



## การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น The Term Limits of Chief Executive of Local Government

ปัญญา ศรีเพชรสุพรรณ<sup>1\*</sup> และ กัญจนรัตน์ ศรีเพชรสุพรรณ<sup>2</sup>  
<sup>1,2</sup>สำนักงานกฎหมายกัญจนรัตน์ เลขที่ 76 หมู่ 6 ตำบลหนองงูเหลือม  
อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000, ประเทศไทย  
\*ผู้รับผิดชอบบทความ

Panya Sripetsuphan<sup>1\*</sup> and Kanchanarat Sripetsuphan<sup>2</sup>  
<sup>1,2</sup>Kanchanarat Law Office, 76 Moo 6, Nong Ngulueam,  
Mueang Nakhon Pathom, Nakhon Pathom 73000, Thailand  
\*Corresponding author: panyadinho@hotmail.com

Received: August 5, 2026 / Revised: August 20, 2026 / Accepted: August 26, 2026

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) เพื่อศึกษาแนวทางการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการวิเคราะห์การสื่อสารส่วนบุคคลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญโดยการเลือกแบบเจาะจง จำนวน 5 คน การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการวิจัย พบว่า (1) พัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ (1.1) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 9 ปี ก่อนจะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาอีก 10 ปี และในปี พ.ศ. 2562 แก้ไขเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน (1.2) การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 6 ปี ก่อนจะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาอีก 10 ปี และในปี พ.ศ. 2562 แก้ไขเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน และ (2) แนวทางการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการเมืองไทยที่ผูกติดกับระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายการเมืองระหว่างระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ ยังจำเป็นต้องมีการจำกัดวาระนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ให้ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันต่อไป เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารได้มากขึ้น

**คำสำคัญ:** การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง; นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น; การปกครองส่วนท้องถิ่น

## Abstract

This research article aims to (1) study the development of term limits of Chief Executives of Local Government and (2) study the guidelines for limiting term limits of Chief Executives of Local Government. The research uses qualitative methods, namely the study of documents related to the term limits of Chief Executives of Local Government and the analysis of personal communications with 5 key informants from purposive sampling. Data was analyzed using content analysis techniques. The research results found that (1) the development of term limits of Chief Executives of Local Government includes: (1.1) The term limits of mayors was first introduced in 2000 and was in effect for 9 years before being amended back to unlimited term limits in 2009, which was in effect for another 10 years, and in 2019 it was amended to limit term limits to no more than 2 consecutive terms, which has been in effect until the present. (1.2) The term limits of Chief Executives of Sub-district Administrative Organizations and Chief Executives of Provincial Administrative Organizations. It was first introduced in 2003 and was in effect for 6 years before being amended back to no term limit in 2009, which was in effect for another 10 years, and in 2019 it was amended to limit the term of office to no more than 2 consecutive terms, which has been in effect until the present. (2) The guidelines for the term limits of chief executives of local government in the context of Thai politics which is tied to the patronage system and political networks between the local and national levels still need to limit the term of chief executives of local government to no more than 2 consecutive terms in order to provide checks and balances, reduce the monopolization of political power which will lead to corruption, and open up opportunities for people with knowledge, ability and new ideas to participate more in administration.

**Keywords:** Term Limits; Chief Executive of Local Government; Local Government

## 1. บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะกลไกของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งยังช่วยให้การจัดบริการสาธารณะสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับฐานราก (โกวิทย์ พวงงาม, 2559; Faguet & Pal, 2023) ซึ่งการดำเนินนโยบายจะสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหา ย่อมแตกต่างกันออกไป ผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น โดยนำเอาหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 หมวด 9 มาตรา 214-217 ทั้งนี้ ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาเป็นลำดับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หมวด 9 มาตรา 180-183 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หมวด 9 มาตรา 196-199 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 มาตรา 282-290 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 มาตรา 281-290 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 มาตรา 249-254 การกำหนดภารกิจของท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อสนับสนุน



วัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแต่เดิมวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ปัจจุบันนับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเพียงรูปแบบเดียว

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จะพบว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยมา จากเดิมไม่จำกัดวาระมาเป็นจำกัดวาระในช่วงปี พ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2546 จากนั้นแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระในปี พ.ศ. 2552 ต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำกัดวาระในปี พ.ศ. 2562 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2568 มีความพยายามที่จะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระอีกครั้ง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเองต้องการเข้ามาบริหารท้องถิ่น โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2568)

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการศึกษาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการจำกัดวาระให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองไทยในปัจจุบัน

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวทางการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

### นิยามศัพท์เฉพาะ

นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

### 2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.1.1 หลักการกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 180 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 196 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 จากบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองตนเองของรัฐธรรมนูญ จะพบว่า นอกจากจะได้มีการรับรองถึงหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของท้องถิ่น

ในการปกครองตนเองไว้แล้ว ยังได้มีความพยายามที่จะสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวด้วยการกำหนดเนื้อหา  
ของหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่ง พนม เอี่ยมประยูร (2545, หน้า 135) ได้ประมวลได้ ดังนี้ (1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย  
การปกครองท้องถิ่นของตน (2) ความมีอิสระในทางกาารภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น (3) ให้มีโครงสร้างการดำเนินงาน  
ซึ่งประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง (4) การกำกับดูแล  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศ  
เป็นส่วนรวม และ (5) ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

### 2.1.2 หลักการว่าด้วยการจำกัดวาระของนายกรัฐมนตรี

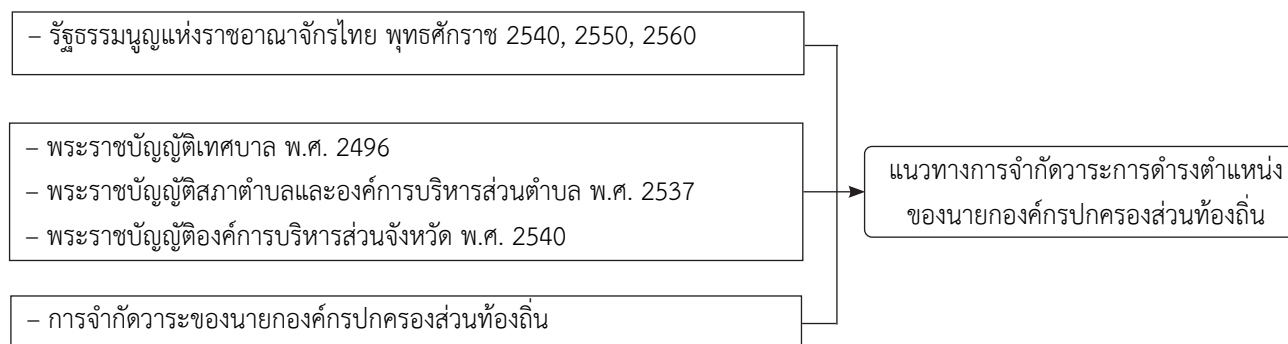
หลักการดังกล่าวนี้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในช่วงที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็น  
การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540  
มาตรา 215 (2) ประกอบมาตรา 114 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีกำหนดคราวละ 4 ปี ตามอายุ  
ของสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้แต่อย่างใด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
2550 มาตรา 171 วรรคสี่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 8 ปี มิได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้  
ถ้าหากนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งไม่ติดต่อกันหรือมีการเว้นวรรคการดำรงตำแหน่งก็จะทำให้กลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก และ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 วรรคสี่ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้ว  
เกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่

## 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติ  
เทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และพระราช  
บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3)  
พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 โดยกำหนดวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี  
แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ ไม่ได้

2.2.2 การไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2552 โดยกำหนดวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่ไม่ได้จำกัดวาระไว้แต่อย่างใด

### กรอบแนวคิดในการวิจัย





### 3. วิธีดำเนินการวิจัย

#### 3.1 รูปแบบของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ได้แก่ การศึกษาจากเอกสาร (documentary) และการวิเคราะห์การสื่อสารส่วนบุคคล (personal communications) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่สามารถสืบค้นได้บนสื่อสังคมออนไลน์ ตามแนวทางของ American Psychological Association (2020, p. 260) ที่นิยามคำว่า การสื่อสารส่วนบุคคล (personal communications) ได้แก่ อีเมล (email) ข้อความ (text messages) การสนทนาออนไลน์ หรือข้อความส่วนตัว (online chats or direct messages) การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล (personal interviews) การสนทนาทางโทรศัพท์ (telephone conversations) สุนทรพจน์ (live speeches) การบรรยายในห้องเรียนที่ไม่มีการบันทึก (unrecorded classroom lectures) บันทึกช่วยจำ (memos) จดหมาย (letters) ข้อความจากการอภิปรายกลุ่มสนทนาที่ไม่ได้เก็บถาวร หรือกระดานข่าวออนไลน์ (messages from nonarchived discussion groups or online bulletin boards) และรูปแบบอื่น ๆ (so on) ซึ่งการสื่อสารส่วนบุคคลในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย การอภิปรายในวุฒิสภา การสนทนาทางโทรศัพท์ และการแสดงความคิดเห็นบนสื่อสังคมออนไลน์

#### 3.2 การศึกษาจากเอกสาร

การศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

#### 3.3 การวิเคราะห์การสื่อสารส่วนบุคคลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีการสื่อสารส่วนบุคคลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเลือกแบบเจาะจง ซึ่งใช้สถานภาพของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกเพื่อให้สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างครบถ้วน ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ จำนวน 5 คน ดังนี้ (1) รศ. ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง สมาชิกวุฒิสภา (2) รศ. ดร. วสันต์ เหลืองประภัสร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (3) รศ. ดร. โอฬาร ถิ่นบางเตียว คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา (4) รศ. ดร. ยุทธพร อิสรชัย สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และ (5) นายเทพไท เสนพงศ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

#### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลจากเอกสารและการสื่อสารส่วนบุคคลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญแล้วได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลแบบสามเส้า (data triangulation) ตามแนวทางของ Denzin (1989, p. 237) ที่กล่าวว่า จะต้องตรวจสอบในด้านของเวลา (time) สถานที่ (space) และบุคคล (person) ซึ่งการวิจัยครั้งนี้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นระดับบุคคล จึงใช้การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยการวิเคราะห์ระดับบุคคล (person analysis) ในภาพรวม ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ จากนั้นนำข้อมูลที่ได้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องแล้วไปวิเคราะห์โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) ในลักษณะการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงสรุป (summative content analysis) ตามถ้อยคำที่ปรากฏในเอกสารและการสื่อสารส่วนบุคคล โดยการเปรียบเทียบ (comparison) และการตีความ (interpretation) (Hsieh & Shannon, 2005) ที่เกี่ยวกับการประเด็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4. ผลการวิจัย

##### 4.1 พัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1.1 เทศบาล เทศบาลในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ซึ่งตราขึ้นเพื่อจัดวางระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย โดยประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของ คณะมนตรีตำบล เป็นไปตามมาตรา 24 ที่กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ซึ่งอนุโลมใช้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้มาได้ 5 ปี ก็ได้ยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พุทธศักราช 2481 ที่ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมแก่กาลสมัยยิ่งขึ้น โดยประเด็นวาระการ ดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี เป็นไปตามมาตรา 40 ประกอบมาตรา 14 ที่กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ได้อีก 5 ปี ก็ถูกยกเลิกไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 ที่ปรับปรุง ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี เป็นไปตามมาตรา 42 ประกอบมาตรา 14 ที่กำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้มาได้ 10 ปี ก็ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2496 จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 และ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 กล่าวถึงเฉพาะการกำหนดวาระของผู้บริหารท้องถิ่นให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี แต่ไม่ปรากฏเรื่องการจำกัดวาระแต่อย่างใด

ต่อมา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ทำการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมา จนถึงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 และมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน โดย การจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีมีพัฒนาการตามช่วงเวลา ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 1

#### ตาราง 1

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

| ฉบับที่/พ.ศ.        | วาระการดำรงตำแหน่ง | การจำกัดวาระ                 |
|---------------------|--------------------|------------------------------|
| 1/2496 ถึง 9/2523   | 5 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 10/2542             | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 11/2543 ถึง 12/2546 | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |
| 13/2552             | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 14/2562             | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |

จากตาราง 1 พบว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการปรับปรุงวาระการดำรงตำแหน่ง ของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 จากเดิมคราวละ 5 ปี เป็นคราวละ 4 ปี โดยให้เหตุผล ว่าเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมา พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ที่มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารเทศบาลจากเดิมที่ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาเทศบาล เป็นให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาล เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นโดยตรง รวมถึงได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันไว้ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552” (2552) ได้แก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระ โดยยกเลิกการจำกัดวาระออกไป ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระไม่เหมาะสม กับสถานะในปัจจุบันซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



สมควรเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของประชาชนโดยเสรี ต่อมา “พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562” (2562) มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระอีกครั้ง โดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 และมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 9 ปี ก่อนจะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาอีก 10 ปี และในปี พ.ศ. 2562 แก้ไขเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยมีเหตุผลว่าประชาชนในตำบลย่อมรู้ความต้องการของชุมชนในตำบลนั้นได้ดีและสามารถจะดำเนินกิจการที่ชุมชนต้องการได้ด้วยความร่วมมือของประชาชนด้วยกันเอง จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยจัดแบ่งออกเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลเพื่อดำเนินการบริหารงานในส่วนตำบล มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเองและมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบลภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 เพื่อให้ตำบลสามารถดำเนินกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตตำบล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลอื่นได้ ซึ่งจะประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ระบุปัญหาว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบลในปัจจุบันยังแยกกันอยู่หลายรูป บางรูปก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น ผลจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไป แต่ยังคงให้มีสภาตำบลอยู่ต่อไป

ต่อมา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ทำการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารของตำบล โดยให้เหตุผลว่าสภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ โดยการจำกัดวาระของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีพัฒนาการตามช่วงเวลา ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 2

## ตาราง 2

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

| ฉบับที่/พ.ศ.      | วาระการดำรงตำแหน่ง | การจำกัดวาระ                 |
|-------------------|--------------------|------------------------------|
| 1/2537 ถึง 4/2546 | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 5/2546            | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |
| 6/2552            | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 7/2562            | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |

จากตาราง 2 พบว่า พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 จากเดิมไม่จำกัดวาระ เป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ตามมาตรา 58/2 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ต่อมาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 ได้แก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระโดยยกเลิกการจำกัดวาระออกไป ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมควรเปิดกว้างให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระอีกครั้ง โดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 6 ปี ก่อนจะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาอีก 10 ปี และในปี พ.ศ. 2562 แก้ไขเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.1.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาการจากสภาจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการจังหวัดตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 โดยมีประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดคราวละ 4 ปี อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสภาจังหวัดก็ถูกยุบเลิกไปจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นโดยมาตรา 8 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจังหวัดไว้คราวละ 5 ปี ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2523 และมีผลใช้บังคับจนถึงปี พ.ศ. 2540 ประเด็นเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งก็ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

ต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการจำกัดวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพัฒนาการตามช่วงเวลา ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง 3

### ตาราง 3

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

| ฉบับที่/พ.ศ.      | วาระการดำรงตำแหน่ง | การจำกัดวาระ                 |
|-------------------|--------------------|------------------------------|
| 1/2540 ถึง 2/2542 | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 3/2546            | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |
| 4/2552            | 4 ปี               | ไม่จำกัดวาระ                 |
| 5/2562            | 4 ปี               | จำกัดไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน |



จากตาราง 3 พบว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 จากเดิมไม่จำกัดวาระเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ตามมาตรา 35/2 โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ได้แก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระโดยยกเลิกการจำกัดวาระออกไป ซึ่งหมายความว่าพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าบทบัญญัติว่าด้วยการจำกัดวาระไม่เหมาะสมกับสภาวะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นการจำกัดวาระอีกครั้ง โดยจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งหมายความว่าพระราชบัญญัติให้เหตุผลว่าเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2546 และมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลา 6 ปี ก่อนจะแก้ไขกลับไปเป็นไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อมาอีก 10 ปี และในปี พ.ศ. 2562 แก้ไขเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

#### 4.2 แนวทางการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์การสื่อสารส่วนบุคคลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พบว่า

##### 4.2.1 การจำกัดวาระ

###### 4.2.1.1 ข้อดี

###### (1) เป็นการยืนยันหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

หลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งระบอบประธานาธิบดีและระบอบรัฐสภา ส่วนใหญ่จะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำประเทศไว้ ดังนั้น นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นจึงควรจำกัดวาระให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ดังคำกล่าวที่ว่า “ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่ว่าจะป็นระบอบประธานาธิบดีหรือระบอบรัฐสภาก็ตามมักจะมีการออกแบบให้ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดี หรือผู้บริหารเมือง ผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระดำรงตำแหน่ง เช่น 4 ปี หรือ 5 ปี แต่ที่สำคัญ ก็คือการจำกัดไว้ให้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ที่ 4 ปี และไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน นี่เป็นหลักการโดยทั่วไปของการออกแบบระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมาจากการสร้างกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อไม่ให้ผู้บริหารระดับสูงอยู่ในอำนาจมากเกินไป ซึ่งจะนำมาสู่การใช้กลไกอำนาจรัฐกลไกในระบบราชการ ผูกขาดอำนาจ สร้างเครือข่ายอำนาจ หรือเครือข่ายอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งจะนำมาสู่เรื่องของการคอร์รัปชัน” (ประภาส ปันตบแต่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2569; วุฒิสภา, 2569) “นายกรัฐมนตรีก็ยังมีข้อจำกัด นายกของประเทศไทยทุกวันนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็วางแนวการนับไว้แล้วตอนที่เกิดเรื่องนายก 8 ปี ของพลเอกประยุทธ์ ก็มีการวางแนวแล้วเกิน 8 ปีไม่ได้ นับยังงั้นศาลก็บอกไว้แล้ว ประธานาธิบดีสหรัฐฯก็ 2 วาระ ก็จำกัด” (ยุทธพร อิสระชัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กรกฎาคม 2569; สำนักข่าวทุเดย์, 2569)

###### (2) ลดปัญหาการผูกขาดการใช้อำนาจ

การที่มาตรา 48 สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 35/2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นั้น ได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าสามารถป้องกัน

มิให้เกิดการทุจริตหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบในระยะยาว ป้องกันมิให้เกิดการสร้างระบบอุปถัมภ์หรือการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลและจะทำให้ลดความเสี่ยงของการสั่งสมอำนาจในทางมิชอบ และลดปัญหาการผูกขาดการใช้อำนาจ ดังคำกล่าวที่ว่า “ต้องการให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2569; วุฒิสภา, 2569) “ผมคิดว่าเราอยากจะเป็นหลักการว่าการมีวาระที่จำกัดเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุล กับไม่ให้มีการสร้างเครือข่ายอำนาจ” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2569; วุฒิสภา, 2569) “การเมืองท้องถิ่นที่กำลังจะไปสู่ปัญหาที่สำคัญในเรื่องของเครือข่ายอำนาจ เรื่องของระบบอุปถัมภ์ หรือเครือข่ายที่เรียกกันว่าการเมืองแบบ “บ้านใหญ่” ซึ่งจะนำไปสู่การผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น ผมคิดว่าการยืนหลักให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่ง 2 วาระ น่าจะเพียงพอแล้ว ก็จะเป็นกลไกสำคัญที่จะนำไปสู่การไม่ผูกขาดอำนาจ” (ประภาส ปิ่นตบแต่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 มิถุนายน 2569; วุฒิสภา, 2569) “จริงอยู่การจำกัดวาระก็ผูกขาดได้ เรียกว่า Local Dynasty ในลักษณะของการเมืองในพื้นที่ ในชุมชนในท้องถิ่น ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากมาย คราวนี้ Local Dynasty ตรงนี้แม้ว่าจะจำกัดวาระเขาก็เปลี่ยนตัวผู้เล่น คุณพ่อลงไม่ได้ก็มาคุณลูก คุณลูกไม่ได้ก็คุณภรรยา สลับหน้าตากันไปมา เพราะฉะนั้น ตรงนี้ก็ได้จำกัดได้หรอก แต่อย่างน้อยที่สุด มันทำให้วันหนึ่งในตัวผู้เล่นมันก็จะถูกตัดหรือทอนไปเรื่อย ๆ มันมีพลวัต แล้วมันก็จะสอดคล้องกับเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงในเชิงสังคมวิทยา อาจจะเกิดคนหน้าใหม่ คนกลุ่มใหม่ เศรษฐกิจในพื้นที่เปลี่ยน ถ้าเงื่อนไขของคนหรือช่วงชั้นวัยคนเปลี่ยนมันก็จะเปลี่ยนหน้าเปลี่ยนตาได้ แต่ถ้าเราไม่จำกัดกฎหมายมันก็จะไม่เป็นตัวเอื้อคือ ไม่ได้บอกกฎหมายจะแก้ปัญหานี้ได้นะ แต่มันจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ แต่ถ้าเราไม่จำกัดมัน ก็เกิดการผูกขาดทางการเมืองได้ อันนี้คือสิ่งที่เป็นหลักคิดว่าทำไมควรจำกัดวาระ” (ยุทธพร อิสรชัย, การสื่อสารส่วนบุคคล, 9 กรกฎาคม 2569; สำนักข่าวทุเดย์, 2569)

#### 4.2.1.2 ข้อเสีย

การที่มาตรา 48 สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 35/2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นั่นเท่ากับว่าเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวติดต่อกัน 2 วาระ มิให้เสนอตัวเข้ามารับใช้ประชาชนต่อไปอีกได้ และยังเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่ต้องการเลือกบุคคลที่ตนเองไว้วางใจ หรือมีผลงานรับใช้ประชาชนโดยสุจริตเป็นที่ประจักษ์ แต่ก็ไม่สามารถเลือกบุคคลนั้นได้ จึงไม่เหมาะสมต่อระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฉะนั้น ควรปล่อยให้ไปไปตามความต้องการของประชาชนอย่างเป็นอิสระในการตัดสินใจ

#### 4.2.2 การไม่จำกัดวาระ

##### 4.2.2.1 ข้อดี

##### (1) ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

การที่นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถที่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระได้ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การที่ไม่จำกัดวาระจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องในการบริหารงานท้องถิ่น โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ทั้งนี้ หากผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นคนดี ซื่อสัตย์สุจริต และประชาชนไว้วางใจ โดยการตัดสินใจที่จะเลือกบุคคลผู้นั้นเข้ามาเป็นนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สมควรให้บุคคลผู้นั้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งการที่ได้บริหารงานอย่างต่อเนื่องย่อมจะทำให้ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที และผลประโยชน์สูงสุดย่อมตกได้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วยเช่นกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “ข้อดี ก็คือ สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น



ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จะทำให้เขาสามารถทำงานต่อเนื่องได้” (สำนักข่าวไทย, 2568; โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2568) “การที่เราไปจำกัดวาระบางครึ่งงานพัฒนาบางเรื่องมันต้องใช้ระยะเวลายาวนาน และที่สำคัญท้องถิ่นโดยทั่วไปโดยเฉลี่ยเราก็มีงบประมาณหรือว่าทรัพยากรจำกัด เพราะฉะนั้น ใน 1 สมัยชาวบ้านอยากได้โครงการนู่นนี่นั่น นายกก็มีแผนมีโครงการในใจซึ่งอยากจะพัฒนาท้องถิ่นหลากหลายมิติ แต่มันทำพร้อมกันทีเดียวไม่ได้ ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณ ด้วยข้อจำกัดของบุคลากร ระยะเวลาซึ่งจะต้องดำเนินการ เพราะฉะนั้น ความต่อเนื่องในการทำงานก็เป็นปัจจัยสำคัญมากที่จะทำให้ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมันมีผลโดยแท้จริง” (วสันต์ เหลืองประภัสร์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 3 กรกฎาคม 2569; วิทยุครอบครัวข่าว, 2569)

#### (2) เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249 กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ประกอบกับนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต่างมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้น การไม่จำกัดวาระดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นที่จะสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการเลือกได้อย่างเต็มที่

#### 4.2.2.2 ข้อเสีย

##### (1) อาจเกิดการผูกขาดอำนาจ

การไม่จำกัดวาระของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำไปสู่การสืบทอดอำนาจทางการเมืองหรือการใช้อำนาจโดยขาดคุณธรรม ซึ่งอาจทำให้เกิดการคอร์รัปชัน หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันจะส่งผลกระทบต่อประเทศชาติในภาพรวม การไม่จำกัดวาระดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลถึงการเลือกตั้งระดับประเทศด้วยเช่นกัน เพราะพรรคการเมืองและบ้านใหญ่ในท้องถิ่นอาจได้ประโยชน์ร่วมกันในการผูกขาดอำนาจ อาจก่อให้เกิดการสั่งสมอำนาจ และอาจนำไปสู่การสร้างอิทธิพลหรือเครือข่ายอุปถัมภ์ ซึ่งจะนำไปสู่การขาดความโปร่งใสในการบริหารงาน ดังคำกล่าวที่ว่า “แต่ข้อที่ต้องกังวลใจ ก็คือ มันมีโอกาที่จะเกิดการผูกขาดอำนาจ เพราะว่าในสังคมท้องถิ่นมันมีระบบเครือญาติ พรรคพวก มีระบบอุปถัมภ์ และมีเรื่องอิทธิพลของท้องถิ่นบ้างในบางกรณี มันอาจจะทำให้เกิดระบบที่เรียกว่าราชวงศ์ท้องถิ่นหรือว่าการผูกขาดแบบตระกูลการเมืองท้องถิ่นที่ไม่มีใครกล้าลงแข่ง มีโอกาสที่นำไปสู่การบริหารงานขาดการตรวจสอบ มันอาจจะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย” (สำนักข่าวไทย, 2568; โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, การสื่อสารส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2568)

##### (2) อาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่อยู่ในตำแหน่งยาวนานได้เปรียบในการเลือกตั้ง

การไม่จำกัดวาระของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นการปิดกั้นโอกาสของบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติที่เหมาะสมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังคำกล่าวที่ว่า “ผู้บริหารท้องถิ่นคนที่เป็นต่อเนื่องยาวนานก็ได้เปรียบ สะสมทุนไว้เยอะ อย่างน้อยก็ได้เปรียบในการซื้อเสียง มีการวางรากฐานระบบหัวคะแนน ผูกขาดอำนาจในท้องถิ่นไว้กับคน ๆ เดียว การเป็น 2 วาระ แล้วก็หยุด ก็เป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้เป็นบ้าง” (เทพไทคุ้ยข่าว, 2568; เทพไท เสนพงศ์, การสื่อสารส่วนบุคคล, 30 ตุลาคม 2568)

#### 4.2.3 แนวทางการจำกัดวาระ

จากการศึกษาการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า มีการแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมไม่จำกัดวาระ เป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยเริ่มมีการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีการจำกัดวาระของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และมีการจำกัดวาระของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 เพื่อให้การ

บริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไม่จำกัดวาระ เนื่องจากการจำกัดวาระดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิของผู้สมัครรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมควรเปิดกว้างให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2562 ประเด็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง จากเดิมไม่จำกัดวาระเป็นจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน เพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมแก่การปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริตสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาระหว่างการไม่จำกัดวาระกับการจำกัดวาระ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในแต่ละช่วงเวลา และการแก้ไขเพิ่มเติมที่นำไปสู่การบังคับใช้ในแต่ละครั้งย่อมมีเสียงสะท้อนทั้งฝ่ายสนับสนุนและคัดค้านที่ชี้ให้เห็นข้อดีและข้อเสียทั้งการไม่จำกัดวาระกับการจำกัดวาระ อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียแล้ว ผู้วิจัยพบว่า แนวทางการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการจำกัดวาระของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการเมืองไทยที่ผูกติดกับระบบอุปถัมภ์และเครือข่ายการเมืองระหว่างระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ ยังจำเป็นต้องมีการจำกัดวาระนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ให้ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ต่อไปเพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและมีแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารได้มากขึ้น รวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระแล้ว มีช่วงเวลาพักผ่อนและทบทวนบทบาท หน้าที่ รวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศักยภาพตนเองและนำมาซึ่งการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหากมีโอกาสกลับมาดำรงตำแหน่งอีกในอนาคต

## 5. สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

5.1 จากการศึกษาพัฒนาการของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พบว่า

5.1.1 ในปี พ.ศ. 2543 มีการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 และในปี พ.ศ. 2546 มีการจำกัดวาระของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ที่จำกัดวาระให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ทำให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบ 2 วาระติดต่อกัน จะไม่สามารถลงเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ทันที แต่จะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งได้อีกครั้งหากเว้นวรรคไปอีก 1 วาระแล้ว ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ตามมาตรา 215 (2) ประกอบมาตรา 114 ที่กำหนดเฉพาะวาระการดำรงตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีกำหนดคราวละ 4 ปี ตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่ได้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้แต่อย่างใด และมาตรา 282 ที่กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการจำกัดวาระของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว อาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่บรรลุเจตนารมณ์หากต้องการเลือกบุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิกรณีดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 วาระติดต่อกัน

5.1.2 ในปี พ.ศ. 2552 มีการยกเลิกการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 ทำให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เรื่อย ๆ หากได้รับการเลือกตั้ง ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ตามมาตรา 171 วรรคสี่ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน



กันเกินกว่า 8 ปี มิได้ ซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้ถ้าหากนายกรัฐมนตริดำรงตำแหน่งไม่ติดต่อกันหรือมีการเว้นวรรคการดำรงตำแหน่งก็จะทำให้กลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก

5.1.3 ปี พ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้กลับไปเป็นมีการจำกัดวาระอีกครั้ง โดยมีการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 ที่จำกัดวาระให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ทำให้นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบ 2 วาระติดต่อกัน จะไม่สามารถลงเลือกตั้งครั้งถัดไปได้ทันที แต่จะกลับมาสมัครรับเลือกตั้งได้อีกครั้งหากเว้นวรรคไปอีก 1 วาระแล้ว สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 158 วรรคสี่ ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกิน 8 ปี มิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ การกำหนดระยะเวลา 8 ปีไว้ ก็เพื่อมิให้เกิดการผูกขาดอำนาจในการเมืองยาวเกินไป อันจะเป็นต้นเหตุเกิดวิกฤตทางการเมืองได้

5.2 จากการศึกษาแนวทางการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พบว่า การจำกัดวาระนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ให้ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันยังจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ต่อไป เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุล ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองอันจะนำไปสู่การคอร์รัปชัน เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีแนวคิดใหม่ ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม หากนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเว้นวรรคทางการเมืองแล้วก็มีโอกาสกลับมาดำรงตำแหน่งอีกหากได้รับการเลือกตั้งในอนาคต การจำกัดระยะเวลาจึงเป็นการเพิ่มการแข่งขัน การมีส่วนร่วมและการเป็นตัวแทน (term limits increase competition, participation and representativeness) สอดคล้องกับ Kouba and Dosek (2023) ที่พบว่า การจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นการขัดขวางได้เปรียบในการดำรงตำแหน่งและส่งเสริมการเป็นตัวแทนที่สูงขึ้น ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการแข่งขันการเลือกตั้งที่เปิดกว้างและมีชีวิตชีวามากขึ้นในรัฐบาลท้องถิ่น และสอดคล้องกับ Carey et al. (2000) ที่พบว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งส่งผลต่อผู้ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งและแรงจูงใจของพวกเขา เนื่องจากคุณค่าของตำแหน่งจะเปลี่ยนแปลงไป การจำกัดวาระจึงส่งผลต่อความพยายามและทรัพยากรที่ผู้สมัครใช้ไป และส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันโดยรวมของการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ Veiga and Veiga (2018) ที่พบว่า การจำกัดวาระมีผลในเชิงบวกต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทำให้ผู้สมัครทุกคนมีโอกาสแข่งขันได้อย่างเท่าเทียม อันจะส่งผลให้การแข่งขันเป็นไปอย่างเข้มข้นขึ้น

## 6. ข้อเสนอแนะในการวิจัย

6.1 ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีไว้ ตามมาตรา 48 สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

6.2 ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ตามมาตรา 58/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

6.3 ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ตามมาตรา 35/2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้

6.4 ควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นผ่านการตั้งสภาพลเมืองระดับชุมชน เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล

## 7. เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เทพไทยคุยขาว. (2568). *ปลดล็อกผู้บริหารท้องถิ่น 2 วาระ สมประโยชน์กันทุกฝ่าย*. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก [https://www.youtube.com/shorts/G\\_1O4ov556M](https://www.youtube.com/shorts/G_1O4ov556M)
- ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326. (2515). *ราชกิจจานุเบกษา*, 89(190), 122-132.
- พนม เอี่ยมประยูร. (2545). หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ. ใน *รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พนม เอี่ยมประยูร* (หน้า 129-139). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476. (2477). *ราชกิจจานุเบกษา*, 51, 82-107.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481. (2482). *ราชกิจจานุเบกษา*, 56, 155-186.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486. (2486). *ราชกิจจานุเบกษา*, 60(12), 400-433.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496). *ราชกิจจานุเบกษา*, 70(14), 222-257.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542. (2542). *ราชกิจจานุเบกษา*, 116(15 ก), 1-7.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. (2543). *ราชกิจจานุเบกษา*, 117(41 ก), 12-27.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552. (2552). *ราชกิจจานุเบกษา*, 126(85 ก), 7-9.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(50 ก), 164-176.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498. (2498). *ราชกิจจานุเบกษา*, 72(11), 176-199.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499. (2500). *ราชกิจจานุเบกษา*, 74(11), 320-344.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511. (2500). *ราชกิจจานุเบกษา*, 85(46), 277-281.
- พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481. (2482). *ราชกิจจานุเบกษา*, 56, 187-197.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537. (2537). *ราชกิจจานุเบกษา*, 111(53 ก), 11-35.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(124 ก), 16-37.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552. (2552). *ราชกิจจานุเบกษา*, 126(84 ก), 8-10.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562. (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(50 ก), 151-163.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(62 ก), 1-23.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*, 120(109 ก), 5-20.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 (2552). *ราชกิจจานุเบกษา*, 126(85 ก), 10-12.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 (2562). *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(50 ก), 130-141.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*, 114(55 ก), 1-99.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550). *ราชกิจจานุเบกษา*, 124(47 ก), 1-127.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). *ราชกิจจานุเบกษา*, 134(40 ก), 1-90.
- วิศุครอบครัวขาว. (2569). *หนุนปลดล็อกผู้บริหารท้องถิ่นห้ามนั่งเกิน 2 วาระ*. ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=ZvNGGGG7sp8&t=46s>
- วุฒิสภา. (2569ก). *นายประภาส ปิ่นตบแต่ง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....* ค้นเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=jqo8izo2jFQ>



- วุฒิสภา. (2569ข). นายประภาส ปิ่นตบแต่ง ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....  
 คำนึงเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=4IfcVvwCX28>
- วุฒิสภา. (2569ค). นายประภาส ปิ่นตบแต่ง ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... คำนึงเมื่อ  
 6 กรกฎาคม 2569, จาก <https://www.youtube.com/watch?v=IAOvnjHglN0>
- สำนักข่าวทูเดย์. (2569). เปิดช่องผูกขาดอำนาจ? ปลดล็อกกฎหมายไม่จำกัดวาระผู้บริหารท้องถิ่น. คำนึงเมื่อ 15 กรกฎาคม 2569,  
 จาก <https://www.youtube.com/watch?v=Kecu5zh-bVc&t=2s>
- สำนักข่าวไทย. (2568). ประชาชนได้อะไร? จาก พ.ร.บ. การปกครองท้องถิ่นฯ ฉบับใหม่. คำนึงเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก  
<https://www.youtube.com/watch?v=HJnnN3whHPg>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2568). รับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายจัดตั้ง อบต. กรณีอายุและวาระของนายก  
 อบต. คำนึงเมื่อ 6 กรกฎาคม 2569, จาก [https://law.go.th/listeningDetail?survey\\_id=NTQzNURHQV9MQVdfRUPTIRFTkQ=](https://law.go.th/listeningDetail?survey_id=NTQzNURHQV9MQVdfRUPTIRFTkQ=)
- American Psychological Association. (2020). *Publication manual of the American Psychological Association* (7th ed.). Washington, DC: Author.
- Carey, J. M., Niemi, R. G., & Powell, L. W. (2000). *Term limits in state legislatures*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Denzin, N. K. (1989). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (3rd ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Faguet, J.-P., & Pal, S. (Eds.). (2023). *Decentralised governance: Crafting effective democracies around the world*. London: LSE Press.
- Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Kouba, K., & Dosek, T. (2023). Democratizing urban governance through mayoral term limits: Quasi-experimental evidence from a reform in Chilean municipalities. *Cities*, 140, 104446. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104446>
- Veiga, F. J., & Veiga, L. G. (2018). Term limits and voter turnout. *Electoral Studies*, 53, 20–28. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.03.001>