	200
	หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล	201
	โครงสร้างเทศบาล	203
	สภาเทศบาล	203
	คณะเทศมนตรี	203
	พนักงานเทศบาล	203
	อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล	205
	อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี	207
	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	209
	การบริหารงานของเทศบาล	211
	การบริหารบุคคล	211
	การบริหารการคลัง	212
	ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับเทศบาล	212
	ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับหน่วยปกครองของอำเภอ	213
	การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542	215
	โฉมหน้าเทศบาลในยุค 2000 (2543)	216
	บทวิเคราะห์เทศบาล	217
บทที่ 7	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : มิติใหม่เทศบาล.....	223
	โครงสร้างองค์ประกอบของเทศบาล	224
	นายกเทศมนตรี	226
	สภาเทศบาล	229
	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	233
	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี	236
	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีในการพิจารณา	
	ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติ	
	งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	238
	ตารางเปรียบเทียบบางประเด็นระหว่าง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496	
	แก้ไขเพิ่มเติม ถึง พ.ศ. 2543 กับ พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 12)	
	พ.ศ. 2546	240

บทที่ 8	การเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล.....	245
	ความเป็นมาของสุขาภิบาล ก่อนยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล	247
	อะไรคือเงื่อนไขในการจัดตั้งสุขาภิบาล	247
	ประเภทสุขาภิบาล	248
	โครงสร้างสุขาภิบาล	248
	โครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาล : กรณีที่มีฐานะทางการคลังไม่เพียงพอ	249
	โครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาล : กรณีที่สุขาภิบาลนั้นมีฐานะการคลังเพียงพอ	250
	ปัญหาของสุขาภิบาล	251
	การเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล	253
	เทศบาลตำบลในอนาคต	254
บทที่ 9	องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.).....	257
	ความเป็นมา	258
	ความหมาย อบต. คืออะไร	259
	การจัดตั้ง อบต.	259
	โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	259
	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิม)	259
	คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (โครงสร้างเดิม)	260
	โครงสร้าง อบต. ใหม่ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542	261
	โครงสร้างสภา อบต.	261
	โครงสร้างฝ่ายบริหาร	261
	โครงสร้าง อบต. ใหม่ (เป็นโครงสร้างที่ใช้ในปัจจุบัน 2546)	262
	อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	263
	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหาร อบต.	263
	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	263
	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	264
	แหล่งที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	266
	การเพิ่มบทบัญญัติเรื่องรายได้ของ อบต.	268
	รายจ่ายของ อบต.	268
	กลไกช่วยบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	269
	การกำกับดูแล อบต.	272
	บทวิเคราะห์ความสามารถของ อบต.	272
	ปัญหาและอุปสรรคการบริหารงาน อบต.	274
	ข้อเสนอแนะและบทความวิเคราะห์ อบต.	277

บทที่ 10	การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง.....	285
	โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล	286
	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	287
	สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	290
	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	293
	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	296
	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การ บริหารส่วนตำบลในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	298
	ตารางเปรียบเทียบบางประเด็นระหว่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 กับ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546	300
บทที่ 11	เมืองพัทยา.....	303
	การบริหารเมืองพัทยาในอดีต (2521-2542)	304
	ปลัดเมืองพัทยา	305
	การจัดระเบียบบริหารเมืองพัทยา	306
	อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเมืองพัทยา	307
	การคลังของเมืองพัทยา	307
	ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับเมืองพัทยา	308
	ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานเมืองพัทยา	309
	การบริหารเมืองพัทยาในปัจจุบัน (2543 จนถึงปัจจุบัน)	310
บทที่ 12	กรุงเทพมหานคร.....	315
	ความเป็นมา	316
	โครงสร้างกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน	318
	สภากรุงเทพมหานคร	318
	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	319
	เขตและสภาเขต	321
	อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	323
	ปัญหาการบริหารกรุงเทพมหานคร	325
	การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (2528-2552)	327

บทที่ 13	ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย.....	331
	องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	332
	องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	333
	ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550	337
	หนึ่งทศวรรษนโยบายกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : ก้าวหน้าจริงหรือ	343
บทที่ 14	องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในมิติใหม่.....	351
	องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยกับการรวมพลังสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทย	352
	องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย : ต้องตื่นตัวและปรับวิธีคิด	352
	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	352
	นโยบายและทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ	353
	การเน้นการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองและกระบวนการประชาสังคมในการพัฒนาและการปกครองท้องถิ่น	356
	สิ่งที่ต้องท้าทายองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ข้างหน้า	359
	การมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน	360
	การเสริมสร้างประสิทธิภาพและเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่	360
	มาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่ไม่ควรจะแตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น	360
	ข้อเสนอทางเลือกในการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่น	360
	การรวมตัวของสมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่น	360
	ข้อต้องพิจารณาเพื่อรวมพลังสร้างสรรค์ท้องถิ่นไทย	361
	รณรงค์แนว “ความเป็นประชาคมท้องถิ่น” ของชุมชน	361
	รณรงค์ส่งเสริมกระบวนการกลุ่มในชุมชนท้องถิ่นและก่อตัวภาคีเครือข่ายความร่วมมือ	363
	ร่วมกันสร้าง “วิสัยทัศน์จังหวัด” โดยใช้ภาคีเครือข่าย (Net-work)	363
บทที่ 15	ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.....	365
	รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	366
	รูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	371
	- สหการในประเทศไทย	371
	- ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะอื่น	374

- ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ	377
สรุปและข้อเสนอแนะ	378
บทที่ 16 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับการจัดบริการสาธารณะ.....	381
โครงสร้างและภารกิจ อำนาจและหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	383
แนวคิดว่าด้วยการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	386
อำนาจและหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการบริหารการจัดบริการสาธารณะ	391
ตารางภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	402
การถ่ายโอนภารกิจรัฐในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	406
หลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	407
การดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติการฯ	409
ทิศทางการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	414
ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในการจัดบริการสาธารณะ	417
ข้อเสนอแนะในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้มีประสิทธิภาพ	419
บทที่ 17 การบริหารงานท้องถิ่น : ยุทธศาสตร์และการสร้างมาตรฐาน.....	427
หลักการบริหาร	428
การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์	428
การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยใช้วิธี Balance Scorecard	429
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	431
หลักการสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ	431
การกำหนดมาตรฐานและตัวชี้วัด	432
ส่วนที่ 1 มาตรฐานตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	433
ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด	433
ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) /เทศบาล/เมืองพัทยา	436
ส่วนที่ 2 มาตรฐานและตัวชี้วัดการส่งเสริมกิจกรรมด้านสตรีและครอบครัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	441
เกณฑ์ตัวชี้วัดการพัฒนาสตรีและครอบครัวของ อปท.	441

ส่วนที่ 3	มาตรฐานการบริการสาธารณะให้กับผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	445
	แนวทางการปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำแผน/กิจกรรมให้ได้ตามมาตรฐานตัวชี้วัด	452
	ส่วนที่ 1 แนวทางการปฏิบัติงานตามภารกิจถ่ายโอน	457
	ส่วนที่ 2 แนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่เกี่ยวกับการกิจรับถ่ายโอน	460
	ความสำเร็จในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุของ อปท.	465
	การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	467
บทที่ 18	แนวทางการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	495
	สภาพปัญหาและข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่นก่อนการปฏิรูป	496
	แนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น	499
	บทวิพากษ์การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	522
	ปฏิรูปท้องถิ่นแบบสองชั้น	522
	ประเด็นปฏิรูปท้องถิ่น : รูปแบบและกลไก	525
	สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ	528
บรรณานุกรม.....		533
ภาคผนวก		
-	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	539
-	พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542	555
-	พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542	558
-	พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542	566
บันทึกการพิมพ์.....		569