

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัย เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษาชุมชน องค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม คณะผู้วิจัย ได้ศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร การกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุม สภา ท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมองค์การ บริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540 ทั้งได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการออกประชาคมติและนำมา วิเคราะห์สรุปเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วมของชุมชนในการปกครอง ตนเอง

คณะผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัราชภัฏสวนสุนันทาเป็นอย่างยิ่งที่ได้มอบ ทุนสนับสนุนงานวิจัย สถาบันวิจัยและพัฒนาที่กรุณาให้ความเห็นชอบและเปิดโอกาสให้ คณะผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยหวังว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ ต่อวงการวิชาการ องค์การที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป

รองศาสตราจารย์พิศณุ พูนเพชรพันธ์

นางกมลวรรณ อยู่วัฒนะ

พฤศจิกายน 2554

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ (1)	
<b>ABSTRACT</b> (4)	
กิตติกรรมประกาศ (5)	
คำนำ (6)	
<b>สารบัญ</b>	(7)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b> 1	
1. ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย 1	
2. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย 4	4
3. ขอบเขตของโครงการวิจัย 5	5
4. สมมุติฐานการวิจัย 5	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5	5
<b>บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น</b> 6	
1. แนวคิดและทฤษฎีและเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย 6	6
1.1 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน 7	
1.2 แนวคิดที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ 8	8
2. อำนาจอธิปไตยในประเทศไทย 9	9
3. รูปแบบและลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตย 11	11
3.1 อำนาจอธิปไตยโดยตรง 11	11
3.2 อำนาจอธิปไตยทางอ้อม 12	12
4. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน 12	12
4.1 ความหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน 12	12
4.2 เงื่อนไขและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วม 14	14
5. แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น 22	22
5.1 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น 23	23
5.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น 24	24

5.3	ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	24
5.4	หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	25
6.	แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ	26
6.1	แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น	26
6.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	30
7.	ความหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นและกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น	33
7.1	ข้อบัญญัติจังหวัด	33
7.2	ข้อบัญญัติตำบล	34
7.3	เทศบัญญัติ	35
7.4	ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	35
7.5	ข้อบัญญัติเมืองพัทยา	36
8.	สิทธิประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	37
8.1	ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้	37
8.2	กระบวนการใช้สิทธิและการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	37
8.3	การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	38
8.4	กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	38
<b>บทที่ 3 สิทธิของประชาชนในระดับท้องถิ่นต่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น</b>		
<b>การออกเสียงประชามติและการบังคับใช้กฎหมาย</b>		40
1.	สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นต่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการออกเสียงประชามติในประเทศสหรัฐอเมริกา	40
1.1	ความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา	40
1.2	การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายในมลรัฐฟลอริดาและการให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในบลูวาร์ด เคาร์ตี้ มลรัฐฟลอริดา	46
1.3	การให้สิทธิประชาชนเสนอกฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย	48
1.4	การให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในมลรัฐอริโซนา	52
1.5	การให้สิทธิประชาชนเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในมลรัฐโคโลราโด	54

2. สิทธิของประชาชนต่อการเสนอกฎหมายในประเทศแคนาดา	
จังหวัดบริติช โคลัมเบีย	55
2.1 ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย	56
2.2 จำนวนประชาชนที่จะใช้สิทธิเสนอกฎหมาย	56
2.3 รูปแบบการยื่นคำร้องเสนอกฎหมาย	56
2.4 ขั้นตอนการยื่นคำร้องเสนอกฎหมาย	57
2.5 การคัดค้านการเสนอกฎหมาย	57
2.6 ขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง	57
2.7 ขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อ	57
2.8 การดำเนินการของคณะกรรมการประจำการเลือกตั้ง	58
2.9 บทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้งบริติช โคลัมเบีย	
ในกระบวนการเริ่มเสนอกฎหมาย	58
2.10 การออกเสียงประชามติในการรับรองกฎหมาย	58
3. สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นต่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	
และการออกเสียงประชามติประเทศญี่ปุ่น	58
3.1 ผู้มีสิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	62
3.2 จำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	62
3.3 รูปแบบและขั้นตอนการยื่นคำร้อง	62
3.4 การคัดค้านทักท้วงรายชื่อและการอุทธรณ์	62
3.5 ขั้นตอนดำเนินการพิจารณา	62
3.6 ขั้นตอนดำเนินการออกเสียงประชามติ	63
4. การออกเสียงลงประชามติในรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรง	
ในต่างประเทศ	63
4.1 รูปแบบการลงประชามติของประชาชนในต่างประเทศ	63
4.2 การออกเสียงประชามติโดยประชาชนท้องถิ่นในต่างประเทศ	64

5.	การบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	65
5.1	เนื้อหาสาระทั่วไป	65
5.2	ปัญหาและอุปสรรคในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ของประชาชนในท้องถิ่น	77
<b>บทที่ 4 วิเคราะห์การนำมาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิแก่ประชาชน ในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประเทศไทย 83</b>		
1.	วิเคราะห์เกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น	83
2.	วิเคราะห์เกี่ยวกับจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น	85
3.	วิเคราะห์เกี่ยวกับกระบวนการ รูปแบบและขั้นตอนการให้สิทธิประชาชน ออกเสียงประชามติรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น	87
4.	วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งเป็นผู้ออกเสียง ประชามติในการรับรองข้อบัญญัติท้องถิ่น	88
5.	วิเคราะห์เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกระบวนการเข้าชื่อ เสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น	94
6.	วิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนต่อขั้นตอนการพิจารณาของสภาท้องถิ่น	94
<b>บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>		95
1.	บทสรุป	95
2.	ข้อเสนอแนะ	98
<b>บรรณานุกรม</b>		99
<b>ภาคผนวก</b>		104
<b>ประวัติผู้วิจัย</b>		161

## คำนำ

รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษา ชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม เป็น การศึกษาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ และดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นของ ประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับ การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น และการออกประชาคมติ ตามหลักการมี ส่วนร่วมของภาคประชาสังคมกับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยหวังว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อวงการวิชาการ องค์กรที่ เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไป

รองศาสตราจารย์พิศณุ พูนเพชรพันธ์

นางกมลวรรณ อยู่วัฒนะ

พฤศจิกายน 2554