

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องความจำเป็นในการมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ผู้ศึกษาได้ศึกษาวรรณกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบและเอกสารต่างๆ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ
2. การปกครองและการบริหารท้องถิ่น
3. เทศบาล
4. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การกระจายอำนาจ

หลักของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น คือ การที่ต้องมีการกระจายอำนาจ การปกครองของรัฐไปสู่ท้องถิ่น มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งหลักของการกระจายอำนาจนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้อธิบายแนวคิดของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้คือ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 4) อธิบายว่า การกระจายอำนาจการปกครองหมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจบางประการให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชนแทนราชการบริหารส่วนกลาง โดยองค์การท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย หลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1. องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลและเป็นเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้งมีเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วย
2. องค์การบริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะการขาดอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

โดยต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่ตลอดเวลา องค์การนั้นย่อมไม่ผิดไปจากหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงตัวแทนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคเท่านั้น อย่างไรก็ตามอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป เพราะอำนาจอิสระที่มากเกินไปอาจทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจกระทำได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิ การออกไปใช้สิทธิเลือกผู้บริหารของตน การรับสมัครรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนท้องถิ่นหรือการมีส่วนร่วมในการติดตามควบคุม กำกับและดูแลการทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกเข้าไป เป็นต้น

อุทัย หิรัญโต (2526: 81) อธิบายว่า การกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง คือการโอนหรือโยกย้ายอำนาจหน้าที่จากส่วนกลางหรือศูนย์กลางการปกครองของรัฐ ไปสู่ท้องถิ่น สำหรับในด้านกฎหมายนั้นการกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจบางอย่างให้กับองค์การอื่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประการด้วยตนเอง โดยมีอำนาจอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรืออภินัยหนึ่งก็คือ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการ ในการปกครองให้แก่องค์การการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง หลักการนี้เป็นการลดอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางในการปกครองท้องถิ่นลง เพราะมีการมอบอำนาจบางส่วนให้องค์การปกครองท้องถิ่น อันประกอบไปด้วยการได้รับเลือกจากประชาชน ให้เข้าบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจะไม่เข้าไปอำนวยการหรือบังคับบัญชาโดยตรงแต่จะทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลเท่านั้น

นราลักษณ์ โฆษิตณรงค์ (2545: 4) อธิบายว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญ คือเป็นการโอนอำนาจปกครองจากส่วนกลางไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น การจัดการบริหารแบบเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

รศ.ดร. รัตน์ เสริมพงศ์ (2546 ก: 52) สรุปเงื่อนไขการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเพียงใดขึ้นอยู่กับ 2 เงื่อนไข ดังนี้

1. นโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาล เป็นเงื่อนไขที่สำคัญมาก พื้นฐานนโยบายด้านอำนาจมีที่มาจากความคิด ความเชื่อและอุดมการณ์ทางการเมือง ประกอบกับสถานการณ์และ

สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในเรื่องใดบ้าง หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบเน้นความสำเร็จของรัฐมากกว่าปัจเจกชนหรือมีสถานการณ์ที่จำเป็นต้องมุ่งเน้นการรักษาความมั่นคงของชาติ ก็มักจะรวมอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด ในทางตรงกันข้าม หากมีพื้นฐานความเชื่อแบบเน้นความสำคัญของปัจเจกชน ประกอบกับมีบรรยากาศทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่เหมาะสม สอดคล้องกับการปกครองแบบประชาธิปไตย ก็มีแนวโน้มที่รัฐบาลจะมีนโยบายการกระจายอำนาจสูง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางขึ้น

2. ความพร้อมของท้องถิ่น เป็นอีกเงื่อนไขที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารในท้องถิ่นของตน การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชน อันหมายถึงประชาชนในท้องถิ่นจะต้องทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นของตนเอง แตกต่างจากการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการปกครองโดยรัฐบาล ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่รัฐบาลส่งมาปฏิบัติงาน การที่ท้องถิ่นจะปกครองตนเองและบริหารงานของตนเองนั้น จำเป็นที่ท้องถิ่นจะ ต้องมีความพร้อมพอสมควร เช่นความพร้อมด้านการเงิน ความรู้ความสามารถของบุคลากร เป็นต้น ท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถที่เพียงพอที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้อย่างมีคุณภาพ มิฉะนั้นอาจเกิดผลเสียต่อประชาชนและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมและประเทศชาติด้วย ท้องถิ่นที่มีความพร้อมและขีดความสามารถสูง ประชาชนมีการศึกษา มีอาชีพมั่นคง มีรายได้ดี เข้าใจและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย และมีความรับผิดชอบต่อสังคมและมีกิจกรรมส่วนร่วมทางการเมือง ย่อมสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมที่จะได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีอำนาจ หน้าที่อย่างกว้างขวาง

2. การปกครองและการบริหารท้องถิ่น

ในส่วนของการปกครองและการบริหารท้องถิ่นนั้น ได้มีนักวิชาการหลายท่านอธิบายถึงแนวคิด ความหมาย และลักษณะของการปกครองและการบริหารท้องถิ่น ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 7) เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศ จะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุด เพื่อให้้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงและเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง มาปฏิบัติในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและตรงเป้าหมาย

William A. Robson (1953 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 10) ได้อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organizations) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

Lockard (อ้างใน วิทยา นภาศิริกุล 2523: 11) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นคือ องค์การสาธารณะที่มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารนโยบายสาธารณะต่างๆ ในขอบเขตจำกัด ภายในพื้นที่เล็กๆ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรองจากการปกครองส่วนภูมิภาคหรือรัฐบาลแห่งชาติ

Montagu (1984 อ้างใน โกวิทย์ พวงงาม 2544: 20) อธิบายว่า เป็นการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

รศ.ดร. รัตนะ เสริมพงศ์ (2547 : 60) อธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การบริหารท้องถิ่นเป็นภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี เป็นต้น
2. การบริหารท้องถิ่นเป็นกระบวนการหรือกรรมวิธีในการนำเอาการตัดสินใจและนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ รวมทั้งการนำกฎหมายที่ท้องถิ่นกำหนดไปบังคับใช้ในเขตท้องถิ่นด้วย นโยบายและกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของท้องถิ่น กำหนดขึ้น โดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของท้องถิ่น
3. การบริหารท้องถิ่นเป็นการผสมผสานความรู้ความสามารถทางการบริหารกับความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นและหลักเหตุผล การดำเนินการบริหารจะต้องคำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนความเสมอภาค และความยุติธรรมในสังคมด้วย

4. การบริหารท้องถิ่น เป็นการนำเอาทรัพยากรทางการบริหารของท้องถิ่น อันได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์และการจัดการ มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุเป้าหมายในการ แก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

3. เทศบาล

3.1 ความหมายของเทศบาล

สมบูรณ เดชสมบูรณสุข (2548:1) อธิบายความหมายของเทศบาลว่า เทศบาลคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของราชการไทย ถือกำเนิดในสมัยพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) ผู้ซึ่งทรงริเริ่มและแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์กร ปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดย คณะราษฎร พ.ศ. 2475 ขึ้น ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลที่คิดเตรียมการไว้ก็ยังไม่ได้ออกมาใช้บังคับ ต่อมาได้มีการตรากฎหมายท้องถิ่นขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ชื่อพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กฎหมายฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายในการมอบอำนาจ การปกครองตนเอง ให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองและต้องการให้เทศบาล เป็นสถาบันเรียนรู้การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็น ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมแล้วขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งในขณะนั้น มีจำนวน 35 แห่งเพื่อดำเนินการเทศบาล ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเทศบาล หลายครั้งหลายหน กล่าวคือ มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นตามลำดับ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในมาตรา 7 ว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่น นั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนครตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ยังได้อธิบายถึงเทศบาลประเภทต่างๆ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้น เป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 9)
2. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่น ชุมชนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้อง ทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ประกาศ กระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 10)

3. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11)

3.2 วิวัฒนาการของเทศบาล

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539: 90) อธิบายถึงวิวัฒนาการของเทศบาลว่า ความคิดที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเมื่อ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ.2470 มีนายอาร์ ดี เครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการเป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการนี้เรียกว่า คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย มีหน้าที่ศึกษาดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆ ในพระราชอาณาจักรและในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้ง การประชาธิปไตยหรือเทศบาล (Municipality) เสนอรัฐบาล หลังจากนั้นจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เสนอให้ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณา แล้วจึงเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาก่อนที่จะส่งไปให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา แต่ไม่ได้มีการประกาศเป็นพระราชบัญญัติจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475

รศ.ดร. รัตนะเสริมพงศ์ (2546 ข: 12) ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของเทศบาลไว้ว่า ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาลทั่วทั้งประเทศ แต่ปรากฏว่าการดำเนินการมีปัญหาอุปสรรค ทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายใหม่หลายครั้ง เพื่อปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างและวิธีการบริหารงานให้เหมาะสม ในการประกาศพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะจัดตั้งเทศบาลชั้นหนึ่งชั้นใด คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ โดยจะยกฐานะตำบลต่างๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด แต่การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปอย่างยากลำบากและเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นมาแล้ว แต่ละแห่งก็ประสบกับปัญหาอุปสรรคนานัปการ รัฐบาลต้องประกาศยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ถึง 3 ครั้ง ใน พ.ศ. 2481 พ.ศ. 2486 และพ.ศ. 2496 เพื่อแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากในการบริหารงานของเทศบาล

3.3 โครงสร้างของเทศบาล

3.3.1 โครงสร้างหลักของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12

พ.ศ. 2546) กำหนดไว้ในมาตรา 14 ว่าองค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามจำนวนดังต่อไปนี้ (มาตรา 15)

1. สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบสองคน
2. สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสิบแปดคน
3. สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนยี่สิบสี่คน

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 48 ทวิ) นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาล ตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังนี้ (มาตรา 48 อัญญา)

1. เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสองคน
2. เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามคน
3. เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสี่คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสองคน ในกรณีเทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินสามคน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกินห้าคน

3.3.2 โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล

รศ.ดร. รัตนเสริมพงศ์ (2547: 114) อธิบายว่า การแบ่งส่วนราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะจัดแบ่งใน 2 ลักษณะคือ การแบ่งส่วนราชการตามภารกิจ และการแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่

1. การแบ่งส่วนราชการตามภารกิจ เป็นการแบ่งส่วนราชการตามภารกิจ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น ส่วนราชการพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป คือ สำนักหรือสำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักหรือส่วนการคลังหรือกองคลังและสำนักหรือส่วนโยธาหรือกองช่าง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะจัดองค์การโดยแบ่งเป็น 3 ส่วนราชการนี้เป็นหลักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากกว่า ก็จะมีส่วนราชการอื่นเพิ่มขึ้นมา แล้วแต่ประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้สำหรับองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่จะมีการจัดส่วนราชการเพิ่มมากขึ้น ในทุกองค์กร เพื่อรองรับภารกิจที่เกิดจากการกระจายอำนาจ

2. การแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่ เป็นการแบ่งส่วนราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเขตพื้นที่รับผิดชอบ การแบ่งส่วนราชการในลักษณะนี้ จะมีเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางมาก เช่น กรุงเทพมหานคร แบ่งส่วนราชการเป็นเขตตามเขตพื้นที่ต่างๆ รวม 50 เขต นอกจากนั้น เมืองพัทยาและเทศบาลขนาดใหญ่บางแห่ง ก็มีการแบ่งส่วนราชการเป็นแขวง

การจัดโครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลตำบลบ้านสร้าง อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี มีการจัดแบ่งหน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักปลัดเทศบาล
2. กองคลัง
3. กองการศึกษา
4. กองช่าง
5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
6. กองวิชาการและแผนงาน
7. กองสวัสดิการสังคม

3.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ในส่วนที่ 3 มาตรา 49-57 โดยจำแนกหน้าที่ของเทศบาลออกเป็น 2 ลักษณะคือ หน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล และกิจการที่เทศบาลอาจจัดทำ

สำหรับเทศบาลตำบล ได้มีการกำหนดหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องทำไว้ในมาตรา 50 ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
 9. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
- ส่วนกิจการที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำในเขตเทศบาล ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 51

ดังนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของเทศบาลไว้ในมาตรา 16 โดยให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรง
มหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและ
รักษาความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน
31. จาการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ
ประกาศกำหนด

4. กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

4.1 กำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้กำนันเป็นผู้ปกครองตำบล โดยให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้น ทำการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ตนเห็นว่ามี ความเหมาะสมขึ้นเป็นกำนันจำนวนหนึ่งคน ทำหน้าที่ปกครองดูแลและเป็นหัวหน้าในตำบลของตน

รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 ค: 230) ได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน โดยถอดความมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 34-42 ดังนี้

1. กำนันมีอำนาจหน้าที่ตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล ว่ากล่าว ราษฎรให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุจริตของราษฎรในตำบล รับกิจทุกข์สุขของราษฎรในตำบลขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ และรับข้อ ราชการมาประกาศให้ราษฎรทราบ ตลอดจนปฏิบัติภารกิจต่างๆ ที่กฎหมายกำหนด
2. กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยมีหน้าที่แจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เมื่อทราบข่าวหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย จับผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่ากระทำความผิด ตลอดจนให้ความร่วมมือในการดำเนินการจับ คั้น ยึด อาัยดและการชันสูตร
3. กำนันมีหน้าที่รายงานให้ทางอำเภอทราบในกรณีที่ราษฎรมีเหตุทุกข์ร้อนหรือ เกิดเรื่องราวที่ผิดปกติขึ้นในตำบล
4. กำนันมีอำนาจเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกมาผู้ติดตามจับผู้ร้าย ติดตาม ของกลาง ดับเพลิง หรือช่วยอย่างอื่น ในกรณีที่เกิดจลาจล ปล้น ฆ่า ชิงทรัพย์ เพลิงไหม้ หรือเกิดเหตุร้ายต่างๆ
5. กำนันมีหน้าที่ดูแลคนเดินทางให้มีที่พักตามสมควรและช่วยเหลือผู้ที่เดินทางไปทำหน้าที่ราชการในเรื่องคนนำทาง พาหนะ เสบียงอาหารตามที่จะทำได้
6. กำนันมีหน้าที่ตรวจตราและจัดการบำรุงรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ใน ตำบล เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ เป็นต้น
7. กำนันมีหน้าที่รักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบล นั้นและคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน
8. กำนันมีหน้าที่ทำบัญชีสิ่งของซึ่งต้องเสียภาษีอากรและนำราษฎรไปเสียภาษี อากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

4.2 ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกราษฎรที่ตนเห็นว่าเหมาะสมขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ปกครองดูแล เป็นหัวหน้าในหมู่บ้านของตน

รศคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ (2546 ค: 230) ได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน โดยถอดความมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 34-42 ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน
2. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่แจ้งกำนันและนายอำเภอ ในกรณีที่เกิดความทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล
3. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่แจ้งประกาศหรือคำสั่งของรัฐบาลให้ลูกบ้านทราบ
4. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนเองและคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ
5. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่แจ้งเหตุการณ์ที่ผิดปกติในหมู่บ้านให้กำนันนายตำบลของตนทราบ
6. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตรวจตราไถ่ถามคนจร ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน
7. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ คัดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางคืน คับเพลิงหรือช่วยเหลืออย่างอื่นในกรณีกลางดล ฆ่า คีชิง ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้หรือมีเหตุร้ายอื่น
8. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจเรียกลูกบ้านมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน กรณีที่ได้เห็นลูกบ้านแสดงความอาชวาทมาคร้ายหรือเป็นคนจรจัดไม่ทำมาหาเลี้ยงชีพ ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันต่อไป
9. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือแบบแผนของทางราชการ
10. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และการกระทำในเวลารบ
11. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่อบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ซึ่งอาจเรียกราษฎรมาประชุมได้เป็นครั้งคราวตามสมควร

12. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม
13. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร
14. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจสั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการบำบัดป้องกันสาธารณภัยที่เกิดขึ้น โดยฉุกเฉินและช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย
15. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดไม่ให้ติดต่อลูกหลานไป
16. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกสุขลักษณะ
17. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน
18. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ
19. ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่กระทำความดีเป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการแนะนำ
20. ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา โดยมีหน้าที่แจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเมื่อทราบข่าวหรือสงสัยว่ามีการทำผิดกฎหมาย จับผู้กระทำความผิดหรือสงสัยว่ากระทำความผิด ตลอดจนให้ความร่วมมือในการดำเนินการจับ ค้นและยึดของกลาง

4.3 กำนันและผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาล

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 61 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล สารวัตรกำนัน เป็นพนักงานของเทศบาล อยู่ในความบังคับบัญชาของคณะกรรมการตำบล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 มาตรา 4 กำหนดว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในท้องถื่นนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคก่อน ให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนั้นในมาตรา 39 ยังได้บัญญัติให้เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2547 หรือกฎหมายอื่นด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่า

ด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในท้องถิ่นนั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคก่อน ให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 4 กำหนดไว้ว่าเมื่อพ้นกำหนดเวลา 1 ปีนับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ในมาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา 4 เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย” พบว่าในเรื่องความสัมพันธ์ของเทศบาลกับองค์กรภายนอกนั้น มักเกิดปัญหาขึ้นเสมอในการติดต่อประสานงานระหว่างเทศบาลกับองค์กรภายนอกเทศบาล สำหรับองค์กรภายนอกที่มักเกิดปัญหากับเทศบาลในการติดต่อกิจการงานต่างๆ ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ซึ่งกระทบกระเทือนต่อประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

ปธาน สุวรรณมงคล และอิสระ สุวรรณผล (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยการบริหารการปกครองที่เกิดขึ้นในอดีต ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทยว่าจะมีลักษณะเช่นใดในแนวโน้มของอนาคตที่จะเกิดขึ้น คือแนวโน้มของภารกิจหลักของรัฐจะมีการจำแนกแจกแจงมากขึ้น โดยที่รัฐไม่อาจรวมกิจกรรมต่างๆ ไว้ดำเนินการเองได้

แนวโน้มของความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ จะหลากหลายมากขึ้น ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม และแนวโน้มความตื่นตัวของประชาชน ที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเพิ่มขึ้น การบริหารงานของรัฐในอนาคตจะต้องให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง ไปสู่ท้องถิ่นแทนการกระจุกตัวรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง ทั้งนี้เพื่อให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ปิยะนุช เงินคล้าย (2540) ได้เสนอรายงานการวิจัยเรื่องการสำรวจทัศนคติและความพร้อมของ ประชาชนต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งผลการวิจัยชี้สรุปได้ว่า ประชาชนสนใจและมีความพร้อมเกี่ยวกับเรื่องใกล้ตัวมากที่สุด เช่น สนใจปรับปรุงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน สนใจสภาพตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีบางประเภท จึงกล่าวได้ว่าประชาชนมีความพร้อมสูง และเข้าใจผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมใกล้ตัว และรู้จักเรียงลำดับความ สำคัญของเรื่อง ส่วนด้านความพอใจต่อสภาพการกระจายอำนาจกับความ ต้องการให้มีการกระจายอำนาจนั้นประชาชนยังคงให้ความสนใจและพอใจกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ปัจจุบันมากกว่าการที่จะ ต้องเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ขณะเดียวกันประชาชนยังมุ่งปรเมิณการทำงานของผู้นำท้องถิ่นใกล้ตัวคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน นายกเทศมนตรี เป็นต้น ซึ่งความพร้อมของประชาชนเป็นตัวบ่งชี้ว่าประชาชนที่มีความพร้อมสูงต้องการเลือกผู้นำท้องถิ่นทุกระดับ และยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นต้องการให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง