

## ปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## The Problems Regarding the Source of the Administrators in the Special Form of Local Government Administration

ชินชัยพงศ์ ทิพย์ภักดี<sup>1</sup> อัศกร ไชยพงษ์<sup>2</sup>Chinchaipong Tippakdee<sup>1</sup>, Akkorn Chaiyapong<sup>2</sup><sup>1</sup> นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 64052538203@student.sru.ac.th

<sup>2</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล Akkorn1965@windowslive.com

## บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย 2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในต่างประเทศ และประเทศไทย 3) เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย โดยการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาจากเอกสารเป็นสำคัญ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ และเรียบเรียงในรูปแบบพรรณนาความ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางแก้ไขปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า 1) ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยส่วนใหญ่มาจาก 3 วิธีการ คือ การเลือกตั้งจากประชาชน การแต่งตั้ง และการว่าจ้างผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้ามาบริหาร 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อยู่ด้วยกัน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่งนี้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การที่มาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “...ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” จึงอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหาประโยชน์ในทางทุจริตของกลุ่มคนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้มีอำนาจปกครองรัฐ อันเป็นความไม่ชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านตัวบทกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการตรากฎหมายขัดแย้งกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่มุ่งหมายให้การตรากฎหมายนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม 3) แนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ เห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 252 จากเดิมที่กำหนดให้ “ให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้” เปลี่ยนมาเป็น “ให้มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว” และขยายความ “รัฐเดี่ยว” ที่ปรากฏในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความเป็นรัฐเดี่ยวที่เอื้อต่อการปกครองตนเอง มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ อีกทั้งควรเพิ่มบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่รับรองให้ประชาชนสามารถลงประชามติกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของตนได้

**คำสำคัญ :** ที่มาผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา หลักความชอบธรรมทางประชาธิปไตย

## ABSTRACT

The objectives of this study were 1) to explore the concepts and theories regarding the source of the administrators in Thailand's special form of local government administration, 2) to review the laws regarding the source of the administrators in the special form of local government administration in other countries and Thailand, and 3) to suggest solutions to solve problems regarding the source of the administrators in Thailand's special form of local government administration. This is a qualitative study that relies mainly on documentary research. The data collected were analyzed and compiled using descriptive analysis techniques in order to derive solutions aimed at addressing the source of the administrators in Thailand's special form of local government administration.

It is found that 1) the source of the administrators in the special form of local government administration in liberal democracy countries mainly comes from three methods which are the people's election, the appointment, and the employment of professional administrators. 2) The Bangkok Metropolitan Administration Act, B.E. 2528 and the Pattaya City Administration Act, B.E. 2542 mandate that Thailand have special form of local administration in two cities, Bangkok and Pattaya, in which their administrators come from the election of the people. The Section 252 in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, states that "Members of a local assembly shall be elected. Local administrators shall be elected or installed by the approval of a local assembly, or in the case of the special form of local government administration, it may be by any other means provided that due regard shall also be had to public participation, as provided by law...". This statement may be exploited by certain groups of people to seek illegal benefits, especially those who have state government power. Such case is considered democratic illegitimacy through the piece of law resulting from promulgation of the law which is against sociological jurisprudence's notion that aims to enact laws for the benefits of the people. Lastly, 3) the solutions to the problems are that Section 252 should be revised by changing from "... , may be by any other means,..." to "shall be elected only". The phrase "...one and indivisible Kingdom" that appears in Section 1 in the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 should also be elaborated that the one and indivisible Kingdom supports self-government and encourages decentralization. In addition, an article should be added into the Constitution, stating that people have their rights to hold a referendum on designing their own local administration structure.

**Keywords :** Source of Administrator in the Special form of Local Government Administration, Special form of Local Government Administration, Sociological Jurisprudence, Democratic Legitimacy

### ความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีจุดมุ่งหมายในการจำกัดอำนาจรัฐ ลดการรวมศูนย์อำนาจ ปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้มีลักษณะที่รัฐเป็นผู้ให้บริการประชาชน แทนที่จะเป็นผู้ปกครองประชาชน โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สร้างความเข้มแข็งให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ รัฐกระจายอำนาจให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง ให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างทั่วถึง และตรงตามความต้องการมากที่สุด สร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศที่มั่นคง

ประเทศไทยเริ่มมีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นลงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในฉบับปีพุทธศักราช 2517 เป็นฉบับแรก เพื่อส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นับแต่นั้นมาได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ โดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เกิดขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้ โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้มีการบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจากแนวคิดที่มีความก้าวหน้า ทันสมัยเป็นสากล และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด สร้างพลังในการเปลี่ยนแปลง ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นการปฏิรูปในรอบด้าน และต่อเนืองหลังจากนั้นรัฐธรรมนูญที่ได้มีการประกาศใช้ต่อมา ได้มีการนำเอาแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาบัญญัติรับรองไว้เรื่อยมา

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเพราะท้องถิ่นนั้นเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะที่มีความพิเศษ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น เมืองพัทยาที่มีความเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตที่รวดเร็ว มีชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาพำนักอาศัย และท่องเที่ยวแต่ละปีจำนวนมาก ปัญหาและความต้องการของประชาชน มีความซับซ้อน หรือในส่วนของกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์รวมความเจริญ อีกทั้งเป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ มีความคับคั่งด้านเศรษฐกิจ อีกทั้งมีประชากรที่อยู่อาศัย และเดินทางเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก สร้างปัญหาและความต้องการที่ซับซ้อนแตกต่างจากท้องถิ่นทั่วไป

จากปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น ต่อมาประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเสียใหม่ ทำให้เกิดการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เป็นไปในทางที่ถูกต้อง เกิดเป็นยุคทองของการปกครองท้องถิ่นของไทยที่สามารถพัฒนาขึ้นได้อย่างรวดเร็ว แต่ทว่าในปี พ.ศ. 2549 เกิดการรัฐประหารขึ้น ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่กำลังพัฒนาต้องหยุดชะงัก การกระจายอำนาจรัฐ และการให้อิสระแก่ท้องถิ่น สร้างความเข้มแข็งให้ตนเองไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ประเทศพัฒนา เชื่องช้าตามไปด้วย

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษาค้นคว้า จากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และตัวอย่างจากประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เพื่อเปรียบเทียบและหาแนวทางแก้ไข เปลี่ยนแปลง และพัฒนากฎหมายในการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย เพื่อให้ได้แนวทางกำหนดกฎหมายที่เหมาะสม ไม่ขัดกับหลักการของประชาธิปไตย อันจักส่งผลให้ได้วิธีการที่ดีที่สุดในการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสามารถผลักดันให้ท้องถิ่นนั้นเจริญก้าวหน้าไปได้อย่างเข้มแข็ง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศไทยต่อไป

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย
3. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย

## สมมติฐานการวิจัย

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจในสภาพและบริบทของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และสามารถผลักดันให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญรุ่งเรือง ดังนั้นที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษจึงต้องออกแบบให้มีความสอดคล้องกับท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งอาจมีหลากหลายวิธีการนอกจากการเลือกตั้งจากประชาชนดังเช่นที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป แต่ทั้งนี้การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษด้วยทางอื่นๆ นั้น ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างแท้จริง อันปราศจากการแทรกแซงของผู้ที่มุ่งหวังแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงต้องสอดคล้องกับบริบทการเมืองการปกครองของประเทศ และเป็นไปตามเจตจำนงของหลักการประชาธิปไตย

## ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ โดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้ ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนกฎหมายของประเทศไทย รัฐธรรมนูญไทย, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันและศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยกับการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

## วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ รวมถึงเอกสาร ตำรา บทความวิชาการ เป็นต้น โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษานั้นมาเรียบเรียงในรูปแบบพรรณนาความ

## ผลการวิจัยและอภิปรายผล

จากการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ปรากฏผลการวิจัยและการอภิปรายผลในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### ผลการวิจัย

#### 1. วิเคราะห์ แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของประเทศไทย

ปัญหาเชิงกฎหมายที่ศึกษาในครั้งนี้ เป็นกรณีของที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 252 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่า รูปแบบของรัฐนั้นมีผลสัมพันธ์กับในเรื่องรูปแบบการปกครอง อันเป็นสิ่งที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือประเทศมีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว ก็มักจะมีรูปแบบ



การปกครองใน 2 รูปแบบคือ การปกครองแบบรวมอำนาจ และการปกครองแบบกระจายอำนาจ โดยการปกครองแบบรวมอำนาจจะเป็นรูปแบบการปกครองที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า รัฐบาลกลางนั้นมีฐานะอยู่ในระดับผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะอำนาจในการปกครองทั้งหมดถูกรวมศูนย์ไปอยู่ที่รัฐบาลกลาง ภารกิจหน้าที่ต่างๆ รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ที่ต้องปฏิบัติตาม จะขัดแย้งหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติไม่ได้ เพราะด้วยอำนาจที่รวมศูนย์ ย่อมทำให้ผู้มีอำนาจปกครองรัฐ มีอำนาจล้นเหลือในการจัดการกับผู้ที่ฝ่าฝืนได้เป็นอย่างดี กลับกันกับการปกครองแบบกระจายอำนาจ ที่รัฐบาลกลางถ่ายโอนอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีอิสระที่จะกำหนดรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของตน รวมไปถึงการจัดการให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นของตนที่จะดำเนินการในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดการบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดการด้านการคลังของท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้ตรงเป้าหมาย เป็นการที่รัฐบาลกลางสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ เพื่อสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นในแง่ที่เป็นผู้คอยกำกับ ดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามกรอบกฎหมาย แทนที่จะเป็นผู้บังคับบัญชาเหมือนการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

ซึ่งในประเด็นของที่มาโดยทางอื่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ นอกจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น จากการศึกษาพบว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีการใช้วิธีอื่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษเพียงวิธีเดียว นั่นคือ การได้มาซึ่งผู้บริหารในรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่นำมาจากสหรัฐอเมริกา และนำมาใช้กับเมืองพัทยา และประสบผลล้มเหลวดังที่ได้ยกขึ้นกล่าวแล้วข้างต้น สาเหตุของความล้มเหลวในการใช้วิธีการนี้เป็นเพราะด้วยความแตกต่างของรูปแบบรัฐระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม มีรัฐบาลใน 2 ระดับนั่นคือ รัฐบาลในระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลในระดับมลรัฐ ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นการกิจของรัฐบาลมลรัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับรัฐบาลกลาง จึงมีความเป็นอิสระสูง สามารถที่จะสรรหาวิธีการในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างหลากหลาย ซึ่งรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่นิยมใช้ แตกต่างกับประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว รัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการแทรกแซงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจึงมักเกิดขึ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร การนำรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่มีวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในทางอื่น นอกจากการเลือกตั้งของประชาชนมาใช้ จึงไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย พบว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทั่วไป หรือในรูปแบบพิเศษ กฎหมายของประเทศดังกล่าวล้วนแล้วแต่กำหนดว่าให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นเสรีประชาธิปไตยมากที่สุดนั้นคือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

#### วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นมาโดยตลอด ซึ่งในช่วงแรกของการพัฒนานั้นได้ประสบปัญหาเช่นเดียวกับประเทศไทยที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นถูกจำกัดจากการที่รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซง และมีเพียงรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ นั่นคือ รูปแบบ “คอมมูน” (Commune) หรือเทศบาล ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า “เพื่อความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค” ต่อมาได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น จนในปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ประกอบไปด้วยภาค (Region) จังหวัด (Department)

และเทศบาล (Commune) และนอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองส่วนท้องถิ่นในนครปารีส (Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่ง คือ เมืองลียง (Lyon) และเมืองมาร์กเซย (Marseille) ซึ่งมีความแตกต่างจากรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีการแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ แบบทั่วไป และแบบพิเศษ โดยรูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ อบจ., เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. ในส่วนรูปแบบพิเศษ มี 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

จากการศึกษาพบว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความคล้ายคลึงกันกับประเทศไทย ทั้งในเรื่องรูปแบบรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว และที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ต่างกันในส่วนที่มาจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทย ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มาทางอื่นได้

### ประเทศญี่ปุ่น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นตกเป็นผู้แพ้สงคราม ทำให้สหรัฐอเมริกาซึ่งอยู่ฝ่ายชนะสงครามเข้ามาบริหารการปกครองประเทศญี่ปุ่น ต่อมาประเทศญี่ปุ่นได้ยอมรับปฏิญญา Potsdam จากนั้นมาจึงได้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในประเทศญี่ปุ่น สร้างความเปลี่ยนแปลงมากมาย กล่าวคือ

(1) การปฏิรูปทำให้ มีการเพิ่มเติมข้อบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

(2) มีการเปลี่ยนแปลงระบบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ไปเป็นระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

(3) เปลี่ยนแปลงสถานภาพของจังหวัดจากเดิมที่เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในท้องถิ่น กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอิสระในการปฏิบัติงาน และบัญญัติเป็นกฎหมายรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น

(4) เปลี่ยนแปลงสถานภาพของข้าราชการในจังหวัด จากเดิมที่สังกัดส่วนกลางให้ไปสังกัดท้องถิ่น

(5) ปรับเปลี่ยนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจากเดิมที่เป็นการเลือกตั้งโดยทางอ้อม ที่เป็นการเลือกตั้งโดยสมาชิกสภาเทศบาล ให้เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งยกเลิกหรือลดอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีต่อเทศบาล

(6) ปรับเปลี่ยนการรวมกำลังตำรวจเข้าสู่ส่วนกลาง เป็นให้ตำรวจเป็นกิจการของท้องถิ่น และยังมีการปรับเปลี่ยนในด้านอื่นๆ อีกหลายด้าน เช่น การปฏิรูประบบการศึกษาให้ประชาชนเข้าใจ และมีความเป็นประชาธิปไตย และส่งเสริมการกระจายอำนาจให้มากยิ่งขึ้น เป็นต้น

หลังมีการปฏิรูปในครั้งนั้นพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นยังคงประสบปัญหาจากการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ จากนั้นต่อมาได้มีความพยายามปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นอีกหลายครั้ง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2538 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งได้มีการศึกษาวิจัยถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาลกลาง จนในปี พ.ศ. 2542 ประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ยกย่องความเป็นเอกเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งใหญ่ ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ดังต่อไปนี้

(1) มีการยกเลิกระบบการมอบหมายภารกิจ

(2) มีการพิจารณาให้มีการควบคุมการแทรกแซงอำนาจของรัฐบาลกลางในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (3) มีการแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน
- (4) มีการถ่ายโอนอำนาจของรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น
- (5) มีการพิจารณาในเรื่องการบังคับให้ท้องถิ่นจัดตั้งหน่วยงานที่รัฐบาลกลางกำหนด
- (6) มีการปรับปรุงหรือจัดตั้งระบบการปกครองให้มั่นคง

จากการเปลี่ยนแปลงอันเกิดมาจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้จะมีทิศทางไปในทางที่ดีขึ้น แต่ยังคงพบว่าการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นยังคงประสบปัญหาในด้านการคลัง ที่รัฐบาลกลางยังคงควบคุม และไม่ได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นบริหารจัดการ ทำให้การเงินการคลังของท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นเอกเทศอย่างเต็มที่ ซึ่งปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้มีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่อยมา และยังคงยึดถือและส่งเสริมหลักการกระจายอำนาจเป็นสำคัญในพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าประเทศญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกันกับประเทศไทย ทั้งในเรื่องรูปแบบรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยว และที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของประเทศญี่ปุ่นมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ต่างกันในส่วนที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มาทางอื่นได้

### สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีรูปแบบรัฐเป็นแบบรัฐรวม หรือสหพันธรัฐ แตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว สหรัฐอเมริกามีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินใน 3 ระดับ คือ ระดับสหพันธ์(Federal Government) ระดับมลรัฐ (State Government) และระดับท้องถิ่น (Local Government) ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

โดยระดับสหพันธ์ แบ่งอำนาจอธิปไตยเป็น 3 อำนาจ คืออำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ฝ่ายบริหารมีรัฐบาลกลาง ที่มีประธานาธิบดีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

เป็นผู้นำสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติมีรัฐสภาที่ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรที่ทั้งสองสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายตุลาการที่ เรียกว่าศาลสูงซึ่งมาจากการเสนอชื่อของประธานาธิบดีและให้วุฒิสภารับรอง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจที่ในจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องใหญ่ และสำคัญเช่น การผลิตธนบัตร การจัดเตรียมกำลังทหาร การประกาศสงคราม เป็นต้น

ประเด็นหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นสหรัฐอเมริกาที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีโครงสร้างเป็นระบบสองชั้นเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เรียกว่าเคาน์ตี (County) อยู่ชั้นบน ซึ่งเปรียบเสมือนองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทย มีพื้นที่ครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่เรียกว่า ซิตี้(City) ที่อาจเทียบได้กับเทศบาลของประเทศไทย ทาวน์ (Town) หรือทาวน์ชิพ (Township) ที่อยู่ชั้นล่าง ซึ่งทั้งหมดจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่จะถูกควบคุมในทางจารีตประเพณี ด้วยการที่มลรัฐจะตรากฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามสหรัฐอเมริกานั้นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งด้วย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ประเภทดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี 2 สถานะ (consolidate city-county) ที่มีสถานะเป็นทั้งซิตี และ เคาน์ตี ในขณะเดียวกัน มีองค์กรที่ทำหน้าที่สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นร่วมกัน

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดทำบริการสาธารณะเพียงเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เขตโรงเรียน (school districts) ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเรื่องการศึกษาและเขตพิเศษที่จัดทำบริการสาธารณะอื่นเป็นการเฉพาะอย่าง (special districts) เช่น ป้องกันอัคคีภัย จัดหาน้ำ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกับประเทศไทย ในเรื่องรูปแบบรัฐที่สหรัฐอเมริกามีรูปแบบรัฐเป็นรัฐรวม ที่มีรัฐบาลทั้งในระดับสหพันธรัฐ และรัฐบาลระดับมลรัฐ ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกานั้นจะเป็น

ภารกิจของรัฐบาลกลางรัฐ ที่ไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลสหพันธรัฐ ทำให้ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถมาได้หลากหลายวิธี ไม่มีปัญหาการแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง ส่วนประเทศไทยนั้นด้วยมีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความใกล้ชิดกัน ทำให้เกิดปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การแทรกแซงอำนาจจากรัฐบาลกลางเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาพบว่า ด้วยสภาพปัญหาของประเทศไทยที่มีการปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจการบริหาร บ้านเมืองไว้ที่ส่วนกลาง การแก้ปัญหาของพื้นที่ห่างไกลต้องมาตัดสินใจแก้ไขกันที่เมืองหลวง ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีการบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคคล และชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

โดยในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งไม่ไปกระทบความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรไทย และได้มีการนำหลักการกระจายอำนาจเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ นำมาซึ่งมีการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความอิสระ สามารถปกครองตนเองได้ โดยมีการบัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 78 ซึ่งมีใจความว่า

“รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้ พัฒนาเศรษฐกิจ และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ในหมวด 14 การปกครองท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในมาตรา 249-254 รวมจำนวน 6 มาตรา โดยมีความมุ่งหมายว่า ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใส และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานต่างๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้ การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม

#### พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562

กฎหมายนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย “ผู้บริหารท้องถิ่น” ตามความในมาตรา 4 ของกฎหมายนี้นั้น หมายความว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่น และมีสิทธิเลือกตั้ง หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

ทั้งนี้ มาตรา 10 กำหนดให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครได้ไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพึงมีในเขตเลือกตั้ง และการเลือกตั้งให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

กฎหมายนี้มีการกำหนดสาระสำคัญในเรื่อง หน้าที่และอำนาจการจัดการเลือกตั้ง กำหนดระยะเวลาการจัดการเลือกตั้ง การประกาศให้มีการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้ง การตรวจสอบการเลือกตั้งและการฟ้องคดี และบทกำหนดโทษ



ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น อาทิเช่น กรณีผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างขัดขวาง หน่วยงานไม่ให้ความสะดวกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือลูกจ้าง มีความผิดฐานขัดขวางหน่วยงาน หน่วยงานไม่ให้ความสะดวกในการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

โดยในส่วนของ การดำเนินการเลือกตั้งนั้น ได้มีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดครอบคลุมตั้งแต่ในเรื่อง ผู้ดำเนินการเลือกตั้ง คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย เขตเลือกตั้ง หน่วยเลือกตั้ง และที่เลือกตั้ง การรับสมัครเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การออกคะแนนเสียง ค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง ระยะเวลาการออกเสียงลงคะแนนและการไปลงคะแนน การเสียสิทธิเนื่องจากการไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ตลอดไปจนถึงการนับคะแนนเลือกตั้งและการประกาศผลการเลือกตั้ง เป็นการกำหนดกฎหมายให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปด้วยความถูกต้องเป็นธรรม และยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตย

### อภิปรายผล

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในการศึกษาครั้งนี้ สรุปได้ว่าปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” นั้น อาจเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจรัฐ หรือผู้หวังประโยชน์โดยมิชอบใช้เป็นวิธีการแสวงหาประโยชน์ในทางทุจริตได้ อันเป็นการตรากฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้ใดผู้หนึ่งมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ขัดกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ที่มุ่งหมายให้การตรากฎหมายนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างความไม่ชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านตัวบทกฎหมาย

ด้วยประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นชัดว่าในแต่ละสมัย ผู้มีอำนาจปกครองประเทศส่วนใหญ่ มักจะเข้ามาแทรกแซงการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับประเทศไทยมีความเป็นรัฐเดี่ยว ที่รัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการยากที่จะป้องกันการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐได้ ดังนั้นแม้จะมีการบัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมาโดยวิธีอื่นได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่า จะไม่มีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐอีก

ส่วนที่มาโดยทางอื่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนอกจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น พบว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีการใช้วิธีอื่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมาแล้ว นั่นคือ การได้มาซึ่งผู้บริหารในรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่นำต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา มาใช้กับเมืองพัทยา ซึ่งประสบผลล้มเหลว สาเหตุของความล้มเหลวในการใช้วิธีการนี้เป็นเพราะ ด้วยความแตกต่างของรูปแบบรัฐระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ที่สหรัฐอเมริกาเป็นรัฐรวม มีรัฐบาลใน 2 ระดับนั่นคือ รัฐบาลในระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลในระดับมลรัฐ ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นภารกิจของรัฐบาลมลรัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับรัฐบาลกลาง จึงมีความเป็นอิสระสูง สามารถที่จะสรรหาวิธีการในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างหลากหลาย ซึ่งรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) นั้นเป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่นิยมใช้ แตกต่างกับประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว ซึ่งรัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ปัญหาการแทรกแซงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจึงมักเกิดขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร การนำรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่มีวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในทางอื่น นอกจากการเลือกตั้งของประชาชนมาใช้ จึงไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย พบว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทั่วไป หรือในรูปแบบพิเศษ กฎหมายของประเทศดังกล่าวล้วนแล้วแต่กำหนดว่าให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นเสรีประชาธิปไตยมากที่สุด นั่นคือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นไปความมุ่งหมายในการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นของประชาชน เพื่อประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การตรากฎหมายในลำดับต่อมา เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 ที่มีการบัญญัติให้ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสอง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ยังเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการทำให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เป็นวิธีที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตย ในขณะที่วิธีอื่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในปัจจุบันยังมีความไม่แน่นอน และยังไม่มียุทธศาสตร์ใดที่จะป้องกันปัญหาการแทรกแซงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจากผู้มีอำนาจรัฐ หรือผู้หวังประโยชน์ในทางมิชอบได้

จึงทำให้เห็นได้ว่าวิธีการเลือกตั้งโดยประชาชน เป็นวิธีที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุด ในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในปัจจุบัน

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากหัวข้อปัญหาในการศึกษาครั้งนี้ สรุปได้ว่าปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” นั้น อาจเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจรัฐ หรือผู้หวังประโยชน์โดยมิชอบใช้เป็นวิธีในการแสวงหาประโยชน์ในทางทุจริตได้ อันเป็นการตรากฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้หนึ่งมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ขัดกับทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา ที่มุ่งหมายให้การตรากฎหมายนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม อันอาจกล่าวได้ว่า เป็นการสร้างความไม่ชอบธรรมทางประชาธิปไตยผ่านตัวบทกฎหมาย

ด้วยประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยที่ผ่านมา ได้แสดงให้เห็นชัดว่าในแต่ละสมัย ผู้มีอำนาจปกครองประเทศส่วนใหญ่ มักจะเข้ามาแทรกแซงการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับประเทศไทยมีความเป็นรัฐเดี่ยว ที่รัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการยากที่จะป้องกันการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐได้ ดังนั้นแม้จะมีการบัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมาโดยวิธีอื่นได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น ก็ไม่อาจเป็นหลักประกันได้ว่า จะไม่มีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจรัฐอีก

ส่วนที่มาโดยทางอื่นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนอกจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น พบว่าในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเคยมีการใช้วิธีอื่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษมาแล้ว

นั่นคือ การได้มาซึ่งผู้บริหารในรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่นำต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา มาใช้กับเมืองพัทยา ซึ่งประสบผลล้มเหลว สาเหตุของความล้มเหลวในการใช้วิธีการนี้เป็นเพราะ ด้วยความแตกต่างของรูปแบบรัฐระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ที่สหรัฐอเมริกามีรัฐบาลใน 2 ระดับนั่นคือ รัฐบาลในระดับสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลในระดับมลรัฐ ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งคู่ ทั้งนี้ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเป็นภารกิจของรัฐบาลมลรัฐ องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความสัมพันธ์ใดๆ กับรัฐบาลกลาง จึงมีความเป็นอิสระสูง สามารถที่จะสรรหาวิธีการในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองได้อย่างหลากหลาย ซึ่งรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) นั้นเป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ส่วนใหญ่นิยมใช้ แตกต่างกับประเทศไทยที่เป็น รัฐเดี่ยว ซึ่งรัฐบาลกลางยังคงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ปัญหาการแทรกแซงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจึงมักเกิดขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร การนำรูปแบบผู้จัดการเมือง (City manager) ที่มีวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในทางอื่น นอกจากการเลือกตั้งของประชาชนมาใช้ จึงไม่เหมาะสมกับประเทศไทย

ทั้งนี้จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีรูปแบบรัฐเป็นรัฐเดี่ยว เช่นเดียวกับประเทศไทย พบว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบทั่วไป หรือในรูปแบบพิเศษ กฎหมายของประเทศดังกล่าวล้วนแล้วแต่กำหนดมาให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้วิเคราะห์ได้ว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่เหมาะสม และสอดคล้องกับความเป็นเสรีประชาธิปไตยมากที่สุด นั่นคือ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นไปความมุ่งหมายในการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นของประชาชน เพื่อประชาชน ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ส่งผลให้การตรากฎหมายในลำดับต่อมา เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 6 พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2562 ที่มีการบัญญัติให้ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสอง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาจากการเลือกตั้งของประชาชน อีกทั้ง พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ยังเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการทำให้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เป็นวิธีที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักประชาธิปไตย ในขณะที่วิธีอื่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในปัจจุบันยังมีความไม่แน่นอน และยังไม่มีความรับประกันใดที่จะป้องกันปัญหาการแทรกแซงอำนาจการปกครองท้องถิ่นจากผู้มีอำนาจรัฐ หรือผู้หวังประโยชน์ในทางมิชอบได้

จึงทำให้เห็นได้ว่าวิธีการเลือกตั้งโดยประชาชน เป็นวิธีที่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยมากที่สุด ในการได้มาซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในปัจจุบัน

#### ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาได้ค้นพบถึงปัญหาที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 252 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไข โดยมีเหตุผลเป็นข้อสนับสนุน ดังนี้

#### ด้านกฎหมาย

1. เห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 252 ในส่วนของที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากเดิมที่อาจมาจากวิธีการอื่นได้ ให้มาจากการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว และอาจมีการวางหลักการทั่วไปเพื่อส่งเสริมอำนาจของท้องถิ่น เช่น ห้ามรัฐบาลแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น

2. ให้มีการบัญญัติขยายความ ความเป็นรัฐเดี่ยวที่ปรากฏในมาตรา 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความเป็นรัฐเดี่ยว ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ และให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง โดยนำ การกระจายอำนาจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น มาเป็นแนวทางในการพัฒนา ที่ไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ตาม ความในมาตรา 1

3. ควรให้มีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รับรองให้ประชาชนสามารถลงประชามติกำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของตนได้ ตามหลักประชาธิปไตย

4. เห็นควรสนับสนุนให้กฎหมายกระจายอำนาจมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดทำใน ลักษณะของประมวลกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไว้ในที่เดียวกัน เพื่อให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย อันจะทำให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มากขึ้น และรู้จักที่จะรักษาสิทธิและหน้าที่ของตน

#### ด้านนโยบาย

1. เห็นควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นรูปธรรม เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละแห่ง

2. ในการวิจัยครั้งต่อไป เห็นควรให้มีการศึกษาในเรื่องการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 เพื่อพัฒนาความรู้ ความคิด และความก้าวหน้าของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไป

#### เอกสารอ้างอิง

##### 1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. (2562). **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง**

**ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ไททัศน์ มาลา. (2560). 120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560) พัฒนาการและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของรัฐ ไทย, วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2560).

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์. (2565). หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด สังคมศาสตร์ปริทรรศน์.**

วันสนันท์ ศิริรัตนะ. (2560). **ธรรมาภิบาล: พลังขับเคลื่อนระบบราชการ 4.0.** รายงานสืบเนื่องจากการประชุมวิชาการ ระดับชาติ ครั้งที่ 4 สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่าน.

วุฒิสาร ตันไชย. (2558). **ดุลอำนาจรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน: การกระจายอำนาจและการบริหาร ท้องถิ่น.**

กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2565). **การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2562). **แนวคิดว่าด้วยกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม: มุมมองเชิงลบและเชิงบวก,** มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี.