# ภาค 4 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

## บทที่ 18 การปกครองส่วนท้องถิ่น (ตอนที่ 1)

## องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล

### บทนำ: ความหมาย หลักการ และพัฒนาการ

**การปกครองส่วนท้องถิ่น** คือการจัดระเบียบการปกครองตามหลัก **การกระจายอำนาจ (Decentralization)** ที่ **รัฐ/รัฐบาลกลางมอบอำนาจ** ให้ประชาชนในท้องถิ่น **ปกครองตนเอง** และ **จัดบริการสาธารณะบางอย่าง** ให้ตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ **ภายใต้กรอบกฎหมาย** เกิดเป็น **สภาพการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (Local Self-Government)**

ประเทศที่ยึด **อุดมการณ์ประชาธิปไตย** มุ่ง **กระจายอำนาจ** ให้ประชาชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมปกครองและให้บริการสาธารณะตาม **ประโยชน์ของท้องถิ่นจริง** ส่งผลให้ **ท้องถิ่นและประเทศ** เจริญทั้งการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม และยังเป็น **สถาบันฝึกประชาธิปไตยเชิงปฏิบัติ** จึงกล่าวได้ว่า **ท้องถิ่นเป็นรากฐาน** ของระบอบประชาธิปไตย

#### ลักษณะ/หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. เป็นการปกครอง **ชุมชน/ท้องถิ่น** ระดับฐานล่าง รองจาก **ส่วนภูมิภาค** และ **ส่วนกลาง** จึงยังอยู่ภายใต้ **การกำกับ/ควบคุมดูแล** ของสองระดับนั้น **เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐโดยรวม**
2. มี **นิติบุคคลท้องถิ่น** แยกจากรัฐบาลกลาง—มี **รายได้ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของตนเอง** และโดยทั่วไปจัดองค์กรเป็น **สองฝ่าย**: ฝ่ายบริหาร (คณะผู้บริหาร/ผู้บริหารท้องถิ่น) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น) ทั้งนี้รูปแบบการจัดอาจ **ปรับให้เหมาะสม** กับสภาพของแต่ละท้องถิ่น
3. **มาจากการเลือกตั้ง**—ฝ่ายบริหาร/นิติบัญญัติท้องถิ่น **ทั้งหมดหรือบางส่วน** มาจาก **คะแนนเสียงของประชาชน** เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมตาม **ครรลองประชาธิปไตย** และ **ต้องเลือกตั้งตามกำหนดเวลา** ที่กฎหมายวางไว้
4. ต้องมี **อิสระในการดำเนินกิจการ (Autonomy)** ใน **ขอบเขตกฎหมาย** ใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง **ส่วนกลางทำหน้าที่กำกับเท่าที่จำเป็น** เพื่อไม่ให้กระทบ **สาระสำคัญของการปกครองตนเอง** ทั้งนี้อิสระต้อง **มีขอบเขต** เพื่อไม่กระทบ **เอกภาพของรัฐ**

#### พัฒนาการโดยสังเขป

เริ่มใช้ในสมัย **รัชกาลที่ 5** ตั้ง **สุขาภิบาลกรุงเทพฯ (ร.ศ. 116)** แล้วทดลอง **สุขาภิบาลท่าฉลอม (ร.ศ. 124)** ต่อมา **พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง (ร.ศ. 127)** ขยายทั่วประเทศ หลัง **พ.ศ. 2475** มี **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476** และตามมาอีกหลายกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ตาม **ความเหมาะสมและสภาพท้องถิ่น** แต่ละรูปแบบมีกฎหมายกำหนด **การจัดตั้ง องค์กร/การบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้ การควบคุม** ไว้อย่างเฉพาะ

### กรอบรัฐธรรมนูญ—หลักใหญ่เกี่ยวกับท้องถิ่น (สรุปสาระสำคัญ)

1. ภายใต้หลักว่า **ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกมิได้** รัฐต้อง **ให้อิสระแก่ท้องถิ่น** ตาม **เจตนารมณ์การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น**
2. **ท้องถิ่นที่มีลักษณะปกครองตนเองได้** ย่อมมีสิทธิถูกจัดตั้งเป็น **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)** การกำกับดูแลจากส่วนกลาง **ทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย** เพื่อ **ประโยชน์ประชาชน/ประเทศส่วนรวม** และ **ต้องไม่กระทบสาระของการปกครองตนเอง**
3. อปท.มี **ความเป็นอิสระ** ในการกำหนด **นโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง** และมี **อำนาจหน้าที่เฉพาะตน** การกำหนดภารกิจระหว่างรัฐ–อปท. และ **ระหว่างอปท.ด้วยกัน** ทำโดยกฎหมาย **มุ่งกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง** ต้องมีกฎหมาย **แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ** ครอบคลุมอย่างน้อย (ก) **กำหนดภารกิจบริการสาธารณะ** ระหว่างกัน (ข) **จัดสรรภาษีและอากร** โดยคำนึงภาระหน้าที่ (ค) **ตั้งคณะกรรมการร่วม** (รัฐ–อปท.–ผู้ทรงคุณวุฒิ) **จำนวนเท่ากัน** เพื่อพิจารณา **กำหนด/ทบทวน** ภารกิจและการจัดสรร **อย่างน้อยทุก 5 ปี** เมื่อ ครม.เห็นชอบและรายงานรัฐสภาแล้ว **จึงมีผลใช้บังคับ**
4. อปท.ต้องมี **สภาท้องถิ่น** และ **คณะผู้บริหาร/ผู้บริหารท้องถิ่น**—สมาชิกสภามาจาก **การเลือกตั้ง** ผู้บริหารมาจาก **การเลือกตั้งโดยตรง** หรือ **ความเห็นชอบของสภา** ใช้ **บัตรลับและลงคะแนนโดยตรง** วาระ **คราวละ 4 ปี** ผู้บริหาร **ห้าม** ดำรงตำแหน่ง **ข้าราชการ/พนักงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ/ท้องถิ่น** ที่มีเงินเดือนประจำ
5. **ถอดถอนโดยประชาชน**—ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง **ไม่น้อยกว่า 3/4 ของผู้มาลงคะแนน** เห็นว่าผู้ใดไม่เหมาะสม **ให้พ้นจากตำแหน่ง** โดยต้องมีผู้มาลงคะแนน **ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง** ของผู้มีสิทธิทั้งหมด
6. **เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น**—ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง **ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง** ในอปท.หนึ่ง สามารถ **เข้าชื่อร้องขอ** ให้สภาพิจารณาออกข้อบัญญัติได้ โดยต้อง **แนบร่างข้อบัญญัติ** มาพร้อมคำร้อง
7. **งานบุคคลท้องถิ่น**—การแต่งตั้ง/ให้พนักงาน–ลูกจ้างพ้นตำแหน่ง ต้องเป็นไปตาม **ความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น** และต้องได้ความเห็นชอบจาก **คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น** (ประกอบด้วย **รัฐ–อปท.–ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่ากัน**) การโยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน ลงโทษ เป็นไปตาม **กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**
8. อปท.มีหน้าที่ **บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี** และ **จัดการศึกษา/อบรม/ฝึกอาชีพ** ตามความเหมาะสม โดย **ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ**
9. เพื่อ **ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม** อปท.ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างน้อยครอบคลุม **(1) การจัดการ/บำรุงรักษา/ใช้ประโยชน์ทรัพยากรในพื้นที่ (2) การร่วมดูแลทรัพยากรนอกพื้นที่ เมื่ออาจกระทบการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ (3) การร่วมพิจารณาโครงการนอกพื้นที่ที่อาจกระทบสิ่งแวดล้อม/สุขภาพของคนในพื้นที่**

### รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย (ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534)

1. **องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)**
2. **เทศบาล**
3. **กรุงเทพมหานคร** (ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)
4. **เมืองพัทยา** (ราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)
5. **องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)**

เดิม “สุขาภิบาล” **ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด** แล้ว (พฤษภาคม 2542) จึงไม่มีการตั้งสุขาภิบาลใหม่อีก

## 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

**อบจ.** เกิดโดย **พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498** มุ่ง **พัฒนาพื้นที่นอกเขตเทศบาล** ให้เจริญขึ้น ปัจจุบันใช้ **พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540** กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ อำนาจ และการบริหาร

### 1.1 การจัดตั้งและฐานะ

* **อบจ.เป็นนิติบุคคล** และเป็น **ราชการส่วนท้องถิ่น** จัดตั้ง **จังหวัดละ 1 แห่ง** (ยกเว้น **กรุงเทพมหานคร**)
* **เขตความรับผิดชอบ** ครอบคลุม **พื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล**
* มี **งบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตน** ใช้อำนาจดำเนินกิจการ **ภายในเขตจังหวัด** ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 1.2 การจัดองค์กรและการบริหาร

อบจ.ประกอบด้วย **สององค์กรหลัก**

1. **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สภา อบจ.)**
2. **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.)**

#### 1.2.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

* สมาชิกสภา อบจ.มาจาก **การเลือกตั้งโดยประชาชน** ตามกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น
* **จำนวนสมาชิก** อิงตาม **จำนวนราษฎรทั้งจังหวัด** (จากหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีเลือกตั้ง) ดังนี้:  
  **(1)** ไม่เกิน **500,000 คน** → **24 คน**  
  **(2)** เกิน **500,000–≤1,000,000** → **30 คน**  
  **(3)** เกิน **1,000,000–≤1,500,000** → **36 คน**  
  **(4)** เกิน **1,500,000–≤2,000,000** → **42 คน**  
  **(5)** เกิน **2,000,000** ขึ้นไป → **48 คน**
* หลักทั่วไป: **อำเภอหนึ่งเลือกได้อย่างน้อย 1 คน** แล้วเฉลี่ยเพิ่มตามสัดส่วนราษฎรจน **ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด**
* วาระ **คราวละ 4 ปี** นับแต่วันเลือกตั้ง
* **การสิ้นสุดสมาชิกภาพ**: ครบวาระ/ยุบสภา, ตาย, **ลาออก (ยื่นต่อประธานสภา)**, **ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม**, **มีส่วนได้เสียในสัญญาสัมปทานกับ อบจ.**, **มติสภาให้ออก (ต้อง ≥ 3/4 ของสมาชิกทั้งหมด)**, หรือ **ประชาชนลงคะแนนถอดถอน** ตามกฎหมาย
* มี **ประธานสภา 1 คน** และ **รองประธาน 2 คน** (มาจากการเลือกของสมาชิก) ทำหน้าที่ **ดำเนินกิจการประชุม** ตามระเบียบ
* **อำนาจหน้าที่**: ทำหน้าที่ **ฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่นระดับจังหวัด**—เป็นตัวแทนประชาชน **ตราข้อบัญญัติจังหวัด**, **อนุมัติงบประมาณ**, **ควบคุมการบริหาร** (ตั้งกระทู้ ซักถาม ฯลฯ)

#### 1.2.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

* **มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน**
* แต่งตั้ง **รองนายก อบจ. (2–4 คน)** ตามเพดาน **ผูกกับจำนวนสมาชิกสภา**:  
  **48 คน** → รองได้ **ไม่เกิน 4**; **36/42 คน** → **ไม่เกิน 3**; **24/30 คน** → **ไม่เกิน 2**
* **หน้าที่นายก อบจ.**:  
  **(1)** **กำหนดนโยบาย** (ไม่ขัดกฎหมาย) และ **รับผิดชอบการบริหารทั้งหมด** ให้เป็นไปตาม **กฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบัญญัติ/นโยบาย**  
  **(2)** **สั่ง อนุญาต อนุมัติ** การงานของ อบจ.  
  **(3)** แต่งตั้ง/ถอดถอน **รองนายก เลขานุการ ที่ปรึกษา**  
  **(4)** วาง **ระเบียบเพื่อความเรียบร้อย** ในราชการของ อบจ.  
  **(5)** **รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ**  
  **(6)** ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย
* **เหตุพ้นจากตำแหน่ง**: ครบวาระ, ตาย, **ลาออก (ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด)**, **ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม**, **ฝ่าฝืนกฎหมาย**, **ต้องคำพิพากษาจำคุกถึงที่สุด**, **รัฐมนตรีว่าการ มท. สั่งพ้นจากตำแหน่ง**, หรือถูก **ถอดถอนโดยประชาชน** (**≥ 3/4 ของผู้มาลงคะแนน** เห็นชอบให้พ้น)
* เมื่อ **ไม่มีนายก** ให้ **ปลัด อบจ.** ปฏิบัติหน้าที่ **ชั่วคราว** จนกว่าจะประกาศผลการเลือกตั้ง
* นายกอาจแต่งตั้ง **เลขานุการ/ที่ปรึกษา** (รวมกัน **ไม่เกิน 5 คน**)
* **รองนายก** พ้นตำแหน่งเมื่อ: นายกพ้น/ลาออก/ถูกสั่งพ้น/พ้นสมาชิกภาพสภา/ประชาชนถอดถอน
* นายกมีอำนาจ **มอบอำนาจเป็นหนังสือ** ให้ **รองนายก/ปลัด/รองปลัด** ปฏิบัติราชการแทนได้ หากกฎหมาย **มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น**
* โครงสร้างข้าราชการประจำ: มี **ข้าราชการ อบจ.** ปฏิบัติงานประจำ ใต้การบังคับบัญชา **นายก อบจ.** โดยมี **รองนายก** และ **ปลัด อบจ.** ช่วยควบคุมกำกับ

### 1.3 อำนาจหน้าที่ของ อบจ.

**ภายในเขตจังหวัด (นอกเขตเทศบาล)** อบจ.มีอำนาจหน้าที่ดังนี้  
**(1)** **ตราข้อบัญญัติ** (ไม่ขัด/แย้งกฎหมาย)  
**(2)** **จัดทำแผนพัฒนา อบจ.** และ **ประสานแผนพัฒนาจังหวัด** ตามระเบียบที่ **คณะรัฐมนตรีกำหนด**  
**(3)** **สนับสนุนสภาตำบล/ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น** ในการพัฒนาท้องถิ่น  
**(4)** **ประสานและให้ความร่วมมือ** กับสภาตำบลและท้องถิ่นอื่น  
**(5)** **แบ่งสรรเงิน** ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ **สภาตำบลและท้องถิ่นอื่น**  
**(6)** ใช้อำนาจหน้าที่ของ **จังหวัดตามกฎหมายปี 2498** **เฉพาะในเขตสภาตำบล**  
**(7)** **คุ้มครอง ดูแล บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**  
**(8)** **ดำเนินกิจการร่วม/แทน** ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในเขต อบจ. ตามที่ **กฎกระทรวงกำหนด**  
**(9)** อำนาจอื่นตาม **กฎหมาย อบจ./กฎหมายอื่น**

* **อำนาจเพิ่มเติม**:  
  • อบจ. **อาจทำกิจการนอกเขตจังหวัด** หรือ **แทน อปท. อื่น** ได้เมื่อ **ได้รับความยินยอม** ตามหลักเกณฑ์ใน **กฎกระทรวง**  
  • หากเป็น **กิจการที่ อบจ.พึงทำ** แต่ **ไม่ดำเนินการ** **รัฐมนตรี (โดยความเห็นชอบ ครม.)** อาจ **สั่งให้ส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคทำแทน** ได้ และ **คิดค่าใช้จ่ายตามจริง**  
  • อบจ. **ให้บริการแก่เอกชน/หน่วยงานรัฐ/รัฐวิสาหกิจ/อปท.อื่น** และ **เรียกค่าบริการ** ได้ โดย **ตราข้อบัญญัติ**  
  • อบจ. **มอบให้เอกชนดำเนินกิจการ** ในอำนาจหน้าที่และ **เรียกเก็บค่าธรรมเนียม/ค่าบริการ/ค่าตอบแทนแทน อบจ.** ได้ เมื่อ **สภา อบจ. และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ** (หลักเกณฑ์ตาม **ระเบียบกระทรวงมหาดไทย**)  
  • **ดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์** ได้ โดย **ตราข้อบัญญัติ** ตามระเบียบ มท.
* **การตราข้อบัญญัติ**: ทำได้กรณี **(ก)** เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อบจ. **(ข)** กฎหมายให้อำนาจตราข้อบัญญัติ **(ค)** การดำเนินการพาณิชย์ของ อบจ.; โทษผู้ฝ่าฝืน **ปรับไม่เกิน 10,000 บาท** หรือ **จำคุกไม่เกิน 6 เดือน** (เว้นแต่กฎหมายกำหนดอย่างอื่น)

#### แผนภูมิโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

* **องค์การบริหารส่วนจังหวัด**
  + **สภา อบจ. (เลือกตั้ง)**
  + **นายก อบจ. (เลือกตั้งโดยตรง)**
    - **รองนายก อบจ.** (ต้องไม่เป็น ส.อบจ.)
    - **ปลัด อบจ.**
      * **ส่วนอำนวยการ**
      * **ส่วนกิจการสภา อบจ.**
      * **ส่วนแผนและงบประมาณ**
      * **ส่วนการคลัง**
      * **ส่วนช่าง**

**สรุปย่อ (อบจ.)**: หน่วยท้องถิ่นระดับจังหวัด **นอกเขตเทศบาล**, มีฐานะ **นิติบุคคล**, จัดองค์กรเป็น **สภา–นายก** ทั้งสอง **มาจากการเลือกตั้งของประชาชน** สอดคล้องหลัก **ประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ**

## 2) เทศบาล

**กำเนิดหลัง พ.ศ. 2475** โดย **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476** เป็นรูปแบบที่ **ใกล้หลักกระจายอำนาจมาก** โครงสร้างเริ่มแบบ **รัฐสภา (Parliamentary)** ต่อมาปรับเป็น **ประธานาธิบดี (Presidential)**—เปิดให้ประชาชน **มีส่วนร่วมจริง** ในระดับท้องถิ่น ปัจจุบันดำเนินการตาม **พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496** และที่แก้ไขเพิ่มเติม

### 2.1 การจัดตั้งเทศบาล (3 ประเภทตามขนาดชุมชน)

**(1) เทศบาลตำบล** — ไม่มีเกณฑ์จำนวนราษฎร/ความหนาแน่นตายตัว ให้ **ประกาศกระทรวงมหาดไทย** ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (ระบุ **ชื่อและเขต** ในประกาศ) **ขึ้นกับดุลพินิจของรัฐ** โดยพึงเป็นพื้นที่ที่ **มีประชากรมากและเจริญพอสมควร**  
**(2) เทศบาลเมือง** — ทำได้ 2 กรณี:  
• **ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด** ทุกแห่ง **ให้ตั้งเป็นเทศบาลเมือง** (เว้นแต่ยกระดับเป็น **เทศบาลนคร**)  
• **พื้นที่อื่น** ต้องเข้า **เกณฑ์ขั้นต่ำ**: **ราษฎร ≥ 10,000 คน** และ **มีรายได้เพียงพอ** ต่อภารกิจเทศบาลเมือง แล้ว **ประกาศ มท. ยกฐานะ**  
**(3) เทศบาลนคร** — ต้องมี **ราษฎร ≥ 50,000 คน** และ **รายได้เพียงพอ** จึง **ประกาศ มท. ยกฐานะเป็นเทศบาลนคร**

* **การเปลี่ยนชื่อ/ปรับเขต** ทำโดย **ประกาศ มท.**
* ท้องถิ่นที่ยกเป็นเทศบาลแล้ว **มีสภาพเป็นทบวงการเมือง–นิติบุคคล** ตามกฎหมาย
* (ข้อมูลอ้างอิงเชิงสถิติ ณ ช่วงหนึ่ง: มีเทศบาลรวม 1,156 แห่ง—นคร 22, เมือง 110, ตำบล 1,024)

### 2.2 องค์กรและการบริหารเทศบาล

กฎหมายกำหนดโครงสร้าง **จำลองแบบประธานาธิบดี**—**นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง** และ **สมาชิกสภาเทศบาล** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน องค์กรหลักคือ **สภาเทศบาล** และ **คณะเทศมนตรี/นายกเทศมนตรี**

#### 2.2.1 สภาเทศบาล

* จำนวนสมาชิก **ตามประเภทเทศบาล**:  
  **ตำบล** → **12** • **เมือง** → **18** • **นคร** → **24**
* วาระ **คราวละ 4 ปี** และสมาชิกภาพสิ้นสุดก่อนครบวาระได้เมื่อ: **ครบวาระ/ยุบสภา**, **ตาย**, **ลาออก (ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด)**, **ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม**, **ขาดประชุม 3 ครั้งติดต่อโดยไม่มีเหตุสมควร**, **ทำการต้องห้ามตามกฎหมาย**, **มติสภาให้ออก (เสนอโดย ≥ 1/3 และลงมติ ≥ 3/4 ของสมาชิกทั้งหมด)**, หรือ **ถูกถอดถอนโดยประชาชน**
* มี **ประธานสภา** และ **รองประธาน** (เลือกจากสมาชิก) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งตามมติสภา
* หน้าที่: **ตราเทศบัญญัติ อนุมัติงบประมาณ ควบคุมฝ่ายบริหาร** (ตั้งกระทู้ อภิปราย ฯลฯ) ระเบียบการประชุม **คล้ายสภาผู้แทนราษฎร**

#### 2.2.2 นายกเทศมนตรี (ฝ่ายบริหารแบบประธานาธิบดี)

* **เลือกตั้งโดยตรง** (บัตรลับ) โดยผู้มีสิทธิในเขตเทศบาล
* **คุณสมบัติหลัก** (โดยสรุป): **ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น**, **อายุ ≥ 30 ปี**, **วุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่า** **หรือ** เคยเป็น **สมาชิกสภาท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น/สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** เป็นต้น
* **พ้นจากตำแหน่ง** เมื่อ: ครบวาระ, ตาย, ลาออก (ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด), ขาดคุณสมบัติ/มีลักษณะต้องห้าม, ฝ่าฝืนกฎหมาย, ถูกจำคุกถึงที่สุด, **รัฐมนตรีว่าการ มท. สั่งพ้น**, หรือ **ประชาชนถอดถอน (≥ 3/4 ของผู้มาลงคะแนน)**
* **วาระ 4 ปี** นับแต่วันเลือกตั้ง (**ไม่ดำรงติดต่อเกิน 2 วาระ**) หากตำแหน่งว่าง **ต้องจัดเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน**
* **รองนายกเทศมนตรี (ไม่ใช่สมาชิกสภา)** แต่งตั้งได้ตามขนาดเทศบาล: **ตำบล ≤ 2**, **เมือง ≤ 3**, **นคร ≤ 4**
* ก่อนบริหาร **ต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลภายใน 30 วัน** (ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ) และต้อง **รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี**
* อำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรี (สรุป): **กำหนดนโยบาย**, **สั่ง–อนุญาต–อนุมัติ**, **แต่งตั้ง/ถอดถอนรองนายก–ที่ปรึกษา–เลขานุการ**, **วางระเบียบราชการ**, **รักษาการตามเทศบัญญัติ**, และ **หน้าที่อื่นตามกฎหมาย**
* **ข้อห้ามสำคัญ** ของนายก/รองนายก/ที่ปรึกษา/เลขานุการ: ห้ามดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ **ในส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ/รัฐวิสาหกิจ/กิจการพาณิชย์ของเทศบาล/บริษัทที่เทศบาลถือหุ้น** (ยกเว้นตามที่กฎหมายให้ดำรงโดยตำแหน่ง), **ห้ามรับประโยชน์พิเศษ** จากหน่วยงานดังกล่าว, และ **ห้ามมีส่วนได้เสียในสัญญากับเทศบาล/กิจการพาณิชย์ของเทศบาล/บริษัทที่เทศบาลถือหุ้น**
* **ผู้รักษาการ**: เมื่อไม่มีนายก ให้ **ปลัดเทศบาล** ปฏิบัติหน้าที่ **ชั่วคราว** จนกว่านายกที่ได้รับเลือกใหม่จะเข้ารับหน้าที่
* **ฝ่ายประจำ**: มี **พนักงานเทศบาล** ทำงานประจำ—**ปลัดเทศบาล** เป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายก และรับผิดชอบงานประจำให้เป็นไปตาม **นโยบาย/กฎหมาย**

#### 2.2.3 รูปแบบ “ฝ่ายบริหารแบบนายกเทศมนตรี” (ตามประชามติ)

* ประชาชนในเขตเทศบาล **อาจออกเสียงประชามติ** กำหนดให้เทศบาลใช้ **รูปแบบนายกเทศมนตรี** (แทนรูปแบบคณะเทศมนตรี) เมื่อผลประชามติ **เห็นชอบ** ให้ใช้รูปแบบดังกล่าว **ใช้บังคับตั้งแต่การเลือกตั้งทั่วไปครั้งถัดไป** และ **ใช้ต่อไป** จนกว่าจะมีประชามติเปลี่ยนแปลง
* ในช่วงเปลี่ยนผ่าน กฎหมายได้กำหนด **หลักเกณฑ์เฉพาะ** เพื่อให้เทศบาล **ดำเนินรูปแบบใหม่** ให้สอดคล้องกับ **การเลือกตั้งสภาเทศบาล–นายกเทศมนตรีโดยตรง**

### 2.3 หน้าที่ของเทศบาล (ตามกฎหมาย—แยก “ต้องทำ/อาจทำ”)

หลักการ: เพื่อให้เหมาะกับสภาพพื้นที่และ **ข้อจำกัดรายได้** ของแต่ละเทศบาล กฎหมายแยก **หน้าที่ต้องทำ** และ **หน้าที่อาจทำ** ไว้อย่างชัดเจน

**ก) เทศบาลตำบล**  
**หน้าที่ต้องทำ**: **รักษาความสงบเรียบร้อย**, **ทำ/บำรุงทางบก–ทางน้ำ**, **รักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอย/สิ่งปฏิกูล**, **ป้องกัน–ระงับโรคติดต่อ**, **จัดเครื่องดับเพลิง**, **ให้การศึกษาอบรม**, **ส่งเสริมสตรี–เด็ก–เยาวชน–ผู้สูงอายุ–ผู้พิการ**, **บำรุงศิลปะ–จารีต–ภูมิปัญญาท้องถิ่น–วัฒนธรรมอันดี**, และ **หน้าที่อื่นตามกฎหมาย**  
**หน้าที่อาจทำ**: **ประปา/น้ำสะอาด**, **โรงฆ่าสัตว์**, **ตลาด/ท่าเทียบเรือ/ท่าข้าม**, **สุสาน–ฌาปนสถาน**, **บำรุง–ส่งเสริมการทำมาหากิน**, **สถานพยาบาล/คุ้มครองคนเจ็บไข้**, **ไฟฟ้า/แสงสว่าง**, **ทางระบายน้ำ**, และ **เทศพาณิชย์**

**ข) เทศบาลเมือง**  
**หน้าที่ต้องทำ**: **ทั้งหมดของเทศบาลตำบล** และเพิ่มเติม **ประปา**, **โรงฆ่าสัตว์**, **สถานที่คุ้มครอง–รักษาคนเจ็บไข้**, **ทางระบายน้ำ**, **ส้วมสาธารณะ**, **ไฟฟ้า/แสงสว่าง**  
**หน้าที่อาจทำ**: **ตลาด/ท่าเทียบเรือ/ท่าข้าม**, **สุสาน–ฌาปนสถาน**, **บำรุง–ส่งเสริมการทำมาหากิน**, **สงเคราะห์มารดา–เด็ก**, **โรงพยาบาล**, **สาธารณูปโภค**, **กิจการจำเป็นเพื่อสาธารณสุข**, **โรงเรียนอาชีวศึกษา**, **สถานที่กีฬา–พลศึกษา**, **สวนสาธารณะ–สวนสัตว์–ที่พักผ่อนหย่อนใจ**, **ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม–รักษาความสะอาดของท้องถิ่น**, และ **เทศพาณิชย์**

**ค) เทศบาลนคร**  
**หน้าที่ต้องทำ**: **ทั้งหมดของเทศบาลเมือง** และเพิ่มเติม **สงเคราะห์มารดา–เด็ก**, **กิจการเพื่อสาธารณสุขอื่น**, **ควบคุมสุขลักษณะ/อนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร/โรงมหรสพ/สถานบริการ**, **จัดการเรื่องที่อยู่อาศัย–ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม**, **จัดและควบคุมตลาด–ท่าเทียบเรือ–ท่าข้าม–ที่จอดรถ**, **การวางผังเมือง–ควบคุมการก่อสร้าง**, และ **ส่งเสริมการท่องเที่ยว**  
**หน้าที่อาจทำ**: ทำ **กิจการอื่น** เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามความเหมาะสม

#### การดำเนินกิจการนอกเขต/ร่วมกับเอกชน

* **ทำกิจการนอกเขตได้** เมื่อ **(1) จำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับภารกิจในเขต** **(2) ได้ความยินยอมจากสภาเทศบาล/สภาจังหวัด/สภาตำบลที่เกี่ยวข้อง** และ **(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**
* **ร่วมกับเอกชน** โดย **ตั้งบริษัทจำกัด/ถือหุ้น** ได้ เฉพาะ **กิจการสาธารณูปโภค** โดยเทศบาลต้อง **ถือหุ้น > 50%** (กรณีหลาย อปท. ถือร่วมกันให้นับรวม) และต้อง **ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**; การเปลี่ยนสัดส่วนหุ้น **ต้องได้รับอนุมัติ**
* **สหการระหว่าง อปท.**: หาก **ตั้งแต่ 2 เทศบาล/อปท.** ขึ้นไปจะร่วมกันทำกิจการ **เพื่อประโยชน์ยิ่งขึ้น** ให้ตั้งเป็น **“สหการ”** มีสภาพเป็น **ทบวงการเมือง** โดย **ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา**

#### แผนภูมิโครงสร้างเทศบาล

* **เทศบาล**
  + **สภาเทศบาล (เลือกตั้ง)**
  + **นายกเทศมนตรี (เลือกตั้งโดยตรง)**
    - **ปลัดเทศบาล**
      * **สำนักปลัดเทศบาล**
      * **กอง/ฝ่าย** ต่าง ๆ ตามที่ **นายกประกาศกำหนด** โดยความเห็นชอบ **กระทรวงมหาดไทย**

**สรุปย่อ (เทศบาล)**: รูปแบบท้องถิ่นที่ **เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด** โครงสร้าง **จำลองการบริหารประเทศ** ประชาชนเลือกทั้ง **สภาและนายกโดยตรง** เป็น **ฐานสำคัญในการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย** แม้ในบางช่วงการเมืองระดับชาติอาจ **กระทบการเลือกตั้งท้องถิ่น** ทำให้ต้องบริหารแบบแต่งตั้งชั่วคราวก็ตาม