

352
ป/191A

๙ 2

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๕-๒๕๐๐

ปริญญานิพนธ์

ของ

ประยุทธ์ ปรีชาภรณ์

สำนักพลศึกษาต่าง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สุขุมวิท 23 พระโขนง กรุงเทพฯ 11 โทร ๑๑21๖76 ๐๑.๕๐๐๖๘

10 ม.ค. 2523

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาค้นคว้าหลักสูตร

ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต

มีนาคม ๒๕๒๒

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

10233

78970

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐

บทคัดย่อ
ของ
ประยุทธ์ ปรีชาภรณ์

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต
มีนาคม ๒๕๒๒

บทคัดย่อ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึง การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ โดยศึกษาถึงระบบการปกครองของไทยก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ปัจจัยหรือสาเหตุที่ทำให้เกิดการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นหลัง พ.ศ. ๒๔๗๕ ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการวิเคราะห์ผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ

การปกครองของไทยสมัยโบราณมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ รัชกาลที่๕ทรงริเริ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล และต่อมาในสมัยรัชกาลที่๗ พระองค์ทรงนำเอาการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาใช้

อิทธิพลสำคัญที่มีผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปฏิวัติ การปฏิวัติ พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่รัชกาลที่๗จัดตั้งไว้หยุดชะงัก แต่ได้รับการพัฒนาขึ้นอีก โดยแนวความคิดของคณะราษฎร ที่ต้องการให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง และต้องการให้ประเทศมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระหว่างพ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ประเทศไทยได้ใช้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดียวกัน คือเทศบาลซึ่งสมาชิกของสภาเทศบาลทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง สุขาภิบาลเป็นการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ โดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมดเลือกตั้งโดยประชาชน และองค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาตำบลเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน สมาชิกสภาตำบลเลือกตั้งโดยประชาชน

ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ประชาชนมีอุดมคติในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย มีการปฏิบัติบ่อยครั้งซึ่งเมื่อเกิดการปฏิบัติครั้งใด รัฐบาลจะเข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชน อยู่ในขอบเขตจำกัด ทศนิยมของประชาชนเป็นส่วนหนึ่งที่ เป็นอุปสรรค ในการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง กับการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะเป็นการ

ความมากกว่า เป็นลักษณะการประสานงาน ราชการส่วนกลางมีอำนาจเห็นองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทุกด้าน การจัดตั้งหน่วยงานราชการอื่นทำให้ประชาชนไม่เข้าใจ เกี่ยวกับการทำ
งานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุ
เป้าหมาย

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ช่วยเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศ ทำให้การพัฒนา
การปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดชะงัก ขณะเดียวกันรัฐบาลเข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาก
ขึ้น ฉะนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระในการบริหารงานมากนัก ซึ่งหากว่ารัฐบาลไม่
เข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปแล้ว จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ
ในการบริหารงานมากขึ้น

DEVELOPMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT IN THAILAND

B.E.2475-2500

AN ABSTRACT

BY

PRAYUIT FRECHAPORN

Presented in partial fulfillment of the requirements
for the Master of Education degree
at Srinakharinwirot University
March 1979

3

The thesis had studied the development of the local government in Thailand between; 2475 to 2500. The study began with a brief Thai administrative system before B.E. 2475 then followed by the suffix happened to the development of the local government after B.E. 2475, types and characteristics of the local government between B.E. 2475-2500, and the problems of the local government..The analysis of the effects of the local government was also included. The study of this thesis was based on primary and secondary sources from various publications.

The ancient administrative system of Thailand was characterized by centralization. The local government called "Sukhapiban" was begun in the reign of King Rama V, and followed by "Tesaban" in the reign of King Rama VII.

The revolution was an important influence affected to the development of the local government. The Revolution of 2475 paused the local government established by King Rama V. However, it was happened again under the power of the revolutionists of 2475. They wanted to develop the idea of self-govern to the people and also to develop the democracy in Thailand

Thailand had developed four types of local government called, Tesaban, Sukhapiban, Ongkarn Boriharn Suan Changwat, and Ongkarn Boriharn Suan Tambon. All members of the Tesaban Council and Ongkarn Boriharn Suan Changwat Council were elected by the people. Sukhapiban had only the executive Committee headed by Nai-Amphoe. The Tambon Council, Whose members were elected by the people, took charge of administrative matters in Ongkarn Boriharn Suan Tambon

A strong problem of the local government was that the people had little ideology on it. Whenever, the revolution had occurred, the whole administrative system of Thailand would be under control of the Revolutionary Council. This circumstance

would cause the limitation of self-govern to the people. Furthermore, the central government has authority over the local government in controlling rather than cooperating. The central government had established the working units whose responsibilities were overlaped with the ones of the local government. This circumstance would make people misunderstand about th responsibilities of the central and local government.

Development of the local government would help to promote the idea of democracy to the people. However; the uncertain political ideology and form of the government would stopped growing the local government. Therefore, the researcher would suggest that the central government should not tightly control the local government, and the local government should have more freedom to operate its tasks.

คณะกรรมการที่ปรึกษาประจำวันวิถีดอทคอมพิจารณาปัญหานี้เรียบร้อยแล้ว เห็นสมควรรับ
เป็นวาระหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต ของมหาวิทยาลัย
ศรีนครินทรวิโรฒ

..... ประธาน
..... กรรมการ
..... กรรมการ

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จล่วงไปครยดี ด้วยความช่วยเหลือและแนะนำตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆจาก อาจารย์ณรงค์ พ่วงพิศ และอาจารย์ ค.ร. ประชุม รอดประเสริฐ ซึ่งอาจารย์ทั้งสองท่านได้กรุณารับเป็นกรรมการที่ปรึกษา โดยได้ให้คำแนะนำและแก้ไขตั้งแต่ต้นถึงนั้นจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ท่านทั้งสองไว้เป็นอย่างสูง ณ. ทน

ประมุข ปรีชาภรณ์

สารบัญ

๔
บทที่

๖
หน้า

บทนำ	๑
๑ ลักษณะการปกครองของไทยโดยทั่วไปก่อนยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕	๑
ลักษณะการปกครองของไทยสมัยโบราณ	๑
สมัยสุโขทัย	๑
สมัยอยุธยา	๔
สมัยธนบุรีและรัตนโกสินทร์ตอนต้น	๑๑
ลักษณะการปกครองของไทยสมัยเปิดประเทศ	๑๑
๒ ลักษณะและสาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	๓๐
ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น	๓๑
ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	๓๒
สาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	๓๓
สาเหตุภายในประเทศ	๓๓
หลักการสำคัญของคณะกรรมการ	๓๔
สาเหตุภายนอกประเทศ	๓๖
๓ การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐	๔๗
เทศบาล	๔๗
การพัฒนาเทศบาล	๔๗
การจัดตั้งเทศบาล	๕๑
อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล	๕๔
การคลังเทศบาล	๖๑
การควบคุมเทศบาล	๖๒

สุชาภิบาล	๖๔
การพัฒนาสุชาภิบาล	๖๔
การจัดรูปแบบสุชาภิบาล	๖๔
อำนาจและหน้าที่ของสุชาภิบาล	๖๕
การคลังสุชาภิบาล	๖๖
การควบคุมสุชาภิบาล	๖๖
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
การจัดรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๖๖
องค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
การจัดรูปองค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
การควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล	๖๖
๔ ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	๖๖
อุดมคติในการปกครองส่วนท้องถิ่น	๖๖
ทัศนคติของประชาชน	๖๖
ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น	๖๖
พนักงานส่วนท้องถิ่น	๖๖

ปัญหา เกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น.....	๑๐๑
ปัญหา เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจในการดำเนินงานของท้องถิ่น.....	๑๐๓
ปัญหา เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ.....	๑๐๔
ปัญหา เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น.....	๑๐๔
๕ ผลสะท้อนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	๑๐๖
ด้านการเมือง	๑๐๖
ด้านการปกครอง	๑๐๘
ด้านประสิทธิภาพของราชการ	๑๐๘
ฝึกข้าราชการให้ทำงานร่วมกับประชาชน	๑๐๘
ด้านความต้องการของประชาชน	๑๐๘
ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาท้องถิ่น	๑๑๐
โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย	๑๑๐
โครงการพัฒนาชุมชนชนบทของไทย	๑๑๔
โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท	๑๑๕
โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น	๑๑๕
สรุป	๑๑๖
วิจารณ์และ เสนอแนะ.....	๑๑๓
บรรณานุกรม.....	๑๑๖
ภาคผนวก.....	๑๓๓

บัญชีตาราง

ตาราง

หน้า

- ๑ รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ๑๐๒
- ๒ จำนวนผู้มีสิทธิและจำนวนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑๐๓

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการที่ราชการส่วนกลาง ได้มอบอำนาจในการดำเนินการบางอย่างให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเอง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลาง เป็นเพียงคอยควบคุมดูแล ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจ ของราชการส่วนกลาง เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลาง^๑ หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นคือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ประเทศไทยสมัยสุโขทัยและสมัยอยุธยา ยังไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่น มีแต่การปกครองท้องถิ่น เช่น หมู่บ้าน ตำบล และแขวง ซึ่งถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๔๐^๒

* การปกครองส่วนท้องถิ่นคือลักษณะของการปกครองที่อยู่ในรูปแบบของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้

๑ วิจารณ์ พานิชย์ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของไทย
หน้า ๕๔

๒ พารัง ดุณหวราลกุล "การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของไทย" เทศาภิบาล
๗:๔-๑๒ กันยายน ๒๕๐๐

** การปกครองท้องถิ่นที่เป็นลักษณะของการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

๓ "พระราชกฤษฎีกาการสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๔๐" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๔
แผ่นที่ ๓๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๐

ขึ้นโดยมีหน้าที่ทำลายขบถปลดปล่อย ร้างว่าง ความทุกข์ยากเรื่องปลูกสร้าง ขนย้ายสิ่งไว้โครกและสิ่ง
 ใดก็ตามร่ำคาอยู่ให้แก่ประชาชน ต่อมาในปีพ.ศ. ๒๔๔๘ พระองค์ทรงจัดตั้งดูชาภิบาลท่าฉลอม เมือง
 สมุทรสาคร^๑ ซึ่งนับว่า เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในหัวเมือง เป็นครั้งแรก จากนั้นได้มีพระบรมราช
 โองการจัดตั้งดูชาภิบาลตามหัว เมืองต่างๆในปีพ.ศ. ๒๔๕๑^๒ โดยแบ่งดูชาภิบาลออกเป็นสองประเภท
 คือดูชาภิบาลเมืองและดูชาภิบาลตำบล

ในสมัยรัชกาลที่ ๖ พระองค์ได้มีพระราชดำริ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไข
 ไขของเก่าให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และได้ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดการดูชาภิบาลตามหัว-
 เมืองขึ้นใหม่ในปีพ.ศ. ๒๔๕๔ คือให้มีดูชาภิบาลเมืองและดูชาภิบาลท้องที่ ส่วนมากตามที่ตั้งศาลา
 กลางจังหวัดได้รับการจัดตั้งให้เป็นดูชาภิบาลเมือง ส่วนที่ชุมชนอื่นๆได้รับการจัดตั้งให้เป็นดูชาภิบาล
 ท้องที่^๓

ในสมัยรัชกาลที่ ๖ พระองค์ได้มีพระบรมราชโองการในการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่
 คือการจัดการประชากร พ.ร.บ. ๒๔๗๑^๔ ซึ่งเป็นพื้นฐานในการจัดการเทศบาลในปีพ.ศ. ๒๔๗๒
 หลังจากนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นก็หยุดชะงัก เพราะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี
 พ.ศ. ๒๔๗๕

การปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญ ต่อการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยของไทย

^๑ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม. ๑๒/๑ ดูชาภิบาลท่าฉลอม
เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘

^๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม. ๑๒/๒ การจัดการ
ดูชาภิบาล ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๑

^๓ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม. ๑๒/๑๔ ประกาศแก้ไข
พระราชบัญญัติการจัดการดูชาภิบาลหัว เมือง พ.ศ. ๒๔๕๔

การประชากรมีลักษณะเหมือนกับเทศบาลในปีพ.ศ. ๒๔๗๒ ต่างกันที่การเรียกชื่อเท่านั้น

^๔ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๖ ม. ๗/๑ การจัดการประชา-
ภิบาล ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๑

เป็นอย่างมาก แต่เดิมระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนราชการออกเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖^๑ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕^๒ จึงได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนราชการออกเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทเรียนประชาธิปไตยของประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่นยัง เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการพยายามให้ประชาชนได้เรียนรู้ วิธีการปกครองตนเอง ซึ่งรัฐบาลได้พยายามจัดหาทุนทางการเงิน และช่วยเหลือทางเทคนิคและการให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตลอดมา ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น รัฐบาลจึงอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบางอย่างได้ เช่น กิจการสาธารณูปโภค

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่มีอำนาจที่จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้เต็มที่ อำนาจส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับราชการส่วนกลาง โดยให้กรมการปกครองควบคุมดูแลการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะรัฐบาลเห็นว่าประชาชนยังขาดความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น กรมการปกครองจึงมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแล ตลอดจนการตัดสินใจแทนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่

การศึกษาคนควา เรื่องการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ จะเป็นแนวทางในการศึกษาประวัติศาสตร์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เราจึงมีความเข้าใจเกี่ยวกับพื้นฐานประชาธิปไตยของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนประชาชนจะได้เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๐ หน้า ๗๕๒ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

^๒"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๕

ความมุ่งหมายของการศึกษาคนควา

๑. เพื่อศึกษาถึงวิธีการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่ต่อเนื่องมาตามลำดับ ในช่วงปีพ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐

๒. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๓. เพื่อศึกษาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๔. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงปีพ.ศ.

๒๔๗๕-๒๕๐๐

ความสำคัญของการศึกษาคนควา

๑. ผลของการศึกษาคนควาจะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ในระบบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยทั่วไป

๒. ผลของการศึกษาคนควาอาจจะเสนอเป็นแนวทาง การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่รากฐานมั่นคง

๓. ผลของการศึกษาคนควา จะทำให้เห็นความสัมพันธ์ของข้าราชการส่วนกลางกับ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและประชาชน

๔. ผลของการศึกษาคนควาจะ เป็นข้อมูลสำหรับศึกษาคนควาต่อไป

สมมติฐานในการศึกษาคนควา

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีช่วงเริ่มการปกครองในระบบประชาธิปไตย

๒. การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีผลต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. การปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร

๔. การปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยเสริมสร้างทัศนคติที่ดีของประชาชน ต่อการปกครอง ในระบบประชาธิปไตย

วิธีการดำเนินการศึกษาคนควา

การศึกษาค้นควาใช้วิธีทางประวัติศาสตร์(historical approach) และเสนอ รายงานแบบพรรณนาวิเคราะห์(analytical discription) ข้อมูลที่ได้เป็นเอกสารต้นต้น (primary sources) เป็นหลักส่วนข้อมูลชั้นรอง(secondary sources) ใช้เป็น แนวทางประกอบในการพิจารณาเท่านั้น

บทที่ ๑

ลักษณะการปกครองของไทยโดยทั่วไปก่อนยุค

การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕

แต่เดิมมาคนไทยไม่มีระบบการปกครองที่เป็นแบบแผน จนกระทั่งมนุษย์เจริญมากขึ้นรวมตัวกันเป็นสังคม ต่อมามนุษย์เพิ่มจำนวนมากและมาอยู่รวมกันจึงเริ่มมีระบบการปกครอง ที่เหมาะสมกับสภาพและลักษณะของสังคม การจักรระบบการปกครองของมนุษย์ในสมัย เริ่มแรกก็มีลักษณะเป็นเผ่า และ เมื่อจำนวนคนเพิ่มมากขึ้นการรวมตัว เป็นเผ่าโดยอาศัย เชื้อสายเดียวกันย่อมทำโดยลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์แบบเครือญาติห่างกันมากขึ้น ฉะนั้นสังคมจะขยายตัวออกทั้งด้านจำนวนคนและด้านอาณาเขต การขยายตัวด้านจำนวนคนและด้านอาณาเขตนี้เอง จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบบเผ่า ขยายตัวกลายเป็นนครรัฐ จักรวรรดิและชาติในเวลาต่อมา

ระบบการปกครองที่ถือว่ามีความสำคัญมากในสังคม คือระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่า เป็นระบบการปกครองที่เป็นรากฐานของความเข้มประชาธิปไตย ฉะนั้นประเทศที่ปกครองโดยประชาธิปไตย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศของตน การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก เพราะจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลในระดับย่อยของประเทศ ซึ่งถือเป็นพื้นฐานทางสังคมและการเมืองของส่วนรวม โดยเฉพาะระบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นและการเมืองท้องถิ่น ยังเกี่ยวข้องกับหลักประชาธิปไตย ตลอดจนความรู้ความเข้าใจของประชาชนอีกด้วย

การปกครองของไทยนับแต่สมัยเริ่มแรกถึงอาณาจักร จนกระทั่งก่อนพ.ศ. ๒๔๗๕ มิได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างแน่นอนเหมือนปัจจุบัน การปกครองของไทยในระยะแรกนั้น เน้นการรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ การปกครองของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีระบบและลักษณะดังนี้

๑. ลักษณะการปกครองของไทยสมัยโบราณ

๑.๑ สมัยสุโขทัย

ตอนต้นรัชกาลพ่อขุนศรีอินทราทิตย์และพ่อขุนบางต๋าม เมือง การปกครองอาณาจักรไม่ยุ่งยาก เพราะว่าบาน เมืองยังมีขนาดเล็ก ขณะเดียวกันประชากรยังมีน้อย และในเวลาต่อมา

เมืองมีขนาดใหญ่ขึ้น อาณาจักรขยายออกไปกว้างขวางและได้กินแดนเพิ่มขึ้น ทำให้มีคนในปกครองมากขึ้น พระมหากษัตริย์ทั้งองค์จึงได้แบ่ง เขตการปกครองของสุโขทัย โดยถือแบบอย่างมาจากคัมภีร์ราชาศาสตร์ของพราหมณ์เป็นหลัก ก็มีการสร้างทั้งศูนย์กลางและมี เมืองลูกหลวงล้อมรอบไว้ด้วย จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า อาณาจักรสุโขทัยถูกแบ่ง เป็นเขตเมืองหลวง เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานครและเมืองนอกหรือ เมืองขึ้น วิธีการแบ่ง เขตการปกครองนี้ได้ใช้สืบเนื่องมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาและรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งแต่ละเขตมีลักษณะดังนี้

๑.๑.๑ ราชธานี คือเมืองที่ประทับของพระมหากษัตริย์ มีกำแพง เมืองสามชั้นมีพระราชวังและวัดที่ใหญ่โต ทั้งที่อยู่ภายในกำแพงและภายนอกกำแพง เป็นศูนย์รวมการปกครองและศูนย์กลางวัฒนธรรม เช่น ศาสนา ศิลป และขนบธรรมเนียมประเพณี คำสั่งหรือนโยบายการปกครองต่างๆ ออกไปจากราชธานีทั้งนี้โดยกษัตริย์เป็นผู้ประมุข ทำการสั่งงานและปกครองหัว เมืองต่างๆ ทั่ว

๑.๑.๒ เมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่าน เป็นเมืองใหญ่แต่เล็กกว่าราชธานี และมีความสำคัญรองลงมาจากราชธานี ตั้งอยู่ใต้ทิศของราชธานี เดิมมีอยู่เมืองเดียวทางทิศเหนือคือเมืองศรีสัตนาคนหุตซึ่ง เคยมีความสำคัญกับ เมืองสุโขทัย ต่อมาจึงมี เมืองลูกหลวง เพิ่มขึ้นอีกสาม เมือง และทำหน้าที่เป็น เมืองหน้าด่านด้วย การที่เมืองลูกหลวง เพิ่มขึ้นเพราะว่าพระราชวงศ์ของพระมหากษัตริย์มีเพิ่มขึ้น และพระมหากษัตริย์ทรงต้องฝึกให้เจ้าพระวงศ์มีความชำนาญในการปกครองประเทศ และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการปกครองประเทศด้วย เมืองลูกหลวงทั้งสี่เมืองนี้คือ ทิศเหนือคือ เมืองศรีสัตนาคนหุต เป็นเมืองสำคัญควบคู่กับสุโขทัยมาแต่เดิม เมืองนี้มีป้อมปราการทำด้วยศิลาแลงอย่างมั่นคง มีวัดที่ใหญ่โตหลายแห่งซึ่งปัจจุบันยังมีสภาพดีมาก เมืองนี้เป็นเมืองที่ประทับของพระมหาอุปราช ทิศตะวันออกคือเมืองสองแคว(ปัจจุบันคือพิษณุโลก) เป็นเมืองใหญ่มีกำแพง เมืองและวัดที่สำคัญคือ วัดพระศรีมหาธาตุ ทิศตะวันตกคือ เมืองนครชุม(ปัจจุบันคือเมืองกำแพงเพชร) หัวเมืองมีกำแพงล้อมรอบ ทิศใต้คือ เมืองสระหลวง(ปัจจุบันคือเมืองพิจิตร) มีกำแพงก่อด้วยหิน มีวัดพระศรีมหาธาตุอยู่ภายในกำแพง เมือง

จากเมืองหลวงไปยัง เมืองลูกหลวงมีระยะทางประมาณ ๕๐ กิโลเมตร ซึ่งอาจจะเกินด้วยเท้าถึงกันภายในเวลา ๒ วัน คิดต้องค้างคืนกลางทาง ๑ คืน เมืองลูกหลวงมีส่วนช่วยในการปกครองและป้องกันราชธานี แต่มีจุดเดียวที่พวกเจ้าพระวงศ์ซึ่งครอง เมืองลูกหลวงนี้ บางองค์

สะสมกำลังถึงความเข้มใหญ่ ดังเห็นปรากฏว่าเมื่อถึงระยะการเปลี่ยนรัชกาลของพระยาจักรีบรมราชูปถัมภ์ โดยก่อกบฏมาจากเมืองศรีสัตนาคนหุตเวียงจันทน์^๑ และระยะหลังต่อมา ก็มีเหตุการณ์ทำนองนี้เกิดขึ้นอีกหลายครั้ง

ระหว่างเมืองลูกหลวงกับราชธานี ก็มีเมืองเล็ก ๆ อีกหลายเมืองตั้งอยู่ ดังที่ปรากฏอยู่ในจารึกเช่นเมืองบางพาน เชียงทอง ปากยม แต่จะขึ้นโดยตรงกับราชธานีหรือเมืองลูกหลวงขึ้นหลักฐานไม่ปรากฏแน่ชัด^๒

๑.๑.๓ เมืองท้าวพระยามหานคร คือเมืองชั้นนอกที่อยู่ห่างจากราชธานี เมืองท้าวพระยามหานครมีเมืองในปกครองมากบางน้อยบาง เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเดิมอื่นๆ เป็นส่วนใหญ่ ยังคงมีอำนาจในดินแดนของตนเอง เกือบสมบูรณ์ เพียงแต่ยอมขึ้นอยู่กับสุโขทัยเท่านั้น บางเมืองปรากฏว่ากษัตริย์สุโขทัยได้แต่งตั้งผู้ที่มีความสามารถไปปกครอง เช่นในสมัยพ่อขุนรามคำแหงพระองค์ โคตรงแต่งตั้งผู้ที่มีความสามารถไปปกครองได้แก่เมืองคันทิ พระบาง เชียงทอง บางฉลึง เนินตน เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นขุน

๑.๑.๔ เมืองออกหรือเมืองขึ้น คือเมืองที่ยอมอ่อนน้อมต่อสุโขทัยบาง เมืองพ่อเมืองเป็นคนไทยเหมือนกัน และเคยเป็นอาณาจักรใหญ่มาก่อน เช่นสุวรรณภูมิ นครศรีธรรมราช เวียงจันทร์ หลวงพระบาง บางเมืองเคยเป็นเมืองสำคัญที่คนไทยปกครอง เช่นแพร่ น่าน ราชบุรี นอกจากนี้ ยังมีเมืองของชาวต่างชาติที่ไทยไปตีได้ หรือยอมเข้ามาอ่อนน้อมเอง เช่นหงสาวดี เป็นต้น

การปกครองเมืองขึ้นยังคงให้ราชวงศ์หรือเจ้าเมืองนั้นๆปกครองกันเอง โดยที่พระมหากษัตริย์สุโขทัยมิได้เกี่ยวข้องหรือบังคับบัญชาโดยตรงแบบเมืองพระยามหานคร แต่เมืองเหล่านี้จะต้องส่งบรรณาการเข้ามาถวาย หรือยกกองทัพมาช่วยสุโขทัยเมื่อสุโขทัยมีศัตรู หรือทางสุโขทัยยกทัพออกไปช่วยเหลือเมืองนั้นๆ เมื่อมีข้าศึกมารุกราน เป็นทำนองต่างช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

๑.๑.๕ หมายเหตุ "ประวัติศาสตร์สุโขทัย" แดงงานประวัติศาสตร์ ปีที่ ๔ เล่ม ๑ หน้า

๓๖-๓๗ เก็บณกรมฯ ๒๕๑๓

๒.๑.๑ อานามวัฒน์และคนอื่นๆ ประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยา หน้า ๔๓

การปกครองส่วนภูมิภาคแบ่งเขตการปกครองออกเป็นส่วนทั้งนี้คือเมือง ตำบลและหมู่บ้าน การปกครองแบบเมืองปรากฏหลักฐานแน่ชัด ว่ามีเจ้าเมืองทำการปกครองโดยทางเมืองเมืองหลวงเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสม หรือผู้ที่เปี่ยมเชื้อพระวงศ์เดิมของเมืองนั้นๆ แต่การปกครองส่วนย่อยลงไปคือตำบลและหมู่บ้าน ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งมาจากประชาชน เขาใจว่าการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน จะต้องได้รับการแต่งตั้งมาจากเจ้าเมือง โดยที่เจ้าเมืองจะเลือกบุคคลที่เหมาะสมเท่านั้น เป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้าน เช่นตำบลกวางขอนแก่น ส่วนหมู่บ้านมีอยู่หลายหมู่บ้านเช่นบ้านไผ่ล้อม บ้านหอค บ้านป่าขาม ดังนั้นการปกครองของสุโขทัยระยะหลังจึงมีลักษณะพอที่จะพิจารณาได้ดังนี้

๑. การปกครองในบริเวณราชธานี สุโขทัยพยายามที่จะปกครองแบบพ่อกับลูก อย่างที่เคยปกครองมาแต่เก่าก่อน แต่ในตอนหลังคงจะกระทำไม่ได้มากนัก เพราะว่าบ้านเมืองกว้างขวางกว่าเก่ามาก พระมหากษัตริย์คงมีภาระทั้งการปกครองในเมืองและนอกราชธานีการปกครองแบบพ่อกับลูกจึงหย่อนคลายลงไป เพราะว่าไม่มีเวลาที่จะควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

๒. บรรดาหัวเมืองท้าวพระยาหรือนอกราชอาณาจักร คงพยายามใช้การปกครองแบบพ่อกับลูก แต่เมื่อพระมหากษัตริย์จะครองทรงระบัตระวังอาณาเขตอันกว้างขวางเช่นนี้ ระบบการปกครองแบบพ่อกับลูกในระยะหลัง ไม่อาจจะเข้าไปสอดส่องใกล้ชิดเหมือนเดิม การไม่ไว้วางใจมีเพิ่มมากขึ้น แต่พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องไว้วางใจเมืองเหล่านั้นเพราะถือเป็นเสมือนข้าหลวงเดิมที่รู้แนวทางและนโยบายของราชธานีอยู่แล้ว

๓. บรรดาอาณาจักรเก่าๆที่เข้ามาเป็นประเทศราชภายหลัง เช่นล้านช้างมอญ สุโขทัยใช้วิธีการปกครองในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ เพราะว่าพ่อขุนรามคำแหงมีอำนาจมาก พระองค์พยายามครอบครองดินแดนเหล่านี้ โดยใช้วิธีการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์

๑.๒ สมัยอยุธยา

สมัยอยุธยามีระบบการปกครองที่เป็นระเบียบขึ้นคือเป็นแบบจตุสดมภ์ ซึ่งได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่สมัยพระเจ้าอู่ทองปฐมกษัตริย์ของกรุงศรีอยุธยา และได้ปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยขึ้น ในสมัยพระบรมไตรโลกนาถได้มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหน่วยงาน ตำแหน่งของข้าราชการที่สำคัญๆตามความเหมาะสมและความสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป แต่หลักการใหญ่ยังคงเหมือนเดิมและระบบ

การปกครองดังกล่าวนั้นได้ใช้สืบต่อกันมาจนถึงสมัยรัชกาลที่๕แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ รวมเวลาที่ประเทศไทยได้ใช้ระบอบการปกครองแบบจตุสดมภ์ประมาณ ๔๐๐ปี

๑.๒.๑ การปกครองส่วนกลางในสมัยพระเจ้าอู่ทอง ในสมัยนี้การปกครองในราชธานีได้กำหนดตามแบบสุโขทัยและเขมรผสมกันเป็นแบบที่เรียกว่าจตุสดมภ์ กล่าวคือได้จัดการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสี่หน่วย แต่ละหน่วยมีเสนาบดีเป็นผู้ควบคุมดูแลบริหารราชการ คำว่าจตุสดมภ์แปลว่าหลักทั้งสี่ ลักษณะของการจัดระเบียบเป็นสี่แผนกนั้นสันนิษฐานว่า เป็นแบบที่นำมาจากประเทศอินเดีย เพราะว่าประเทศอื่นๆเช่นพม่า เขมร ชวาและมลายู ต่างมีระเบียบการแบ่งหน่วยราชการออกเป็นสี่แผนกเช่นกัน และไทยรับสืบทอดมาจากเขมรอีกทอดหนึ่ง^๑ หน่วยงานทั้งสี่แผนกนั้นคือ

๑. กรมวัง มีขุนวัง เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการภายในราชสำนักและพิพากษาคดีต่างๆ เหตุที่กรมวังมีหน้าที่ในการพิพากษาคดีเพราะว่าประเพณีโบราณถือเป็นธรรมเนียมเหมือนกันทุกประเทศ แม้ในประเทศแถบยุโรปพระมหากษัตริย์เป็นผู้พระราชทานความยุติธรรมให้แก่ไพร่ฟ้าชาวแผ่นดิน เมื่อราษฎร เกิดเป็นความกันจะนำมาทูลพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ชี้ว่าใครผิดใครถูก และบังคับให้ผู้นั้นปฏิบัติตามสมควรแก่ความผิดนั้นๆ แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์มีหน้าที่หลายอย่าง จึงแบ่งอำนาจให้ขุนวังเป็นเจ้าหน้าที่ในการพิพากษาคดี ส่วนหัวเมืองต่างๆขุนวังมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ไปประจำตามหัวเมืองๆละหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่พิพากษาคดีต่างๆที่เกิดขึ้นตามหัวเมืองนั้นๆ

๒. กรมเมือง มีขุนเมือง เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เกี่ยวกับรักษาสันติสุข และบังคับบัญชาไพร่บ้านพลเมือง ซึ่งมีถิ่นฐานภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองหลวง รวมทั้งมีหน้าที่ลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาในเขตเมืองหลวงด้วย

๓. กรมคลัง มีขุนคลัง เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแลจ่ายและรักษาพระราชทรัพย์ตลอดจนการเงินของประเทศ

๔. กรมนา มีขุนนา เป็นผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรือกสวนไร่นาและออกฉันทนาซึ่งถือว่า เป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง เพราะว่าการทำงานไร่นาเป็นอาชีพของราษฎร

และหน้าที่ของกรมนาอีกอย่างหนึ่งคือการเก็บทางข้าวขึ้นฉางหลวง เพราะว่าในสมัยโบราณยังไม่มีการเก็บเงินค่านา ใครทำนาได้ข้าวต้องแบ่งเอามาขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการเรียก ว่าทางชาว

๑.๒.๒ การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยพระเจ้าอู่ทอง การปกครองส่วนภูมิภาคยังคงนำเอาแบบสุโขทัยมาใช้ กล่าวคือได้แบ่งการปกครองเมืองต่างๆออกเป็นดังนี้

๑. หัวเมืองหน้าด่าน กล่าวคือเมืองหน้าด่านอยู่รอบทั้งสี่ทิศ เมืองหน้าด่านเหล่านี้พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯให้เชื้อพระวงศ์ไปปกครอง ซึ่งได้แก่ทิศเหนือคือเมืองลพบุรี เป็นเมืองลูกหลวง ในสมัยพระเจ้าอู่ทองโปรดให้พระเจ้าราเมศวรไปปกครอง ทิศตะวันออกคือเมืองนครนายก ทิศตะวันตกคือเมืองสุพรรณบุรี สมัยพระเจ้าอู่ทองโปรดให้ขุนหลวงพะงั่วพี่พี่มหาดเล็กไปปกครอง ทิศใต้คือเมืองพระประแดง

๒. หัวเมืองชั้นใน ได้แก่เมืองที่ตั้งอยู่ใกล้ราชธานีหรืออยู่ใกล้เมืองหน้าด่านเช่น ปราจีนบุรี ชลบุรี เพชรบุรีและราชบุรี เมืองเหล่านี้ปกครองขึ้นตรงต่อเมืองหลวง

๓. หัวเมืองชั้นนอกหรือหัวเมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่มีประชาชนคนไทยอาศัยอยู่ แต่ตั้งอยู่ห่างไกลไปจากเขตเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นใน การปกครองมเจ้าเมืองปกครอง ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองส่วนใหญ่สืบเชื้อสายมาจากเจ้าเมืองเดิม หรือทางเมืองหลวงแต่งตั้งเจ้าเมืองออกไปปกครอง เช่นเมืองนครราชสีมา จันทบุรี ไซยา นครศรีธรรมราช พัทลุงและสงขลา

๔. หัวเมืองประเทศราช ในสมัยพระเจ้าอู่ทองมีเมืองสุโขทัยตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยา ดังนั้นสุโขทัยจึงมีฐานะเป็นเมืองประเทศราช เมืองดังกล่าวนี้ยังคงให้มีการปกครองกันเอง ทางอยุธยาไม่ยุ่งเกี่ยวแต่ต้องส่งบรรณาการให้แก่อยุธยาทุกปี

๑.๒.๓ การปกครองส่วนกลางในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ การปกครองส่วนกลางได้แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนแยกอำนาจในการปกครอง มีผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่ายขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ นับได้ว่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย ที่มีการแยกอำนาจทางทหารกับพลเรือนออกจากกัน ดังปรากฏในพงศาวดารว่า ทรงตั้งตำแหน่งเสนาบดีเอาทหารเป็นกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก เอาขุนเมืองเป็น-

พระนกรมล เอาขุนวัง เป็นพระธรรมาธิกรณ์ เอาขุนนา เป็นพระเกษตรรา เอาขุนคลัง เป็น
โกษาธิบดี ถือศักดินาหนึ่งหมื่นไร่

สมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้าราชการฝ่ายทหารทั่วไป มียศเป็นอัครมหาเสนาบดีสูงกว่า
เสนาบดีจตุสดมภ์ทั้งสี่ เมื่อมีกิจการทางด้านการทหารสมุหพระกลาโหมจะเป็นประธาน ในที่ประชุม
ข้าราชการฝ่ายทหาร ปรีชาการการนั้นนามติขึ้นกราบบังคมทูล และเมื่อมีพระราชโองการคำสั่ง
สั่งราชการอันใด กรมวังผู้ตนรับสั่งจะมอบหมายมายังกลาโหม สมุหพระกลาโหมจึงมีหมายสั่ง
ไปยังกรมทหารทั้งปวง ส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเป็นหน้าที่ของสมุหนายก ต่อมาอัครมหา
เสนาบดีทั้งสองมีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาหัวเมืองอีกด้วย

ฝ่ายการทหารมีสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งมีชื่อตามทำเนียบศักดินา
ว่าเจ้าพระยามหาเสนาบดี เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและตรวจตราฝ่ายทหารทั่วราชอาณาจักร
หน้าที่ของฝ่ายทหารคือทำการรบในแนวหน้าเมื่อเกิดสงคราม และในเวลาปกติจะรวบรวมกำลัง
คน กำลังอาวุธ กำลังสัตว์พาหนะและเสบียงอาหาร ในพระโอบการศักดินาทหารหัวเมืองได้แยก
หน่วยข้าราชการฝ่ายทหารขึ้นรองลงมาดังนี้

๑. ราชปลัดทูลฉลอง ในสำนักหอปลัดทูลฉลองนี้มีปลัดบัญชา คุมปืนใหญ่ คุมปืน
น้อย กองตอช้าง กองตำคินปืน กองรักษาตึกคินปืนและกองหลวงพัน

๒. กองบัญชาการใหญ่แยกออกเป็นสองพวกคือ ฝ่ายทำการรบมีพระธรรมไตร
โลกสมุหพระกลาโหมฝ่ายรบเป็นผู้บังคับบัญชา และฝ่ายจัดกำลังรบมีหลวงศรีเสาวราชภักดี
สมุหพระกลาโหมฝ่ายพะล่าพัง เป็นผู้บังคับบัญชา

๓. กองทัพใหญ่แยกออกเป็นสองกองทัพคือกองทัพเดโช มีออกญาเสีราฐ
เดโชไชยมีศักดินาหนึ่งหมื่นไร่ เป็นแม่ทัพฝ่ายขวา และกองทัพพายัพมีออกญาพายัพมีศักดินาหนึ่ง
หมื่นไร่ เป็นแม่ทัพฝ่ายซ้าย แม่ทัพทั้งสองท่านนี้เรียกทั่วไปว่าพระยาเดโชพระยาพายัพ กอง
ทัพเดโชกับกองทัพพายัพนั้นเวลารบ อาจทำหน้าที่เป็นกองหน้าหรือกองหลังหรือกองแยกไปจึงมี
กองทัพหลวงซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงดำรงตำแหน่ง เป็นแม่ทัพด้วย

ฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นหัวหน้า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งมีชื่อตามทำเนียบศักดินาว่าเจ้า
พระยาจักรีหรือองครักษ์ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนทั่วราชอาณาจักร มีเสนาบดีเสนา
บดีจตุสดมภ์ทั้งสี่เป็นตำแหน่งรองลงมาได้แก่

๑. กรม เมืองมีขุน เมือง เป็นผู้บังคับบัญชา และได้ เปลี่ยนชื่อใหม่ เป็นนครบาล* หัวหน้าคือพระยา นครบาลมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลความสงบเรียบร้อย และความเป็นอยู่โดยทั่วไป ในพระบรมมหาราชวัง รักษาพระนครและทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาทุกสิ่งใน เขตของ เมืองหลวงอีก ด้วย

๒. กรมวังมีขุนวัง เป็นผู้บังคับบัญชา และได้ เปลี่ยนชื่อใหม่ เป็นพระมารชิกรณ หัวหน้าคือพระยาพระมารชิกรณมีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิพาทคดีโดยความของ ราษฎร เพื่อแบ่งเบาภาระของพระมหากษัตริย์ เช่นทำหน้าที่คอยรับสนองพระบรมราชโองการ และนำความต่างๆขึ้นกราบบังคมทูล นอกจากนั้นยัง เป็นผู้ดูแลกิจการภายในวัง และคอยปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์บรรดา กรมวังมีอำนาจจับกุมตัวออกไปอยู่ตามหัว เมืองๆละหนึ่งคน สำหรับรายงานการรักษาคความยุติธรรมใน เมืองนั้นๆเข้ามาให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบ

๓. กรมคลังมีขุนคลัง เป็นผู้บังคับบัญชา และได้ เปลี่ยนชื่อใหม่ เป็นโกษาธิบดี หัวหน้าคือพระยาโกษาธิบดี มีหน้าที่รับจ่ายและ เก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากช่วยอากร การค้าสำเภาและการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศด้วย ส่วนย่อยของกรมนี้แยกออกเป็นกรมท่า ข่าย กรมท่าขวาและกรมท่ากลาง เพื่อเป็นส่วนราชการทำหน้าที่ติดต่อและควบคุม การค้าขาย กับชาวต่างประเทศโดยเฉพาะ

กรมนามีขุนนา เป็นผู้บังคับบัญชา และได้ เปลี่ยนชื่อใหม่ เป็นเกษตรราชการ หัว หน้าคือพระยาเกษตรราชการมีหน้าที่ตรวจตราการท่าไร่ และออกสิทธิที่นาซึ่งถือว่าสำคัญอย่าง ยิ่ง เพราะว่าการทำนาเป็นอาชีพที่สำคัญที่สุดของราษฎร แต่กรมนี้ไม่มีสิทธิให้กรรมสิทธิในที่ บ้านที่สวน การให้กรรมสิทธิที่ดินสำหรับปลูกบ้านเพิ่ม เรื่องของกรมเมือง ที่ดินสำหรับทำสวนเป็น

*พระบรมไตรโลกนาถทรงปรับปรุงการปกครองแบบจตุสดมภ์เสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสม กับสภาพบ้านเมืองของไทยในสมัยของพระองค์ ดังนั้นพระองค์จึงได้ เปลี่ยนชื่อกรมเมืองเป็นนคร บาล กรมวังเป็นพระมารชิกรณ กรมคลังเป็นโกษาธิบดีและกรมท่าเป็นเกษตรราชการ การเปลี่ยน ชื่อครั้งนี้ทำให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปกครองประเทศในสมัยพระองค์มากขึ้น

เรื่องของกรมคลัง หน้าที่อีกประการหนึ่งของกรมนี้คือการเก็บข้าวขึ้นฉางหลวง เพื่อที่จะใช้เป็นเสบียงอาหาร เมื่อเวลา เกิดศึกสงคราม เพราะว่าในสมัยนั้นยังไม่มี การเก็บค่านา เป็นเงิน ฉะนั้น เมื่อใครทำนาได้ข้าวมาจะต้องแบ่งให้ฉางหลวง ไว้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่าทางข้าว

นอกจากกรมที่เป็นจุฬศัสมณ์แล้วยังมีกรมย่อยต่าง ๆ มาสังกัดกรมจุฬศัสมณ์อีก เช่น กรมวัง ซึ่งเป็นกรมใหญ่ที่สุด กรมพระตำรวจวังขวา กรมพระตำรวจวังซ้าย กรมมณฑลยี่บาต กรมสนหลวง กรมขันทีและกรมเครื่องคน

พระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ทรงแยกอำนาจฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกันให้กว้างก่ายกันตั้งสมัยก่อนมา ทั้งสมุหกลาโหมและสมุหนายกต่าง เป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ หน้าที่ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนจะแยกออกจากกันโดยแท้จริง เพียงชั่วระยะเวลาที่บ้านเมืองอยู่ในความสงบ แต่เมื่อใดที่บ้านเมือง เกิดศึกสงครามกำลังทหารและพล เมืองจะรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อป้องกันประเทศ

ในระยะเวลาที่บ้านเมืองสงบ เมื่อมีราชการทหารเกิดขึ้น สมุหกลาโหมจะเป็นประธานในที่ประชุมว่านคิขึ้นกราบบังคมทูล และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการมาสั่งเกี่ยวกับการทหาร โดยมีพระยารัตนาธิเบศร์เป็นต้นรับสั่งจะมีหมายออกมายังสมุหกลาโหม จากนั้นสมุหกลาโหมจะออกหมายสั่งไปยังกรมกองทหารทั้งปวง ตลอดจนเจ้าหน้าทีที่เกี่ยวข้อง อีกทีหนึ่ง ส่วนเวลาที่มีการฝ่ายพลเรือนเกิดขึ้น สมุหนายกจะเป็นประธานในที่ประชุมว่านคิขึ้นกราบบังคมทูล และจะเป็นผู้รับหมายพระบรมราชโองการสั่งไปยังกรมกองพลเรือนในจุฬศัสมณ์ แล้วแต่ว่างานนั้นจะเป็นของกรมกองใด เพื่อที่จะได้สั่งการต่อไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องอีกทีหนึ่ง

๑๖.๒.๕ การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ ระเบียบการปกครองหัวเมือง ในส่วนภูมิภาคให้เป็นแบบเดียวกับราชธานี โดยให้แต่ละเมืองใช้วิธีการปกครองแบบจุฬศัสมณ์ เมือง วัง คลังและนาตามหัวเมืองนั้นๆ สำหรับ เมืองหน้าด่านหรือเมืองลูกหลวงแต่เดิมมาโปรดให้ยกเล็กหรือดมเล็ก เมืองที่เก่กัณการ กังหัวเมืองสำคัญที่เคยมีชื่อปรากฏใน

พงศาวดาร เช่นบางยาง คณิต ฉอด เหล่านี้จึงมีผู้หรือคือถูกปล่อยให้เป็นเมืองร้างไปตั้งแต่นั้น เมื่อเลิกเมืองลูกหลวงแล้วจึงได้ขยายเขตการปกครองราชธานีออกไปถึง เมืองที่อยู่โดยรอบ การปกครองส่วนภูมิภาคแบ่ง เขตการปกครองออกได้ดังนี้

๑. หัวเมืองชั้นใน กำหนดมรรคาเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานีเป็นเมืองจัตวาได้แก่
ราชบุรี เพชรบุรี กาญจนบุรี สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครชัยศรี นครสวรรค์ ชัยนาท
สุพรรณบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ปราณบุรีและนครนายก เมืองเหล่านี้ผู้ว่าราชการเมืองเรียกว่า
ผู้รั้งไม่เรียกเจ้าเมือง เพราะว่ามีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมือง มีกรรมการชั้นผู้น้อยลง
มา เรียกว่าเจ้าเมืองและขุนมาตรา ผู้รั้งและกรรมการต้องปฏิบัติตามคำสั่งเจ้ากระทรวงในราช
ธานี พระมหากษัตริย์มักจะทรงแต่งตั้งขุนนางในกรุงศรีอยุธยาออกไปทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ หัว
เมืองเหล่านี้จึงอยู่ภายใต้การควบคุมของราชธานีอย่างใกล้ชิด

๒. หัวเมืองชั้นนอก ได้แก่หัวเมืองที่อยู่ภายนอกเขตวงราชธานีออกไป กำหนด
ฐานะเมืองเป็นหัวเมืองชั้นเอก โท ทรี โดยลำดับตามขนาดและความสำคัญของหัวเมือง เมือง
ชั้นเอกอาจจะมีเมืองเล็กๆขึ้นอยู่กับอีกหลายเมืองแบบเดียวกับราชธานี เจ้าเมืองนั้นพระมหากษัตริย์
จะทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการที่สูงศักดิ์เป็นเจ้าเมือง มีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาด
เป็นผู้แทนของพระองค์ มีเจ้าหน้าที่ขึ้นรองลงมาจากเจ้าเมืองสองคนคือกรรมการตำแหน่งพล
เทียมด้วยสมุหกลาโหม และกรรมการตำแหน่งมหาดไทยเทียมด้วยสมุหนายก ก็มีกรรมการพนักงาน
ปกครองตำแหน่งเมือง วัง คลังและนา ท่านองเดียวกับราชธานี

อำนาจของรัฐบาลได้ขยายไปยังมรรคาหัวเมืองต่างๆมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม สมุหกลาโหม
มีอำนาจตรวจตราราชการผ่านทหารหัวพระราชอาณาจักร กิจการฝ่ายพลเรือนอยู่ใต้วงคัมภีร
ของสมุหนายก ทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ ซึ่งเน้นการรวมอำนาจ
การปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางคือราชธานี

๓. หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองของชาวต่างชาติที่ยอมเป็นเมืองขึ้นของ
กรุงศรีอยุธยา เช่นทวาย ตะนาวศรี มะละกา เมืองเหล่านี้ยังคงให้เจ้านายของชนชาตินั้นเอง
ปกครองตามจารีตประเพณีของเขา โดยที่ทางกรุงศรีอยุธยามีได้เข้าควบคุมบริหารโดยตรง
เพียงแต่ว่าผู้ใดเป็นเจ้าเมืองจะต้องทูลให้พระมหากษัตริย์ทางกรุงศรีอยุธยาแต่งตั้ง เมืองประ
เทรราชต้องถวายคนไมเงินคนไมทอง กับเครื่องราชบรรณาการมีกำหนดสามปีต่อหนึ่งครั้ง
และต้องส่งกองทัพบกช่วยในยามเกิดศึกสงคราม ถ้าหากว่าไม่ยอมส่งบรรณาการตามกำหนดหรือ

เจ้าเมืองและขุนมาตรา เป็นตำแหน่งราชการหัวเมืองจัตวาประเภทนี้มีศักดินา ๔๐๐ ไร่

เมื่อเกิดสงครามไม่มาช่วยถือว่า เป็นขบถ

นอกจากนั้นในกฎหมายเก่าหลายบทได้แบ่ง เขตการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยย่อยๆ เริ่มต้นจากหมู่บ้านซึ่งมีผู้ใหญ่บ้านปกครอง แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยผู้ว่าราชการ เมือง* ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้าน หมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกัน เป็นตำบลมีกำนันซึ่งมีศักดิ์ เป็นพิน เป็นหัวหน้าปกครอง การแต่งตั้งกำนันแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการ เมือง หลายตำบลรวมกัน เป็นแขวงมีหมื่นแขวง เป็นผู้ปกครอง หมื่นแขวงได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการ เมือง เช่นกัน

ฉะนั้นการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการแต่งตั้งผู้ปกครอง เมือง เท่านั้นไม่ว่าจะเป็น การปกครองส่วนกลางหรือการปกครองส่วนภูมิภาค ประชาชนยังไม่มีสิทธิร่วมในการปกครอง ประเทศ ซึ่งในขณะนั้นพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย การปกครองประเทศจึง เป็นแบบรวมอำนาจโดยมี เมืองหลวง เป็นศูนย์กลางการปกครอง

๑.๓ สมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองประเทศสมัยกรุงธนบุรีจะเห็นว่า เป็นช่วงระยะเวลาสั้นคือระหว่างพ.ศ. ๒๓๑๐- ๒๓๒๕ เพียง ๑๕ ปี เนื่องจากพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงมีพระราชภารกิจ ในการปราบปรามและรวบรวม หัวเมืองต่างๆ ซึ่งแตกแยกออกเป็นก๊กหนึ่งจากที่เรียกกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าครั้งที่สอง เพื่อให้ ประเทศมีความมั่นคง เป็นปึกแผ่นพระองค์มิได้แก้ไขรูปแบบการปกครอง ตามที่สมเด็จพระบรมไตรโลก- นารถได้ทรงกำหนดเอาไว้แต่อย่างใด และคงใช้เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนกระทั่ง สมัยรัชกาลที่๕แห่งราชวงศ์จักรี เมื่อพระองค์ได้ขึ้น เวยราชย์แล้วจึงได้มีการปรับปรุงการปกครอง ประเทศครั้งใหญ่ตามแบบตะวันตก

๒. ลักษณะการปกครองประเทศภายหลังที่เปิดประเทศ

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์แล้ว ขณะนั้นประเทศไทย กำลังถูกคุกคามจากลัทธิการล่าอาณานิคมของประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสอยู่ พระองค์ทรงเห็น ความจำเป็นที่จะต้อง เร่งทำนุบำรุงบ้าน เมืองให้ทัดเทียมกับต่างประเทศ เพื่อที่จะรักษา เอกราช เอาไว้ ดังนั้นพระองค์จึงได้ปฏิรูปการปกครองขึ้น ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคตลอดจนส่วนท้องถิ่น

และพระองค์ทรงริเริ่ม เอาจาระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจมาใช้ เป็นครั้งแรกในเมืองไทย อีกด้วย

๒.๑ การปกครองส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า การบริหารราชการส่วนกลางแต่โบราณมา ได้แบ่งออกเป็นหกแผนกคือกลาโหม มหาดไทย เมือง วัง คลังและนา นั้นไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติราชการให้เหมาะแก่กาลสมัย การแบ่งหน้าที่ยังสืบตนแต่ละตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการได้หลายอย่าง ซึ่งบางอย่างซ้ำซ้อนกัน ทำให้มีการก้ำกัยในการบริหารงาน และขาดการประสานงานกัน ดังนั้นพระองค์จึงได้แก้ไขระเบียบการปกครองส่วนกลางเสียใหม่ ตามแบบอย่างอารยประเทศ โดยได้ตั้งกรมใหม่ เพิ่มขึ้นอีกหกกรมและแบ่งอำนาจหน้าที่กรมนั้นๆ ให้เป็นสัดส่วนชัดเจน เมื่อพ.ศ. ๒๔๓๒ กรมทั้งหกกรมนี้คือกรมคลัง กรมยุติธรรม กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ กรมยุทธนาธิการและกรมมรุราชกร รวมกับเดิมมีอยู่หกกรมรวมเป็น ๑๒ กรม และให้เจ้ากรมมีฐานะเป็นเสนาบดีเสมอกัน ดังนั้นในตอนปลายรัชกาลที่๕ ได้มีการปรับปรุงกรมต่างๆ โดยยกฐานะเป็นกระทรวงทุกกรมซึ่งลดลงเหลือเพียง ๑๐ กระทรวง เท่านั้น โดยการตัดกรมมรุราชกร และกรมยุทธนาธิการออกเสีย

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการพัฒนากระทรวงอีกหลายครั้งจนกระทั่งครั้งสุดท้ายก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองปรากฏว่ามีกระทรวงอยู่ ๑๐ กระทรวงได้แก่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงมรุราชกร กระทรวงเกษตราธิการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงธรรมการและกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม

๒.๒ การปกครองส่วนภูมิภาค

การปกครองส่วนภูมิภาคนั้นได้ถือเป็นที่เพิ่มเติมการปกครองคือเมืองหลวงจะแต่งตั้งผู้ปกครองไปครอง เมืองต่างๆตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว ในสมัยนี้ได้พัฒนาโดยการรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งปวง ให้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยเพียงกระทรวงเดียว และได้ตราพระราชบัญญัติ

ลักษณะการปกครองหัวเมืองและพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่พ.ศ. ๒๔๔๐ โดยการจัดการให้มีการบังคับบัญชา เขตการปกครองต่างๆ โดยมีราชการบังคับบัญชาตลอดขึ้นไปเป็นขั้นตอนเรียกว่า การเทศาภิบาล ลักษณะการเทศาภิบาลคือการปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีการบริหารงานราชการ อันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการที่ทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นการแบ่งเบาภาระของ ราชการส่วนกลางออกไปดำเนินงานในส่วนภูมิภาค เป็นที่ใกล้ชิดต่ออาณาประชาราษฎร์ เพื่อให้ ได้รับความร่วมมือและความเจริญก้าวหน้าทั่วกัน โดยแบ่งส่วนการปกครองออกเป็นขั้นตอนดังนี้^๑

๒.๒.๑ มณฑล คือการรวมจังหวัดตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป แล้วแต่ความสะดวกในการ ปกครองและตรวจตราของสมุหเทศาภิบาล มณฑลหนึ่งจะมีสมุหเทศาภิบาลเป็นผู้บัญชาการและเป็น ประธานข้าราชการด้วย นอกจากนี้ยังมีผู้ช่วยสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่อยู่ในแผนกราชการของ มณฑล รวมทั้งมีข้าราชการและพนักงานสำหรับช่วยปฏิบัติราชการตามสมควรแก่หน้าที่ ฐานะของ สมุหเทศาภิบาลเป็นตำแหน่งรองจากเสนาบดีเจ้ากระทรวง และมีฐานะเหนือกว่าราชการจังหวัด และเจ้าพนักงานลงไปจนถึงในมณฑลนั้นๆ

อำนาจหน้าที่ของสมุหเทศาภิบาล เป็นผู้บัญชาการและตรวจตราภาวะการณ์ทั้งปวงรวม ทั้งราชการในมณฑลมอบให้เป็นหน้าที่ของเทศาภิบาล เทศาภิบาลจะรับข้อเสนอและสั่งราชการแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นผลที่เร็วกว่าการที่จังหวัดจะมอกลงมายังกระทรวง และคอยฟังคำสั่งจากกรุง เทพฯ ตั้งแต่ก่อน นอกจากจะเป็นเรื่องที่เกินหน้าที่หรือเป็นปัญหาของเทศาภิบาล จึง บอกเขามายังกระทรวง เจ้าหน้าทีในกรุงเทพฯ ซึ่งเจ้ากระทรวงจะรับพิจารณาและบัญชาการไป สมุหเทศาภิบาลหรือจะนำมูลพระมหากรุณาธิ์แล้วแต่กรณี ราชการที่มณฑลติดต่อกับกระทรวง เช่นนี้ ย่อมมีน้อยกว่าที่จังหวัดจะติดต่อกับกระทรวงโดยตรงทีเดียว เทศาภิบาลมีหน้าที่คอยสอดส่องควบคุมความประพฤติ และการปฏิบัติงานของราชการอย่างใกล้ชิดตามลำดับชั้นอย่าง เคร่งครัด มณฑล เทศาภิบาลมีประโยชน์แก่ราษฎรมาก

^๑กระทรวงมหาดไทย เทศาภิบาล พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยาจินดารักษ์ (จำลอง สวัสดิ์-ชูโต) ๑๑ มีนาคม ๒๕๐๙ หน้า ๕๒-๕๙

๒.๒.๒ จังหวัด ในสมัยรัชกาลที่๕ เรียกว่า เมืองต่อมาในสมัยรัชกาลที่๖ พระองค์ทรงเปลี่ยนชื่อเป็นจังหวัด จังหวัดคือการรวมเขตอำเภอตั้งแต่สองอำเภอขึ้นไป จนถึงหลายๆอำเภอ จัดเป็นจังหวัดหนึ่งมีฐานะรองจากมณฑล ให้มีอำนาจเขตพหุผลควรแก่ความเจริญและความสะดวก ในการตรวจตราและการปกครองของผู้บริหารราชการจังหวัด จังหวัดหนึ่งมีข้าราชการผู้ใหญ่ เป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกว่าข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นประธานหนึ่งคนและมีกรรมการจังหวัดอีกคณะหนึ่งด้วย

๒.๒.๓ อำเภอ อำเภอเป็นส่วนรองลงมาจากจังหวัด เป็นการรวมเขตตำบลเข้าด้วยกันเป็นอำเภอหนึ่งๆ มีนายอำเภอซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางเป็นผู้ปกครอง โดยขึ้นตรงต่อจังหวัด

๒.๒.๔ ตำบล เป็นส่วนรองลงมาจากอำเภอ เป็นการรวมหลายหมู่บ้านเข้าด้วยกันเป็นตำบลหนึ่งๆ ซึ่งมีกำนันเป็นผู้ปกครองตำบลขึ้นตรงต่ออำเภอ การเลือกตั้งกำนันนั้นผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกกำนัน หลังจากที่ได้เลือกใครบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกำนันแล้ว นายอำเภอจะนำตัวผู้ที่ได้รับการเลือกให้เป็นกำนันไปยังจังหวัด เพื่อที่จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป

๒.๒.๕ หมู่บ้าน หมู่บ้านเป็นส่วนรองลงมาจากตำบลถือว่าเป็นส่วนย่อยที่สุดในการปกครองส่วนภูมิภาค หมู่บ้านหนึ่งๆประกอบด้วยบ้านเรือนประมาณ ๑๐ หลังคาเรือน หรือประกอบด้วยราษฎรชายหญิงประมาณ ๑๐๐ คน โดยมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการเลือกจากประชาชนในหมู่บ้านเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้าน การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้นราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือก โดยมีนายอำเภอเป็นประธานในการเลือก หลังจากที่ได้เลือกใครบุคคลที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว นายอำเภอจะนำผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นไปยังจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งอีกครั้งหนึ่ง

๒.๓ การปกครองส่วนท้องถิ่น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริที่จะปกครองประเทศไทย โดยการกระจายอำนาจ พระองค์ทรงปรารถนาว่าการปกครองประเทศไทยโดยวิธีการรวมอำนาจจะเป็น

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๕ ม. ๑๒/๓๒๖ พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๔๐

ระบบพัฒนารูปภาพ ให้ความเสมอภาคและประหยัดกว่าการปกครองแบบกระจายอำนาจ แต่
 ในด้านการปกครองประเทศนั้น ประชาชนไม่ต้องการเพียงระเบียบการปกครองที่ดีเท่านั้น แต่
 ยังต้องการเสรีภาพทางการเมืองอีกด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเห็นการณ์ไกล
 ในเรื่องนี้ พระองค์ทรงเห็นแบบอย่างการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ม.ล.ยา ซึ่งขณะนั้นเมืองม.ล.ยา
 อยู่ในการปกครองของประเทศอังกฤษ อังกฤษได้จัดการปกครองโดยมอบอำนาจในการบำรุงทอง
 ถิ่น ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของม.ล.ยาซึ่งเป็นผลดี ดังนั้นหลังจากที่พระองค์เสด็จกลับ
 เมืองไทยจึงเอาแบบอย่างมาจัดตั้งเป็นดุสิตธานี และเพื่อเป็นการทดลองโดยที่พระองค์มีจุด
 ประสงค์คือพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ในการที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครอง ให้เป็นไปตามแบบ
 อย่างอารยประเทศ โดยให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรง
 คาดการณ์ว่าจะต้องเข้ามาสู่ประเทศไทยอย่างแน่นอน แต่ในขณะนั้นบ้านเมืองไทยยังไม่เจริญ
 พลเมืองส่วนใหญ่ยังขาดการศึกษาจึงต้องค่อยๆดำเนินการไปทีละขั้น เพื่อให้ประชาชนมีความรู้พอ
 ที่จะปกครองตนเองได้ก่อน หากจะเปลี่ยนแปลงโดยกะทันหันย่อมไม่เหมาะสม และพระองค์
 ทรงมีความห่วงใยในอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชน^๑ เพื่อที่จะให้ประชาชนมีความเป็นอยู่
 สะดวกสบาย มีถนนหนทางสัญจรไปมาตลอดจนมีสุขภาพและร่างกายสมบูรณ์ ปราศจากโรคภัยมา
 เบียดเบียน เพื่อความสุขของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จากพระราชประสงค์สองประการนี้เอง
 พระองค์จึงได้ทรงเริ่มต้นโดยจัดตั้งดุสิตธานีขึ้นก่อน และได้ขยายงานสุขาภิบาลออกไปตามลำดับ
 คือ

๒.๓.๑ ดุสิตธานี กรุงเทพฯ.พ.ศ.๒๔๔๐ การจัดระเบียบสุขาภิบาลได้ดำเนินการขึ้นที่
 กรุงเทพฯก่อนแห่งอื่น โดยตราพระราชกฤษฎีกาดุสิตธานีกรุงเทพฯ.พ.ศ.๒๔๔๐^๒ แต่การจัดสุขา
 ภิบาลกรุงเทพฯมิได้เป็นการกระจายอำนาจดังที่ประชาชนทั่วไปคิด เพราะว่าการจัดสุขาภิบาล
 กรุงเทพฯนั้นเป็นหน่วยหนึ่งของราชการส่วนกลางโดยตรง ประชาชนยังไม่มีสิทธิร่วมดำเนินการ

โสมรินทร์ พานิชพันธ์ การจัดการสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่๕ หน้า ๑๘๒-๑๘๓

๒"พระราชกฤษฎีกาดุสิตธานีกรุงเทพฯ.พ.ศ.๒๔๔๐" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๑๔

แผ่นที่๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๔๔๐

ปกครองโดยตรง วัตถุประสงค์ของการจัดสุขภาพาลกรุงเทพมหานคร มีในคำปรารภแห่งพระราช
กฤษฎีกานี้ว่า

การสุขภาพาลกรุงเทพมหานครนั้น เป็นการสมควรที่จะเตรียมการขึ้นไว้ จะได้จัดการก
ให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบอย่างต่อไป เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชน ทรง
พระราชดำริเห็นสมควรที่จะต้องตั้งเจ้าพนักงานสุขภาพาลขึ้น อยู่ในบังคับบัญชาของมหา
เสนาบดีกระทรวงนครบาล สำหรับให้ได้รับมือจัดการรักษาความสะอาดทางอย่างขึ้น
ในทันที เพื่อป้องกันโรคภัยอันตรายในกรุงเทพฯ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกี่ยว
กับในทางโรคภัยของมหาชนโดยทั่วไป เพื่อที่จะได้กำเริบทำขบับและทำการต่างๆตาม
สมัยตามคราวอันสมควร แก่การรักษาความสะอาดป้องกันมิให้เกิดโรคภัย กับทั้งจะให้
ได้เป็นระเบียบเรียบร้อยงดงาม ให้เป็นที่เจริญไปตลอดแขวงพระนคร...

การดำเนินงานสุขภาพาลกรุงเทพมหานครนั้น เป็นหน้าที่ของกรมสุขภาพาลในสังกัดกระทรวง
นครบาล เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้เลือกผู้สมควร เป็นเจ้าพนักงานสุขภาพาลรวมสอง
ตำแหน่งด้วยกันคือ พนักงานแพทย์สุขภาพาลและพนักงานช่างใหญ่สุขภาพาล และให้เจ้าหน้าที่
คอยช่วยเหลืออีกตามสมควร

การบริหารงานกิจการสุขภาพาลนั้น ได้กำหนดให้การประชุมกันโดยเสนาบดีกระทรวง
นครบาลจะเป็นผู้กำหนดเป็นคราวๆไป ผู้ที่รวมประชุมกันได้แก่พนักงานแพทย์สุขภาพาลและพนักงาน
ช่างใหญ่สุขภาพาล โดยมีเสนาบดีเป็นประธานในที่ประชุม

ในกรณีที่พนักงานแพทย์สุขภาพาลและพนักงานช่างใหญ่สุขภาพาล มีความเห็นไม่ตรงกัน
ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลซึ่งเป็นประธานเป็นผู้ตัดสิน การตัดสินนี้เสนาบดีกระทรวงนครบาล
จะตัดสินโดยใช้ความเห็นของตนเอง หรือจะขอความเห็นและคำแนะนำจากผู้อื่นซึ่งเสนาบดีเห็น
สมควร แต่ถ้าในกรณีที่พนักงานแพทย์สุขภาพาลและพนักงานช่างใหญ่สุขภาพาลมีความเห็นตรงกัน

“พระราชกฤษฎีกาสุขภาพาลกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๔๐” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔
มาตรา ๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๔๐

เดนมาร์กมีความเข้มแตกต่างกันออกไป ในกรณีเช่นนี้จะตองนำเรื่องทูเลลากล่าว

เดนมาร์กกระทรวงนครบาลมีความจำเป็นจะต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาต ออกกฎขอมบังคับสำหรับการสุขภาพ หรือแกขอความหรือเพิกถอนขอมบังคับที่มีอยู่แล้ว หรือคิดทำ การปลูกสร้างอย่างใดอย่างหนึ่งสำหรับสุขภาพ เดนมาร์กจะต้องนำความ เข้มของพนักงานแพทย์ สุขภาพ และพนักงานช่างใหญ่สุขภาพทูเลลากล่าวด้วย

หน้าที่ของสุขภาพมีดังนี้คือทำลายขยะมูลฝอย ด้วงส้วม ความคุมอาคารสิ่งปลูกสร้าง และขนย้ายสิ่งโสโครก รวมทั้งกำจัดสิ่งสกปรกความรำคาญให้แก่มหาชน การดำเนินงานตามหน้าที่ดัง กล่าวนี้ พระราชกฤษฎีกาสุขภาพกรุง เทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้กำหนดวิธีและความผิดในการที่ไม่ ปฏิบัติตามวิธีการนั้นๆไว้ด้วย การจัดการสุขภาพตามรูปนี้ไว้วางหลักการบริหารไว้ดังนี้

๑.๖ เจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานทั้งสิ้นให้แก่แพทย์สุขภาพ พนักงานช่างใหญ่และ ผู้ช่วยตามสมควร ขึ้นอยู่กับกรมสุขภาพสังกัดกระทรวงนครบาล

๒. เดนมาร์กกระทรวงนครบาล เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่

๓. หน้าที่ของสุขภาพหนักไปหาส สุขภาพรักษาความสะอาดและการป้องกันโรค

กันโรค

๔.๖ การสุขภาพไม่มีรายได้เป็นของตนเอง การดำเนินงานบริหารกิจการของ สุขภาพ ใช้จ่ายเงินในงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลาง

การจัดการดำเนินงานสุขภาพรูปนี้ เจ้าหน้าที่ดำเนินงานและรายได้ที่จะนำมาใช้จ่าย ในการดำเนินการ ใ้รวมอยู่กับราชการส่วนกลางทั้งสิ้น จึงมีลักษณะที่จะอยู่ในรูปการปกครอง แบบรวมอำนาจมากกว่า

๒.๓.๒ สุขภาพตำบลท่าฉลอม พ.ศ. ๒๔๔๔ : สุขภาพตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร จัดตั้งขึ้นโดยประกาศพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ ๑

สาเหตุในการจัดตั้งสุขภาพที่ตำบลท่าฉลอมนั้น คือ เมื่อต้นปีพ.ศ. ๒๔๔๔ พระบาทสมเด็จพระ

"พระราชกฤษฎีกาสุขภาพกรุง เทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔ ๑๔
มาตรา ๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๔๐

๑๘
เจ้าพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จประพาสจังหวัดสุพรรณบุรีโดยทางชลมารค โดยผ่านไปตามคลองต่างๆและได้ประทับแรมที่สมุทรสาคร เพื่อที่จะเสด็จต่อไปยังแม่น้ำท่าจีนจนถึงสุพรรณบุรี การเสด็จประพาสเมืองสุพรรณบุรีครั้งนี้ ทำให้พสกปราชชนในเมืองสมุทรสาครได้ร่วมกันจัดสร้างถนนหนทางขึ้น จากความร่วมมือของพ่อค้าและประชาชนนี้เอง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งระบบการปกครองแบบสุขาภิบาล และต่อมาจึงได้มีพระบรมราชโองการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้น โดยปันเงินรายไของแผ่นดินมาให้คณะกรรมการสุขาภิบาล จัดการบำรุงถนนหนทางกันเอง^๑ "ถนนหนทางที่ไคทำขึ้นในหมู่บ้านท่าฉลอมนี้เป็นสาธารณประโยชน์ นอกจากนั้นการจุดโคมไฟเป็นระยะตลอดถนน และให้มีพนักงานรักษาความสะอาดในเขตสุขาภิบาล เป็นสาธารณประโยชน์ ควรที่จะทำนุบำรุงรักษา"^๒

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริว่า เจตนาของราษฎรบ้านท่าฉลอมที่ร่วมมือกันสร้างถนนให้อยู่ในสภาพที่ดี ดังนั้นถนนที่สร้างขึ้นนี้จะต้องมีคนคอยเอาใจใส่ทำนุบำรุงรักษาความสะอาด และจุดโคมไฟให้สะดวกแก่การสัญจรไปมา จึงได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานรายไของแผ่นดินประเภทภาษีโรงเรือน เฉพาะที่เก็บได้ภายในท้องที่สุขาภิบาลนี้ ให้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการซ่อมแซมถนนหรือสะพาน ตลอดจนเป็นค่าคนงานกวาดถนนอื่นๆอีกด้วย

๑. คณะกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนัน ตำบลท่าฉลอม เป็นหัวหน้าและผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจจัดทำกิจการทุกอย่างในเขตสุขาภิบาล โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและต้องได้รับอนุมัติจากเทศบาลด้วย

๒. หน้าที่ของสุขาภิบาล สุขาภิบาลมีหน้าที่ดังนี้คือซ่อมแซมรักษาถนนหนทางในเขตสุขาภิบาลให้เดินไปมาได้โดยตลอด รักษาความสะอาดในเขตสุขาภิบาลคือการกวาด การเท

๑๗ ๑. ชาญ จารุวัตร "การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" เทคนิบาล ๑:๒-๓ มกราคม ๒๔๔๕

๒ กองกฎหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๑๒/๑ สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕

ถึงขยะมูลฝอย ให้จุลโคมไฟตามถนนในเขตสุขาภิบาลเพื่อให้คนเดินไปมาในเวลาค่ำคืนได้สะดวก ตลอดจนกิจการอื่นๆอันเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชน ทั้งนี้ถ้าท้องถิ่นใดเห็นควรยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาล จะได้กำหนดท้องถิ่นนั้นๆเป็นสุขาภิบาลตามสมควรแก่เวลาและความสามารถ ที่จะจัดการ เกี่ยวกับงานสุขาภิบาลได้

การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินไว้สามประการ คือ การซ่อมแซมถนน การเก็บขยะมูลฝอยและการจุลโคมไฟตามถนน ฉะนั้นถ้าหากจะนำเงินไปใช้จ่ายนอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้วนั้น ถือว่า เป็นการผิดพระบรมราชโองการ

๓. รายได้ของสุขาภิบาล : สุขาภิบาลท่าฉลอมมีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือน ซึ่งได้จัดเก็บอยู่ในเขตสุขาภิบาลท่าฉลอมทั้งสิ้น และได้กำหนดอัตราการเก็บภาษีโรงเรือนไว้คือ ๑๒ ร้อย โง ซึ่งไม่ได้เก็บสินค้าหรือไม่ได้ตั้งขายของ ให้เก็บปีหนึ่ง หองละหกสลึง และบ้าน เรือน โง ที่เก็บที่เก็บสินค้าหรือที่เก็บที่ตั้งขายสินค้า ให้เก็บภาษีโรงเรือนปีละสามบาทต่อหนึ่งหอง

เดิมการจัดเก็บภาษีโรงเรือนได้จัดเก็บตามประกาศจัดเก็บภาษีเรือ โรง ถานและแพ พ.ศ.๒๔๑๕ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดเก็บภาษีจากบ้าน เรือน โง คึก แพ ที่ให้เช่นเป็นส่วนใหญ่ และได้วางอัตราการจัดเก็บไว้เป็นสองอย่างคือบ้านเรือนที่ให้เช่าหรือเป็นที่เก็บสินค้า ตั้งอยู่ในเขตตำรวจลาดตระเวนต้องเสียภาษีในอัตรา ๑๒ ส่วนชักหนึ่ง ถ้าอยู่นอกเขตตำรวจลาดตระเวนต้องเสียภาษีในอัตรา ๑๒ ส่วนชักหนึ่งส่วน และการจัดเก็บภาษีจากบ้าน เรือน โง แพ และคึกทุกชนิดที่ปลูกขึ้นในท้องที่สุขาภิบาล จะต้องเสียภาษีตามที่กำหนดไว้

๔.๖. การควบคุมสุขาภิบาล การควบคุมสุขาภิบาลนั้นให้เทศบาลมีอำนาจตรวจและแนะนำสุขาภิบาล รวมทั้งตรวจบัญชีการเงิน ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลได้จัดทำขึ้น ในกรณีนี้ เทศบาลเห็นว่ากรรมการจัดการบัญชีใช้จ่ายเงินไปในทางที่ไม่สมควร เทศบาลคัดค้านได้^๒

๑ "ประกาศแก้ไขอัตราการจัดเก็บภาษีโรงเรือน พ.ศ.๒๔๔๔" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม ๒๔ หน้าที่ ๕๐๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๔๔

— ^๒ กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม.๑๒/๑ สุขาภิบาลท่าฉลอม + เมืองสมุทรสาคร ๑๔ มีนาคม ๒๔๔๔

การควบคุมสุขภาพเป็นหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจ ก
แนะนำชักชวนสุขภาพ ตลอดจนตรวจสอบบัญชีการใช้ยาและสามารถสั่งให้ระงับ การกระทำ
ในสิ่งที่ไม่สมควรซึ่ง เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้อีกด้วย

๕.๖) หลักการจัดสุขภาพตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร มีดังนี้คือการบริหารงาน
สุขภาพมีคณะกรรมการ รมการตั้งเป็นงานคณะหนึ่ง มีกักกัน เป็นประธานและประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน เป็น
กรรมการ ฉะนั้นการจัดสุขภาพตำบลท่าฉลอม เมื่อเปรียบ เทียบกับการจัดสุขภาพกรุงเทพแล้ว
นั้น สุขภาพกรุงเทพไม่ได้ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ

รายได้ของสุขภาพตำบลท่าฉลอม ได้กำหนดเอาไว้ เป็นสัดส่วนคือมีพระบรมราชานุญาต
ให้นำเงินรายได้จากภาษีโรงเรือน ซึ่งเก็บในเขตสุขภาพให้นำมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของ
สุขภาพ โดยไม่ต้องนำส่งท้องพระคลัง เหมือนเมื่อก่อน ดังนั้นราชการส่วนกลางจึงได้แบ่งปัน
รายได้เฉพาะค่าภาษีโรงเรือน ที่เก็บได้ในท้องที่สุขภาพเท่านั้น ให้แก่สุขภาพตำบลท่าฉลอม
จัดการใช้สอยบวชท้องที่ ถ้าจะเปรียบเทียบกับเงินที่นำมาใช้จ่ายในกิจการสุขภาพกรุงเทพ
แล้ว จะแตกต่างกัน เพราะว่าการจัดการสุขภาพกรุงเทพ มีคั้งงบประมาณของตนเองเป็นสัด
ส่วน ซึ่งยังต้องใช้จ่ายงบประมาณของราชการส่วนกลางอยู่

ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของสุขภาพตำบลท่าฉลอมนั้น มีคณะกรรมการบริหาร
งานซึ่งมีอิสระในการใช้จ่ายเงินของสุขภาพ เพื่อดำเนินกิจการภายในหน้าที่ของสุขภาพ
ได้ทุกอย่าง โดยอยู่ในความควบคุมของเทศบาล ถ้าหากว่าคณะกรรมการบริหารงานดำเนิน
กิจการใดโดยไม่สมควร เทศบาลมีอำนาจที่จะห้ามปรามได้ ดังนั้นสุขภาพตำบลท่าฉลอม
มีอิสระในการบริหารงานมากกว่าสุขภาพกรุงเทพ เพราะว่าสุขภาพกรุงเทพนั้นถูกควบคุม
โดยราชการส่วนกลางอย่างใกล้ชิด

การจัดการสุขภาพตำบลท่าฉลอมถูกหลักการกระจายอำนาจ ทาง การปกครองเพียงใด
นั้น ในด้านความเป็นอิสระอยู่ในวงแคบคือมีหน้าที่เพียงสามประการ เท่านั้น และมีรายได้จำกัด
รายได้ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีโรงเรือนเพียงอย่างเดียว ส่วนการ เลือกตั้งนั้นมีการ เลือก
ตั้งกำนันกับผู้ใหญ่บ้านขึ้นก่อน ในฐานะเป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค ต่อมากำนันกับผู้ใหญ่บ้าน
จึงมา เป็นประธานและกรรมการโดยตำแหน่ง สุขภาพจะถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลาง โดย

มีข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งรับผิดชอบในราชการส่วนภูมิภาค เป็นผู้ควบคุมตลอดจนให้คำแนะนำ
ฉะนั้นสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม จึงควรกล่าวได้ว่าอยู่ในหลักเกณฑ์ของการกระจายอำนาจทาง
ปกครอง

๒.๓.๓ สุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๑ การจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมื่อ พ.ศ.
๒๔๔๔ มีคุณประโยชน์มากและได้รับความนิยมนิยมจากประชาชน ซึ่งประชาชนได้ให้ความร่วมมือกับ
ทางราชการ เป็นอย่างมาก เช่น ช่วยกันสละทุนทรัพย์ในการสร้างสะพาน ถนน ดังนั้นจึงได้มีการ
ขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่ต่างๆ ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดการ
สุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๑^๑ ต่อมาได้ถูกแก้ไขโดยการประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดการ
สุขาภิบาลหัวเมือง ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๕^๒ ซึ่งได้วางระเบียบการจัดการและการดำ-
เนินงานของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป และพระราชบัญญัตินี้บังคับใช้มาตั้งแต่บัดนั้น

เมื่อทรงพระราชดำริเห็นสมควร จึงได้ประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ต่างๆ เป็น
แห่งๆ ไป โดยกำหนดเขตสุขาภิบาลขึ้นไว้ในประกาศนั้น เมื่อได้มีการประกาศจัดการสุขาภิบาล
ในท้องที่ใดแล้ว จึงจะขอพบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๑
บังคับ

๑. ประเภทของสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง
พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้แยกประเภทการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้เป็นสองประเภทคือสุขาภิบาลเมืองและสุขา
ภิบาลตำบล แต่ในพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๕ เรียกสุขาภิบาล
ทั้งสองเสียใหม่ว่าสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นหน้าที่ของข้าหลวง
เทศาภิบาล ที่จะเสนอและพิจารณาถึงสภาพท้องที่ต่างๆ ว่าสมควรที่จะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่
ถ้าสมควรข้าหลวงเทศาภิบาลจะเสนอให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น และถ้าเป็นท้องที่ศาลา

^๑ กองกฎหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๑๒/๓ พระราชบัญญัติการจัดการ
สุขาภิบาลหัวเมือง ๑๑ เมษายน ๒๔๕๐

^๒ กองกฎหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๑๒/๑๔ ประกาศแก้ไขพระ
ราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๕

กลางจังหวัดจึงจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลเมือง ถ้าเป็นท้องที่ชุมนุมชนจึงจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลท้องที่
การแบ่งประเภทของสุขาภิบาลเช่นนี้ เป็นหลักที่ใช้ต่อมาในการจัดตั้งระเบียบเทศบาล
ในครั้งหลัง กล่าวคือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ร.บ. ๒๔๗๖ เป็นกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับแรก
ได้แบ่งเทศบาลออกเป็นสามประเภทคือเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร และได้จัด
ตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในชุมชน อันเป็นที่ตั้งของจังหวัดเช่นเดียวกัน ดังนั้นเทศบาลเมืองในสมัย
แรกก็คือสุขาภิบาลเมืองที่ได้จัดตั้งไว้แล้วนั่นเอง วิธีการจัดตั้งสุขาภิบาลกระทำดังนี้

เมื่อชาวลวงเทศบาล เห็นสมควรจะจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใด ให้หารือกับกำนัน
และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นเสียก่อน เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านเห็นชอบด้วยแล้ว จึงให้ชา
วลวงเทศบาลมีใบบอกกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์ เพื่อขอพระราชทานพระบรม
ราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่นั้นต่อไป ใบบอกต้องมีข้อความเหล่านั้นคือการกำ
หนดเขตที่จะจัดตั้งสุขาภิบาล จำนวนบ้านเรือนรวมทั้งจำนวนราษฎรในเขต และจำนวนเงิน
ค่าภาษีโรงเรือนที่ราษฎรส่วนกลางจักเก็บในเขต ความเห็นของชาวลวงเทศบาลที่จะ
ยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นเป็นสุขาภิบาลเมืองหรือสุขาภิบาลท้องที่...

การจัดตั้งสุขาภิบาลนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เมื่อกำนันและ
ผู้ใหญ่บ้านเห็นชอบแล้ว ชาวลวงเทศบาลจึงนำความกราบบังคมทูล ของพระราชทานพระบรม
ราชานุญาตจึงจะจัดตั้งสุขาภิบาลได้ ในการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นราษฎรส่วนกลางให้โอกาสแก่ทอง
ถิ่นนั้นๆ ที่จะรับการปกครองแบบสุขาภิบาลไปอยู่ในท้องถิ่นของตนหรือไม่ มิใช่ว่าจะอยู่ในดุลย
พินิจของราษฎรส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณารายงานของเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค ในเรื่องการ
เสนอขอตั้งสุขาภิบาลและพิจารณาเห็นสมควรแล้ว จึงได้นำความกราบบังคมทูลขอพระราชทาน
พระบรมราชานุญาต ให้ประกาศกำหนดเขตที่จะใช้พระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง

กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๕ ม. ๑๒/๓ พระราชบัญญัติการจัด
การสุขาภิบาลหัวเมือง ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๐

พ.ศ.๒๔๕๑ในท้องที่นั้นต่อไป เขตสุขาภิบาลนั้นหากจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข จักต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อน

เขตสุขาภิบาลนั้นไม่บังคับว่า จะต้องตรงกับเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ แต่เป็นเขตที่กำหนดขึ้นใหม่ หลักการกำหนดเขตขึ้นใหม่นี้กฎหมายเทศบาลในสมัยหลังได้ถือตาม กล่าวคือได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนดเขตเทศบาลขึ้นใหม่ ซึ่งไม่ตรงกับเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคในสมัยที่เริ่มการจัดการเทศบาล ท่านองเดียวกันกับการกำหนดเขตสุขาภิบาล แต่วิธีนี้ไม่สะดวกและไม่เหมาะสมเพราะ ทำให้เขตของเทศบาลและเขตการปกครองส่วนภูมิภาคไม่ตรงกัน

การพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ต้องพิจารณาความสามารถของราษฎรที่เสียภาษี เป็นเกณฑ์ โดยเอากำลังทรัพย์ของราษฎรเป็นหลักสำคัญในการจัดการสุขาภิบาล และในการเลือกท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น จะต้องพิจารณาถึงจำนวนราษฎร รวมทั้งการตั้งภูมิลำเนา เป็นหมวกเป็นหมู่ประกอบด้วย มิได้ถือข้อใดข้อหนึ่ง เป็นเกณฑ์สำคัญแต่ประการเดียว เพราะว่าในท้องที่บางแห่งมีจำนวนราษฎรมาก แต่ตั้งบ้านเรือนไม่หนาแน่นและต่อเนื่องกัน หากจัดเก็บภาษีย่อมกระทำไ้ไม่เต็มที่เพราะว่าราษฎรเหล่านั้นยากจน ถ้าจัดการสุขาภิบาลขึ้นจะเป็นการเดือดร้อน ผลประโยชน์ได้เต็มไ้เป็นจำนวนเล็กน้อย จะต้องใช้จ่ายไปในทางอื่นไม่บังเกิดผลเช่น เงินเดือนและค่าได้สอยในงานประจำ แต่ถ้าหากท้องที่บางแห่งราษฎรมิ่ไม่มากแต่ฐานะของราษฎรเหล่านั้นดีชุมฉวยมั่งคั่ง จึงควรที่จะจัดการสุขาภิบาลได้ เมื่อเก็บเงินได้เพียงพอแล้ว การที่จะจัดการบำรุงท้องถิ่นย่อมเต็มไ้จัดเจนว่า เป็นคุณประโยชน์

๒. คณะกรรมการสุขาภิบาล สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ มีส่วนประกอบของคณะกรรมการต่างกันคือคณะกรรมการสุขาภิบาลเมืองประกอบด้วย คณะกรรมการเก้าคนโดยมีผู้ว่าราชการ เมือง เป็นประธานโดยตำแหน่ง ปลัดสุขาภิบาลเป็นเลขาธิการและเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการ เมือง เวลาที่ผู้ว่าราชการ เมืองทำหน้าที่ไม่ได้ ส่วนนายอำเภอ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาลและกำนันซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลรวมสี่คน เป็นกรรมการ และถ้าในเขตสุขาภิบาลมีกำนันไม่ครบสี่คน ข้าราชการเทศบาลมีอำนาจเลือกบุคคลภายนอกที่อยู่ในเขตท้องที่นั้นๆ ซึ่งเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนา เป็นกำนันพิเศษได้ จนครบจำนวนกำนันทั้งสี่คนด้วยกัน แต่กำนันพิเศษนั้นจะอยู่ในตำแหน่งเพียงสองปีเท่านั้น และจะแต่งตั้งซ้ำอีกได้

คณะกรรมการสุขภาพท้องถิ่นที่ประกอบด้วยกรรมการทั้งนี้คือนายอำเภอ เป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง ส่วนนายแพทย์สุขภาพ ปลัดอำเภอและกำนัน เป็นกรรมการ จำนวน กรรมการสุขภาพท้องถิ่นใดกำหนดไว้แน่นอน ซึ่งอาจจะมีมากน้อยต่างกันไปตามจำนวนปลัด อำเภอและกำนัน การประชุมคณะกรรมการสุขภาพ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่าครึ่ง หนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ฉะนั้นส่วนประกอบของสุขภาพท้องถิ่น ข้างต้นนี้ ยังไม่ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่สำหรับปกครองท้องถิ่น

๓. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขภาพ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สุขภาพกำหนดไว้ทั้งนี้คือรักษาความสะอาดในเขตสุขภาพ เช่นจัดให้มีที่ทิ้งขยะมูลฝอย ทำ ทางระบายน้ำโสโครกเพื่อไม่ให้เกิดความสกปรก ตลอดจนจ้างพนักงานกวาดถนนหนทางรวมทั้ง ชนขยะมูลฝอยไปทำลายเสีย ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของประชาชนในเขตสุขภาพ กล่าวคือให้ เจ้าพนักงานสุขภาพแนะนำแก่ประชาชน ให้รู้จักรักษาความสะอาดรวมทั้งจัดการปลูกผักป้องกัน ไข้ทรพิษ และทำทะเบียนคนเกิดคนตายในเขตสุขภาพ

เพื่อให้การดำเนินงานของสุขภาพเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการสุขภาพ เมืองหรือคณะกรรมการสุขภาพท้องถิ่น เห็นว่าบ้านเรือนใครมีสิ่งสกปรกหรือสิ่งที่จะก่อให้เกิด โรคภัย เช่นมีขยะมูลฝอยหมักหมมสกปรก ให้กรรมการมีอำนาจบังคับให้เจ้านายจัดการทำให้ สะอาดเรียบร้อย ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ถ้าเจ้านายไม่ทำตามคำสั่งของคณะกรรมการ มีความผิดตามประมวลกฎหมายลักษณะอาญาดังนี้คือ "ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ทำตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย ที่เจ้าพนักงานสั่งนั้น ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ วันหรือปรับไม่เกิน ๕๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"^๑

๔. การคลังสุขภาพ การคลังสุขภาพประกอบด้วยงบประมาณ การจัดทำ งบประมาณของสุขภาพนั้นได้กำหนดวิธีการไว้คือ คณะกรรมการสุขภาพ เมืองและคณะกรรมการ สุขภาพท้องถิ่น มีหน้าที่ทำงบประมาณเกี่ยวกับรายรับและรายจ่ายของสุขภาพ เพื่อยื่น ใ้ส่วนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนำเสนอสภาหลวงเทศาภิบาล และเมื่อสภาหลวงเทศาภิบาลได้รับพระ

๑ "พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆในรัชกาลที่๕" กฎหมายรัชกาลที่๕ หน้า ๕

กรรมราชานุญาติแล้ว จึงจะไซ้บประมาณนี้ได้

รายได้ของสุขาภิบาล^๑ เนื่องจากสุขาภิบาลมีหน้าที่จะต้องจัดทำกิจการดังกล่าวมาแล้ว ฉะนั้นในการดำเนินการของสุขาภิบาล จึงมีความจำเป็นจะต้องมีรายได้เพื่อให้กิจการได้ดำเนินไปตามความมุ่งหมาย ราชการส่วนกลางจึงได้นำรายได้ในการจัดเก็บภาษีให้สุขาภิบาลคือ ภาษีโรงเรือน สุขาภิบาลจัดเก็บภาษีโรงเรือนนี้ไ้ภายในเขตท้องที่ ของสุขาภิบาลนั้นๆ เท่านั้น ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนสุขาภิบาลจะจัดเก็บเอง หรือมอบให้พนักงานสรรพากรจัดเก็บ แต่ถ้าหากสุขาภิบาลมอบให้เจ้าพนักงานสรรพากรจัดเก็บภาษีโรงเรือน สุขาภิบาลจะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่รัฐได้ช่วยจ่ายเนื่องในการจัดเก็บภาษี โดยหักจากยอดเงินที่จัดเก็บได้และเหลือเท่าไรจึงเป็นรายได้ของสุขาภิบาล และรายได้ที่ไ้รับนั้น สุขาภิบาลนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนดังกล่าวแล้ว ยังไ้รับม้รายได้จากส่วนกลางอีกหลายประเภท เช่น ค่าเช่าที่หลวง ค่าเช่าท่าเรือของหลวง ค่าอาณัติรถม้าสัตว์ ค่าใบอนุญาตสิทธิฉิงนครโสภณิ รายได้เหล่านี้จัดเก็บไ้จากท้องที่สุขาภิบาลไ้ไ้ให้แก่อสุขาภิบาลนั้น นอกจากนั้นสุขาภิบาลยังมีรายได้พิเศษคือค่าภาษีเงินจากบ้านเรือนที่ไม่ไ้เช่า ค่าจดทะเบียนยานพาหนะเช่นรถ เเกวียน เรือต่างๆ ภาษีน่าน ค่านเก็บจากเกวียนและเรือที่ผ่านเข้าไปในเขตสุขาภิบาล รวมทั้งค่าใบอนุญาตหาบเร่ รายไ้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาลไ้แก่ค่าเช่าห้องแถวตลาด รายไ้จากโรงฆ่าสัตว์ รายไ้จากสุขาภิบาลหรือโรงพยาบาล รายไ้จากการสาธารณูปโภคมีสุขาภิบาลรวมเจ็ดแห่ง ไ้ไ้จัดไ้ให้มีการไฟฟ้าคือสุขาภิบาลชลบุรี สุขาภิบาลนครปฐม สุขาภิบาลนครนายก สุขาภิบาลบ้านโป่ง สุขาภิบาลพิษณุโลก สุขาภิบาลภูเก็ตและสุขาภิบาลสงขลา มีสุขาภิบาลเพียงหนึ่งแห่งที่มีการประปา คือสุขาภิบาลนครราชสีมา

สรุปไ้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลคือภาษีโรงเรือน ที่อยู่ในอันคัมรองลงมาคือรายได้จากสุขาภิบาลหรือโรงพยาบาล และรายได้อันคัมสุดท้ายคือรายได้จากการไฟฟ้าและการประปา สุขาภิบาลมีหน้าที่ที่จะจัดทำกิจการภายในเขตเพียงสามอย่าง แต่ขอบเขตปริมาณของงานแต่ละอย่างมีกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.๒๔๙๕ เป็นปีที่สุขาภิบาลของไทยไ้เปลี่ยน

^๑ประสงค์ กาญจนคุตย์ "รายได้ของสุขาภิบาล" เทศาภิบาล ๔๔:๔๑๑ - ๔๑๒

มาเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในตอนนั้นมีสุขาภิบาลเพียง ๓๕ แห่ง มีงบประมาณรายได้ ๒๒๔,๔๓๓ บาท มีงบประมาณรายจ่าย ๕๓๕,๒๒๐ บาท คิดเฉลี่ยแล้วสุขาภิบาลมีรายได้ปีละ ๑๓,๕๕๕ บาท^๑ นับว่าเป็นรายได้จำนวนน้อยและต่ำกว่าเป็นสุขาภิบาลที่ยังไม่เจริญ การจัดเก็บรายได้จะอยู่ในระดับต่ำกว่าส่วนเฉลี่ยลงไปอีก รายได้ของสุขาภิบาลจึงไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่าย ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ได้ผลสมบูรณ์ทุกประการ ทั้งนี้ท้องถิ่นที่ได้จัดการสุขาภิบาลจึงไม่เจริญเท่าที่ควร

รายจ่ายของสุขาภิบาล^๒ รายจ่ายของสุขาภิบาลแบ่งออกเป็นเงินเดือน ค่าใช้สอยและการจรรยาระเบียบงบประมาณ เพื่อใช้จ่ายในการจ้างพนักงานและการทำงานบำรุงท้องถิ่น โดยเฉพาะ

๕. การควบคุมสุขาภิบาล การมอบอำนาจหน้าที่ให้สุขาภิบาลเกินภาษี บางอย่างสำหรับใช้จ่ายในการทำนุบำรุงท้องถิ่นนั้น มิใช่ว่าสุขาภิบาลจะตั้งภาษีเอาเองตามชอบใจ หรือจะแต่งตั้งพนักงาน หรือใช้จ่ายเงินตามความเห็นของสุขาภิบาลเอง ราชการส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและแนะนำ แม้ว่าสุขาภิบาลจะได้ดำเนินการไปในทางที่ราชการส่วนกลางเห็นชอบแล้ว แต่ยังคงมีการควบคุมกันอยู่อีกเพื่อความเรียบร้อย ทั้งนี้อาจแบ่งการควบคุมได้คือ ควบคุมการแต่งตั้งและบรรจุพนักงานสุขาภิบาล โดยจะต้องตั้งตำแหน่งในงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณและรับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ควบคุมการเงินโดยที่กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มิให้ดำเนินการนอกเหนืองานและจำนวนเงินในงบประมาณนั้นนอกจากจะได้รับอนุญาต ควบคุมให้สุขาภิบาลดำเนินการภายในขอบเขตแห่งหน้าที่ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเช่นควบคุมการเก็บภาษีอากรให้เต็มที่โดยชอบธรรม รวมทั้งควบคุมให้สุขาภิบาลดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้^๓

^๑ กระทรวงมหาดไทย รายงานกิจการของเทศบาลประจำปี พ.ศ. ๒๔๔๑ หน้า ๗

^๒ ประยูร กาญจนกุลย์ กฎหมายการปกครองไทย เล่ม ๒ หน้า ๖๓๕

^๓ ประสงค์ กาญจนกุลย์ ประวัติเทศบาลแห่งประเทศไทย หน้า ๕๑

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการดูชาภิบาลหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๑ แล้ว ได้ดำเนินการยกฐานะดูชาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นดูชาภิบาลเมืองเป็นแห่งแรก และต่อมาได้มีการจัดตั้งดูชาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองต่างๆ พระราชบัญญัติการจัดการดูชาภิบาลหัวเมืองนี้ได้ใช้ต่อมาจนกระทั่งถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ยกเลิกไป

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองรัฐบาลได้เคยมีแนวคิดที่จะพัฒนากิจการดูชาภิบาลให้ดีขึ้น และพยายามที่จะส่งเสริมเอาระบบการปกครองในรูปแบบเทศบาลมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลในครั้งนั้นได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งประกอบด้วยนายอาร์. บี. เกรก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราชการเป็นประธาน ออกเดินทางไปดูงานดูชาภิบาลในประเทศใกล้เคียง^๒ และได้ดูการเทศบาลในทวีปยุโรป เมื่อคณะกรรมการชุดนี้เดินทางกลับมาแล้ว จึงได้มีบันทึกเสนอรัฐบาลอันเป็นแนวคิดในการจัดตั้งเทศบาลทั้งนี้คือ การเปิดเทศบาลนั้นกระทำได้ง่ายเพราะราษฎรต้องการความก้าวหน้าอยู่แล้ว แต่การจะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของราชการได้ทีเดียวนั้นไม่สมควร ควรแก้ไขการควบคุมการเงินโดยให้สมุหบัญชีอยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล อย่างเช่นในประเทศฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยควรให้อยู่ในความควบคุมดูแลของคสภภาค เทศบาลไม่ควรอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงสาธารณสุข ควรจัดตั้งกรมควบคุมเทศบาลอยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ควรได้ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลบ่อยๆ แต่กำหนดขอบเขตในการตรวจบัญชีให้กรมแล้ว ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้ ให้รัฐบาลเขาคควบคุมโดยให้ใช้เทศบัญญัติที่ตราขึ้นตลอดจนงบประมาณ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณสุขโรคติดต่อจนเรื่องเกี่ยวกับผังเมืองควยควรแบ่งเขตเทศบาลออกเป็นสามเขต โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีสมุหบัญชี

— ๑. ระชากร ศิริวัฒน์ "การดูชาภิบาลตามกฎหมายสมัยใหม่" เทศาภิบาล ๔๗: ๓๕-๓๗ พุทธศักราช ๒๔๕๕

— ๒. กองจดหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๗ ม.๗/๑ การจัดการเทศบาล ๒๓ มีนาคม ๒๔๗๕

ยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลใด ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้นมากขึ้นหรือลดลง ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้เสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดเอาไว้ ประเภทของเทศบาลควรมีสองประเภทคือ เทศบาลชั้นที่หนึ่งต้องมีรายได้ ๓๑๐๐๐ บาทขึ้นไปมีราษฎร ๔,๐๐๐ คน เทศบาลชั้นที่สองต้องมีรายได้ ๑๑,๐๐๐ บาทขึ้นไปมีราษฎร ๔,๐๐๐ คน เทศบาลชั้นที่สามต้องมีรายได้ ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไปมีราษฎร ๒,๐๐๐ คน ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท เห็นควรให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลาง และให้สภาเทศบาลประกอบด้วยชาวดอง เทวาภิบาล เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณะสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนันและสมาชิกสภาเทศบาลอีกสี่คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ ถ้าเป็นเทศบาลชั้นสองและเทศบาลชั้นสาม ให้สมาชิกซึ่งเลือกตั้งร่วมด้วยเพียงสองถึงสามคน

ตามบันทึกขอ เสนอของคณะกรรมการซึ่งมีนายอาร์ ดี. เกรก เป็นประธานนั้นเมื่อข้าพเจ้าได้ทราบถึงการกระจายอำนาจทางการปกครองในรูปแบบของเทศบาลนั้น ควรจะได้ดำเนินการให้มีขึ้นได้ แต่หากในระยะแรกควรจะให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาล แม้แต่สมาชิกมิให้มีการเลือกตั้งทั้งหมด คงมีการเลือกตั้งเพียงบางส่วนและส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งสิ้น เรื่องนี้แสดงว่า เมื่อเทศบาลถือกำเนิดมาจากรัฐบาล รัฐบาลควรจะได้ควบคุม ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลนั้นเห็นจะเป็นด้วยคณะกรรมการซึ่งมีนายอาร์ ดี. เกรก เป็นประธาน เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจในระบบการปกครองตนเองดีพอ อาจจะเกิดปัญหายุ่งยากขึ้นได้ นอกจากนั้นแนวความคิดของนายอาร์ ดี. เกรก ที่วางเอาไว้พิจารณาแล้วเสมือนกับ เป็นแม่บทของกิจการเทศบาลในประเทศไทย ในสมัยก่อนมาจะมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในส่วนย่อยเท่านั้น แต่ส่วนใหญ่ยังคงยึดรูปแบบไว้ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมหรือเป็นการแบ่งชั้นของเทศบาล

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ผู้ปกครองประเทศได้มีความพยายาม มุ่งหวังที่จะให้ประชาชนปกครองตนเอง ในรูปของการปกครองส่วนท้องถิ่น และได้พยายามแก้ไขปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปต่างๆ เช่นการสุขาภิบาลและการเทศบาลให้ดีขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพื่อที่จะวางรากฐานการปกครองของประเทศในระบอบประ-

ประชาธิปไตยนั้นคงยิ่งขึ้น และผู้ปกครองประเทศตระหนักว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นหากจะให้ประเทศชาติมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคงแล้ว ควรจะจัดให้มีรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง ตลอดจนรู้ถึงลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้ครบ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่การวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ทันที่จะเริ่มดำเนินการอย่างจริงจังและถูกต้องตามโครงการที่วางไว้ ได้เกิดมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อนในปีพ.ศ. ๒๔๗๕ จึงทำให้การดำเนินงานทางด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องหยุดชะงักลงชั่วขณะหนึ่ง และได้เปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนท้องถิ่นจากรูปแบบราชาภิบาลมาเป็นเทศบาลทั่วประเทศ

ลักษณะและสาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนา

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มวางรากฐานมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๔๐ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ^๑ ในสมัยแรกนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามที่จะเน้นให้ประชาชนได้เรียนรู้ การปกครองตนเอง โดยเริ่มตั้งแต่ความสะอาดในท้องถิ่นของตนเองเสียก่อน เมื่อประชาชนเข้าใจและดำเนินการเรียบร้อยแล้ว จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองในท้องถิ่นของตนมากขึ้น แนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้า และปรากฏเด่นชัดในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวคือในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ พระองค์ทรงได้จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในรูปแบบของประชาธิปไตย ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้รู้จักการปกครองตนเองในกิจการบางอย่าง การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบนี้เน้นการกระจายอำนาจให้กว้างขวางออกไป พระองค์ได้จัดการบริหารราชการโดยทดลองกับหัวเมืองต่างๆ เพื่อฝึกข้าราชการและประชาชนในด้านนครปฐม ซึ่งพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า "เราจะมีสภาพประชาธิปไตยไม่ได้แล้วจะมีสภาพผู้แทนราษฎรได้อย่างไรกัน ถ้าต่อไปภายหน้าเราจำเป็นต้องมีสภาพผู้แทนราษฎรแล้ว เราจำเป็นต้องจัดการสภาพประชาธิปไตยนี้ให้ดีเสียก่อน"^๒ นอกจากนั้นพระองค์ยังมีพระราชดำริถึงพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐ และพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๔๑ ซึ่งยังมีวัตถุประสงค์และบทบัญญัติอยู่ในวงแคบ ไม่เพียงพอแก่ความต้องการและเหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสมัยนั้น เพราะยังไม่มีบทบัญญัติเพื่อครอบคลุมกิจการบางอย่างบางประเภทอันจำเป็นสำหรับอำนวยความสะดวกความปลอดภัย

^๑ "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๔๔๐" ประชุมกฎหมายประกาศ ก เล่ม ๑๖ ตอน ๓๒ ลงวันที่ ๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๔๐

^๒ กองกฎหมายเหตุ กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่ ๘ ม. ๗/๒ พระราชบัญญัติเทศบาล ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๒

และความสะดวกของชุมชนต่างๆ จากพระราชดำริดังกล่าวแล้วพระองค์ทรงร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นในปีพ.ศ. ๒๔๓๔ และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ใช้เป็นแบบอย่างของพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. ๒๔๓๖ ซึ่งถือว่าเป็นการริเริ่มพัฒนาการเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

๑.๑ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นคือวิธีการที่ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการปกครองพอสมควร โดยมีเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นคือหลักการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจในการดำเนินการบางอย่าง ให้แก่องค์การอื่นซึ่งมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง รับผิดชอบดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นๆเอง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้องค์การส่วนท้องถิ่น ดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นจัดดำเนินการเอง มีอิสระจากการควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติจากราชการส่วนกลาง และมีอำนาจอิสระแต่งตั้งบรรจบุคคลเข้าทำงาน มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินงานและมีอิสระในการควบคุมการใช้จ่ายเงินบางส่วนอันแน่นอน และรวมถึงได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้คือ "โดยทั่วไปแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญคือ ต้องมีเนื้อที่และอาณาเขต ต้องไม่ใช้การปกครองที่มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ แต่ให้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายมอบให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และทำหน้าที่บริหารงานของตนเอง"^๑

๑.๑ หลักสำคัญของ การปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปการปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลักสำคัญสามประการคือให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเองเข้ามาบริหารงาน ต้องให้องค์การบริหารมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการส่วนกลางบางประการ เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารงานตนเองได้มากยิ่งขึ้น และต้องให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณ

^๑William A. Robson. "Local Government" in Encyclopedia of Social Sciences.p.574

เป็นของตนเองและมีอิสระในการใช้จ่ายเงินพอสมควร

๒. ลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีลักษณะที่สำคัญคือองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากราชการส่วนกลาง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การเหล่านี้มีงบประมาณคงนอกทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง โดยแยกไปจากงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ขององค์การจะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งทั้งหมดหรือเลือกตั้งแต่เพียงบางส่วน คือให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนในการดำเนินงานด้วยไม่มากนัก^๑ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือสามารถกระทำกิจการบางอย่างได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำปรึกษาหรือคำสั่งจากราชการส่วนกลาง แต่การกระทำนั้นต้องอยู่ในขอบเขตตามที่กฎหมายได้กำหนดหรือใคร่ครวญไว้

๒.๑ ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง หรือเรียกว่า เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งได้แก่รูปเทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น ถ้าพิจารณาในด้านการปกครองแล้ว การรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางเป็นการปกครองที่มีสมรรถภาพมาก คือให้ความเสมอภาคและเป็นการประหยัดกว่าการปกครองแบบการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีประโยชน์ดังนี้

๒.๑.๑ สนองความต้องการของประชาชน ในแต่ละท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีเพราะว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหาร ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ย่อมทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้เป็นอย่างดี

๒.๑.๒ ทำให้การดำเนินงานกิจการต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ได้ตามดุลยพินิจของตน โดยไม่ต้องขอคำแนะนำปรึกษาจากส่วนกลาง

— ^๑ ชำนาญ บุณยรัตน์ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของไทย หน้า ๕๕

๒.๑.๓ เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลาง ในกิจการที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นไปจัดทำกันเอง ทำให้ราชการส่วนกลางมีเวลาที่จะจัดทำกิจการใหญ่ๆ อันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศไ้มากขึ้น

๒.๑.๔ การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง ยังทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งสนใจในการทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน และไ้ฝึกความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการปกครองให้ดีขึ้น และทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการท้องถิ่นของตนได้เป็นอย่างดี

๓. สาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

๓.๑ สาเหตุภายในประเทศ

แนวโน้มของความคิดในรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตย ได้เริ่มเข้ามาสู่ความรู้สึกรู้สึกของผู้นำที่มีอำนาจ ในการกำหนดวิถีทางการเมืองของประเทศไทย นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา ยังไม่มีผู้ใดกล้าล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปเป็นระบอบประชาธิปไตย เพราะการดำเนินรัฐประศาสนนโยบายอันชาญฉลาดของพระองค์พร้อมทั้งสถานการณ์ไม่อำนวย จึงต้องระงับแนวความคิดดังกล่าวเอาไว้

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้ถูกรื้อฟื้นขึ้นมาใหม่ โดยการคบคิดของนักศึกษาที่ไปศึกษาอยู่ที่ประเทศต่างๆ ในยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสมีนายปรีดี พนมยงค์ (ศึกษาทางกฎหมาย) นายควง อภัยวงศ์ (ศึกษาทางวิศวกรรม) นายประยูร ภมรมนตรี (ศึกษาทางรัฐศาสตร์) ร.ท.แปลก ชีตะสังคะ และร.ท.ทัศนัย นิยมศึก (ศึกษาทางทหาร) ได้มีการประชุมวางแผนการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อเดินทางกลับมามาประเทศไทยแล้วจึงได้ดำเนินการตามแผน โดยมีหลวงพิบูลย์สงคราม (ร.ท.แปลก ชีตะสังคะ) เป็นกำลังสำคัญในการรวบรวมพรรคพวก และได้ชักชวนนายทหารที่ต้องการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เข้ามาร่วมดำเนินการด้วยกันได้ก่อตั้งคณะราษฎรขึ้นมา ในที่สุดจึงมีพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้า เขาทำการยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ สาเหตุที่ทำให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง สามารถพิจารณาได้เป็นสองประการด้วยกันคือคณะราษฎรได้เรียนรู้และมีความพอใจ ในระบบการ

ปกครองแบบเสรีนิยมและการปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตก ในขณะที่ยังดำเนินการภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของกษัตริย์ มิได้สร้างความพอใจให้แก่คณะราษฎร โดยเฉพาะฝ่ายพลเรือนที่นับายปรีดี พนมยงค์เป็นหัวหน้า และความมักใหญ่ใฝ่สูงส่วนตัวที่ไม่ได้รับการสนองตอบจากรัฐบาล ให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ และมีความสำคัญสูงตามที่คาดหวังเอาไว้

๓.๖.๖ หลักการสำคัญของคณะราษฎร คณะราษฎรได้กำหนดหลักการสำคัญในการบริหารประเทศไว้ดังนี้

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชทางการเมือง เอกราชทางการศาล เอกราชทางเศรษฐกิจ ของประเทศไว้ให้มั่นคง
๒. จะต้องรักษาความปอดกษัยของประเทศ ให้การประทุษร้ายต่อกันลดลงให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้
๓. จะต้องให้ราษฎรมีเสรีภาพมีความเป็นอิสระ
๔. จะต้องบำรุงรักษาความสุจริตของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรออกนอก
๕. จะต้องให้ราษฎรมีการศึกษาอย่างเต็มที่

ฉะนั้นถ้าพิจารณาถึงหลักการสำคัญของคณะราษฎรแล้ว ปรากฏว่าคณะราษฎรมีความประสงค์อย่างแท้จริง ที่จะให้ราษฎรมีความเสมอภาคกันในสิทธิต่างๆอันชอบธรรม ตลอดจนมีความเป็นอิสระและพยายามให้การศึกษาแก่ประชาชนโดยทั่วกัน ซึ่งหลักการดังกล่าวแล้วนั้นเป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขณะเดียวกันคณะราษฎรได้ทำการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการข้างตน ประกอบกับในขณะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังเคยชินกับการถูกปกครอง มากกว่าการปกครองตนเอง คณะราษฎรจึงได้พยายามปลูกฝังระบอบประชาธิปไตยโดยจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปีพ.ศ. ๒๔๗๖ เพราะคณะราษฎรต้องการที่จะกระจายอำนาจทางการเมืองจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด การกระทำของคณะราษฎรนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะให้ประชาชน รู้จักการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยที่คณะราษฎรใช้การจัดการเทศบาล เป็นสถานการสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ดังนั้นเหตุผลที่ได้จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะราษฎรพอที่จะพิจารณา

ไคคังนี้

๑. เพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เมื่อมีการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆจะปกครองตนเองที่ทางราชการส่วนกลางได้มอบหมายอำนาจให้จัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการบริหารงาน เพราะกว่าจะถึงรัฐบาลสั่งการท้องถิ่น' .
เปลืองเวลาและกำลังคนมาก

๒. เพื่อเป็นการประหยัด ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิ-
ศาสตร์และจำนวนราษฎร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกันไป เพื่อให้
การบริหารงานเป็นการประหยัด จึงได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น ดังนั้นรัฐบาล
จึงได้มอบอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการ ภูมิภาคในท้องถิ่นนั้นเป็นการหารายได้
ให้กับท้องถิ่น และประชาชนผู้ใดภูมิภาคสามารถเลือกคณะกรรมการตั้งเป็นสภาท้องถิ่น ขึ้นมาค้ำ-
เนินการควบคุมการใช้จ่ายเงิน เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของ
รัฐบาลที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ นอกจากบางครั้งเท่านั้นที่รัฐบาลจะจ่ายเงินให้องค์
การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นจ่ายเงินอุดหนุนแก่มิเงื่อนไซให้ท้องถิ่นปฏิบัติโดยรัดกุม

๓. เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่
จำเป็นสำหรับการศึกษาการปกครองในระบบมีผู้แทน เช่นการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปเทศบาล
ซึ่งมีสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น ซึ่งคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ
และมีฝ่ายบริหารเรียกว่าคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องบริหารกิจการของ เทศบาลภายใต้การควบคุมของ
สภาเทศบาล เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี เมื่อราษฎร เข้าใจและคุ้นเคยกับการปกครองส่วนท้องถิ่นดี
แล้ว ย่อมเข้าใจการใช้สิทธิในการปกครองตนเองดีขึ้น

๔. เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ภารกิจของรัฐบาลสมัยที่เพิ่งจะ
เปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นมีมาก และนับวันจะมีมากขึ้นตามความต้องการของประชาชน และ
ความเจริญของประเทศ รัฐบาลไม่อาจจะสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ ทั้งๆที่กิจ
การบางอย่าง เป็นเรื่องภายในท้องถิ่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับราชการส่วนกลาง จึงเป็นการสมควรให้
ประชาชนในท้องถิ่นจัดทำเนนการปกครองตนเอง เพื่อลดภาระของรัฐบาลทั้งทางคานงงบประมาณ

และการควบคุมกิจการต่างๆบางอย่าง

๓.๒ สาเหตุภายนอกประเทศ

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. ๒๔๗๕ ไทยได้ส่งนักศึกษาไปต่างประเทศเป็นจำนวนมากเช่นสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและอังกฤษ นักศึกษาแต่ละคนได้พบเห็นรูปแบบการปกครองของต่างประเทศ จึงได้จัดการประชุมนักเรียนนอกที่กรุงปารีส เพื่อวางแผนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ และเมื่อทำการสำเร็จแล้วนักเรียนนอกเหล่านั้น ได้ยึดแบบอย่างการปกครองส่วนท้องถิ่นจากประเทศฝรั่งเศส อังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยนำมาดัดแปลงและนำเพียงบางส่วนมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งจะปรากฏชัดเจนมากในระยะแรกจากรูปแบบเทศบาลและสุขาภิบาล ดังจะกล่าวโดยทั่วไปดังนี้

๓.๒.๑ ประเทศฝรั่งเศส ฝรั่งเศสถือเอา เมืองหลวงเป็นศูนย์กลางอำนาจการปกครองทั่วประเทศ และยังคงยึดถืออยู่ในประเทศฝรั่งเศสตราบเท่าทุกวันนี้ ฉะนั้นการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเพื่อช่วยเหลือลดข้อยุ่งยาก ตลอดจนควบคุมกิจการของท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็น เพราะประเทศฝรั่งเศสยึดถือหลักการปกครองแบบการแบ่งอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส จึงแบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสนั้นได้แก่จังหวัด

(- Departments) และอำเภอ(Arrondissements) ซึ่งเทียบได้เท่ากับจังหวัดและอำเภอของไทยสำหรับแคนตอน(Canton) นั้นถือว่าเป็นเขตอำนาจศาลและเป็นเขตเลือกตั้งสำหรับท้องถิ่น ส่วนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีเพียงประเภทเดียวคือเทศบาล

ประเทศไทยภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. ๒๔๗๕ ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

ด้วยเหตุนี้การที่จะเข้าใจถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย^๑ จึงจำเป็นจะต้องเข้าใจถึงรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นแบบอย่างในระยะเริ่มแรก

ฝรั่งเศสมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่าคอมมูน(Commune) ไม่ว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยเล็กหรือหน่วยใหญ่ก็เรียกคอมมูนเหมือนกันหมด แต่ละคอมมูนมีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล หัวหน้าปกครองคอมมูนเรียกว่านายกเทศมนตรี(Mayor) ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสแตกต่างกับของไทย ซึ่งได้แบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบต่างๆ เช่น ภูมิภาค เทศบาล ตามสภาพและรายได้ของท้องถิ่น แต่รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เมื่อรวมกันเข้าทั้งหมดจะครอบคลุมทั่วประเทศไทย เช่นเดียวกับกับของฝรั่งเศส ดังนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสได้แบ่งเป็น ๔๐ จังหวัด(departments) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด(gouverneur) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาจากราชการส่วนกลาง^๒ เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดของไทย คอมมูนต่างๆ มีความสัมพันธ์กับจังหวัด เช่นเดียวกับกับเทศบาลและภูมิภาคของไทย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับจังหวัด ในประเทศฝรั่งเศสจังหวัดเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสิทธิและอำนาจในการควบคุมตัวบุคคล รวมทั้งมีสิทธิแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่ง และควบคุมเกี่ยวกับการดำเนินงาน ส่วนการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างเช่นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การทำสัญญาผู้ว่าราชการจังหวัดต้องขออนุมัติจากราชการส่วนกลางเสียก่อน การจัดรูปคอมมูนของฝรั่งเศสคล้ายกับรูปเทศบาลของไทย

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ หน้าที่ ๗๘๒ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๒

^๒Brian Chapman. Introduction to French Local Government. p.15-23.

คือประกอบด้วยสภา เทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

๑. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น การเลือกตั้งจะกระทำราวเดือนพฤษภาคมของทุกปี และเป็นการเลือกตั้งที่กระทำกันทั่วประเทศฝรั่งเศส ในปีหนึ่งๆสภาเทศบาลจะมีการประชุมกันไม่น้อยกว่าห้าครั้ง เพื่อพิจารณาประมาณและกิจการอื่นๆที่กฎหมายกำหนด สภาเทศบาลเป็นผู้อนุมัติจำนวนเงินสำหรับนำไปใช้จ่ายในกิจการบริการสาธารณะต่างๆเช่นการทำนุบำรุงถนน การบำรุงอาคารสถานที่เทศบาลที่พึงพอ การส่งเสริมลงเคราะห์และการศึกษา สำหรับการควบคุมเทศบาลนั้นรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลได้ โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่เทศบาลละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง^๑

๒. นายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และได้รับการเลือกตั้งมาจากเสียงข้างมากของสภาเทศบาล มีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาในการบริหารงานของคอมมูน นอกจากนั้นยังมีเทศมนตรีอีกหนึ่งนายหรือหลายนาย ซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาทำนองเดียวกับนายกเทศมนตรี และทั้งหมดประกอบขึ้นเป็นคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานในคอมมูนโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีต้องทำหน้าที่สองด้านคือ นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นผู้แทนของราชการส่วนกลาง ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ โดยมีหน้าที่เป็นผู้รวบรวมรายงานจัดทำสถิติต่างๆ และงานทะเบียน กิจการเหล่านี้นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น สภาเทศบาลจะเข้าแทรกแซงไม่ได้ และนายกเทศมนตรีในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่น มีความรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลโดยตรง คือบริหารกิจการต่างๆภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเทศบาล เช่นการจัดทำงบประมาณประจำปีของสภาเทศบาล รับผิดชอบเกี่ยวกับวินัยของพนักงานเทศบาล รักษาทรัพย์สินสมบัติสาธารณะและรับผิดชอบในการเฝ้ารักษาอาคาร

ระบบเทศบาลไทยตั้งแต่เริ่มต้นมาได้จำลองแบบคอมมูนของฝรั่งเศสมาใช้ คือนายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่น

¹Brian Chapman. Introduction French Local Government. p.34.

แต่รูปแบบสุขภาพของไทยมีความเป็นอิสระน้อยกว่าคอมมูนของฝรั่งเศส เพราะประธานกรรมการสุขภาพและคณะกรรมการสุขภาพ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่จะให้โคคนมีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงาน

๓.๒.๒ ประเทศอังกฤษ ระบอบบริหารราชการแผ่นดินของอังกฤษและของไทยคล้ายคลึงกันอยู่ประการหนึ่งคือการเป็นรัฐเดี่ยว อังกฤษมีระบบการปกครองที่เป็นอิสระ และได้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นมานานแล้ว ดังนั้นหน่วยการปกครองของอังกฤษจึงได้รับการพัฒนาและปรับปรุงตลอดระยะเวลา โดยให้ความยืดหยุ่นเหมาะสมกับเหตุการณ์ จึงทำให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมั่นคงอยู่เสมอมา

ประเทศอังกฤษมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกว่าแอดมินิสเตรทีฟ เคาน์ตี (Administrative county) เคาน์ตี เบอโรอะ (County borough) มูนีซีปัล เบอโรอะ (Municipal borough)) เออแบน ดิสทริก (Urban district) รุราล ดิสทริก (Rural district)) และพาริช (Parish) หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษในรูปแบบต่างๆมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ มีการเลือกตั้งบุคคลขึ้นมาคนหนึ่งจากประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่น หรือผ่านนิติบัญญัติอยู่ในหน้าที่ที่กำหนดตามปี แต่สำหรับการสุขภาพไทยนั้นได้เอาแบบอย่างจากอังกฤษมา โดยยอมให้ประชาชนเข้าร่วมในการบริหารงาน แทนยกอำนาจของอังกฤษ เพราะสุขภาพไทย ยอมให้มีการเลือกคณะกรรมการจากประชาชนได้เพียงสี่คนเท่านั้น นอกนั้นจึงมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ในเขตสุขภาพเข้าร่วมด้วย สภาท้องถิ่นในประเทศอังกฤษยังเลือกตั้งบุคคลขึ้นอีกหนึ่งคน เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานเรียกว่า นายกเทศมนตรี ซึ่งมีไคมีอำนาจในทางบริหารเลยเพียงแต่เป็นประธานในพิธีการ และเป็นสัญลักษณ์ของท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งไคคราวละหนึ่งปี ซึ่งแตกต่างกับประธานกรรมการสุขภาพไทยได้แก่นายอำเภอโดยตำแหน่ง และเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ส่วนประเทศอังกฤษแม้ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยว เหมือนกับประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ฉะนั้นอังกฤษจึงไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและตำแหน่งนายอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งไปจากราชการส่วนกลาง

สมาชิกสภาท้องถิ่นยังทำหน้าที่ในการเลือกคณะกรรมการ จากประชาชนที่มีภูมิลำเนาในท้อง

ถิ่นและอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลาหกปี จำนวนคณะมนตรีมีจำนวนเป็นหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น และทำหน้าที่คล้ายกับสมาชิกสภาสูงของประเทศ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อม คือสมาชิกสภาท้องถิ่นจะได้รับการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นจะเลือกตั้งคณะมนตรี อันเป็นการเลือกตั้งทางอ้อมอีกครั้งหนึ่ง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งประธานและนายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้มีการกลั่นกรองการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินงานของท้องถิ่น สุชาติภูลักษณ์ของประเทศไทยจะให้มีการเลือกตั้งสมาชิกทางอ้อม ซึ่งยังคงหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และเสียสละเพื่อท้องถิ่นได้ยาก เพราะระดับการศึกษาของไทยยังต่ำกว่าของอังกฤษ ประกอบกับราษฎรไทยยังไม่คุ้นเคยกับการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ความเสียสละมีน้อย ไทยจึงจำเป็นต้องใช้ระบบการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งผู้บริหารงานบางตำแหน่ง แม้จะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์ แต่คงเป็นทางออกที่เหมาะสมสำหรับการริเริ่มการกระจายอำนาจของไทย การดำเนินงานการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษได้จัดให้มีคณะกรรมการราชการสภาเป็นผู้รับผิดชอบ การบริหารงานสาธารณะต่างๆที่กำหนดไว้ โดยคณะกรรมการเป็นผู้วางนโยบายการบริหารและปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

คณะกรรมการราชการสภาท้องถิ่นของอังกฤษประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคณะมนตรี คณะกรรมการราชการแบ่งออกเป็นสองประเภทคือคณะกรรมการราชการสามัญและคณะกรรมการราชการผสม คณะกรรมการราชการสามัญยังแบ่งออกเป็นสองประเภทคือคณะกรรมการที่กฎหมายบังคับให้มี (Mandatory committee) คณะกรรมการประเภทนี้บริหารหน้าที่มีนักกฎหมายกำหนดให้ทำ เช่นเกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การป้องกันอัคคีภัย อีกประเภทหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการประจำ (Standing committee) คือคณะกรรมการที่ได้ตั้งขึ้นเป็นการประจำตามคำสั่งของสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

คณะกรรมการผสมของอังกฤษประกอบด้วย องค์การมากกว่าหนึ่งองค์การขึ้นไปและร่วมกันทำงานเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการผังเมือง การประปา การกำจัดสิ่งโสโครก อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจะมีมากน้อยเพียงไร

¹Daniel Wit. A Comparative seuvey of Local Government and Administration.p.62.

สภาท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด เช่น หากสภาท้องถิ่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่ทမ်းที่ปรึกษา คณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่จำกัด เพียงแต่เป็นผู้ให้คำปรึกษาเท่านั้น หากคณะกรรมการได้รับมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานควย จึงจะมีอำนาจวินิจฉัยดำเนินงานได้ และคงทำรายงาน เสนอต่อสภาท้องถิ่นไต่ทราบถึงวิธีการดำเนินงานโดยชัดเจน

ดูชาภิบาลของไทยได้จัดการบริหารงาน ในรูปของคณะกรรมการโดยทำหน้าที่ทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร คณะกรรมการชุดนี้จะบริหารงานทุกอย่างตามที่กฎหมายระบุให้อำนาจไว้ แต่โดยวัตถุประสงค์หลักแล้วจะดำเนินงานเกี่ยวกับดูชาภิบาลโดยเฉพาะ และในการกำหนดแผนงานต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเสียก่อน การตั้งคณะกรรมการมีความมุ่งหมายที่จะให้สภาท้องถิ่นมีการแบ่งงานกันทำระหว่างสมาชิก โดยสมาชิกแต่ละคนไม่ต้องทำงานทุกอย่าง ทำเฉพาะหน้าที่ของตนที่เป็นกรรมการเท่านั้น หรือให้สภาท้องถิ่นได้แบ่งกิจการมอบให้คณะกรรมการต่างๆพิจารณา ซึ่งจะทำได้งานของสภาท้องถิ่นคล่องตัวยิ่งขึ้น และเพื่อให้คณะกรรมการได้พิจารณาเป็นสองชั้นตอนคือพิจารณาของคณะกรรมการชั้นหนึ่ง และพิจารณาของสภาท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้แผนปฏิบัติการมีความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้รูปแบบคณะกรรมการมีข้อดีอยู่มาก เพราะคณะกรรมการเป็นตัวแทนประชาชนระหว่างหน่วยงานบริหารต่างๆกับสภาท้องถิ่น

การดูชาภิบาลของไทยกำหนดให้นายอำเภอหรือประธานดูชาภิบาล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ความรับผิดชอบจึงจะตกแก่เขาคนเดียวทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค อันมีจังหวัดและ ; อำเภอซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาประจำยังส่วนภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาฝ่ายบริหารไทยได้ใช้ระบบนี้ปกครองมาจนนาน จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเปรียบเสมือนผู้นำในท้องถิ่น และแม้จะโคจกตั้งเทศบาลขึ้นโดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น แต่ประชาชนยังเคารพเลื่อมใสในตัวผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มากกว่าตัวนายกเทศ-

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช "การเทศบาลในลายตงประชาชน" บรรยายเนื่องในการประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๒ ณ ศาลาลัทธิธรรม วันที่ ๑-๑๐ เมษายน ๒๕๐๒

มนตรี ขอนแตกต่างกับของประเทศอังกฤษทั้งนี้เพราะ การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันโดยอังกฤษมีการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ อันเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาการปกครองนับเป็นเวลาหลายร้อยปี และเป็นการริเริ่มมาจากประชาชน ส่วนไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบเช่นเดียวกับอังกฤษ แต่เป็นการริเริ่มจากราชการส่วนกลางซึ่งทำให้ประชาชนไทยตามไม่ทัน ประกอบกับประชาชนคุ้นเคยกับระบบการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก่อน ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับแตกต่างกัน โดยไทยแบ่งการปกครองประเทศให้กับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอและมีหน่วยย่อยคือตำบลกับหมู่บ้าน แต่ละหน่วยมีหัวหน้าปกครองดูแลทุกข์สุขของราษฎรแทนราชการส่วนกลาง

ดูภูมิภาคของไทยถือแบบอย่างมาจากเยอรมัน จิสตริก (Urban district) ของอังกฤษ แต่แตกต่างกันในสาระสำคัญขององค์ประกอบบางประการ เช่น ในประเทศอังกฤษประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสิ้น ไม่มีข้าราชการประจำเข้ามาเกี่ยวข้องกับสภาท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นของอังกฤษมีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง กว่าดูภูมิภาคในประเทศไทยเช่น อำนาจการดำเนินงานเกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ การสาธารณูปโภคบางอย่างและการวางแผนการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้เพราะระดับการศึกษาและความรู้ความเข้าใจ ต่อระบบการปกครองตนเองของประชาชนชาวอังกฤษดีกว่าประชาชนชาวไทย ประชาชนไทยหวังพึ่งราชการส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการปกครองตนเองเป็นอย่างมาก สมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับการเลือกตั้งทั้งทางตรงและทางอ้อมจากประชาชน และผู้บริหารงานของท้องถิ่นต่างมีความสำนึกในตำแหน่งเป็นอิสระ ต่อการดำเนินงานอย่างแท้จริง ประชาชนมีความภาคภูมิใจในสถาบันการปกครองตนเอง เพราะความศรัทธาที่ได้รับความพอใจในการบริหารงานท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนต่างยินดีเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาทำงาน โดยปราศจากรายได้ใดใดทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ฉะนั้นประเทศไทยจึงควรปลูกฝังความนิยมเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยการให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ และเร่งเร้าให้ประชาชนได้มีวิถีชีวิตต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การดูชาติบาลของไทยได้นำเอาหลักการบางอย่าง มาจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของ อังกฤษโดยโคัดแปลงแก้ไข เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย แต่อำนาจหน้าที่ของดูชาติบาลไทยยังไม่กว้างขวางเท่ากับของอังกฤษ รวมทั้งการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย แตกต่างกับของอังกฤษมาก ดังนั้นไทยจึงไม่สามารถรับเอาการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษมา เป็นแบบอย่างได้ทั้งหมด คงนำมาแต่เพียงบางส่วนเท่านั้น

๓.๒.๓ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความ สำคัญมากเป็นอันดับหนึ่ง ส่วนความสำคัญของรัฐบาลกลางนั้นถือเป็นอันดับสอง ซึ่งแตกต่างไปจาก ของไทยเพราะไทยถือเอาความสำคัญของราชการส่วนกลางเป็นอันดับหนึ่ง และการปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอันดับสอง ประชาชนอเมริกันได้พยายามอย่างมากที่จะต่อต้านการใช้ อำนาจของรัฐบาลกลาง เพื่อให้จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานมาก ยิ่งขึ้น^๑ สหรัฐอเมริกาแบ่งการปกครองออกเป็น ๕๐ รัฐ แต่ละรัฐมีผู้ว่าการรัฐเป็นหัวหน้าฝ่ายบริ- หาร มีหน้าที่วางนโยบายและเป็นตำแหน่ง เลือกตั้ง เช่น เกี่ยวกับการ เลือกตั้งประธานาธิบดี ด้วย เหตุนี้ผู้ว่าการรัฐจึงมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของ ไทย สหรัฐอเมริกาถือว่าท้องถิ่นและมลรัฐเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจสูงสุดและสำคัญที่สุด รัฐบาลกลางมีอำนาจน้อยกว่า มลรัฐแต่ละมลรัฐได้มอบอำนาจการปกครองตนเองให้แก่รัฐบาล กลาง ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงมีอำนาจที่จะกระทำกิจการใดก็ตามที่ระบุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ

การก่อตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากมิได้มีบทบัญญัติมอบอำนาจไว้ให้รัฐบาลกลาง จักการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ให้ถือเป็นอำนาจของมลรัฐโดยให้สถานิติบัญญัติของมลรัฐบัญญัติ ส่งวนอำนาจเอาไว้ แต่ละมลรัฐมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง และมีลักษณะ คล้ายคลึงกันหลักการเบื้องต้น ส่วนการปฏิบัตินั้นให้ขึ้นอยู่กับประสมการณ์และสภาพท้องถิ่นตลอด จนถึงแวกคลอม

โดยทั่วไปสหรัฐอเมริกามีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายหน่วยด้วยกัน นับตั้งแต่ าระดับแรกซึ่งมีความสำคัญ อดลงมาจากมลรัฐได้แก่เคาต์ (County) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุด เกิดประกอบด้วยคณะบุคคลที่เลือกมาจากประชาชน เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเมือง (Board of county commission) แต่ละคณะกรรมการเมืองจะต้องเลือกประธานขึ้นหนึ่งคน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโดยทั่วไปคือการแก้ปัญหาการเงิน การเก็บภาษีอากร การรักษาลักษณะสมบัติ การจัดการเรือนจำ การควบคุมการเลือกตั้งและงานสวัสดิการรวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเคาน์ตี นอกจากจะมีคณะกรรมการแล้วประชาชนยังเลือกนายอำเภอ (Sheriff) สำหรับเป็นผู้รักษาอำนาจของกฎหมายและเป็นผู้ควบคุมเรือนจำของเคาน์ตี นอกจากนั้นยังมีการเลือกตั้งอัยการ (Attorney) ของเคาน์ตีอีกด้วย ซึ่งกฎหมายของมลรัฐได้บัญญัติเอาไว้โดยตรง ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้แก่ประชาชนเป็นเสมือนตัวแทนของมลรัฐ องค์กรเหล่านั้นคือ เคาน์ตีซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยเฉพาะ

ระคมที่ลงใต้เทศบาล (Municipalities) ต่างๆรวมทั้งซิคเค เบอโรอะวิลเลจ (Cities borough village) และอินคอร์เพอเรต ทาวน์ (Incorate towns) อันเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อตั้งขึ้นสำหรับสนองความต้องการของชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นและบริการต่างๆที่จัดสนองแก่ประชาชนต้องเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับชีวิตภายในเมืองเช่นกรมตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย การประปา การกำจัดสิ่งโสโครกและถนนหนทาง เป็นต้น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระคมสามไคเก้สเปเชียล ดิสทริก (Special District) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นเพื่อกำเนินกิจการเฉพาะอย่าง ควบคู่ไปกับการจัดตั้งองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเฉพาะอย่างขึ้น เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ องค์กรนี้มักจะมีชื่อตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นเช่นถ้าเกี่ยวกับงานบริหารโรงเรียน เรียกว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเกี่ยวกับโรงเรียน ถ้าบริหารเกี่ยวกับชลประทานโดยเฉพาะ เรียกว่าองค์การบริหารกิจการท้องถิ่นเกี่ยวกับชลประทาน หรืออาจจะมีชื่ออื่นๆอีก องค์กรบริหารกิจการท้องถิ่นเกี่ยวกับโรงเรียนมีจำนวนมากที่สุด และยังมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆอีกมากเช่นหน่วยการปกครองที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการประปา ถนนและการกำจัดสิ่งโสโครก เป็นต้น หน่วยการปกครองดังกล่าวแล้วได้รับการอุดหนุนทางการเงินโดยการเก็บภาษีซึ่งจะจ่ายใช้คืนจากรายได้อันเกิดจากโครงการหรือผลงานที่ทำการไป บางหน่วยงานได้รับมอบอำนาจให้เก็บภาษีได้

ดูชาภิบาลของไทยมีการดำเนินงานเหมือนกับสเปเชียล ดิสทริค (Special district) คือมีนโยบายมุ่งในด้านการอนามัยของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งจัดเป็นนโยบายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง แต่ดูชาภิบาลของไทยมีข้อแตกต่างกับสเปเชียล ดิสทริค (Special district) ตรงที่ว่าเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบริหารงานส่วนใหญ่ แรกต้งมาจากข้าราชการประจำ แม้จะมีหลักการมุ่งทางด้านการอนามัยของประชาชน แต่ยังคงต้องการให้ดูชาภิบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขอบเขตแคบกว่าเทศบาล จึงจัดรูปองค์การและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คล้ายคลึงกับเทศบาล แตกต่างกันเพียงแต่ผู้บริหารงานซึ่งยังคงใช้ข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่เข้ามาดำเนินการ

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่กว้างใหญ่มาก มีพลเมืองประกอบด้วยชนหลายชาติหลายภาษามีความแตกต่างกันของกลุ่มชน ตลอดจนจารีตประเพณีและความคิดเห็นของคนบางหมู่บางเหล่า^๑ ทำให้เกิดความแตกต่างในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น บางเมืองประชาชนชอบรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหนึ่ง อีกเมืองหนึ่งชอบอีกแบบหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกันไปและอาจจะเปลี่ยนแปลงกันไปตามกาลสมัย เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความต้องการของประชาชน แม้ว่าบางเมืองอาจจะใช้ระบบอย่างเดียวกัน แต่มีเงื่อนไขย่อยแตกต่างกัน ฉะนั้นการปกครองแบบเทศบาลต่างๆของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งออกเป็นสามประเภทใหญ่ๆคือ แบบนายกเทศมนตรีและสภา แบบคณะกรรมการ และแบบสภาภิบาล

การปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาแบบรูปคณะกรรมการ มีลักษณะบางด้านเหมือนกับดูชาภิบาลของไทย กล่าวคือคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร รูปการปกครองแบบคณะกรรมการ เป็นความพยายามที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการตามปกติประกอบด้วยสมาชิกประมาณห้าถึงเจ็ดคน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และมีอายุการทำงานคราวละสองถึงสี่ปี ประธานกรรมการและนายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง จากคณะกรรมการหรือประชาชน โดยมิฐานะ เป็นเพียงสัญลักษณ์ของท้องถิ่นเท่านั้น นายกเทศมนตรีอาจมีอำนาจได้ตามมติของคณะ

¹Harold F. Alderfer. America Local Government and Administration. p.3.

การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบคณะกรรมการ ก็กล่าวมาแล้วว่ามีคณะกรรมการทำหน้าที่ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่การออกข้อบัญญัติในการ เจริญภาพ และ การเสนอข้อบัญญัติงบประมาณ ส่วนหน้าที่ทางฝ่ายบริหารได้แก่อำนาจในการบริหารงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติงานทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงาน

การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบคณะกรรมการ มีข้อแตกต่างไปจากสุขภาพของไทย กล่าว คือสุขภาพของไทยมีนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการประจำ เป็นประธานกรรมการสุขภาพ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโดยเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร แต่การปกครองแบบคณะกรรมการของสหรัฐอเมริกา ผู้บริหารทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย อังกฤษ ฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา มีลักษณะแตกต่างกันไปตามลักษณะของภูมิประเทศ และความต้องการของประชาชน การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้พยายามนำหลักการ การปกครองท้องถิ่นของทั้งสามประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศไทย ฝรั่งเศสมาใช้ ก็จะเห็นได้จากหลักการและรูปแบบเทศบาลของไทยในระยะแรก มีลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศ ฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก จะแตกต่างกันตรงที่ฝรั่งเศสได้จัดตั้งคอมมูนพร้อมกันทั่วประเทศ ส่วนเทศบาลของไทยนั้นได้พิจารณาจัดตั้งขึ้นเฉพาะในท้องที่ที่มีความสำคัญทางการ เมือง และมีฐานะทางเศรษฐกิจพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้

การจัดระเบียบบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างมาก ส่วนของไทยในทางปฏิบัติยังได้ผลที่ไม่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะสภาพการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่ของทั้ง สองประเทศแตกต่างกันมากนั่นเอง

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้เริ่มมาตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้พัฒนาเรื่อยมาอย่างช้าๆ จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว แนวการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบตะวันตก ได้เริ่มมีส่วนสำคัญในการปกครองของไทย แต่การพัฒนาแนวความคิดยังคงดำเนินไปอย่างช้าๆ จนกระทั่งได้เกิดปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในปีพ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งยังผลทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย หยุดชะงักลงชั่วขณะหนึ่ง ดังนั้นในปีพ.ศ. ๒๔๗๖ คณะรัฐบาลได้เริ่มพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีก โดยยึดการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นแบบอย่าง ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่างพ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ได้จัดเป็นสี่รูปแบบคือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

๑. เทศบาล

๑.๑ การพัฒนาเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักมากที่สุด และให้ความสนใจมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ นอกจากนั้นยังเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดคุณคติ ของระบอบประชาธิปไตยมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่น

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีทางตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในขณะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังเคยชินกับการถูกปกครองมากกว่าการปกครองตนเอง ดังนั้นคณะราษฎรจึงได้เริ่มปลูกฝังระบบประชาธิปไตยโดยการออกพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นวิธีที่จัดให้มีการปกครองอย่างระบอบรัฐสภา กล่าวคือมีสภาเทศบาลเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และมีคณะเทศมนตรีเป็นองค์กรบริหาร โดยที่ทั้งสองฝ่ายรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาเทศบาล อยู่ในความควบคุมของสภาเทศบาล ทั้งนี้เพื่อที่จะสอนและฝึกประชาชนชาวไทย

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นเหตุผลทางการ

เมืองมากกว่าทางการปกครอง เพราะหลักการในพระราชบัญญัติทั้งหมด ได้เลียนแบบมาจาก
สาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือคณะกรรมการมุ่งให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นไป
ตามหลักการสมัยใหม่และ เป็นเครื่องยืนยันถึงความปรารถนาของคณะกรรมการ ที่ต้องการปกครอง
-ระบอบประชาธิปไตย การที่คณะกรรมการถือเอาเหตุผลทางการ เมืองเป็นหลัก ทำให้การปกครอง
ตนเองต้องล้มเหลว กล่าวคือคณะกรรมการมีความต้องการที่จะให้การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นราก
ฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่คณะกรรมการไม่เข้าใจถึงหลักการบริหารงานของ
ท้องถิ่น และลักษณะการปกครองตนเองของประชาชน ทั้งเช่นในรัฐบาลของจอมพลแปลก
พิบูล สงคราม ใค้นำเอาแบบอย่างการปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากประเทศฝรั่งเศสมาใช้ โดย
ไม่คำนึงถึงสภาพสังคมไทยที่ยังขาดการ เรียนรู้ความเข้าใจ ถึงการปกครองตนเอง ดังนั้นย่อม
ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในคณะรัฐมนตรี ในที่สุดต้องมีการยุบสภาคณะรัฐมนตรี อุปสรรคเช่นนี้
เป็นปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติการจักระเบียบ
เทศบาลหรือกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ไม่ก็ทำให้วัตถุประสงค์อันแท้จริงของการปกครอง
ส่วนท้องถิ่นดีขึ้น ขณะเดียวกันความประสงค์ของคณะกรรมการที่จะให้สถาบันการปกครองท้องถิ่น
เป็นสถาบันที่ดีที่สุดของราษฎร ที่จะให้มีโอกาสศึกษาหาความรู้ทางการ เมือง จึงไม่ประสบผล
สำเร็จเช่นกัน ฉะนั้นการที่คณะกรรมการตราพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้น
มา ในขั้นแรกได้วางเป้าหมายให้ตำบลทั่วราชอาณาจักร ๕๐๐๐ ตำบล มีฐานะเป็นเทศบาลให้
ประชาชนปกครองตนเอง แต่ในเวลาต่อมาเป้าหมายที่คณะกรรมการได้วางเอาไว้ปฏิบัติไม่ได้

คำริของคณะกรรมการที่ต้องการจะให้เทศบาลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชา-
ชน ตามพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๙๖^๑ เป็นผลให้มีการแก้ไขพัฒนาการ
ปกครองส่วนท้องถิ่นระบบเทศบาลในสมัยต่อมาอีกหลายครั้ง เริ่มด้วยพระราชบัญญัติการจักระเบียบ
เทศบาลพ.ศ. ๒๔๙๖ และกฎหมายฉบับนี้ใช้อยู่ห้าปี จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจักระเบียบ
เทศบาลพ.ศ. ๒๔๘๑แทน และแก้ไขพระราชบัญญัตินี้มาจนถึงพ.ศ. ๒๕๔๖ จึงได้มีพระราชบัญญัติ

— ^๑"พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐
ตอนที่ ๕ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๖

การจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๔๒ ออกใช้บังคับแทน และต่อมาอีก ๑๐ ปี จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๒ อันเป็นกฎหมายที่ใช้กันอยู่ทุกวันนี้ ซึ่งนับว่ามีอายุการใช้นานกว่าพระราชบัญญัติฉบับก่อนๆ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศคณะปฏิวัติหลายฉบับด้วยกัน การเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลแต่ละครั้งจะมีข้อที่น่าสังเกตที่สำคัญประการหนึ่งคือ จะต้องมียุทธการกระเทือนสถานการณ์ทางการเมืองดังเช่น การเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๒ สถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น เป็นยุคที่พันเอกหลวงพิบูลสงครามกำลังเรืองอำนาจ โดยได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดฝ่ายทหาร และมีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นนายกรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งของบุคคลทั้งสองนี้เป็นเหตุให้พันเอกพระยาทรงสุรเดช พันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ และพันโทพระประศาสนพิทยายุทธ เกิดความไม่พอใจเป็นอย่างมาก ทำให้ทั้งสองฝ่ายคิดกำจัดซึ่งกันและกัน แต่ฝ่ายหลวงพิบูลสงครามนั้นได้เปรียบ โดยสามารถจับกุมกวาดล้างฝ่ายพันเอกพระยาทรงสุรเดชได้ จากนั้นพันเอกหลวงพิบูลสงครามได้พยายามรักษาเสถียรภาพทางการเมืองไว้นั่นเอง โดยการพิจารณาแก้ไขการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายทางการเมืองในขณะนั้น จึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๒ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๑ ขึ้นแทน

ความสำคัญของพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๑ นั้น จะเห็นว่ารัฐบาลต้องการปล่อยอำนาจในการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่มีสมาชิกประเภทแต่งตั้ง เหมือนกับพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๒ แต่พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๕๑ ระบุให้ใช้วิธีการแต่งตั้งเฉพาะกรณีเริ่มตั้งเทศบาลขึ้นใหม่ และเมื่อครบสองปีแล้วให้มีการเลือกตั้งเช่นกัน จากการจัดการเทศบาลในปีพ.ศ.๒๔๕๑ ถ้าพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าพันเอกหลวงพิบูลสงครามเป็นผู้ครองอำนาจทางการเมืองในสมัยนั้น พยายามที่จะหาเสียงและเรียกรองความนิยมจากประชาชนมากที่สุด

การก้าวเข้าสู่ยุคเชื่อนำชาติพันภัยในปีพ.ศ.๒๔๕๒ สงครามมหาเอเชียบูรพาแผ่ขยาย

มาสู่ประเทศไทย อันเนื่องมาจากข้อตกลงระหว่างไทยกับญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ เป็นผลให้ประเทศไทยต้องประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๔๔๕ ในระหว่างสงครามจอมพลแปลก พิบูล สงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๕ แต่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เขาคำรงตำแหน่งต่อไปและในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๖ จอมพลแปลก พิบูล สงคราม ถวายบังคมลาออกอีกครั้งที่สอง ความผันผวนทางการเมืองมีผลกระทบกระเทือน การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูล สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงพระ-
ราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๔๑ มาใช้พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๔๖ ความสำคัญของพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลฉบับนี้คือได้ใช้วิธีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งของเดิมกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งนายกเทศมนตรี จากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเลือกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ได้เปลี่ยนมาให้นายกเทศมนตรีได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย จากนั้นนายกเทศมนตรีจึงเลือกเทศมนตรีขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงในวิธีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีนี้เอง เป็นเพราะว่าในขณะนั้นเกิดความแตกแยกทางการเมือง เสถียรภาพของรัฐบาลไม่มั่นคงเท่าที่ควร ประกอบกับความล้มเหลวในการดำเนินงานของเทศบาล อันเนื่องมาจากการขาดความรู้และประสบการณ์ของสมาชิกผู้ได้รับเลือกตั้ง เหตุผลต่างๆ เหล่านี้เองทำให้รัฐบาลเข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะการรวมอำนาจมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น

ระหว่างพ.ศ. ๒๔๔๕-๒๔๔๘ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปรัฐบาลและเทศบาล และมีการตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ซึ่งเป็นความต้องการของรัฐบาลในขณะนั้น กล่าวคือขณะนั้นจอมพลแปลก พิบูล สงคราม เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความสนใจพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก รัฐบาลจึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๔๖ และใช้พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๔๖ ขึ้นแทน เพื่อให้ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้บริหารประเทศ กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้เป็นเพราะว่าเสถียรภาพของรัฐบาลมีความมั่นคงยิ่งขึ้น ประกอบกับเหตุการณ์ภายในประเทศมีความสงบเรียบร้อย ไม่มี

ความแตกแยกทางการเมืองให้มั่นคงปีพ.ศ.๒๔๔๕-๒๔๔๖ และต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ
การจัดระเบียบเทศบาลพ.ศ.๒๔๔๖ อีกสองครั้งคือ ครั้งแรกประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติการจัด
ระเบียบเทศบาล(ฉบับที่๒) เรื่องรายจ่ายและรายได้ ครั้งที่สองได้ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติ
เทศบาล(ฉบับที่๓) เรื่องให้มีสมาชิกประเภทเดียว^๒

๑.๒ การจัดตั้งเทศบาล

ท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีสภาพแตกต่างกัน เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสมกับ
สภาพของท้องถิ่น เทศบาลจึงแบ่งออกเป็นสามประเภทคือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ
เทศบาลนคร

การจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล อาจเริ่มได้โดยราษฎรในท้องถิ่นหรือนายอำเภอประ-
จำท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าท้องถิ่นมีความเจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ โดย
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานมายังกระทรวงมหาดไทย พร้อมกันชี้แจงแสดงเหตุผลและราย
ละเอียดต่างๆ อันได้แก่แผนที่กำหนดเขตการที่จะจัดตั้งเทศบาล สำนวนจำนวนบ้านและจำนวน
ราษฎรในเขตว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าไร คำนวณรายได้เป็นรายปีโดยแยกประเภทที่มาของราย
ได้ คำนวณรายจ่ายเป็นรายปีและความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด เมื่อกระทรวงมหาดไทย
เห็นชอบด้วย จึงจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะพิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะ
เป็นเทศบาลต่อไป ส่วนการที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลประเภทใดนั้นจะต้องมีกฎหมายบังคับ

๑.๒.๑ เทศบาลตำบล คือลักษณะของเทศบาลที่มีขนาดเล็กที่สุด ได้แก่อำเภอที่มีพระ-
ราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุชื่อ และอาณาเขต
ของเทศบาลเอาไว้ด้วย แต่กฎหมายมิได้กำหนดว่าเทศบาลตำบลจะต้องมีราษฎรอยู่ในเขตเป็น

๒

^๑พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล(ฉบับที่๒) พ.ศ.๒๔๔๖" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม๗๒ ตอนที่๔๔ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๔๕

^๒พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล(ฉบับที่๓) พ.ศ.๒๔๔๖" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม๗๔ ตอนที่๑๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ.๒๔๔๐

^๓ผู้สง่า ฤทธิประศาสน์ ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของไทย หน้า๑๖

จำนวนเท่าไร มีความหนาแน่นเพียงไร จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณา
 ทองถิ่นใดสมควรจะยกฐานะเป็นเทศบาลได้บ้าง โดยยึดถือหลักเกณฑ์ว่าต้องเป็นตำบลใหญ่มี
 ราษฎรเป็นจำนวนมาก มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนในท้องที่หรือตำบลนั้นๆ
 มีความรู้พอที่จะปกครองตนเองได้

๑.๒.๒ เทศบาลเมือง คือลักษณะของเทศบาลขนาดกลาง ทองถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศ-
 บาลเมืองได้นั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ ทองถิ่นนั้นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ซึ่งกฎหมายได้
 บังคับให้จัดตั้ง เป็นเทศบาล เมืองทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงจำนวนความหนาแน่นของราษฎรหรือรายได้
 ของทองถิ่น และทองถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป โดยมีราษฎรอยู่กันหนา
 แน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งนี้ต้องมีรายได้พอสมควรแก่การ
 ปฏิบัติหน้าที่

๑.๒.๓ เทศบาลนคร คือลักษณะของเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ ทองถิ่นที่จะจัดตั้งเป็น
 เทศบาลนครได้นั้นจะต้องมีลักษณะที่สำคัญคือ ทองถิ่นนั้นจะต้องมีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป
 โดยมีราษฎรเหล่านั้นอยู่กันอย่างหนาแน่นเฉลี่ยแล้วไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อหนึ่งกิโลเมตร โดยที่
 ราษฎรในทองถิ่นนั้นๆจะต้องมีรายได้พอสมควรในการที่จะทำนุบำรุงทองถิ่น และนำมาเป็นค่าใช้จ่าย
 ในการบริหารงานเทศบาลนคร

ทองถิ่นใดมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจ
 และหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกา
 ยกฐานะทองถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองทองถิ่น ใน
 เรื่องที่เกี่ยวกับการการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในทอง
 ถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้บุคคลดังกล่าวจึงพ้นจากตำแหน่งในทองถิ่นนั้นๆด้วย

คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นำระบบเทศบาลมาใช้โดยมีจุดมุ่งหมายให้
 ประชาชนมีความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และเพื่อความคล่องตัวในการ

“พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐
 ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๘๖

บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นลักษณะการบริหารงานเทศบาลจึงมีลักษณะคล้ายกับการบริหารประเทศ คือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เช่นเดียวกับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีคณะเทศมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้นเทศบาลจึงประกอบด้วยส่วนสำคัญสองส่วนคือสภาเทศบาลและเทศมนตรี

๑. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเป็นผู้เลือก ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และมีความแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาลคือสภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิก ๑๒ คน สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิก ๑๕ คน และสภาเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิก ๒๔ คน^๑ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากออกตามวาระ ต้องเลือกตั้งซ่อมหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน ให้เต็มตามตำแหน่งที่ว่างภายใน ๙๐ วัน แต่ถ้าเหลือเวลาอีกเพียงหกเดือนสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องออกตามวาระ จะไม่เลือกตั้งซ่อมหรือแต่งตั้งสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นได้ ส่วนสมาชิกที่เลือกตั้งซ่อมหรือแต่งตั้งเข้ามาแทนนั้น จะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเวลาของผู้ที่ตนมาแทนเท่านั้น สมาชิกสภาเทศบาลจะสิ้นสุดลงเมื่อถึงคราวออกตามวาระ สภาเทศบาลถูกยุบ ตาย ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ขาดคุณสมบัติซึ่งมีลักษณะต้องห้าม สำหรับผู้รับสมัครเลือกตั้งตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งศาลแขวงหรือศาลจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำความเสื่อมเสียมาให้แก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่สภาเทศบาลลงมติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ผ่านต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสามครั้งติดต่อกัน

^๑"พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘ ตอนพิเศษ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๒

โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร^๑

๒. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน และเทศมนตรีอื่นๆ จำนวนตามที่กำหนดไว้ตามประเภทของเทศบาลคือเทศบาลตำบล มีนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคนรวมเป็นสามคน เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน รวมเป็นสามคน และเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนกับเทศมนตรีอื่นอีกสี่คน รวมเป็นห้าคน

๑.๒.๔ หน้าที่ของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบ ในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจจะบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีจัดตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำหน้าที่แทน ในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผูวาระาชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล แต่ผูวาระาชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น จะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติผูวาระาชการจังหวัดจะให้สภาเทศบาลขานเสียงดูว่า สมาชิกคณะสนับสนุนใคร เป็นนายกเทศมนตรี แล้วจึงแต่งตั้งจากบุคคลที่สมาชิกสภาเทศบาลสนับสนุน เทศมนตรีทั้งคณะจะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อ

๑. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลขาดคณะเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นคงอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไป จนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นมาใหม่จะเข้ามารับหน้าที่

๒. สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

๓. ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงหรือเทศมนตรีต้องออกทั้ง

คณะ

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

๑.๒.๕ เทศมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อ คณะเทศมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

๑ "พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๖

๑. สมาชิกภาพแห่งเทศบาลสิ้นสุดลง
๒. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่า เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับเทศบาล หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม

๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก

- การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี สามารถปฏิบัติหรือดำเนินงานตามกฎหมายได้ คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจ โดยทำเป็นหนังสือให้เทศมนตรี ปลัดเทศบาลหรือรองปลัดเทศบาล ทำการแทนคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีแล้วแต่กรณี และในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่หัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนได้

ในการบริหารงานเทศบาลนอกจากจะมีคณะเทศมนตรีเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าแล้ว ยังมีพนักงานเทศบาลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งมาจกนอยตามฐานะแห่งกิจการและรายได้ของเทศบาล นอกจากนั้นเทศบาลยังได้จัดแบ่งการบริหารงานของเทศบาลออกเป็นส่วนต่างๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธาและส่วนการสาธารณสุข เป็นต้น ส่วนต่างๆ เหล่านี้จะมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในงานประจำของเทศบาลทั่วไป

ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานเทศบาลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และถูกต้องตามแบบแผนเหมือนกันทุกเทศบาล เทศบาลจึงกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยพนักงานเทศบาล และกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งเปรียบเหมือนกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน^๑ เพื่อให้พนักงานเทศบาลทั้งหมดได้รับความเสมอภาค และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการดำเนินงานของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการปกครองเทศบาลได้เลียนแบบหลักการปกครองประเทศ ซึ่งมีสภาหรือฝ่ายนิติ

— ^๑พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๐" รายงานการประชุมสภา

บัญญัติเป็นผู้อนุมัตินโยบาย และคอยควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี กฎหมายให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาล ตลอดจนการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามนโยบายหรือมติที่สภาได้รับรองแล้ว อย่างไรก็ตามสภาเทศบาลเน้นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น การบริหารงานของเทศบาลจริงๆ อยู่ที่คณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาล ซึ่งจะเป็นผู้นำมติของสภาเทศบาลไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จต่อไป

๑.๒.๖ การควบคุมคณะเทศมนตรี การควบคุมคณะเทศมนตรีของสภาเทศบาลกระทำโดยหลายวิธีคือ

๑. การตั้งกระทุงถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทุงถามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในข้อความใดก็ได้เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้อความนั้นๆยังไม่ควรเปิดเผย เพื่อความปลอดภัยและผลประโยชน์ของเทศบาล

๒. การอนุมัติหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เนื่องจากการกำหนดการใช้จ่ายเงินของเทศบาลนั้น กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นเทศบัญญัติซึ่งหมายความว่า จะต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของสภาเทศบาล ผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อสภาเทศบาล คือคณะเทศมนตรี ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีจะแสดงให้เห็นถึงแผนงาน การปฏิบัติงานต่างๆ ของคณะเทศมนตรี การอนุมัติหรือไม่อนุมัติหลักการแห่งเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี จึงเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมคณะเทศมนตรี เพราะสภาเทศบาลไม่มีหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องลาออกทั้งคณะ

๓. การยื่นคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง แต่เดิมมาพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๘๒ ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาเทศบาล เสนอต่อประธานสภาเพื่อเปิดอภิปรายการไม่ไว้วางใจ คณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายตัวก็ได้ ซึ่งปรากฏในทางปฏิบัติว่าคณะเทศมนตรีถูกดักข่มขู่ทั้งหมื่นเหตุผลอันสมควรบ้างและที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรบ้าง ดังนั้นพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาลพ.ศ. ๒๔๘๖ จึงได้เปลี่ยนหลักการเสียใหม่คือ สภาเทศบาลเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลย

ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่ หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ แต่ต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม มีสิทธิร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอในกรณีที่เป็นเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เพื่อพิจารณาขึ้นหนึ่งก่อนว่า เห็นสมควร เรียกประชุมสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเหตุผลสมควรให้เรียกประชุมสภาเทศบาล และที่ประชุมมีมติอย่างไรนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับคำร้องแล้ว มีอำนาจสั่งให้ยกเลิกคำร้องหรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะหรือคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้

การตราเทศบัญญัติเทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ชักช้า หรือแย้งกับกฎหมาย ในกรณีดังนี้เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่เทศบาลที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายเทศบาล และเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ ฉะนั้นเทศบัญญัติจะประกาศใช้บังคับได้ต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลก่อน กล่าวคือเมื่อสภาเทศบาลได้ร่างเทศบัญญัติเสร็จแล้ว ถ้าเป็นเทศบาลตำบลประธานสภาเทศบาลต้องส่งไปยังนายอำเภอเพื่อส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครประธานสภาเทศบาลต้องส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลา ๑๕ วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ โหลดชื่ออนุมัติภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้าหากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามร่างเดิม ประธานสภาเทศบาลต้องส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งต่อไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนด ๓๐ วัน ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ร่างเทศบัญญัตินั้นจะถูกส่งกลับมายังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

กรณีมีเหตุการณ์รีบด่วนไม่สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทันที คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อนจึงจะใช้บังคับ

ได้ และในคราวประชุมสภาเทศบาลครั้งต่อไป ต้องนำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นมาเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นจึงเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันระงับไป

๑.๓ อำนาจและหน้าที่ของ เทศบาล

เทศบาลแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามท้องถิ่น บางแห่งมีชุมชนหนาแน่นทำให้มีกิจการที่ต้องทำมากกว่าชุมชนที่มีคนอยู่น้อย และการที่มีคนอยู่มากทำให้รายได้ในท้องถิ่นมีมากขึ้น กฎหมายจึงกำหนดให้เทศบาลหลายประเภท แต่ละประเภทมีอำนาจมากน้อยต่างกันไป คือเทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่า เทศบาลเมือง และเทศบาลเมืองมีอำนาจหน้าที่น้อยกว่าเทศบาลนคร นอกจากนั้นในระหว่างเทศบาลประเภทเดียวกัน อาจจะมีปฏิบัติหน้าที่มากน้อยต่างกันอีก เพราะว่าเทศบาลต่าง ๆ มีสภาพไม่เหมือนกัน เทศบาลหนึ่งมีทรัพยากรมากอาจจะทำอะไรที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเทศบาลนั้นได้มากกว่า เทศบาลที่มีทุนทรัพย์น้อยกว่า ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดหน้าที่ของ เทศบาลแต่ละประเภทเอาไว้ต่างกัน และในแต่ละประเภทได้กำหนดหน้าที่ไว้สองประการคือ หน้าที่บังคับให้เทศบาลทุกแห่งต้องกระทำ และหน้าที่ที่เทศบาลอาจจะจัดทำได้ตามกำลังและความสามารถของเทศบาลนั้นๆ หน้าที่ประการหลังนี้เทศบาลจะจัดกระทำได้หรือไม่จัดกระทำได้ ข้อสำคัญคือเทศบาลแต่ละประเภทจะจัดกระทำได้ ต้องอยู่ในข่ายที่กฎหมายได้อนุญาตเอาไว้ จะจัดทำนอกเหนือจากที่กฎหมายอนุญาตเอาไว้ไม่ได้ จะถือว่าปฏิบัติการอันไม่ชอบด้วยอำนาจและหน้าที่

๑.๓.๑ หน้าที่ของ เทศบาลตำบล เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องจัดกระทำ ในเขตเทศบาล ดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
๒. จัดใหม่และบำรุงทางบกทางน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของท้องถิ่นรวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๕. จัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
๖. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

๗. หน้าที่อันสำคัญหมายไ้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาล^๑
เทศบาลตำบลอาจจะจัดกระทำกิจการใดใดในเขตเทศบาลดังนี้

๑. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
๒. ให้น้ำโรงฆ่าสัตว์
๓. ให้น้ำตลาดทำ เทียบ เรือหรือท่าข้าม
๔. ให้น้ำสุสานหรือสถานที่เผาศพ
๕. บำรุงและส่งเสริมการทํามาหากินของราษฎร
๖. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
๗. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้า
๘. ให้น้ำและบำรุงทางระบายน้ำ
๙. ให้น้ำ เทศ.พาณิชย์

๑.๓.๒ หน้าที่ของเทศบาลเมือง เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องกระทำในเขตเทศบาลดังนี้

๑. กิจการตามที่มีระบุไว้ในหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องกระทำ
๒. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
๓. ให้น้ำโรงฆ่าสัตว์
๔. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้
๕. ให้น้ำและบำรุงทางระบายน้ำ
๖. ให้น้ำและบำรุงสวนสาธารณะ
๗. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

เทศบาลเมืองอาจจะจัดทำการใดใดในเขตเทศบาลได้ดังนี้

๑. ให้น้ำตลาดทำ เทียบ เรือหรือท่าข้าม
๒. ให้น้ำสุสานและที่เผาศพ
๓. บำรุงและส่งเสริมการทํามาหากินของราษฎร

^๑"พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๖" ราชกิจจานุเบกษา

๔. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
๕. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
๖. ให้มีการสาธารณสุข
๗. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข
๘. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
๙. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๐. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
๑๑. เทศพาณิชย์

๑.๓.๓ หน้าที่ของเทศบาลนคร เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องกระทำในเขตเทศบาลดังนี้

๑. กิจการตามที่ระบุเอาไว้ว่า เป็นหน้าที่ของเทศบาล เมืองต้องกระทำ
๒. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
๓. กิจการบางอย่างที่จำเป็นเพื่อสาธารณสุข*

เทศบาลนครอาจจะกระทำกิจการอื่นๆ ตามที่เทศบาลเมืองอาจจะทำได้ นอกจากนั้นหน้าที่ของเทศบาลที่ต้องกระทำและอาจจะทำได้ในเขตเทศบาลแล้ว เทศบาลยังอาจจะจัดกระทำนอกเขตและทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้

๑.๓.๔ เทศบาลสามารถดำเนินงานที่อยู่นอกเขต เทศบาลสามารถดำเนินงานต่างๆที่อยู่นอกเขตเทศบาลได้ ในกรณีที่เกิดกิจการของเทศบาล เขาไปเกี่ยวข้องกับท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลดังนี้

๑. การนั้นจำเป็นต้องทำและ เป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ในเขตเทศบาล
๒. ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาลและคณะกรรมการสุขภาพ สภากิจ-
หวัคหรือสภาตำบลแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

*"พระราชบัญญัติการจักรวเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๐
ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๖

๓. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เทศบาลอาจจะกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้โดยการก่อตั้งในรูปแบบวิสาหกิจ หรือหุ้นส่วนในบริษัทจำกัดเมื่อบริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของหุ้นที่บริษัทจดทะเบียนเอาไว้ ทั้งนี้ในกรณีทั้งหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้มีหุ้นที่ถือรวมกัน

๑.๔ การคลังเทศบาล

กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาล เมืองและ เทศบาลนครมีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีงบประมาณรายได้และรายจ่ายเป็นของ เทศบาล เอง โดยมีได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดินเหมือนกับทบวงการ เมืองอื่นๆ การดำเนินงานของเทศบาลจะสำเร็จผลมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรายได้เป็นประการสำคัญ กฎหมายได้ให้อำนาจเทศบาลในการจัดเก็บรายได้^๑ เพื่อนำไปบำรุงท้องที่และใช้จ่าย

๑.๔.๑ รายได้ของเทศบาล รายได้ของเทศบาลมีดังนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
๒. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
๓. รายได้จากทรัพย์สินของ เทศบาล
๔. รายได้จากสาธารณูปโภคและ เทศพาณิชย์
๕. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
๖. เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ
๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๘. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

เทศบาลนอกจากจะมีรายได้จากแหล่งต่างๆตามที่กล่าวมาข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการ

^๑พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๓" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๔๔ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๘๓

จัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้มีพระราชบัญญัติรายไ้เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๓ ระบุรายละเอียดไว้ได้แก่ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเนื่องมาจากการฆ่าสัตว์ บรรดาใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่ารับเนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัติตามกฎหมาย ภาษีหรือค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บบรรดาชาวซึ่งต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร ภาษีการค้า ตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามประมวลกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ภาษีเครื่องพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องพิมพ์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน อากรมหรศพตามประมวลรัษฎากร^๑

๑.๔.๒ รายจ่ายของเทศบาล นอกจากรายไ้ของเทศบาลดังกล่าวแล้ว เทศบาลยังมีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ ซึ่งเทศบาลมีรายจ่ายจริงๆดังนี้

๑. เงินเดือน

๒. ค่าจ้าง

๓. เงินตอบแทนต่างๆ

๔. ค่าใช้สอย

๕. ค่าวัสดุ

๖. ค่าอุปกรณ์

๗. ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินต่างๆ

๘. รายจ่ายอื่นๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ หรือตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเอาไว้^๒

๑.๕ การควบคุม เทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และมีรูปแบบที่อิสระในการดำเนินกิจการพอ

^๑"พระราชบัญญัติรายไ้เทศบาล พ.ศ.๒๔๙๓" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๗๒ ตอนที่๔๘ ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๔๙๓

^๒"พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ.๒๔๙๖

สมควร ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมให้งิการที่เทศบาลจัดทำเนการไปดวยดี กฎหมายไ้มอบอำนาจให้เจาหนาท้ของเทศบาล คือนายอำเภอ ผูว้าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมเทศบาล ดังนั้นการควบคุมเทศบาลและเจาหนาท้ของเทศบาล ราชการส่วนกลางไ้ควบคุมโดยวิธีการต่างๆดังนี้

๑.๕.๑ การแต่งตั้งเจาหนาท้ พระราชบัญญัติเทศบาลไ้กำหนดให้ผูว้าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีไ้โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล นอกจากนั้นการบรรจุแต่งตั้งพนักงานเทศบาล จะต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล นับตั้งแต่การกำหนดหลักสูตร การสอบคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ตลอดจนการเลื่อนชั้นโดยเฉพาะตำแหน่งปลัดเทศบาล และสมุหบัญชีเทศบาลถือว่า เป็นตำแหน่งที่สำคัญ จะแต่งตั้งผู้ใดต้องไ้ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล

๑.๕.๒ การควบคุมระเบียบวินัย สมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรี จะต้องประพฤติอยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัยเช่นเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งไ้ หากมีความประพฤติในทางที่จะนำความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผ่านไ้ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุขอลอ้สมควร สำหรับเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี ซึ่งควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาล จำเป็นต้องมีระเบียบวินัยเคร่งครัดกว่าสมาชิกสภาเทศบาล คือนอกจากจะไม่ปฏิบัติการผ่านไ้ต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ขอม้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหน้าที่และแก่เทศบาล หรือแก่ราชการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้เทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง เมื่อไ้สอบสวนแล้ว เห็นว่ามีส่วนไ้เสียมีสัญญาภัยกับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำไ้แก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม

๑.๕.๓ การยุบสภาเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ ที่จะสั่งยุบ

สภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎร เลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลชั้นใหม่ เมื่อเห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่กำลังยุบสภาเทศบาลนี้ต้องแสดงเหตุผล และมีกำหนดให้เลือกสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน

๑.๕.๔ การควบคุมกิจการของเทศบาล นอกจากส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวมาแล้ว ส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมกิจการของเทศบาลด้วยวิธีการดังนี้

๑. การอนุมัติเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติที่ผ่านสภาแล้ว ต้องนำมาเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อจึงประกาศใช้บังคับได้ ในขณะที่สภาเทศบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นขัดแย้งกัน ต้องส่งร่างเทศบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาด

๒. การแนะนำและตักเตือน นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล รวมทั้งตรวจสอบตลอดจนเรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใดใดจากเทศบาลมาตรวจสอบ และสามารถเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ ทั้งนี้เพื่อให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

๓. การสั่งเพิกถอนหรือการสั่งระงับการปฏิบัติการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ เมื่อได้ชี้แจงตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติ ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้อีกต่อไป แล้วจึงรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ ภายในกำหนด ๑๕ วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการที่เห็นสมควร*

๒.๐ ดูชาภิบาล

๒.๑ การพัฒนาดูชาภิบาล

การดูชาภิบาลได้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ และได้หยุดชะงัก

*พระราชบัญญัติการควบคุมเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖" รายงานการประชุมสภาฯ ครั้งที่ ๒/๒๔๙๖ สมัยวิสามัญ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๖

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้กำหนดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาลไว้แต่เพียงอย่างเดียว และให้สุขาภิบาลทุกแห่งเปลี่ยนเป็นเทศบาลได้ ตั้งแต่นั้นมาจึงมิได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีก จนกระทั่งได้เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงได้เริ่มการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกรูปหนึ่งคือสุขาภิบาล

๒.๑.๑ การจัดตั้งสุขาภิบาลปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ บรรดาสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจักรสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๒๔๕๑ มีจำนวน ๓๕ แห่ง ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลจึงสิ้นสุดลง และหยุดชะงักไปเป็นเวลานานถึง ๒๐ ปี สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมทั้งหมดให้เป็นเทศบาลนั้น อาจเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่ต้องการจะให้ประชาชนได้มีโอกาสศึกษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นเบื้องต้น เพื่อที่จะได้เข้าใจรูปการปกครองระดับชาติได้ต่อไป ทั้งนี้เพราะขณะเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองใหม่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบบประชาธิปไตยดีพอ และโดยที่เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล เป็นการปกครองรูปสภาเทศบาล ผ่านนิติบัญญัติเลือกตั้งโดยประชาชน คล้ายกับการปกครองระดับชาติ แบบรัฐสภาประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทน ผิดกับรูปแบบการสุขาภิบาลที่เป็นไปในรูปคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เป็นส่วนใหญ่ ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเพื่อให้เทศบาลเป็นสนามฝึกฝนคนสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ดังนั้นจึงตราพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น และได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาล ๓๕ แห่งขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ความพยายามที่จะจัดให้ประชาชนได้ปกครองตนเองในรูปเทศบาลนั้น ปรากฏว่ามีอุปสรรคขัดขวางนานาประการ จนไม่อาจจะขยายให้แพร่หลายได้ทั่วถึงซึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ มีเทศบาลทั้งสิ้น ๑๑๗ แห่ง* หลังจากนั้นไม่มีการจัดตั้งเทศบาลอีกเลย จน

* ชำนาญ บุบงูณ์ "เทศบาล" เทศาภิบาล ๖:๑๘ พศจิกายน-ธันวาคม ๒๔๘๔

กระทั่งพ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลรวมสามแห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือสุขาภิบาล
โคกคำโรง สุขาภิบาลกมอินทร์บุรีและสุขาภิบาลบัวใหญ่ รวมเป็นเทศบาลทั้งสิ้น ๑๒๐ แห่ง
อุปสรรคที่ขัดขวางประการสำคัญคือรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานให้ได้เป็นผลดี ทั้งนี้เพราะ
เทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างพนักงานเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าเทศบาล
เกือบทุกแห่งมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง แม้แต่เทศบาลกรุงเทพฯซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่มีรายได้มาก
รัฐบาลยังต้องจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อเป็นเงินเพิ่มให้อีก โดยเฉพาะในปีพ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นเงิน ๒๒
ล้านบาท เมื่อรวมงบประมาณที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลต่างๆ สำหรับจ่ายเป็น
เพิ่มเงินเดือนของพนักงานเทศบาลทั่วราชอาณาจักรแล้ว เป็นจำนวนสูงถึงปีละ ๖๕ ล้านบาทซึ่ง
เป็นภาระหนักของรัฐบาล ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้เองรัฐบาลจึงนำเอาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้ง โดยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์
ที่จะเร่งรัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ขยายตัวออกไปทั่วประเทศและให้ประชาชนใน
ท้องถิ่น มีโอกาสสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเองไปพลางก่อน ต่อเมื่อสุขาภิบาลมีความ
เจริญถึงขนาดแล้วจึงได้พิจารณายกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป ในการดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะ
แรกนั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปรับปรุงเสริมสร้างความเจริญ
ให้แก่ท้องถิ่นของตน ทั้งหวังว่าจะเป็นแนวทางฝึกอบรมให้ราษฎรเข้าใจซาบซึ้ง ในระบบการ
ปกครองตนเองยิ่งขึ้น^๓

๒.๒.๒ การจัดตั้งสุขาภิบาลปี พ.ศ. ๒๔๘๔ จอมพลป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีใน
ขณะนั้นได้ขอร้องถึง เกิดเนื่องในโอกาสที่ได้ไปตรวจราชการ และเยี่ยมเยือนประชาชนในท้องที่
จังหวัดภาคใต้เมื่อวันที่ ๓-๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ เห็นว่ากิจการเทศบาลในจังหวัดภาคใต้ได้
อำนวยการนโยบายสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก และอยู่ในความนิยมของประชาชนโดย

- ประสิทธิ์ โกมลมาลย์ "โครงการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล" เทศาภิบาล

๕๐:๒๔ สิงหาคม ๒๔๘๔

- กระทรวงมหาดไทย คำสั่งที่ ๑๔๓๘/๒๔๘๔ เรื่องการดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะ
ปฐมแรก ลงวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๔

ทั่วไป จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยรับพิจารณาดำเนินการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลให้ มีจำนวนมากขึ้น แต่โดยเหตุที่การจัดตั้งเทศบาลในขณะนั้นมีอุปสรรคเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงหันมาสนับสนุนโครงการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น นโยบายในการจัดตั้งสุขาภิบาล ในขั้นแรกหนักไปในทางที่จะให้เป็นตัวอย่างสำหรับประชาชนได้ศึกษา เพื่อ引起ความสนใจให้หัน มาร่วมมือกับฝ่ายปกครอง ในการทำนุบำรุงท้องถิ่นสร้างความเจริญให้แก่ตนเอง กระทรวง มหาดไทยจึงมีนโยบายจัดตั้งสุขาภิบาลใหม่อย่างน้อยจังหวัดละหนึ่งแห่งก่อน ซึ่งต่อมากระทรวง มหาดไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้ง ๗๖ จังหวัดเสร็จสิ้นในปีพ.ศ.๒๔๘๕ ฉะนั้นการจัดตั้ง สุขาภิบาลทั้ง ๗๖ แห่งตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๔ มีวัตถุประสงค์เฉพาะสอง ประการ

๑. เพื่อจะเสริมสร้างให้ประชาชนได้จัดการปกครอง ในท้องถิ่นของตนเองตาม คตินิยมประชาธิปไตย ซึ่งสำหรับวัตถุประสงค์นี้โดยส่วนตัวแล้วผู้เขียนเองก็เห็นว่าการปกครองแบบสุขาภิบาล ประชาชนมีบทบาทน้อย ส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจและขาดความสนใจในเรื่องการบริหารงาน สุขาภิบาล โดยที่ประชาชนเข้าใจว่าเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของทางอำเภอเสียมากกว่า เพราะ เจาหน้าที่ปฏิบัติงานสุขาภิบาลเป็นหลักคือนายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตรา ซึ่งเป็นข้าราชการ ทั้งสิ้น แม้กระทั่งสุขาภิบาลส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่บนที่ว่าราชการอำเภอ

๒. เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายเป็นการแก้ไขข้อบกพร่อง ของการปกครองระบบ เทศบาลที่ได้นำมาทดลองตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๖ ในกรณีนี้เป็นการประหยัดรายจ่ายในด้านเงินเดือน ค่าจ้างเจ้าหน้าที่คนงาน และในการทำนุบำรุงท้องถิ่นอำนวยความสะดวกความผาสุกให้แก่ ประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๔ ให้ความสำคัญแก่เขาமாகว่า เนินงานเสียเป็นส่วนใหญ่

๒.๒.๓ การจัดตั้งสุขาภิบาลปี พ.ศ.๒๔๘๕ กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะจัดตั้ง สุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ตั้งของหัวว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และชุมชนอันมีลักษณะ เป็นตลาดการค้าทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร ซึ่งมีประมาณ ๕๐๐ แห่ง การจัดตั้งสุขาภิบาลให้ พิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. พื้นที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่งโดยปกติควรมีขนาดสองถึงสี่ตารางกิโลเมตร
๒. ตำบลอันเป็นตลาดชุมชน นอกจากถิ่นที่ตั้งหัวว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอให้

ถือเกณฑ์คัมภีร์คือควรมีร้านค้าอย่างน้อย ๑๐๐ หอง และต้องมีประชาชนอยู่อาศัยอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน

๓. - ทองถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งกิ่งอำเภอหรือว่าการอำเภอ ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็น สุขาภิบาลได้ทุกแห่งโดยไม่มีเงื่อนไข*

๒.๒ การจัดรูปแบบของสุขาภิบาล

ทองถิ่นใดที่เจริญพอสมควรโดยที่กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าทองถิ่นนั้นมีสภาพสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล อาจจะจัดตั้งทองถิ่นนั้นขึ้นเป็นสุขาภิบาลได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดไว้ว่า "เมื่อทองถิ่นมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งทองถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๕"^๒ วิธีการจัดตั้งสุขาภิบาลกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงจะมีผลบังคับ ฉะนั้นทองถิ่นใดจะมีฐานะเป็นสุขาภิบาลหรือไม่นั้น จึงอยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะเสนอต่อกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา ส่วนในการเสนอแนะขั้นต้นนั้นว่าทองถิ่นใดควรจะเป็นสุขาภิบาลหรือไม่นั้น อาจจะมารายงานในทองถิ่นนั้นๆร้องขอ หรืออาจจะมาจากนายอำเภอทองถิ่นนั้นร้องขอได้เช่นกัน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้จัดตั้งขึ้น

สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๕มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจที่จะจัดเก็บรายได้บางอย่าง หรือได้รับส่วนแบ่งรายได้ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ ทำให้สามารถดำเนินการต่างๆได้ การจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้ทองถิ่นที่ยังคอยความเจริญ ได้มีความก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น และเมื่อมีความเจริญพอสมควรแล้วอาจจะเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ดังนั้นในปีพ.ศ.๒๔๐๐ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลสามแห่ง และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมามิได้มีการยกฐานะสุขาภิบาล

*กระทรวงมหาดไทย คำสั่งที่ ๔๓๕๓/๒๔๔๕ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล
ลงวันที่ ๑๓ เมษายน พ.ศ.๒๔๔๕

^๒"พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม๖๕ ตอนที่๒๓
ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ.๒๔๔๕

เป็นเทศบาลอีกเลย แม้จะเข้าหลักเกณฑ์ที่สามารถทำได้ แต่ต้องประสบกับปัญหาเรื่องรายจ่ายไม่เพียงพอ

ส่วนการบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลไม่มีสภาและคณะกรรมการเหมือนกับเทศบาล แต่สุขาภิบาลมีคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้จะทำหน้าที่ในการวางนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานสุขาภิบาล หรืออาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่เป็นสภาและคณะกรรมการที่คอยปรึกษา ทราชมั่งคั่งและบริหารกิจการของสุขาภิบาล แต่เนื่องจากสุขาภิบาลตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่ยังมีราษฎรไม่หนาแน่นและรายได้น้อย กฎหมายจึงใช้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้าราชการเป็นกรรมการสุขาภิบาล โดยใช้จ่ายเงินตอบแทนบางตามสมควร

๒.๒.๑ คณะกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยบุคคลดังนี้

๑. นายอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลตั้งอยู่

๒. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่หนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง

๓. หัวหน้าสถานีตำรวจแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่

๔. สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่

๕. สมาชิกผู้มีชื่ออำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่

๖. กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นๆ

๗. ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นสองคน*

๒.๒.๒ สมาชิกภาพของคณะกรรมการสุขาภิบาล นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการหนึ่งคน ซึ่งรองประธานกรรมการเลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานอยู่ในตำแหน่งคราวละหนึ่งปี ส่วนผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการอยู่

*พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๖๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๕

ในตำแหน่งคราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลงภายใน ๖๐ วัน กรรมการที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือนจะไม่เลือกตั้งกรรมการแทนที่ว่างนั้นได้ ดังนั้นนอกจากจะออกตามวาระแล้ว กรรมการสุขาภิบาลที่เลือกจากบุคคลภายนอกยังพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังนี้

๑. ถึงคราวออกตามวาระ

๒. ตาย

๓. ลาออก ทั้งนี้ให้ถือว่า การลาออกจะสมบูรณ์ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ตอบรับใบลาออกเป็นหลักฐาน หากไม่ตอบรับภายใน ๓๐ วัน ให้ถือว่า การลาออกเป็นผลสมบูรณ์นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน

๔. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน

๕. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก หรือกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด มีมติให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาลหรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

๖. ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนและสั่งให้ออก โดยเห็นว่ามีสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งในเขตสุขาภิบาล

อนึ่งกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการนั้น สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบเท่าที่ยังคงดำรงตำแหน่งทางราชการอยู่

คณะกรรมการสุขาภิบาลมีหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันทุกเดือน เดือนที่ไม่มีการประชุมประชาชนคณะกรรมการสุขาภิบาล ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ คณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องเสนอแผนดำเนินงาน แต่ละปีต่อผู้ว่าราชการ

จังหวัด และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว จึงปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้ การเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นอกจากมีคณะกรรมการสุชาภิบาลแล้ว สุชาภิบาลยังมีพนักงานสุชาภิบาลอีกจำนวนหนึ่ง ประกอบด้วยปลัดสุชาภิบาล สมุห์บัญชีสุชาภิบาล ในทางปฏิบัติตัวผู้บริหารที่แท้จริงของสุชาภิบาลคือปลัดสุชาภิบาล สมุห์บัญชีสุชาภิบาลและอำนวยการสุชาภิบาล โดยเฉพาะปลัดสุชาภิบาลนั้นเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหาร และเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในสำนักงานปลัดสุชาภิบาล กล่าวคือมีหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานสุชาภิบาล รับผิดชอบหรือคำสั่งของประธานกรรมการสุชาภิบาลมาปฏิบัติ และแก้ปัญหาที่หัวหน้าหน่วยงานนำเสนอ ปลัดสุชาภิบาลจึงเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญรองลงไปจากนายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุชาภิบาล

๒.๓ อำนาจและหน้าที่ของสุชาภิบาล

สุชาภิบาลมีอำนาจออกกฎข้อบังคับต่างๆ ในกรณีที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายได้คือการออกกฎข้อบังคับเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุชาภิบาล และการออกกฎข้อบังคับเป็นไปตามกฎหมายซึ่งให้อำนาจสุชาภิบาลตราข้อบังคับขึ้น

ข้อบังคับของสุชาภิบาลจะใช้อย่างไรก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ลงชื่ออนุมัติและได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุชาภิบาลแล้วเท่านั้น เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินให้ใช้บังคับได้ทันที ข้อบังคับของสุชาภิบาลจะกำหนดโทษผู้ละเมิดไว้ด้วย แต่ห้ามไม่ให้เกินกว่า ๑๐๐ บาท และถือว่า เป็นความผิดลหุโทษ ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วัน นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุด ให้ยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับหรือบังคับให้ทำงานโยธาแทนตามกำหนดวัน และห้ามไม่ให้เกินกว่าสองเดือน

๒.๓.๑ หน้าที่ของสุชาภิบาล หน้าที่ของสุชาภิบาลคล้ายกับหน้าที่ของเทศบาล แต่พระราชบัญญัติสุชาภิบาลไม่ได้บังคับว่า กิจกรรมอย่างใดบางที่สุชาภิบาลต้องทำ หรือกิจกรรมอย่างใดบางที่สุชาภิบาลอาจทำได้ เพียงแต่กำหนดขอบเขตหน้าที่ของสุชาภิบาลที่อาจทำได้ตามกำลังความ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ปลัดอำเภอ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสุชาภิบาลทำหน้าที่เป็นปลัดสุชาภิบาลด้วย และให้เสมียนตราอำเภอทำหน้าที่เป็นสมุห์บัญชีสุชาภิบาล

ตามรัฐธรรมนูญ

๑๖. ให้บำรุงทางน้ำและทางบก

๒. ให้บำรุงทางระบายน้ำ

๓. รักษาความสะอาดถนน ทางเดินและที่สาธารณะ

๔. กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๕. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

๖. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา

๗. ให้มีโรงฆ่าสัตว์

๘. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม

๙. ให้มีสุสานและที่เผาศพ

๑๐. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

๑๑. ป้องกันและระงับสาธารณภัย

๑๒. ให้มีเครื่องใช้ในการกักเพลิง

๑๓. ให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

๑๔. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

๑๕. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนสาธารณะ

สวนสัตว์ คลอดกจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

๑๖. บำรุงส่งเสริมการทํามาหากินของราษฎร

๑๗. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม

๑๘. การสาธารณสุขและการพานิชย์

๑๙. กิจกรรมอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่น

ที่กฎหมายบัญญัติ ให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล"

— "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๕ ตอนที่ ๖๓
ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๕

นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจสุขาภิบาลทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาล หรือทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นได้โดยมีเงื่อนไข เช่นเดียวกับเทศบาล

๒.๔ การคลังของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลมีอำนาจ เช่นเดียวกับเทศบาล ในการจัดเก็บรายได้บางอย่างหรือได้รับส่วนแบ่งรายได้เพื่อใช้ในการดำเนินงาน รายได้ของสุขาภิบาลนี้ได้แก่ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล รายได้จากการสาธารณูปโภค พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้ เงินจากกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การต่างๆ ทั้งนี้สุขาภิบาลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มิผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศล สาธารณประโยชน์ และเงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้

นอกจากนี้สุขาภิบาลยังมีรายจ่ายที่จำเป็นอีกมาก ดังนั้นรายจ่ายที่สำคัญของสุขาภิบาลสามารถแบ่งออกเป็นประเภทรายจ่ายดังนี้ เงินเดือน ค่าใช้สอย การจร รายจ่ายในการลงทุน การชำระหนี้เงินกู้ การจ่ายตามข้อผูกพัน และการจ่ายในกิจการอื่นๆตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้

๒.๕ การควบคุมสุขาภิบาล

สุขาภิบาลต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทย แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย แบ่งอำนาจการควบคุมตรวจตราสุขาภิบาล ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดคือท้องหนึ่ง โดยมีมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมตรวจตราสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นๆ การควบคุมสุขาภิบาลกระทำได้สามกรณีดังนี้

๒.๕.๑ การควบคุมตัวบุคคล ทั้งที่กล่าวมาแล้วว่าเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการกิจการของสุขาภิบาลนั้นมีสองประเภทคือ คณะกรรมการสุขาภิบาลและพนักงานสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย กรรมการที่เป็นข้าราชการกับกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง กรรมการที่เป็นข้าราชการได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิสั่งให้ออกจากกรรมการสุขาภิบาลได้เช่นกัน ถ้าเห็นว่าผู้นั้น

มีความประพฤติเลียบหาย หรือไม่มาประชุมตามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ส่วนพนักงานสุขาภิบาลนี้เมื่อปลดสุขาภิบาล สมุห์บัญชีสุขาภิบาลและอำนวยการสุขาภิบาล บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๒.๕.๒ การควบคุมการเงิน กระทรวงมหาดไทยเข้าควบคุมเกี่ยวกับการเงินของสุขาภิบาลหลายประการ เช่นการวางระเบียบเกี่ยวกับการคลัง บัญชีการเงิน นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทย ยังได้มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ทำการตรวจสอบการคลังของสุขาภิบาลปีละหนึ่งครั้ง

๒.๕.๓ การควบคุมเกี่ยวกับกิจการของสุขาภิบาล กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้ และจะต้องรายงานแผนดำเนินงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเป็นระยะอีกด้วย นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุมสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามกฎหมาย และในการควบคุมนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งชี้แจงตักเตือนสุขาภิบาลตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือเฝ้าสอบสวนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจการจังหวัดมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสุขาภิบาล

๓. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓.๑ การพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ประเทศไทยได้เริ่มดำเนินการให้มีสภาจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดคนนอกเหนือไปจากที่ทางราชการช่วยเหลือ ความเป็นมาของสภาจังหวัดนั้นค่อยๆ ได้พัฒนามา เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓.๑.๑ สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ สภาจังหวัดมีขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยได้บัญญัติไว้เรื่องสภาจังหวัดไว้ สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด มติของสภาจังหวัดจึงไม่ผูกมัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามเสมอไป ส่วน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาจังหวัดนั้นคือ ในทุกจังหวัดเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ แล้ว การปกครองซึ่งเดิมใคร่รวมอำนาจหน้าที่ไว้ที่รัฐบาลแต่เพียงแห่งเดียวนั้น จะโอนคลายไปให้สภาจังหวัด โดยที่ราษฎรในท้องถิ่นจะได้มีสิทธิในการจัดการปกครองตนเอง และบำรุงความสมบูรณ์ในท้องถิ่นของตนเองได้ ทุกจังหวัดจะได้มีสภาจังหวัดขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาลและในที่ประชุม สมาชิกสภาจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการจังหวัดได้ นอกจากนี้ในระยะเริ่มแรกสมาชิกสภาจังหวัดยังประกอบด้วยข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ สภาจังหวัดที่จัดขึ้นในระยะแรกนี้อาจเรียกว่า เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น สภาจังหวัดดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เพียงระยะเวลาอันสั้น ในที่สุดจึงถูกยุบเลิกโดยพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑

ต่อมาได้มีการยกเลิกสภาจังหวัดที่มีอยู่ทั้งหมด โดยผลของพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้ นับว่าเป็นพระราชบัญญัติที่บัญญัติเกี่ยวกับสภาจังหวัดเอาไว้อย่างชัดเจนและสมบูรณ์เป็นเอกเทศน์ มิได้แทรกอยู่ในพระราชบัญญัติอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ทุกจังหวัดมีสภาจังหวัด สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อยเก้านาย ซึ่งราษฎรในอำเภอเป็นผู้เลือกตั้งขึ้นอำเภอละหนึ่งคน แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า ๓๐,๐๐๐ คน ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุกๆ ๓๐,๐๐๐ คน สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรทั้งหมด ไม่มีสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากรัฐบาลเลย จึงนับได้ว่าเป็นกาวสำคัญของ การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะว่ารัฐบาลได้เล็งเห็นว่าราษฎรมีความกระตือรือร้นสนใจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น หรืออาจจะเป็นเพราะว่า รัฐบาลต้องการกระจายอำนาจในทางการปกครอง ไปยังท้องถิ่นให้มากเท่าที่จะทำได้

สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดปี พ.ศ. ๒๔๗๒ เกือบทุกประการ คือมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความคิดเห็นจะกระทำใดต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้นมติของสภาจังหวัด มิได้ผูกมัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามมตินั้น สภาจังหวัดคงปฏิบัติหน้าที่เพียงเท่าที่ได้รับ

มอหมายเช่นการแบ่งสรร เงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ฉะนั้นสภาจังหวัดในระยะแรกนี้จึงมิได้มีฐานะ
เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด มิ
ได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเท่าที่ควร* สภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยุบเลิก
โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๔

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๔ พระราชบัญญัติ
ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือสภาจังหวัดยังขาดอำนาจ
หน้าที่และกำลังเงินที่จะมาทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้นๆ จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงสภาจังหวัด
ให้มีอำนาจเพิ่มขึ้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๔ นี้ ได้กำหนดให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจังหวัดจึงมีสองสถานะคือฐานะหนึ่ง เป็นส่วนหนึ่งของราช-
การบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน-
คิน มีข้าราชการซึ่งรับเงินประเภทเงินเดือน และมีค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน-
คินทั้งสิ้น ส่วนอีกฐานะหนึ่ง เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นลักษณะของราชการบริหาร
ส่วนท้องถิ่น เป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินของแผ่นดินเรียกว่า
ทรัพย์สินส่วนจังหวัด หามาได้จากรายได้ของจังหวัด มีข้าราชการได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ
ที่ทางจังหวัดใช้ตั้งเอาไว้

กฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนกับการ
ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเช่นกำหนดจำนวนราษฎร กำหนดจำนวนรายจ่าย แต่กฎหมายกำหนด
ให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด และจังหวัดหนึ่งๆจะจัดตั้งองค์การบริหารส่วน
จังหวัดได้เพียงองค์การเดียวเท่านั้น

๓.๒ การจัดรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วนคือจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติ

บัญญัติ และผู้ว่าการจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

๓.๒.๑ สภาจังหวัด สภาจังหวัดเป็นองค์การตัวแทนของราษฎรในจังหวัด เป็นฝ่ายที่เรามีส่วนควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร องค์ประกอบของสภาจังหวัดประกอบด้วย สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจากอำเภอต่างๆในจังหวัดนั้นๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยถือตามเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดดังนี้

๑. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ คน เลือกตั้งสมาชิกได้ ๔๔ คน

๒. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๒๐๐,๐๐๐ คนแต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน เลือกตั้งสมาชิกได้ ๒๔ คน

๓. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ คนแต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน เลือกตั้งสมาชิกได้ ๓๐ คน

๔. จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป เลือกตั้งสมาชิกได้ ๓๖ คน*

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด อำเภอหนึ่งจะต้องมีสมาชิกหนึ่งคน เมื่อรวมสมาชิกตามเกณฑ์แล้วยังไม่ได้สมาชิกตามจำนวนที่กำหนดเอาไว้ ให้ใช้วิธีคำนวณโดยเอาจำนวนสมาชิกที่สภาจังหวัดจะมีไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าไรให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม โดยที่อำเภอใดมีราษฎรมากที่สุดให้อาเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน จากนั้นให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักจำนวนราษฎรในอาเภอนั้น เหลือเท่าไรให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของอาเภอนั้น ในการพิจารณาสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และทำต่อไปจนได้สมาชิกครบจำนวน

สมาชิกสภาจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนภายในกำหนด ๔๐ วัน เว้นแต่ตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน ๔๐ วัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่างลงย่อมได้ สมาชิกที่เลือกตั้งแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทนเท่านั้น

* กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง เอกสารเลขที่ ๑๐/๒๔๔๒ การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๒

กรณีที่ว่าเคยมีสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนถูกยุบ หรือรวมเข้ากับจังหวัดอื่นทั้ง
อำเภอ ให้บรรดาสมาชิกสภาจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้ง จากอำเภอที่รวมเข้าไว้ในเขตปกครอง
ของสภาจังหวัดใด เป็นสมาชิกสภาจังหวัดนั้นต่อไปจนกระทั่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดสิ้นสุดลง เมื่อถึงคราวออกตามวาระหรือถูกยุบสภา
ตาย ลาออก ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ออกเพราะขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่า
ด้วยการเลือกตั้ง สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกเพราะเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำความ
เสียหาย หรือความไม่สงบเรียบร้อยมาสู่จังหวัด มติข้อนี้ต้องมีเสียงของสมาชิกสภาจังหวัดไม่
ต่ำกว่าสองในสามเสียง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

๓.๒.๒ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดพอที่จะพิจารณาได้
ดังนี้

๑. ตราข้อมัญญัติจังหวัด ข้อมัญญัติจังหวัดนั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเอาไว้
โดยปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท นับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดและถือว่าเป็นความผิดลหุโทษ ผู้กระ
ทำความผิดต่อข้อมัญญัติจังหวัดไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนด ๓๐ วัน ให้ยึดทรัพย์สินผู้ผิดนั้นไซ้แทน
ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะบังคับให้ผู้กระทำความผิด ทำงานโยธาแทนค่าปรับได้แต่ไม่เกินสิบวัน

๒. ควบคุมงบประมาณจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจให้ความเห็นชอบในร่างงบ
ประมาณของจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ

๓. สอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะ
สอบถามข้อเท็จจริงใดก็ได้ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่สงสัยการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้
ซึ่งกรณีนี้คำสอบถามและคำตอบให้บันทึกเสนอต่อ กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นๆ
แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามนั้นได้ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นยังไม่ควรเปิดเผย
เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการ
บริหารส่วนกลาง

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

สภาจังหวัดไม่อำนาจเลือกคณะบริหาร เข้ามามีอำนาจในการเหมือนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
รูปอื่นๆ แต่อาจจะเลือกเขามาร่วมดำเนินการได้ในรูปการตั้งกรรมการสภา ซึ่งกฎหมายให้
อำนาจสภาจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกของสภาเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา นอกจากนั้นยังมี
อำนาจแต่งตั้งผู้ที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด และผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาจังหวัดเป็นกรรมการวิสา-
มัญ คณะกรรมการทั้งสองนี้มีอำนาจหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่สภาจังหวัดได้มอบ
หมายให้กระทำ ซึ่งเป็นวิถีทางหนึ่งที่ผู้แทนของประชาชน ได้มีโอกาสเข้าร่วมดำเนินการ
ของท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด

๓.๒.๓ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขององค์
การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาจังหวัด โดย เป็นผู้นำเอานโยบายของสภา
จังหวัดไปปฏิบัติให้บรรลุความมุ่งหมาย โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดอีกจำนวนตามสมควร เป็น
ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติงานชั้นรายละเอียด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด นอกจากนั้นยังให้นายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา
ข้าราชการส่วนจังหวัดด้วย และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอต่างๆ ทั้ง
ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการส่วน
จังหวัด ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่
ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่กำหนดเอาไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการส่วนจังหวัดดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่โดยทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ
ร่วมกับสภาจังหวัด ตามที่กฎหมายระเบียบบริหารส่วนจังหวัดระบุเอาไว้

๒. อำนาจในการรับใบลาออกและสั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ว่าราช-
การจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับใบลาออกของสมาชิกสภาจังหวัด และมีอำนาจสอบสวนในสมาชิก
สภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือมี
คุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมาย เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

๓. อำนาจเกี่ยวกับการเปิดปิดและขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราช-
การจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดปิดการประชุม รวมทั้ง
เรียกประชุมวิสามัญ เมื่อจำเป็นเพื่อผลประโยชน์จังหวัดหรือสมาชิกรองขอ นอกจากนั้นยังมี

อำนาจปัดประทุหมก่อนกำหนด หรือขยายเวลาสมัยประชุมออกไปอีกได้

๔. เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งหมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ รวมทั้งบำเหน็จความชอบข้าราชการส่วนจังหวัดได้

๕. อำนาจในการเสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดต่อสภาจังหวัด และเมื่อร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้ว จะมีผลใช้บังคับต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อประกาศใช้ นอกจากนั้นในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ไม่ทันทั่วทั้งที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัดขึ้นบังคับใช้ได้

๖. อำนาจในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการ เมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือขัดแย้งทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัดทั้งนี้ ต้องทำภายใน ๖๐ วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น^๑

๓.๒.๔ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็นดังนี้

๑. สำนักงานเลขาธิการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัด มีเลขาธิการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในหน้าที่

๒. ส่วนต่างๆที่จังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการจังหวัดในส่วนนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบงานในหน้าที่ ส่วนต่างๆที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้น อาจจะมีมากมายน้อยบางแล้วแต่ปริมาณงานของแต่ละองค์การ ซึ่ง

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๘

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งส่วนต่างๆขึ้นเช่นส่วนการคลัง ส่วนการศึกษา ส่วนอำเภอ ส่วนแผนงาน ส่วนวิศวกรรมโยธา ส่วนส่งเสริมอาชีพ และส่วนส่งเสริมสาธารณสุข ส่วนต่างๆดังกล่าวมีฐานะเทียบเท่ากอง และหน่วยงานรองลงไปเรียกว่าหมวดซึ่งมีฐานะเทียบเท่าแผนก

๓.๓ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด กล่าวคือมีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการแยกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการแผ่นดิน ในท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรืออาจจะดำเนินการนอกเขตจังหวัด หรืออาจจะดำเนินการร่วมกับบุคคลอื่นตามเงื่อนไขที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายได้ ซึ่งอาจจะแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามประการดังนี้

๓.๓.๑ กิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในเขตจังหวัด เว้นในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลดังนี้

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
๒. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
๓. การสาธารณสุข
๔. การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งบำรุงสถานพยาบาล
๕. การจัดใหม่และบำรุงทางน้ำทางบก
๖. การจัดใหม่และบำรุงการระบายน้ำ
๗. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
๘. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๙. การจัดใหม่น้ำสะอาดหรือการประปา
๑๐. การจัดใหม่โรงฆ่าสัตว์
๑๑. การจัดใหม่ตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้ามเรือ
๑๒. การจัดใหม่และบำรุงการไฟฟ้าแสงสว่าง
๑๓. การจัดใหม่สุสานและสถานที่เผาศพ

๑๔. การจัดใหม่และบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

๑๕. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

๑๖. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

๑๗. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

๑๘. การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย

๑๙. การพาณิชย์

๒๐. กิจกรรมอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจกรรมส่วนจังหวัด

๓.๓.๒ กิจการท้องถิ่นการบริหารส่วนจังหวัดอาจจะจัดทำนอกเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะทำกิจการนอกเขตจังหวัดได้ดังนี้

๑.๑) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

๒. ได้รับคามยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

๓. ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๓.๓ กิจการท้องถิ่นการบริหารส่วนจังหวัดจัดทำร่วมกับบุคคลอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำงานร่วมกับบุคคลอื่นได้ โดยการก่อตั้ง เป็นบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด

๑. บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

๒. จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้นจัด

๓. เบนินเอาไว้ ในกรณีที่มีหลายองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้บริษัทเหล่านั้น

- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔" ราชกิจจานุเบกษา

เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

๓.๑ ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น มิได้บังคับให้ต้องกระทำทุกอย่าง แต่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกระทำได้ ภายในวงเงินงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งเอาไว้ ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

๓.๔ การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกิจการที่จะก่อกระทำต่างหากจากราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีรายได้ที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด จึงบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้และรายจ่ายดังนี้

๓.๔.๑ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายไดดังนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่กฎหมายกำหนดไว้
๒. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๓. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
๔. รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์จังหวัด
๕. พันธบัตร เงินกู้ตามกฎหมายกำหนดไว้
๖. เงินจากกระทรวงทบวงกรม นิติบุคคล หรือองค์การต่างๆทั้งนี้ต้องได้รับ

อนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มียุติให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์ หรือเงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ภาษีอากรหรือผลประโยชน์อื่นซึ่งเป็นรายได้ของเทศบาล จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนให้จังหวัดจัดเก็บ หรือจัดเก็บเพิ่มขึ้นเฉพาะท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลได้

นอกจากจะมีกฎหมายกำหนดที่มาของรายได้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นซึ่งระบุรายละเอียดไว้ โดยชัดเจนคือภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่อง

ทีม อารมหรสพตามประเพณีภูฏาน อารมชาตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา^๑

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ โดยการออกขออนุญาต/ได้มาจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓๐ แห่งพระราชกฤษฎีการายได้ของจังหวัด

นอกจากรายได้ที่กล่าวมาแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาดำเนินกิจการส่วนจังหวัด เช่นเงินอุดหนุนเกี่ยวกับการศึกษาเทศบาล เงินอุดหนุนกรมโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เงินอุดหนุนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาภาค ซึ่งนับว่าเป็นเงินจำนวนมาก นอกจากนั้นยังมีรายได้อีกประเภทหนึ่งคือรายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งมีทรัพย์สินของตนเองอยู่มาก เช่นตลาด เครื่องจักรทุนแรง ดังนั้นกล่าวโดยสรุปได้ว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญที่สุดคือ ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ จากการสาธารณสุขโลกและการพาณิชย์ เงินกู้และเงินอุดหนุน จากทรัพย์สินของจังหวัด

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำเงินไปใช้จ่ายใดจะต้องตราขออนุญาตจังหวัดเรียกว่าขออนุญาตจังหวัดว่าควยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนกิจการที่จะนำเงินไปใช้จ่ายใดจะต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มิได้เฉพาะเรื่องไปคือ กิจการที่กฎหมายจังหวัดใครระบุเอาไว้ คือกิจการที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของจังหวัด ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการของศาลแขวงที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัด และกิจการที่ได้มีกฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด

๓.๔.๒ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่ายดังนี้

๑. เงินเดือน

วิจารณ์ แจ่มใส "รายได้ของท้องถิ่นและ เทศพาณิชย์" เทพารักษ์ ๑๒:๖๕-๖๘
ธันวาคม ๒๕๐๐

๒. ค่าจ้าง

๓. ค่าตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าอุปกรณ์

๔. ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ

๕. เงินอุดหนุน

๖. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเอาไว้

๓.๕ การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำต้องอยู่ในความควบคุมดูแล ของราชการส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระโดยไม่ถูกควบคุมแล้ว ท้องถิ่นนั้นจะมีสภาพเป็นเสมือนรัฐเอกราช ควบคู่กับการควบคุมของราชการส่วนกลาง ที่มติดท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นราชการส่วนกลางจึงมีวิธีการควบคุม องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายประการดังนี้

๓.๕.๑ การควบคุมตัวบุคคลและระเบียบข้อบังคับ การควบคุมตัวบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับส่วนกลางควบคุมโดยตรง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำการแต่งตั้งหรือถอดถอนโดยส่วนกลาง นอกจากนั้นข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งช่วยเหลือกิจการจังหวัดยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่งควบ ส่วนการควบคุมทางระเบียบข้อบังคับนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจวางระเบียบข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ เช่นการงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การรักษาและการตรวจสอบเงิน การจ้างและการจัดหาพัสดุ เป็นต้น

๓.๕.๒ การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง อาจจะสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นเป็นลักษณะของการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือจากกิจการของส่วนจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายใน ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยแจ้งคำสั่ง เพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากว่าพ้นกำหนด ๖๐ วันแล้ว

ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่ง เพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าวมาแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นในกรณีที่สภาจังหวัดผ่านร่างข้อบัญญัติจังหวัดใดใด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็มีอำนาจเสนอร่างไปให้กระทรวงมหาดไทย หากเห็นชอบด้วยจะส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ลงชื่อประกาศใช้ หากไม่เห็นชอบด้วยเป็นอันระงับไป

๓.๕.๓ การยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นใหม่ ในคำสั่งยุบสภาจังหวัดนั้นต้องแสดงเหตุผลและให้กำหนดเลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันยุบสภาจังหวัด

๔. องค์การบริหารส่วนตำบล

๔.๑ การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีความมุ่งหมาย ที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน ในขณะที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นมาก เพราะตำบลต่างๆที่อยู่ในนอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาลนั้น ยังบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของราษฎรส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อช่วยให้ประชาชน เอาใจใส่ต่อกิจการในท้องถิ่นของตนเอง และเป็นการริเริ่มให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรู้ ความเข้าใจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจและความซาบซึ้งต่อการปกครองในรูปเทศบาล สุขาภิบาล และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นจึงมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๔๙๕ ตราออกเป็นกฎหมาย และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลนี้ มีความมุ่งหมายที่สำคัญคือต้องการให้ประชาชนในตำบลมีความรู้ความสามารถที่จะดำเนินกิจการต่างๆ ในตำบลนั้นๆได้เอง และต้องการให้ประชาชนร่วมมือกันในการจัดทำกิจการต่างๆภายในตำบลของตน ด้วยเหตุนี้จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงได้ออก

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลขึ้น^๑

๔.๒ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้อันนี้คือเมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้จัดตั้งขึ้น และเมื่อราษฎรในตำบลมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ส่วน เป็นผู้ร้องขอให้จัดตั้งขึ้น

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้กระทำได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ในประกาศนี้ให้ระบุชื่อตำบล อำนาจหน้าที่ของตำบลไว้ การเปลี่ยนแปลงชื่อและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามารกระทำได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ให้ท้องถิ่นใดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ท้องถิ่นนั้นต้องเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้้องการบริหารส่วนตำบลจึงมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล

๔.๒.๑ สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาหมู่บ้านละหนึ่งคน และมอบให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง สมาชิกสภาตำบลจะต้องมีคุณสมบัติดังนี้ มีสัญชาติไทย เป็นผู้บรรลุนิติภาวะในวันที่ได้ประกาศให้มีการเลือกตั้ง และเป็นผู้ที่มีถิ่นฐานอยู่ในตำบลนั้นๆ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือกตั้ง สมาชิกสภาตำบลจะต้องไม่เป็นผู้นาคนคู่สมกับบางประการได้แก่มีจิตบกพร่อง หุนวอก เป็นใบ้ เป็นคน

๔.๒.๒ คณะกรรมการตำบล คณะกรรมการตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยกำนันทองที่เป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินห้าราย โดยที่นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบลนั้นๆ

๔.๓ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

^๑พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๘

๒. ป้องกันและระงับสาธารณภัย
๓. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
๔. บำรุงและส่งเสริมการทำการท้าวหาทากินของราษฎร
๕. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ

สุสานและท่าข้ามเรือ

๖. ให้มีสถานที่พิทักษ์รักษาคนไข้
๗. ให้มีการไฟฟ้าและแสงสว่าง
๘. ให้มีสถานที่ประชุม สถานที่นั่งเล่นและสนามกีฬา
๙. ให้มีการส่งเสริมการศาสนา วัฒนธรรม ศิลธรรมและการสงเคราะห์
๑๐. กิจกรรมอื่นๆที่จำเป็นเพื่อเป็นประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่น หรือตาม

หน้าที่อื่นๆที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกิจการส่วนตำบล

จากหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่กว้างขวางมาก แต่ถาเรื่องใดไม่เหมาะสมกับสภาพของตำบลและกำลังรายได้ของตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะละเว้นไม่กระทำก็ได้ แต่หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ระบุเอาไว้ อาจจะเปลี่ยนแปลงได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย

๔.๔ รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทยได้จัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ เงินที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ขึ้นไ้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นๆ ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เงินจากอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้น และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน นอกจากรายได้ที่้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับดังกล่าวมานั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ใ้่อื่นอีก ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

๔.๕ การควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลางดังนี้

๔.๕.๑ นายอำเภอเป็นผู้ควบคุม นายอำเภอเป็นผู้ที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้วางไว้และนายอำเภอมีสิทธิสั่งระงับการดำเนินงาน ที่จะเป็นผลเสียหายแก่ตำบลหรือแก่ทางราชการ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ตัดสินชี้ขาดได้

๔.๕.๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะยุบสภาตำบล ถ้าสภาตำบลดำเนินการไปในทางที่จะเป็นการเสียหายแก่ตำบลหรือแก่ทางราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลให้นายอำเภอดำเนินการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง กรรมการสภาตำบลภายใน ๔๕ วัน ระหว่างการที่จะเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนี้ให้นายอำเภอรับผิดชอบดำเนินงานแทนสภาตำบลไปพลางก่อน

จุดมุ่งหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล มุ่งที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสถาบันที่กลั่นกรองประชาชนให้รู้จักรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่า เป็นการวางพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย และเมื่อเห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ เรื่องขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ในอนาคตอาจจะเปลี่ยนรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลไปสู่สภาภิบาลหรือเทศบาล

ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ. ๒๔๗๕ มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจของประชาชน ปัญหาอันเนื่องมาจากประเพณีวัฒนธรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้บางปัญหาได้รับการแก้ไขโดยง่าย บางปัญหาเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข และปัญหาต่างๆ ดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ อันเป็นปัญหาที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้า ของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่บรรลุเป้าหมาย เช่น การปฏิบัติเป็นต้น การปฏิบัติทุกครั้งทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดชะงัก อย่างน้อยชั่วระยะเวลาหนึ่ง

ประเทศไทยใช้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเมื่อได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปีพ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และโดยยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ในช่วงเกือบ ๒๕ ปีคือระหว่างพ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ ปรากฏว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เจริญก้าวหน้า และเป็นระเบียบเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย แม้จะได้มีการจัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นอีก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ปัญหา หรือทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีเสถียรภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นถ้าจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้า ของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อาจวิเคราะห์ในประเด็นสำคัญซึ่งสามารถประมวลได้ดังนี้

๑. อุดมคติในการปกครองส่วนท้องถิ่น

อุดมคติของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิทธิพลที่สำคัญ ต่อการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในประเทศประชาธิปไตยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองตนเอง มีอุดมคติที่จะให้เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่ง เป็นความเชื่อที่มีความสำคัญยิ่งและเป็นรากฐานของการ

ปกครองในระบบประชาธิปไตย

สำหรับประเทศไทยเมื่อการปกครองประเทศ ได้เปลี่ยนเป็นระบบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้้นำการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมาใช้ก่อนรูปอื่น โดยได้ตราเป็นพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ขึ้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เทศบาลเป็นหน่วยการบริหารงานต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลอันเป็นนโยบายอย่างหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการสอระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล เป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามอุดมคติของการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเทศบาลมีทั้งสิทธิและอำนาจในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ ทำให้เทศบาลของไทยมีลักษณะคล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่มีสิทธิในการปกครองตนเอง และไม่ปฏิบัติตามอุดมคติของประชาธิปไตย ฉะนั้นทั้งเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล จะถูกควบคุมโดยราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยจะควบคุมโดยวิธีการต่างๆ จนกลายเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยอย่างหนาแน่น ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่างๆ ตามอุดมคติของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ต่อรัฐสภา โดยเน้นถึงความสำคัญของการจัดให้มีเทศบาล ว่าเป็นสถาบันทางการเมือง ที่จะทำให้ประชาชนได้ศึกษาหาความรู้ ก่อนที่จะเข้าไปนั่งในรัฐสภาในฐานะผู้แทนราษฎร และได้จัดรูปแบบการปกครองของเทศบาลเลียนแบบการจัดองค์การของประเทศ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ถูกต้องตามอุดมคติการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล และพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่นๆ กลับบัญญัติให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปของการบ้าน กล่าวคือห้ามไม่ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง คับทบัญญัติที่กล่าวไว้ว่า "ห้ามไม่ให้สภาเทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่นใด ประชุม

ปรีกษาหรือในเรื่องเกี่ยวกับการ เมืองแห่งรัฐ^๑ เมื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปของการบ้านเช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอุดมคติที่จะให้ประชาชน ดำเนินกิจการของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ครั้นใดก็ตามที่เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหา แล้วแก้ปัญหาในลักษณะที่ไขบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมิใช่เป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคงเหลือแต่โครงร่าง ไม่มีแนวคิดที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย และกลายเป็นหน่วยงานที่มีลักษณะการบริหารงานเบี่ยงเบนไปจากอุดมคติของการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเบี่ยงเบนไปจากอุดมการณ์ประชาธิปไตย

เมื่อรัฐบาลถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของการบ้าน ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาคด้วยวิธีการทางการเมือง แต่จะใช้วิธีการปฏิบัติเพราะมีความเชื่อว่าอำนาจปฏิบัติเท่านั้น ที่สามารถแก้ปัญหาได้รวดเร็วและเฉียบขาด ด้วยเหตุนี้เองทุกครั้งที่มีการปฏิบัติ วิธีการปกครองซึ่งรวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับความกระทบกระเทือนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายหลายประการ เช่น ทุกครั้งที่มีการปฏิบัติคณะปฏิบัติจะต้องปิดอำนาจการปกครองของประเทศเอาไว้ชั่วขณะหนึ่ง และโคตคสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นหากมีการปฏิวัติมากครั้งและช่วงการปิดอำนาจเป็นเวลานาน สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนจะถูกจำกัดลง ราชการส่วนกลางจะเข้าควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลง

ดังนั้นอุดมคติการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงไม่ได้รับการพัฒนา ให้เป็นที่เข้าใจและแพร่หลายในหมู่ประชาชน โดยเฉพาะกับผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นผู้นำที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการปกครอง ทั้งยังต้องการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นเหตุทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วม และไม่มีความรับผิดชอบในการปกครองตนเอง และเป็นเหตุให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่างๆ

๑ "พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๘๖

๒. ทัศนคติของประชาชน

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน ลักษณะสำคัญของประชาชนในระบบประชาธิปไตยคือ ต้องการให้ประชาชนมีความสนใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง รวมทั้งมีความกล้าในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่างๆ เพื่อรักษาไว้ซึ่งอุดมการณ์ในระบบประชาธิปไตย แต่ประชาชนชาวไทยมีความสนใจในการมีส่วนร่วมและแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมืองน้อย ซึ่งแสดงว่าประชาชนมีทัศนคติต่ออุดมการณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่ำ ทั้งนี้โดยการพิจารณาจากจำนวนผู้ใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งปรากฏว่าประชาชนให้ความสนใจในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลในปีพ.ศ. ๒๕๐๐ น้อยมาก กล่าวคือทั่วประเทศมีเพียงร้อยละ ๒๕.๘ ของผู้มีสิทธิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเทศบาลกรุงเทพมหานคร ซึ่งนับว่าเป็นจังหวัดที่มีประชาชนหนาแน่นที่สุด และประชาชนมีการศึกษาที่สูงกลับมีผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพียงร้อยละ ๑๔.๘ เท่านั้น

ทัศนคติของประชาชนที่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ตลอดจนความเข้าใจที่เกี่ยวกับหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย และความสำนึกในสิทธิหน้าที่ของประชาชน ซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมอื่นๆ อีกด้วย คนไทยซึ่งเคยชินกับการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นเวลานานหลายร้อยปี โดยนับถือพระมหากษัตริย์เสมือนสมมติเทวราช และมีความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่อยู่ในความยุติธรรม ตลอดจนเป็นผู้ทำนุบำรุงราชฎาให้อยู่เย็นเป็นสุข ประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเชื่อว่าการเมืองเป็นเรื่องของรัฐบาล ดังนั้นลักษณะการปกครองจึงเป็นไปในรูปที่รัฐบาล เป็นฝ่ายขึ้นทุกสิ่งทุกอย่างให้แก่ประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว แม้แต่การจัดตั้งรัฐบาลท่าฉลอม ซึ่งมีใ้ชาวประชาชนจะเป็นผู้จัดตั้งขึ้นทั้งหมดแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่เกิดจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ได้ทรงจัดตั้งรัฐบาลกรุงเทพขึ้นก่อน ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้ที่มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองเมืองท่าฉลอมรอบตัว เนื่องจากเมืองท่าฉลอมนั้นสกปรก ดังนั้นจึงได้

* กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภา.

พิจารณาจัดตั้งรัฐบาลเมืองท่าฉนวนขึ้น เพื่อแก้ปัญหาความสกปรกของบ้านเมือง ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งเทศบาล หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นศูนย์พินิจของราชการส่วนกลางมากกว่า เป็นศูนย์พินิจของราษฎรในเขตเทศบาล

เจตนคติในการปกครองแบบเก่าได้ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทย อันทำให้คนไทยขาดความรู้ความสามารถในการปกครองตนเอง และคนไทยโดยทั่วไปยังมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองที่นำดัง เกิดอีกประการหนึ่งคือ ประชาชนมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลหรือราชการจัดบริการให้ทุกสิ่งทุกอย่าง โดยถือเสมือนว่าทุกสิ่งทุกอย่างเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมด โดยไม่พยายามมองในมุมกลับว่า บ้างขอให้รัฐบาลจัดอำนวยความสะดวกและบริการให้มากเพียงไร ข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามา เกี่ยวข้องมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาคือประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพไปโดยปริยาย ยิ่งพฤติกรรมการบริหารของข้าราชการมิได้เอื้ออำนวยให้ความเห็นอกเห็นใจ ภัยความยี่ภยันในหลักเสมอภาค หรือหลักที่ว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชน ผลเลี่ยนผดตกอยู่กับประชาชน เมื่อเป็นเช่นนี้ความหวังของรัฐบาลที่จะเห็นการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่วางรากฐานประชาธิปไตย จึง เป็นความหวังที่เลื่อนลอยและมีอุปสรรคปัญหา

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

การที่จะดำเนินการปกครองใหม่ประสิทธิภาพ และให้สอดคล้องกับระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยที่กฎหมายได้แบ่งการปกครองออกเป็นสามส่วน^๑ คือการปกครองราชการส่วนกลาง การปกครองราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อเป็นเช่นนี้ความจำเป็นในการร่วมมือ ในการบริหารของหน่วยราชการบริหารต่างๆจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหมายถึงการควบคุมของราชการส่วนกลางนั่นเอง ความแตกต่างระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาค กับการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความสำคัญของประการ ประการแรกขึ้นอยู่กับปัญหาที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง และประการที่สองเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอิสระในการปกครอง การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหาร

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๔" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๔

งานในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น แต่การปกครองส่วนภูมิภาคด้านการบริหารงาน เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลาง และตำแหน่งต่างๆเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง โดยที่ประชาชนไม่ควรมีส่วนรับผิดชอบเลย

ความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างการปกครองของราชการส่วนกลาง กับการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การที่การปกครองของราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของ การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการที่สำคัญดังนี้ -

๓.๑ การควบคุมทางการปกครอง

ราชการส่วนกลางสามารถเข้าควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางการปกครองได้ในลักษณะดังต่อไปนี้

๓.๑.๑ การยุบสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัดและสภาเทศบาล รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้งสองขึ้นใหม่ และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตำบล แต่กฎหมายมิได้ระบุเรื่องการยุบคณะกรรมการสุขาภิบาลไว้ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการเสียส่วนมาก

๓.๑.๒ การปลดฝ่ายบริหารของท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบคณะเทศมนตรี และมีอำนาจปลดเทศมนตรีเป็นรายบุคคล หากเทศมนตรีนั้นประพฤติเสื่อมเสียแก่เทศบาล แต่กฎหมายมิได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลดฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหารของสุขาภิบาลและขององค์การบริหารส่วนตำบลออกจากตำแหน่ง

๓.๑.๓ การปลดสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาเทศบาลออกจากสมาชิกภาพได้ หากสมาชิกสภาเทศบาลประพฤติไปในทางที่เสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือไม่มาประชุมสามครั้งติดต่อกัน จากเหตุผลเดียวกันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ แต่กฎหมายมิได้ระบุให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางปลดสมาชิกสภาจังหวัด

๓.๑.๔ มีอำนาจออกข้อบัญญัติต่างๆ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกข้อบังคับและระเบียบต่างๆ รวมทั้งออกระเบียบเกี่ยวกับการคลังและการทางงบประมาณ รวมทั้งในการประชุมสภาท้องถิ่นยังห้ามมิให้มีการอภิปราย เรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือเป็นเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

๓.๑.๕ มีอำนาจที่จะอนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติเทศบัญญัติของเทศบาล หรือข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และถือว่าคำตัดสินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นคำตัดสินเด็ดขาด นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังอาจเสนอข้อบัญญัติจังหวัดต่อสภาจังหวัดได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจที่จะอนุมัติการคัดเลือก ตลอดจนการแต่งตั้งประธานและรองประธานของสภาเทศบาลอีกด้วย

๓.๑.๖ มีอำนาจสั่งให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหยุดทำการ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกิจการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้หยุดทำการ เมื่อพิจารณาเห็นว่าฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเอาไว้ และด้วยเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ คณะกรรมการสภาตำบลหยุดทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเห็นว่า เป็นการเสียหายแก่ตำบล นอกจากนี้หากสมาชิกสภาจังหวัดขาดคุณสมบัติและได้รับเลือกตั้งเข้ามา ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งปลดได้

๓.๑.๗ อำนาจทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจควบคุมเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอสามารถตั้งเตือนแนะนำ ตรวจสอบกิจการหรือเรียกรายงานเอกสารมาตรวจสอบ ตลอดจนสามารถเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่นมาชี้แจงสอบสวนได้

การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมาแล้ว เป็นการควบคุมของราชการส่วนกลางที่เกิดกทำให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แทบไม่มีอิสระ และเป็นการควบคุมที่กฎหมายไคร่ระบุไว้อย่างชัดเจน

๓.๒ การควบคุมการเงิน

การควบคุมเกี่ยวกับการเงินอาจแบ่งได้เป็นการควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี การควบคุมในการกู้ยืมเงินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบบัญชี

๓.๒.๑ การควบคุมเกี่ยวกับเงินงบประมาณ งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นอำนาจอิสระของท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณจึงมีน้อย ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว

๓.๒.๒ ควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเจ้าหน้าที่ของตนเองในการจัดเก็บภาษีอากร นอกจากเทศบาลเท่านั้นที่มีเจ้าหน้าที่สำหรับจัดเก็บภาษีอากรบางอย่าง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค จึงทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บภาษีให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับว่าเป็นการควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกทางหนึ่งของราชการส่วนกลาง

๓.๒.๓ ควบคุมการกู้ยืมเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารต่างๆ ได้ โดยปกติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากธนาคารออมสิน ในการกู้เงินนี้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อน และจะต้องมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันอีกด้วย จึงสามารถกู้เงินได้

๓.๒.๔ ควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี ราชการส่วนกลางได้จัดให้มีการตรวจสอบบัญชีของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดให้บุคคลหลายฝ่ายเข้าตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่ของจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งขึ้น การตรวจสอบบัญชีของเทศบาลนั้นกระทำกันปีละหนึ่งครั้ง ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ไม่กำหนดแน่นอน ผู้ดูแลแต่ละกรณี

การควบคุมทางการเงินการปกครองและการควบคุมทางการเงินที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นการควบคุมที่ค่อนข้างละเอียดเข้มงวด ฉะนั้นคุณค่าของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงตกต่ำลง และในทางปฏิบัติได้มีการปะปนกันระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการส่วนกลางกับการปฏิบัติงาน

๔๔

ของราชการส่วนท้องถิ่น จนดูเหมือนว่าการปกครองส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบเดียวกัน ขอเท็จจริงนี้เห็นได้จากคำอธิบายของพระยามโหตรพริ้งที่ว่า

มาปรารภถึงอำนาจทั้งสามว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรเพียงไร เป็นความสัมพันธ์อันแท้จริงหรือไม่ ซึ่งมีเสียงพูดกันว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาพความเป็นอยู่ไม่แท้จริง เป็นรูปงานจำบังของการปกครองส่วนภูมิภาคนั่นเอง ซึ่งเป็นอำนาจโดยตรงของราชการส่วนกลาง ข้อที่เข้าใจกันเช่นนี้ จากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติดูเหมือนจะเป็นความเข้าใจที่ไม่ห่างจากความจริงนัก เพราะว่าความจริงเทศบาลที่จะทำอะไรมิได้โดยอิสระ ทั่วทุกกฎหมายกำหนดให้ทำ สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลนั้น ดูเหมือนว่าจะไม่ต้องสงสัยเพราะจะทำอะไรก็ต้องได้รับ ความเห็นชอบจากการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเข้าไปควบคุมอยู่มาก อำนาจควบคุมนี้แม้ว่าท้องถิ่นชั้นเทศบาลซึ่งพอที่จะหาคนที่มีความรู้ได้ จะทำอะไรก็ต้องอยู่ในอาณัติของฝ่ายการปกครองส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางก็ไม่ยอมปล่อยมือ ถ้าคณะเทศมนตรีแข็งหน้าอยากทำอะไรตามความสามารถ ตามที่กฎหมายมอบให้ทำ เมื่อทำไม่ได้ก็มีเรื่องขัดใจกันถ้าคณะเทศมนตรีว่าง่ายตามใจผู้ควบคุมก็ยอมทำได้ แต่งานที่ผู้ควบคุมต้องการเกือบไม่มีงานริเริ่ม เพราะฉะนั้นนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีมืออยู่แล้ว เทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆไม่อาจทำอะไรริเริ่มขึ้นได้ นอกจากจะต้องรอคำสั่งผู้ควบคุม การขัดกันเพราะถืออำนาจส่วนตัว เป็นการสั่งงานก็มักจะกระทบกันในวิธีสั่งงาน ทั้งนี้หาว่าอ่อนคลาย อำนาจควบคุมของราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไปเสียบ้าง ท้องถิ่นก็อาจจะทำอะไรได้เพิ่มขึ้น...

การควบคุมของราชการส่วนกลางคงกล่าวแล้ว ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ที่อยู่ในสายบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยอย่างแน่นแฟ้น ประกอบกับค่านิยมใน

พระยามโหตรพริ้ง "ข้ออภิปรายร่วม" บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการ
เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า ๓๙-๓๘ บรรยายที่กรมการปกครอง ๑๒ มีนาคม ๒๕๐๐

การบริหารราชการของไทยมีการควบคุมกันตามลำดับชั้น และไม่ให้ความสนใจกับวิธีการมอบอำนาจหน้าที่ ฉะนั้นจึงเห็นว่าการบริหารราชการของไทย มีลักษณะที่ราชการส่วนกลางสั่งงานแต่เพียงฝ่ายเดียว ความคิดริเริ่มจากประชาชนจึงไม่ได้รับการกระตุ้นอย่างเพียงพอ ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

๔. พนักงานส่วนท้องถิ่น

พนักงานส่วนท้องถิ่นคือบุคคลที่ทางองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ใดแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่และช่วยเหลือในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อกิจการปกครองตนเองของท้องถิ่นมาก เพราะพนักงานส่วนท้องถิ่นจะช่วยบริหารกิจการของท้องถิ่น ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นปัจจัยเรื่องตัวบุคคลจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่ออนาคตของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ นั้น มีข้อวิพากวิจารณ์เป็นจำนวนมากว่าระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยหลังปีพ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่เจริญก้าวหน้าตามเป้าหมาย เพราะเหตุจากปัจจัยอันเกี่ยวกับตัวบุคคลอยู่ไม่น้อย ทั้งในข้อที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวบุคคล และความประพฤติปฏิบัติการของตัวบุคคล ที่มีต่อกิจการการบริหารของท้องถิ่น รวมถึงการจัดสรรหน้าที่ระหว่างบุคคลซึ่งมีผลต่อกิจการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

พนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ยังสับสนอยู่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีพนักงานของราชการส่วนกลางซึ่งได้ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาลเข้ามาเกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาก กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของท้องถิ่น ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบจึงกล่าวได้ว่าอยู่ในชั้นกึ่งตัวและมีอิสระน้อยมาก แมกฏหมายจะกำหนดให้มีพนักงานประจำได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วยังไม่มีการบรรจุข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้าประจำการอย่างแท้จริง นอกจากพวกเสมียนระดับต่ำเท่านั้น ยกเว้นเทศบาลที่มีการบรรจุพนักงานทุกระดับมากที่สุด ฉะนั้นปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติการในท้องถิ่น จึงแบ่งออกได้เป็นสองกรณีด้วยกันคือกรณีที่บุคคลได้รับการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติการของท้องถิ่นในรูปแบบ

ที่เป็นผู้วางนโยบายหรือควบคุมนโยบาย และกรณีบุคคลผู้ปฏิบัติงานประจำตามระเบียบแบบแผนของระบบการบริหารงานบุคคล

๔.๑ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งให้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น

กรณีที่บุคคลได้รับการเลือกตั้งให้ปฏิบัติงานในท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลจะเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุด กล่าวคือการจัดการองค์การเทศบาลมีสาระสำคัญอยู่ที่การนำเอาระบบรัฐสภา เข้ามาใช้ในองค์การเทศบาล โดยกำหนดให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล ในทำนองเดียวกันกับที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นผลทำให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นคณะเทศมนตรีพิพาทกับสภาเทศบาล ทำให้เกิดการโคลนล้มคณะเทศมนตรีกันอยู่เป็นประจำ เช่นสมาชิกฝ่ายค้านมักจะแน่นเสียงในสภาเทศบาลมากกว่าสมาชิกฝ่ายคณะเทศมนตรี ดังนั้นในการประชุมพิจารณาเทศบาลัญญุติต่างๆ สมาชิกฝ่ายค้านมักจะแน่นเสียงข้างมาก ย่อมเป็นฝ่ายชนะสมาชิกฝ่ายคณะเทศมนตรี เป็นผลก่อให้เกิดการเทศบาลระส่ำระสาย นำความเสียหายมาสู่เทศบาลเป็นอย่างมาก ผลเสียของกิจการเทศบาลดังกล่าวมาแล้วนั้น จึงเป็นข้อที่น่าสังเกตุว่าคณะเทศมนตรีทำตนเป็นนักการเมืองมากกว่าผู้บริหารที่ดี และมีใช้แต่เพียงคณะเทศมนตรีเท่านั้นที่ทำงานเป็นนักการเมือง สมาชิกสภาเทศบาลยังทำตนเป็นนักการเมืองเช่นกัน คือคอยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากจนเกินไป เป็นเหตุให้คณะเทศมนตรีจำนวนมิใช่น้อยต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ โดยมติที่ไรเหตุผลอันสมควรของสภาเทศบาล แต่การที่จะแก้ไขไม่ให้สมาชิกสภาเทศบาลทำตนเป็นนักการเมืองนั้นย่อมไม่ถูกต้องเหมือนกัน เพราะว่ากระบวนการปกครองตนเองของท้องถิ่น เป็นเรื่องของกระบวนการทางการเมืองในหลักการอยู่แล้ว หรือการที่จะแก้ไขโดยการแต่งตั้งข้าราชการ เขาคำรงตำแหน่งคงกล่าว ย่อมเป็นการไม่ถูกต้องเหมือนกัน การแก้ไขที่ถูกตองนั้นจะต้องหาวิธีทำมิให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีความมั่นคงในตำแหน่ง มิใช่โดยการแต่งตั้งข้าราชการ เขาคำรงตำแหน่งแทน เพราะถ้าทำเช่นนั้นแล้วแทนที่จะให้ราษฎรมีประสบการณ์เรียนรู้ กลับทำให้ราษฎรขาดความสนใจเกิดความเบื่อหน่ายในระบบการบริหาร และเลิกให้ความสนใจการปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถ ของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นโดยมากยังมีพื้นความรู้น้อย กล่าวคือส่วน

มากมีความรู้ในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเท่านั้น ส่วนน้อยที่จะมีความรู้ในระดับอุดมศึกษา จึงทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดผู้นำที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

๔.๒ บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน ได้ทัดเทียมกับระบบข้าราชการพลเรือน เพราะเกิยรติของการเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น ยังไม่อยู่ในมาตรฐานระดับเดียวกันกับข้าราชการส่วนกลาง แม้ว่าจะมีกฎหมายจัดระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่นพระราชกฤษฎีกาการจัดระเบียบพนักงานเทศบาล และข้อบังคับต่างๆที่เทียบได้เท่ากับกฎของข้าราชการส่วนกลาง ระเบียบเหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะจัดระบบคุณธรรม และความสามารถในการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งเพื่อที่จะดึงดูดคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในเทศบาล นอกจากนั้นพระราชบัญญัติว่าเหนือฐานะข้าราชการส่วนท้องถิ่น บางกรณีพนักงานส่วนท้องถิ่นจะได้ประโยชน์มากกว่าข้าราชการประจำของรัฐเสียอีก แต่ที่ยังไม่เพียงพอเพราะมีเสียงเรียกร้องกันอยู่เสมอว่ากระทรวงมหาดไทยโดยผ่านทางคณะกรรมการเทศบาล ซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจตราควบคุมการบริหารงานของเทศบาล ได้ใช้อำนาจควบคุมการปกครองบังคับบัญชาเหนือเทศบาลจนเกินเหตุ เช่นรับฟังความคิดเห็นขององค์การเทศบาลและพนักงานเทศบาลน้อยมาก ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากคณะกรรมการบริหารงานเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น ไม่มีตัวแทนของเทศบาลเป็นกรรมการร่วมอยู่เลย แม้ว่าในระยะหลังจะมีองค์การเรียกว่าสันนิบาตเทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเทศบาล แต่สันนิบาตเทศบาลมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของเทศบาลอย่างเพียงพอ เพราะกฎหมายมิได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ฉะนั้นจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในการที่พนักงานเทศบาลจะรู้สึกมีความคับข้องกันในทางศักดิ์ศรี เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง หรือข้าราชการพลเรือน

๕. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่น

ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญ ที่ต้องเผชิญอยู่ตลอดเวลา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามแสวงหารายได้ มาเพิ่มพูนให้เพียงพอแก่การปฏิบัติ

หน้าที่เพระจะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อย บ่อมกระทบกระเทือนต่อการจัดการกิจการต่างๆ รวมทั้งค่านบริการที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนได้ ประชาชนย่อมเสื่อมความนิยม และการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อย บ่อมเป็นภาระของรัฐบาลในการจ่ายเงินอุดหนุน แต่การขอเงินอุดหนุนจากงบประมาณของชาติคงได้ไม่มากตามที่ต้องการ เพราะรัฐบาลมีภาระหนี้มาก แต่รัฐบาลยังคงช่วยเหลือท้องถิ่นใดบางตามสมควร และการที่ต้องการขอเงินอุดหนุนจากส่วนกลางนี้เอง จึงเป็นเหตุให้ความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง ซึ่งทางราชการส่วนกลางจะต้องมีวิธีการตรวจตราควบคุมเงินที่ให้แก่ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเงินไปถูกต้องหรือไม่ ปัญหาจึงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ตกขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้น้อยกับรายจ่ายไม่สมดุลกัน ส่วนมากจะมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ จึงทำให้การบริหารงานหรือการดำเนินงานเป็นไปในลักษณะที่ค่อนข้างขาดแคลน ซึ่งแสดงให้เห็นจากตารางดังกล่าว

ตาราง ๑ รายได้และรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๐๐

ประเภทขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	รายได้/บาท	รายจ่าย/บาท
เทศบาล	๔๖,๒๗๓,๓๘๘	๔๓,๒๒๓,๓๕๔
สุขาภิบาล	๓๕,๕๖๖,๔๕๖	๓๕,๕๑๔,๓๘๔
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	๔๐,๑๑๓,๐๘	๓๕,๕๑๕,๖๖๔
องค์การบริหารส่วนตำบล	๓๐,๓๔๖,๑๐	๒๕,๖๖๓,๓๘๔
รวม	๑๕๓,๒๖๒,๓๐๓	๑๔๖,๓๕๖,๓๘๐

ที่มา กองการคลัง กรมการปกครอง

แม้ว่าตารางจะแสดงว่ารายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสูงกว่ารายจ่าย แต่รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไ้รวมเอาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย

จากตัวเลขแสดงรายได้และรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลมีรายได้มากที่สุด และรายได้ที่สำคัญคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้จ่ายเงินไปในทางทำนุบำรุงท้องถิ่นมากที่สุด นับเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้า มากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลนี้ เกือบสมบูรณ์ทั้งทางทุนบุคคลและภูมิปัญญา จึงสามารถหารรายได้ได้เป็นจำนวนมาก และใช้จ่ายเงินเพื่อบำรุงโครงสร้างสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้เต็มที่ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภูษานิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้น้อยเพราะว่ามีจำนวนมากด้วยกัน ดังนั้นเมื่อรายได้น้อยรายจ่ายย่อมมาก จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบเจริญไม่เท่าเทียมเทศบาล

๖. ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ เช่นนายอำเภอเป็นประธานคณะกรรมการสุขภาพ ปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขภาพ ดังนั้นเมื่อข้าราชการประจำ ทำหน้าที่บริหารงานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในขณะเดียวกันบุคคลเหล่านี้มีงานประจำมาก ฉะนั้นจึงบริหารงานให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ไม่เต็มที่ จึงทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อบกพร่อง และไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรเสมอมา

๗. ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการดำเนินงานของท้องถิ่น

ข้อบกพร่องในการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประการด้วยกัน เช่นข้อบกพร่องเกี่ยวกับเรื่องบัญชีรายรับรายจ่าย ข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และข้อบกพร่องเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานเป็นต้น กระทรวงมหาดไทยยังขาดเจ้าหน้าที่ที่จะออกไปช่วยเหลือและร่วมมือกับพนักงานส่วนท้องถิ่น ในการที่จะจัดปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ใหม่นี้ไป ขณะเดียวกันปัญหาแต่ละข้อบกพร่องต่างๆ ของท้องถิ่น ที่กระทรวงมหาดไทยรับทราบนั้น ได้จากรายงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยจังหวัดได้รวบรวมส่งมาให้กระทรวงมหาดไทยเท่าที่จะทำได้ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงทราบข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก ฉะนั้นขอแนะนำหรือชักจูงของกระทรวงมหาดไทยที่มีไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นไปได้ในลักษณะกว้างๆ พอเป็นแนวทางที่พนักงานของท้องถิ่น

ไต่พิจารณาเป็นหลัก ในการดำเนินงานแก้ไขปรับปรุงเท่านั้น ดังนั้นเมื่อกระทรวงมหาดไทย
 ชาติเจ้าหน้าที่ออกไปช่วยเหลือท้องถิ่น แต่กระทรวงมหาดไทยให้ความช่วยเหลือในการแนะนำ
 กว้างๆ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประสบกับข้อบกพร่องในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล

การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลมีปัญหามาก โดยพิจารณาได้ว่ารูปแบบสุขา-
 ภิบาล มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก เพราะว่าเมื่อพิจารณาถึงรูปคณะกรรมการ-
 การบริหารและกรรมกานินิติบัญญัติแล้ว กรรมการประกอบด้วยบุคคลสองประเภทคือ คณะ
 กรรมการโดยตำแหน่งกับโดยการแต่งตั้ง และกรรมการโดยการเลือกตั้ง การบริหารงานส่วน
 ใหญ่ดำเนินงานโดยคณะข้าราชการอำเภอ ประชาชนมีส่วนช่วยในการดำเนินงานน้อยที่สุด
 ประชาชนเป็นเพียง เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนดำเนินงาน และร่วมในการร่างข้อบังคับ
 สุขาภิบาล ไม่มีอำนาจกว้างขวางอย่างการปกครองรูปแบบเทศบาล ในทางปฏิบัติประชาชนที่
 ใ้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาล มักจะมีความเห็นคล้อยตามความเห็นของ
 ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นส่วนใหญ่ การควบคุมที่มาจากประชาชนจึงมีน้อย ส่วนมากเป็น
 เรื่องที่ขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางจะสั่งการสั่งมา หรืออยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอเป็นส่วนใหญ่
 ตัวแทนของประชาชนจึงเป็นผู้รับรู้และที่ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นการบริหารงานสุขาภิบาล
 ถ้าใดตัวประธานกรรมการและปลัดสุขาภิบาลที่มีความสามารถ และความชำนาญแล้ว ผลงาน
 ที่ออกมาจะมีประสิทธิภาพสูง ถ้าใดตัวประธานกรรมการและปลัดสุขาภิบาลที่ขาดความสามารถ
 และความรอบรู้แล้ว ผลที่ได้รับจะมีน้อยรวมทั้งจะทำให้ประชาชนขาดความสนใจและไม่
 คอยให้ความร่วมมือ โดยประชาชนจะถือว่า เป็นงานของราชการส่วนกลาง

๕. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองซ้อนกัน

เนื่องจากประเทศไทยได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นสามส่วน คือราชการส่วนกลาง
 ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ราชการส่วนกลาง ทำหน้าที่บริ-
 หารราชการส่วนรวมของประเทศ คือเป็นฝ่ายเตรียมและกำหนดนโยบาย ทำการประสานงาน
 ราชการกับราชการฝ่ายต่างๆ ส่งงานไปยังหน่วยปฏิบัติและคอยตรวจสอบผลการดำเนินงาน
 ส่วนการบริหารที่แท้จริงที่จะตกมาถึงมือประชาชนนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของราชการบริหาร

ส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดแบ่งออกเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน แล้วจัดส่งข้าราชการส่วนกลางไปประจำยังหน่วยนั้นๆ แต่ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นอันเป็นที่ชุมนุมชน ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเจริญเพียงพอ ที่จะทำการปกครองตนเองได้แล้ว จึงจะกำหนดเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ฉะนั้นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอยู่ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับการบริหารส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นขอเท็จจริงที่ปรากฏอยู่คือการจัดตั้งเทศบาลได้กระจายไปเป็นแห่งๆไป รวมทั้งการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆไต่มาเรื่อยๆ ย่อมเป็นการตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยงานของอำเภอและจังหวัด ฉะนั้นแทนที่จะจัดตั้งหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จะทำให้รายจ่ายสาธารณะลดน้อยลง กลับเป็นการเพิ่มรายจ่ายขึ้นอีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าใช้สอยต่างๆ นอกจากนั้นเมื่อจัดตั้งเทศบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆขึ้นแล้วในอำเภอและจังหวัด ความรับผิดชอบของอำเภอและจังหวัดยังคงเหมือนเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นการเพิ่มภาระในการติดต่อระหว่างหน่วยราชการกับประชาชน เพราะกิจการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน จะต้องติดต่อทั้งทางเทศบาลและทางอำเภอจึงจะสำเร็จตามต้องการ ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ประชาชน เป็นผลให้ประชาชนมองเห็นเทศบาลและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดๆไปประโยชน์ไปด้วย

การที่มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ทำให้ต้องใช้กฎหมายหลายฉบับและแตกต่างกัน จึงทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยุ่งยากซับซ้อนมาก ซึ่งในบางครั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต่างทำและมีอำนาจหน้าที่ซ้อนกัน เช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่แทนทุกอย่างที่เป็นอำนาจของเทศบาลและสุขาภิบาล ในบางครั้งเกิดการแย่งอำนาจและขัดแย้งกัน ในการที่จะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ส่วนรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บางรูปแบบมีลักษณะบางรูปแบบไม่มีลักษณะ เช่นสุขาภิบาลมีแต่คณะกรรมการบริหารงาน บางรูปแบบมีลักษณะการดำเนินงานไม่ชัดเจนเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคล้ายกับเป็นการรวมตัวระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยากที่ประชาชนธรรมดาที่ไม่ได้ศึกษาอย่างลึกซึ้งจะเข้าใจได้เป็นอย่างดี

ผลสะท้อนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นอกจากจะเกิดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาแล้ว ยังเกิดผลสะท้อนในการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกมาก ผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เช่นผลสะท้อนทางการเมือง การปกครอง ประสิทธิภาพของการทำงาน การฝึกข้าราชการให้ทำงานร่วมกับประชาชน และความต้องการของประชาชนเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีผลสะท้อนที่สนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ไท่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งอยู่ในรูปของโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆเช่นโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย โครงการพัฒนาชุมชนของไทย โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทและโครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไต่บรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงไร ผลสะท้อนดังกล่าวจะสามารถแสดงให้ทราบเป็นอย่างใด

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้เริ่มมาตั้งแต่ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้รับการพัฒนาตลอดมา การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในระยะหลัง เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ฉะนั้นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นหลังปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมามีประเด็นสำคัญดังนี้

๑. ด้านการเมือง

สถิติประชาชนที่ใช้สิทธิในการออกเสียง เลือกตั้งผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐ สามารถพิจารณา เป็นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ทางหนึ่ง จำนวนประชาชนที่ใช้สิทธิออกเสียงในการ เลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๐๐มีไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนราษฎรทั้งหมดที่มีสิทธิออกเสียงในการ เลือกตั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้ผลน้อย เป็นเพราะว่าประชาชนไม่ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้ง ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการเรียนรู้การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง เป็นรากฐานสำคัญอย่างยิ่งในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ความสนใจ การเลือกตั้งของประชาชนมีมากน้อยเพียงใดสามารถดูได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตาราง ๒ จำนวนผู้มีสิทธิและจำนวนผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร

วัน เดือน ปี ที่มีการเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิ	จำนวนผู้ใช้สิทธิ	คิดเป็นร้อยละ
๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๖	๔,๒๓๑,๓๓๑	๑,๗๗๑,๓๒๒	๔๑.๕๕
๓ พฤศจิกายน ๒๔๙๐	๒,๑๒๓,๒๓๙	๒,๕๖๒,๒๕๔	๔๐.๒๒
๑๒ พฤศจิกายน ๒๔๘๑	๒,๓๑๑,๐๑๓	๒,๒๑๑,๐๓๒	๓๕.๐๓
๒ มกราคม ๒๔๘๙	๒,๔๓๑,๒๒๓	๒,๐๙๑,๔๔๔	๓๒.๕๒
๕ สิงหาคม ๒๔๘๘	๕,๔๑๖,๒๒๒	๒,๐๒๒,๔๒๓	๓๙.๕๒
๒๐ สิงหาคม ๒๔๙๑	๓,๑๓๒,๖๖๔	๒,๑๑๑,๖๖๔	๒๒.๕๒
๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๕	๓,๕๑๒,๒๒๖	๒,๓๐๒,๒๒๔	๒๔.๓๒
๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐	๓,๐๒๕,๙๑๑	๒,๕๖๑,๑๒๑	๓๘.๓๕
๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๐	๕,๔๕๕,๐๓๘	๕,๖๖๑,๒๒๑	๕๓.๐๐
รวม	๕,๓๑๑,๕๖๐	๒,๕๕๑,๑๒๔	๓๖.๓๕

ที่มา กองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง

ตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นต้นมาความสนใจของประชาชน ในการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรมิได้ถึงร้อยละ ๕๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด แต่จะสังเกตได้ว่าการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรครั้งแรกในปีพ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น มีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเพื่อเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพียงร้อยละ ๔๑.๕๕ และหลังจากปีพ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นต้นมาความสนใจของประชาชน ในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรลดน้อยลงตามลำดับ จนกระทั่งปีพ.ศ. ๒๕๐๐ ประชาชนได้ตื่นตัวในการใช้สิทธิของตนเองมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรปีพ.ศ. ๒๕๐๐ ครั้งแรกมีประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรคิดเป็นร้อยละ ๓๘.๓๕ และในครั้งที่สองมีผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงในการเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ ๕๓.๐๐ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีมาตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น ได้ส่งผลสะท้อนให้

ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

๒. กนการปกครอง

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ.๒๔๗๕ การบริหารราชการแผ่นดินไทยยังมีได้แบ่งระบบการปกครองว่า เป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่ลักษณะของการปกครองนั้นครอบคลุมทั้งสามส่วนของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือมีกระทรวงซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนกลาง มีเทศบาล มณฑล ภาค จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน อันเป็นลักษณะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีสุขาภิบาลซึ่งเป็นลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองปีพ.ศ.๒๔๗๕ รัฐบาลได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แยกเป็นอิสระ โดยที่รัฐบาลได้จัดตั้งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขึ้นเรียกว่า เทศบาลโดยยกฐานะมาจากสุขาภิบาล*

ดังนั้นในปีพ.ศ.๒๔๘๕ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นและได้รับการพัฒนามากขึ้น รัฐบาลได้จัดรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่อีกสองรูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล^๒ ซึ่งเป็นตัวอย่างซึ่งพิสูจน์ได้อย่างเด่นชัดว่า การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลสะท้อนที่ให้ประโยชน์ ต่อการปกครองโดยส่วนรวมของไทยไม่น้อย และเป็นแบบอย่างของการบริหารราชการแผ่นดินต่อมา

๓. ความประสิทธิผลของข้าราชการ

การทำงานของข้าราชการได้ผลดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนกลางมี

*"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ ตอนที่๑๓ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๗๖

๒"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๘๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๘ ตอนที่๔๓ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ.๒๔๘๕

ส่วนช่วยในการดำเนินการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองในอนาคต นับตั้งแต่เริ่มกิจการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จนกระทั่งได้นำเอารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลมาใช้ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองได้นำความเจริญมาสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และต่อมารัฐบาลได้นำเอารูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลมาใช้ เท่าที่ได้นำงานมาชั่วระยะเวลาหนึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เช่นได้จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคบริการแก่ประชาชน ดังนั้นประชาชนเริ่มมีความเข้าใจและมีประสบการณ์เกี่ยวกับท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการส่วนกลางทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลสะท้อนให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าโดยลำดับ

๔. ปึกฉัตราราชการให้ทำงานร่วมกับประชาชน

โดยที่ประชาชนชาวไทยได้คุ้นเคยกับระบบการปกครอง ที่สั่งการมาจากรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือระบบการปกครองแบบรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางมาเป็นเวลานาน การที่จะใช้วิธีการกระจายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง ย่อมไม่ก่อให้เกิดผลเต็มที่เพราะว่าประชาชนอาจตามไม่ทัน หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานขาดความชำนาญ การที่จะนำเอาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ จึงเป็นการฝึกสอนทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ให้รู้จักการปกครองตนเอง อันเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การปกครองตนเองในแบบมอมอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นจัดทำกันเองในโอกาสอันสมควร จึงเท่ากับเป็นการวางรากฐานการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวางต่อไปในอนาคต

๕. ทวนความตองการของประชาชน

ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยมุ่งที่จะกระจายอำนาจ ทางารปกครองให้กับท้องถิ่นได้ปกครองตนเองให้มาก แต่การกระจายอำนาจจะทำได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความรูความเข้าใจของประชาชน การนำรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบต่างๆมาใช้เพราะรัฐบาลมีจุดประสงค์หลักคือ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็นบันไดที่จะนำประเทศไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประกอบกับการขยายตัวของพลเมืองใน

ระยะเวลาอันยาวนานขึ้น ความต้องการของประชาชนที่จะให้รัฐบาลปกครองแบบกระจายอำนาจมากขึ้น ก็จะเห็นได้จากหนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นปากเสียงของประชาชนโดยทั่วไป ได้ลงพิมพ์ถึงเสียงเรียกร้องของประชาชนในวามภูมิภาค ในด้านความต้องการที่จะปกครองตนเอง ดังนั้นรัฐบาลจึงได้มีการเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจ ให้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

๖. ก่อให้เกิดโครงการพัฒนาท้องถิ่น

โครงการพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นโครงการที่สำคัญ เป็นผลสะท้อนมาจากการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง บางโครงการมุ่งวางพื้นฐานการปกครองในระบบประชาธิปไตย และบางโครงการมุ่งที่จะวางพื้นฐานการปกครองตนเอง นับว่าโครงการพัฒนาท้องถิ่นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เช่นโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย โครงการพัฒนาชุมชนไทย โครงการอาสาพัฒนาชนบท และโครงการพัฒนากลุ่มอาชีพ เป็นต้น

๖.๑ โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย

โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยคือ โครงการที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยมีจุดมุ่งหมายดังนี้

๖.๑.๑ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน เข้าไปร่วมพิจารณากำหนดนโยบายบริหารประเทศในรัฐสภา และในขณะเดียวกันทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วย ถ้าในระดับท้องถิ่นประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน เข้าไปทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

๖.๑.๒ เพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง กล่าวคือประชาชนแต่ละคนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในคุณค่าของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนยังจะต้องได้รับโอกาสในการที่จะดำเนินชีวิตประจำวันในสังคม ภายใต้หลักการประชาธิปไตยด้วย

กิจกรรมที่โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยได้ดำเนินการมีดังนี้ คือการเข้าถึงประชาชน การฝึกข้าราชการระดับต่างๆ ในส่วนภูมิภาค และการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย มีส่วนสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

ถิ่นเป็นอย่างมาก จึงจะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้ใช้สภาพตำบล เป็นสถาบันฝึกหัด ประชาธิปไตย โดยเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองของประชาชน โดย ประชาชนและเพื่อประชาชน ฉะนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยหลักสามประการคือมี การเลือกตั้งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น มีงบประมาณเป็นของ ตนเอง และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

การปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดคือสภาพตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ แม้ว่าจะเน้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สมบรูณ์ตามหลักสามหลักสาม ประการดังกล่าว แต่สภาพตำบลนั้นมีลักษณะและอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการตาม โครงการ พัฒนาผล เมืองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี กล่าวคือประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจและเลือก ทางปฏิบัติด้วยตนเอง ตามวิถีทางของประชาธิปไตยในการที่จะจัดการพัฒนาท้องถิ่นของตน เพราะสมาชิกสภาพตำบลเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ รัฐบาลเป็นเพียงผู้ให้ ความสนับสนุนช่วยเหลือ จัดทำให้แก่เฉพาะกิจการที่เกินกำลังความสามารถ ของท้องถิ่นที่จะ ดำเนินการด้วยตนเอง โดยให้สภาพตำบลมีรายได้สำหรับใช้จ่ายในการทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน และประชาชนมีโอกาสเรียนรู้ประชาธิปไตยจากชีวิตประจำวัน จึงสามารถหาข้อยุติปัญหาต่างๆ ตลอดจนรู้จักประนีประนอมกัน เพื่อแสวงหาข้อตกลงในสิ่งที่ขัดแย้งกันเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ท้องถิ่น โดยให้สภาพตำบลมีอิสระตามสมควรที่จะดำเนินการใดก็ได้เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นการสนับสนุน การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดให้สภาพตำบล เป็นสถาบันการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาผล เมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ดำเนินการดังนี้

๑. ได้ออกคำสั่งเพื่อปรับปรุงสภาพตำบลใหม่^๑ เฉพาะในท้องที่ที่มีการดำเนิน งานตามโครงการพัฒนาผล เมืองในระบอบประชาธิปไตย สาระสำคัญของสภาพตำบลที่มีการ ปรับปรุงใหม่คือ รวมองค์ประกอบของสภาพตำบลเดิมที่มีอยู่สองฝ่าย ได้แก่ฝ่ายกรรมการกับฝ่าย

— ^๑กระทรวงมหาดไทย คำสั่งที่ ๒๓๔/๒๕๐๔ เรื่องการปรับปรุงสภาพตำบล ลงวันที่

สมาชิกเข้าเป็นฝ่ายเดียวกันเรียกว่าคณะกรรมการตำบล เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันทั้ง คณะไม่แบ่งแยกความรับผิดชอบเหมือนสภาตำบลรูปแบบเดิม ให้ถำนั้นเป็นประธานคณะกรรมการสภา ตำบลแทนนายอำเภอ และลดจำนวนบุคคลในคณะกรรมการสภาตำบลให้น้อยลง เพื่อให้การ เรียกประชุมเป็นไปไ้ง่ายดาย ซึ่งการประชุมจะไ้มีลักษณะเป็นทางการน้อย และการประชุม สามัญจะมีเพียงปีละสี่ครั้งเท่านั้น จึงไม่เน้นการรบกวนเวลาการประชุมอาชีพ ตามปกติของ คณะกรรมการสภาตำบลแต่อย่างใด

๒. ตำบลไ้ทำการปรับปรุงคณะกรรมการตำบลเสียใหม่ โดยการฝึกอบรม คณะกรรมการให้รู้จักประสิทธิภาพและหน้าที่วิธีการทำงานที่ถูกต้อง ทำให้คณะกรรมการสภา ตำบลมีประสิทธิภาพ ในการทำงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไ้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีก คือฝึกอบรมวิทยากรเพื่อใช้ในการฝึกอบรมคณะ กรรมการสภาตำบล ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สถิติศึกษาเพื่อช่วยเหลือนักวิทยากร และฝึกอบรม ปลัดอำเภอฝ่ายบำรุงและพัฒนากรอำเภอ เพื่อเป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการให้คำปรึกษาหรือแนะนำ ตลอดจนช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะกรรมการสภาตำบล

๓. กรมการปกครองและกรมพัฒนาชุมชน ไ้ร่วมกันจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ สภาตำบล ตามโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยปีละ ๑๕,๐๐๐ บาท เพื่อสมทบ กับรายไ้และแรงงานของท้องถิ่น สำหรับดำเนินงานตามโครงการพัฒนาค้นต่างๆที่สภาตำบล ไ้กำหนดขึ้น

๔. สภาตำบลสามารถพัฒนาท้องถิ่นไ้ด้วยงบประมาณของตนเอง และไ้โดย ความช่วยเหลือจากภายนอก

๕. มีการติดตามประเมินผลตามหลักวิชา เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคขอ ชักข้องต่างๆ ตลอดจนความรู้ไ้ทำที่ของประชาชนที่มีต่อโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประ- ชาธิปไตย

สรุปแล้วโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นผลสะท้อน ของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาการปกครอง ส่วนท้องถิ่นไ้เป็นอย่างดี เพราะว่าเมื่อประชาชนเกิดความรู้ไ้ในความเป็นเจ้าของท้องถิ่น

ทุกคนจะไม่รอคอยความช่วยเหลือจากราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว โอกาสที่ท้องถิ่นจะเจริญขึ้นหรือเสื่อมลงขึ้นอยู่กับประชาชน ทางราชการเป็นเพียงให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นเท่านั้น การพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีผลให้ตำบลและหมู่บ้านขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนมีความสนใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

ข้อสังเกตการพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวแล้ว โครงการพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นโครงการที่สนับสนุน การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะว่าโครงการนี้ได้ให้ความรู้ความเข้าใจ ถึงคุณค่าของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้นเรื่องเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ อาจเป็นสิ่งที่สามารถสอนโดยวิธีบอกเล่าอย่างง่าย ๆ ได้ แต่การที่จะให้ตระหนักถึงคุณค่านั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ มิใช่ว่าจะทำได้สำเร็จเพียงโดยวิธีอบรมสั่งสอนเท่านั้น แต่จำต้องให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ร่วมมือ ร่วมใจกันปฏิบัติตามสิทธิหน้าที่ของตน ในลักษณะที่เป็นประชาธิปไตยในทุกระดับ หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยไม่สามารถเรียนได้ด้วยการสอน แต่จะเรียนได้ด้วยการกระทำ หรืออีกนัยหนึ่งประชาธิปไตยจะเขียนออกมาเป็นรูปกฎหมายเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องแสดงออกมาในรูปของการปฏิบัติงานของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ค่านิยมและหน้าที่ทางการเมือง ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถที่จะให้การอบรมศึกษาแก่ประชาชนได้ในกรณีที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจึงสามารถประมวลหลักการต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองของประชาชนได้ โดยจัดเป็นหลักสูตรสำหรับอบรมประชาชนต่อไป ซึ่งทั้งนี้ย่อมรวมถึงสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย

ความสามารถในการปกครองตนเอง การที่จะให้ชุมชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งแล้วช่วยตนเองได้อย่างสมบูรณ์นั้น แม้ว่าจะไม่มีวิธีดำเนินการตามหลักประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่ยังมีหนทางเพียงพอที่จะนำเอาหลักประชาธิปไตยมาใช้ได้ เช่นมอบหมายงานสำคัญของท้องถิ่นให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยที่รัฐจัดหาอุปกรณ์ความช่วยเหลือทางวิชาการ เงินอุดหนุนและสนับสนุนให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีเจ้าหน้าที่หรือสมาชิกของหน่วยปกครองท้องถิ่น ใ้พิจารณาว่าท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในประการใดบ้าง

ได้ทราบถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตน และเน้นให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้นเห็นความสำคัญของการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่น และหน่วยการปกครองท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา กำหนดความต้องการของท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องของตนเอง และให้ข้าราชการทำตัวเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุน ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ไม่ใช่ลงมือทำงานต่างๆ เกี่ยวกับตนเอง และไม่ทำตัวเป็นนายหรือผู้ควบคุมเป็นต้น

โครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย จำเป็นต้องดำเนินการประชาชนทุกระดับ เพื่อที่จะวางพื้นฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มั่นคงตลอดไป ฉะนั้นนอกจากจะพัฒนาในด้านผู้ใหญ่และเด็ก รวมทั้งเยาวชนซึ่งจะเห็นผู้รับช่วงความรับผิดชอบต่อไปในอนาคต จะต้องได้รับการเสริมสร้างทัศนคติตั้งแต่เยาว์วัย และจะเป็นการง่ายถ้าได้รับการปรับปรุงแนวคิดเสียตั้งแต่ยังเด็ก

๖.๒ โครงการพัฒนาชุมชนของไทย

โครงการพัฒนาชุมชนของไทยคือโครงการที่ก่อตั้งขึ้น เพื่อที่จะสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้าบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โครงการพัฒนาชุมชนของไทยมีจุดมุ่งหมายคือส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมเยาวชน ส่งเสริมวัฒนธรรมของหมู่บ้านและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

กิจกรรมของโครงการพัฒนาชุมชนของไทยที่ทำไปแล้วได้แก่ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่การเปิดเขตพัฒนาอำเภอเป็นต้น โครงการพัฒนาชุมชนของไทยได้สนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ พัฒนาคณะให้ความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่พลเมืองของประเทศ ตลอดจนปรับปรุงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อยกฐานะของตำบลนั้นๆ เป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี

๖.๒.๑ ลักษณะของโครงการพัฒนาชุมชนของไทย มีดังนี้

๑. กรมพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานของราชการส่วนกลาง ซึ่งมีฐานะเหมือนกรมอื่นหน้าที่รับผิดชอบคือส่งเสริมการพัฒนาหมู่บ้านชนบท หรือการเข้าถึงประชาชนตามแบบ

ช่วยกันคิด

๒. ความมุ่งหมายของกรมพัฒนาชุมชนเป็นความมุ่งหมายทั่วไป มิใช่มุ่งกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เป็นการพัฒนาคนให้รู้จักคิดและตัดสินใจ รู้จักวางโครงการและทำงานตามโครงการนั้นด้วยตนเอง

๓. กิจกรรมที่เกิดขึ้นจึงเกิดเพราะความต้องการของประชาชน - โดยอาศัยแรงกระตุ้นให้เกิดความต้องการ ในสิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพและเกิดความต้องการทำงานด้วยตนเอง ตามความสามารถของแต่ละคน เพื่อให้สิ่งที่ต้องการนั้นสำเร็จ

กิจกรรมที่จะพัฒนาหรือเกี่ยวเนื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงการครองชีพ ของประชาชนในชนบทมีมาก และอยู่ในหน้าที่ของหน่วยราชการต่างๆ หน่วยราชการดังกล่าวจึงมีความเกี่ยวพันกันและปฏิบัติงานประสานกัน หากใช้วิธีการเข้าถึงประชาชนแบบเดียวกัน คือแบบช่วยกันคิดซึ่งจะช่วยพัฒนาคนให้มีความสามารถ เป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพของกำลังคนให้แก่ประเทศ กรมพัฒนาชุมชนจึงมีส่วนร่วมในการรับนิยชอบตามนโยบายของรัฐบาล ที่จะส่งเสริมการพัฒนาที่เกี่ยวกับประชาชนตามชนบทในแบบช่วยกันคิด โดยมีพัฒนาการเป็นสื่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับบริการของเจ้าหน้าที่รัฐบาล

ท่านกำลังคนของโครงการพัฒนาชุมชนของไทย เพื่อให้โครงการพัฒนาชุมชนของไทยสำเร็จตามความมุ่งหมาย พัฒนาการจำเป็นจะต้องส่งเสริมความสามารถของประชาชนในหมู่บ้านด้วย ดังนั้นวิธีการทำงานของพัฒนากรใช้วิธีช่วยกันคิด คือกระตุ้นประชาชนให้คิดว่าต้องการอะไรและตัดสินใจเลือกทำเอง หากขาดความรู้ในเรื่องนั้นๆต้องช่วยเหลือกันเอง หรือหาผู้ที่มีความรู้ในเรื่องนั้นมาช่วย วิธีการนี้เป็นวิธีการให้การศึกษากับประชาชน ในเรื่องที่เป็นจำเป็นและประชาชนต้องการ การให้ความรู้แก่ประชาชนนี้อาจทำกับบุคคล เป็นรายบุคคลแต่ต้องใช้เวลานาน พัฒนาการจึงใช้วิธีการรวมกลุ่มคน ซึ่งมีความต้องการหรือมีความมุ่งหมายร่วมกันขึ้นแล้วให้ความรู้ หากชุมชนใดมีกลุ่มคนอยู่แล้วก็เข้าทำงานกับกลุ่มคนนั้นๆวิธีนี้เรียกว่าทำงานกับกลุ่มคน เช่นกลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน

วิธีพัฒนาชุมชนเปลี่ยนแปลงสังคมโดยอาศัยการศึกษา และความยินยอมเห็นชอบของประชาชน จึงเป็นงานที่ต้องใช้เวลา การสร้างสิ่งที่เน้นวัตถุเช่นบ่อน้ำ ถนน ซึ่งเป็นความ

ต้องการของประชาชน หากอาศัยวิธีการพัฒนาชุมชนหรือวิธีช่วยกันคิด จะส่งเสริมความคิดของประชาชนให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น หากกิจกรรมอย่างหนึ่งสำเร็จลง ประชาชนจะมีความคิดริเริ่มทำกิจกรรมอื่นๆต่อไปอีก เพราะว่าประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในตัวเองแล้ว

๖.๒.๒ การบริหารโครงการพัฒนาชุมชนของไทย การบริหารโครงการนี้จะมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายร่วมมือกันบริหารงานตามโครงการนี้

๑. โครงการทำกิจกรรมต่างๆโดยอาศัยความต้องการของประชาชน แต่ประชาชนทุกคนจะมาแสดงความคิดเห็นไม่ได้เสมอไป จึงได้มีผู้แทนขึ้นเรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและคณะกรรมการพัฒนาตำบล เป็นองค์การในหมู่บ้านและตำบลขึ้น ซึ่งเป็นการฝึกอบรมการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานนั่นเอง ส่วนพัฒนากรมีหน้าที่รับผิดชอบส่งเสริมให้คณะกรรมการดังกล่าว วางโครงการพัฒนาชุมชนขึ้นโดยมีพัฒนากรเป็นผู้อย่างช่วยแนะนำ เป็นการฝึกประชาชน สามารถช่วยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นร่วมกัน

๒. โครงการนี้อาจจะต้องอาศัยความช่วยเหลือจากนักวิชาการต่างๆ จึงจำเป็นต้องเสนอไปยังนายอำเภอ เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาชุมชนช่วยอำเภอพิจารณา ช่วยเหลือตามหน้าที่ จากนั้นยังต้องเสนอจังหวัดเพื่อให้คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดพิจารณา อนุมัติจัดสรรเงินช่วยเหลือ

๓. งานพัฒนาชุมชนถือหลักว่าทุกหน่วยงานต้องมีความมุ่งหมายร่วมกัน คือการปรับปรุงระบอบการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น และการที่จะร่วมประสานงานกันได้จึงต้องมองไปที่ปัญหาของประชาชน ถ้าปัญหานั้นเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานนั้นจะต้องช่วยเหลือจัดการ เพื่อความสำเร็จตามความสามารถของประชาชน ไม่ใช่เพื่อความสำเร็จของหน่วยงานนั้นๆโดยเฉพาะ

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทย งานพัฒนาชุมชนจะดำเนินการได้ถูกต้องตามหลักการและวิธีการ ต้องขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งเป็นหัวหน้าทางการบริหาร เปรียบเหมือนกับผู้จัดการงานในองค์การหนึ่งๆ ซึ่งรับผิดชอบในการจัดให้งานได้มีการปฏิบัติจนสำเร็จตามวัตถุประสงค์และตามวิธีการที่ถูกต้อง

ฉะนั้นโครงการพัฒนาชุมชนของไทย จึงเป็นโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาการ

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคงยิ่งขึ้น เพราะโครงการนี้มีความมุ่งหมายที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น พยายามให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นโครงการพัฒนาชุมชนของไทยยังมีผลงานมากมาย ได้แก่การใช้พัฒนากรเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ในหมู่บ้านและตำบลต่างๆ แห่ง เพื่อให้เข้าใจการปกครองตนเองและสามารถช่วยเหลือตนเองได้ นอกจากนั้นเพื่อที่จะให้ประชาชนรู้จักหารายได้เพิ่มขึ้น ให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นเท่าที่จะทำได้ และสิ่งที่สำคัญของโครงการนี้คือ การฝึกอบรมเยาวชนให้มีความรู้ความสามารถช่วยตนเองได้ รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมอันดีในสังคมให้คงอยู่ตลอดไป จากจุดมุ่งหมายและผลงานของโครงการพัฒนาชุมชนของไทยนี้ จึงเป็นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาดังกล่าว

๖.๓ โครงการ เร่งรัดพัฒนาชนบท

โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทคือโครงการที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อที่จะสนับสนุน การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคงยิ่งขึ้น ประกอบกับโครงการนี้นอกจากจะเป็นโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

๖.๓.๑ จุดมุ่งหมายของโครงการ เร่งรัดพัฒนาชนบท มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญดังนี้

๑. เพื่อให้ประชาชนเกิดความกระตือรือร้น ในการที่จะช่วยตัวเองและเพื่อส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่น
๒. เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนทุกครอบครัว
๓. เพื่อให้ชาวชนบทได้รู้สึกว่า เขามีส่วนร่วมในโครงการ และมีผลประโยชน์ร่วมกันกับรัฐบาล
๔. เพื่อให้ความรู้ทางค่านิยมวิชาการแก่ประชาชนในด้านการพัฒนาต่างๆ
๕. เพื่อเพิ่มพลังความสามารถให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการบริหารงานซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่
๖. เพื่อกระชับความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรกับรัฐบาล
๗. เพื่อสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นรากฐาน ในการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

ลักษณะการดำเนินงานของโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท ได้ดำเนินงานในลักษณะกิจกรรมผสมผสานการก่อสร้างถนนชนบท พัฒนาแหล่งน้ำ ปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน ส่งเสริมอาชีพและอื่นๆ ตามความต้องการของชาวชนบทแต่ละท้องถิ่น งานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นงานที่ต้องทำจากชนบทเข้าหาเมือง งานเร่งรัดพัฒนาเริ่มเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๓ ยกฐานะคณะกรรมการวางแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทเริ่ม ขึ้นเป็นคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท มีหน้าที่ประสานงานในทศวรรษวางแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบททุกด้าน ในเขตอันตรายที่ห่างไกลทุรกันดารในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และให้มีแผนการปฏิบัติระยะยาวในการก่อสร้างฐานะทางเศรษฐกิจสังคมของชาวชนบทให้ดีขึ้น

เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ กรมการปกครองร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ โดยมีคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและอำนวยความสะดวกประสานงาน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นศูนย์ปฏิบัติงานในสนามจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามแผนงานของโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นวิธีหนึ่งที่จะนำผลการพัฒนาของชาติไปให้ถึงประชาชนในหมู่บ้านและตำบล โดยผ่านหน่วยงานส่วนท้องถิ่นคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สองทางทั้งนี้คือเพื่อพัฒนาต่อเติมงานพัฒนาระดับชาติให้ไปถึงประชาชนในหมู่บ้านและตำบล และเพื่อสร้างหน่วยงานรวมทั้งพลังความสามารถให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ทั้งการทำแผนและการดำเนินงานพัฒนาควบคู่กันไป

๒.๓.๒ หน้าที่หลักของโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท มีดังนี้

๑. ปักอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๒. ประมวลสรุปความต้องการและแผนพัฒนาชนบทของประชาชน แต่ละท้องถิ่นเพื่อจัดให้เหมาะสม

๓. จัดหาและจัดส่งเงิน เครื่องมือ เครื่องใช้ ให้แก่องค์การบริหารส่วน

จังหวัด

๔. ช่วยเหลือแนะนำ สนับสนุนทางวิทยากรทุกด้าน ตลอดจนเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของโครงการ เร่งรัดพัฒนาชนบทให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕. ประสานงานกับหน่วยราชการต่างๆ ในการช่วยเหลือประชาชนในชนบท รวมตลอดถึงการนำเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ในท้องถิ่นให้ร่วมงาน

๖. เป็นศูนย์รวมขอความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ และสถาบัน นานาชาติ เช่น ธนาคารพัฒนา เอเชีย

๗. พิจารณาริเริ่มกิจกรรมที่จำเป็นในการพัฒนาชนบทให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ตาม ความจำเป็นของสภาพและสถานการณ์ในท้องถิ่น

๘. รับนโยบายจากคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ไปดำเนินการร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๙. ติดตามดูแลสนับสนุน ประเมินผลและรายงานผลปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ที่ได้กำหนดร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

ฉะนั้นโครงการนี้จึง เป็นโครงการที่สนับสนุน การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทให้ประโยชน์มากต่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าโครงการนี้ได้มีการสำรวจทางด้านการเศรษฐกิจ ของประชาชนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งปรากฏว่าประชาชนมีรายได้เฉลี่ยน้อยมาก ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนการครองชีพอยู่ในระดับต่ำ โครงการนี้จึงได้รื้อกระกับการครองชีพของประชาชนให้ดีขึ้น จึงจัดให้มีการพัฒนาหลายด้านเช่นให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่นในด้านต่างๆ และโครงการนี้ยังสนับสนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการร่วมกับโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้นโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทจึงเป็นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังปีพ.ศ. ๒๕๐๐

๖.๔ โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น

โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นคือโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุเป้าหมาย

ที่วางไว้

๖.๔.๑ จุดมุ่งหมายของโครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น มีดังนี้

๑. เพื่อฝึกอบรมราษฎรในเขตพัฒนาใหม่คุณสมบัติเป็นผู้นำ

๒. เพื่อให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลมีความรู้ ตามหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

๓. เพื่อให้ผู้นำได้นำความรู้ที่ได้รับไปชักจูงแนะนำชาวบ้าน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของรัฐบาลด้วยความมั่นใจ แทนที่จะรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว

ด้วยจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ กรมการพัฒนาชุมชนจึงจัดตั้งโครงการขึ้น โดยให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านขึ้นทุกหมู่บ้าน และมีสมาชิกประกอบด้วยผู้นำซึ่งชาวบ้านเลือกตั้งขึ้น มีหน้าที่ประชุมปรึกษาและตกลงกันว่าจะพัฒนากิจกรรมใด และวางโครงการกันขึ้น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านนี้นับได้ว่าเป็นสถาบันการฝึกสอนและปฏิบัติ การทำงานแบบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางซึ่งไม่เคยมีมาก่อน

ลักษณะของโครงการนี้ครอบคลุมไปทั่วทุกจังหวัด และทุกสาขาอำเภอ ซึ่งขณะนั้นผู้นำท้องถิ่นต้องได้รับการอบรมประมาณ ๔๑๐๐๐ คน กรมการพัฒนาชุมชนได้ดำเนินการไปแล้ว ๒๕ จังหวัด ๕๐๐ อำเภอ ๒ ถึง ๔๑๕ ตำบลและ ๕๔๓๓ หมู่บ้าน รวมจำนวนผู้ที่ได้รับการอบรม ๒๔,๒๓๓ คน^๒

โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นเป็นโครงการที่สนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าโครงการนี้วัตถุประสงค์ที่จะอบรมบุคคลในท้องถิ่น ให้เป็นผู้นำของท้องถิ่น โดยให้ผู้ที่ได้รับการอบรมมีความรู้ความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

— “สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท “งานเร่งรัดพัฒนาชนบท” พัฒนาชนบท ๓: ๑-๒๐
มีนาคม ๒๕๐๕

— “กระทรวงมหาดไทย คำสั่งที่ ๐๔๐๓/๒๕๐๕ เรื่องงานพัฒนาชุมชน ลงวันที่ ๒๐
กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕

โครงการนี้มีผลมาจกโครงการที่เลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง จึงเป็นการฝึกชาวบ้านให้รู้จักสิทธิในการเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้นจึงสามารถนำวิธีการเลือกตั้งไปใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โครงการนี้ได้ขยายตัวออกไปรวดเร็วถึง ๔๔๓ หมู่บ้าน ฉะนั้นโครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นจึงเป็นผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะหลังปีพ.ศ. ๒๕๐๐

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลสะท้อนต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านการเมืองและการปกครอง ผลสะท้อนทางด้านการเมืองสามารถชี้ได้ว่า ประชาชนสนใจเรื่องการปกครองในระบบประชาธิปไตยเพียงไร โดยดูจากจำนวนประชาชนที่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งซึ่งไม่ถึงร้อยละ ๕๐ แสดงว่าการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ผลเท่าที่ควร หากการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลแล้ว ประชาชนคงจะใช้สิทธิทางการเมืองมากกว่าจำนวนดังกล่าว ส่วนผลสะท้อนทางด้านการปกครองแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยได้มีการปกครองเป็นระบอบแบบแผนดีขึ้นกว่าเดิม โดยการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนๆ ไม่ปะปนกันเหมือนแต่ก่อน ซึ่งเป็นแบบอย่างมาจนถึงปัจจุบันนี้ได้เป็นอย่างดี

นอกจากนั้นผลสะท้อนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้สะท้อนให้เห็นถึงการก่อให้เกิดโครงการต่างๆ มากมายหลัง พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา เช่นโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท และโครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น เป็นต้น โครงการเหล่านี้จะสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มั่นคงยิ่งขึ้น ให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้วางเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อตั้งโครงการต่างๆ เหล่านี้ มักจะมีจุดมุ่งหมายที่จะพยายามช่วยเหลือประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตย ตลอดจนการมีชีวิตอยู่อย่างมีความสุขได้มากเท่าที่จะมากได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลมีจุดประสงค์สำคัญคือ ให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย

สรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับการพัฒนาอย่างมีแบบแผน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะให้ประชาชน ได้ฝึกฝนการปกครองตนเอง และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน ตามแบบการปกครองของประเทศในยุโรป โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นก่อนเป็นแห่งแรก และสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นอีกแห่งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ และ พ.ศ. ๒๔๔๔ ตามลำดับ ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลมณฑลขึ้นเป็นกฎหมายทั่วประเทศในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ และได้บังคับใช้เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาลปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้นแทนพระราชบัญญัติสุขาภิบาลที่มณฑลขึ้นเป็นเทศบาล

การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ คณะราษฎรมุ่งหวังที่จะสถาปนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้นในประเทศไทย จึงได้ตราพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาลปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ให้อำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินงานเทศบาลอย่างกว้างขวาง โดยมีเหตุผลทางการเมืองแอบแฝงอยู่ กล่าวคือผู้มีอำนาจทางการเมืองมุ่งหวังที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นทางการเมือง จึงจัดให้มีการกระจายอำนาจเพื่อเรียกกองคะแนนนิยมจากประชาชน อันเป็นพื้นฐานความก้าวหน้าไปสู่อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง แต่ประชาชนสมัยนั้นยังขาดความรู้ความเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายการจัดระเบียบเทศบาลอีกหลายครั้งโดยให้มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้หยุดชะงักเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี รัฐบาลจึงได้ริเริ่มสุขาภิบาลอีก โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย และในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ โดยรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นกระจายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง และให้ประชาชนทุกจังหวัดเข้าใจการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ต่อมาอีกหนึ่งปีรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลปี พ.ศ. ๒๔๔๕

ขึ้น เพื่อให้เป็นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นลักษณะการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานเล็กที่สุด โดยรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้ราษฎรทุกคนทั่วประเทศรู้จัก และเข้าใจการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นปัญหาอันเกิดจากการที่ประชาชนไม่สนใจที่จะปกครองตนเอง หรือไม่มีความสนใจในกิจการของการปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ราชการส่วนกลางมีส่วนบังคับบัญชาการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนการปกครองส่วนภูมิภาค การปฏิบัติงานของการปกครองส่วนภูมิภาคกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปะปนกัน ซึ่งประชาชนแยกไม่ออกว่างานอะไร เป็นงานของการปกครองส่วนภูมิภาค และงานชนิดใดเป็นผลงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลสะท้อนของการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ชัดเจนในด้านการเมืองคือในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๖-๒๕๐๐ เป็นต้นมา ประชาชนใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่ถึงร้อยละ ๕๐ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจถึงวิธีการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เพราะหากประชาชนเข้าใจการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอแล้ว ประชาชนจะคงใช้สิทธิออกเสียงเป็นจำนวนมาก และมีผลสะท้อนทางด้านการปกครองคือ ก่อให้เกิดการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็นสามส่วนคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ออกจากกันโดยเด็ดขาด และผลสะท้อนที่ตามมาในระยะหลังนี้ พ.ศ. ๒๕๐๐ คือทำให้เกิดโครงการต่างๆ เช่น โครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โครงการพัฒนาชุมชนของไทย โครงการพัฒนาผู้นำท้องถิ่น โครงการเหล่านี้ดำเนินการสนับสนุนการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ผลดียิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการปกครองตนเองได้เป็นอย่างดี

วิจารณ์และเสนอแนะ

การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง พ.ศ. ๒๔๙๕-๒๕๐๐ ประสบปัญหาที่สำคัญ

ตามประการ ประการแรกเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลาง ควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยไม่เปิดโอกาสให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบริหารงานอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนกลางได้แต่งตั้งข้าราชการ ควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นแต่งตั้งปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือแต่งตั้งนายอำเภอเข้ามาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการดูชาภิบาลเป็นต้น ฉะนั้นข้าราชการส่วนกลางจึงเป็นหัวหน้าควบคุมการบริหารงาน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน นอกจากนั้นราชการส่วนกลางยังได้ควบคุมการหารายได้ และการใช้จ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด รวมทั้งราชการส่วนกลางมีอำนาจปลดสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่ง และสามารถยุบสภาท้องถิ่นได้ ฉะนั้นราชการส่วนกลางจะเป็นผู้สั่งงานและออกคำสั่งแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตาม ผลที่ตามมาทำให้การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ดังนั้นการแก้ไขคือต้องพยายามขจัดข้าราชการส่วนกลาง ที่เข้ามาควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ลดน้อยลงหรือให้หมดไป เช่นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งจากปลัดจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางหรือประธานคณะกรรมการดูชาภิบาลแต่งตั้งจากนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางเช่นกัน ฉะนั้นทั้งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประธานคณะกรรมการดูชาภิบาล ควรให้มีการเลือกตั้งโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆเป็นผู้เลือกบุคคลที่เหมาะสมขึ้นดำรงตำแหน่ง นอกจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังมีตำแหน่งย่อยอีกเช่นตำแหน่งเสมียน ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะได้มีการบรรจุพนักงานเป็นของตนเอง เพื่อองค์การจะได้บริหารงานได้คล่องตัวมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

ประการที่สองเป็นปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนท้องถิ่น ยังขาดการประสานงานที่ดี มีลักษณะการดำเนินงานต่างคนต่างทำเช่นนายอำเภอรับคำสั่งจากราชการส่วนกลางให้ทองที่ของตนรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนจัดให้มีสาธารณูปโภคต่างๆไว้สำหรับบริการประชาชน ขณะเดียวกันอำเภอนั้นมีเทศบาลหรือสุขาภิบาลตั้งอยู่ ซึ่งไม่ได้ทำงานประสานงานกัน ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประหยัด ปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ นอกจาก

ที่กล่าวมาแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางครั้งมีกิจการบางประเภทเป็นขนาดใหญ่ มีแผนการดำเนินงานอย่างกว้างขวางครอบคลุมตลอดทั้งชุมชน จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากราชการส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการขนาดใหญ่เช่นโครงการวางผังเมือง โครงการแก้ปัญหาการจราจร ดังนั้นจึงควรแก้ไขทางรัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการอบรมร่วมกันระหว่างข้าราชการส่วนกลางกับพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องความร่วมมือในการประสานงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน เพื่อให้การดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับความร่วมมือจากราชการส่วนกลางดียิ่งขึ้น ทั้งนี้การอบรมในระดับจังหวัดควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการจัดการอบรม ส่วนในระดับอำเภอควรให้นายอำเภอเป็นประธานในการจัดการอบรม จากการอบรมร่วมกันระหว่างข้าราชการทั้งตนเอง จะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับพนักงานส่วนท้องถิ่นดีขึ้น

ประการที่สามเป็นปัญหาเกี่ยวกับพนักงานส่วนท้องถิ่น คือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับสวัสดิการต่ำกว่าพนักงานส่วนกลาง ซึ่งทำให้การทำงานของพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ ผลที่ตามมาพนักงานส่วนท้องถิ่นเกิดความน้อยใจในสภาพของตนเอง ควรแก้ไขคือรัฐบาลควรจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ทัดเทียมกับข้าราชการส่วนกลาง เช่นสร้างบ้านพัก ให้ค่าเดินทางในการขนย้าย จ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ให้เงินพิเศษทำงานนอกเวลาเป็นต้น นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังต้องให้ความสำคัญ ของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้เท่าเทียมกับข้าราชการส่วนกลางอีกด้วย โดยการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้กฎหมายและระเบียบอันเดียวกันกับข้าราชการส่วนกลาง เช่นปัจจุบันข้าราชการส่วนกลางใช้ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลควรให้พนักงานส่วนท้องถิ่นใช้ด้วย ผลที่ตามมาจะทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นมีขวัญกำลังใจในการทำงานรับใช้ประเทศ ทำให้การทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้ามากขึ้น

บรรณานุกรม

กิตติ ประทุมแก้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย อักษรสัมพันธ์การพิมพ์

๒๕๑๒, ๓๐๘ หน้า

การต่างประเทศและแกล่งข้าว, กอง กรมตำรวจ ราชการพลเรือนและเทศบาลอังกฤษ

บัญชาการพิมพ์ ๒๔๙๙, ๑๓๐ หน้า

เกียรติชัย พงษ์พานิชย์ "การปฏิวัติ พ.ศ.๒๔๙๕" สัปดาห์การเมือง ๑:๙-๕ กุมภาพันธ์

๒๕๑๔

ถึกฤทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว. "การเทศบาลในสายตาประชาชน" ในการประชุมนายกเทศ-

มนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๓ พ.ศ.๒๕๐๒ ณ ศาลา

สันติธรรม ๑-๑๐ เมษายน ๒๕๐๒ อักษรสำเนา

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร ,เอกสารรัชกาลที่๕ ม.๑๒/๑ สุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม

เมืองสมุทรสาคร ๑๒ พฤษภาคม ร.ศ. ๑๒๗

จดหมายเหต - กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๕ ม.๑๒/๒ การจัดกาสุขา-

ภิบาลที่บ้านตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ๑๐ สิงหาคม ร.ศ.๑๒๔

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๕ ม.๑๒/๓ พระราชบัญญัติการจัดการ

สุขาภิบาลหัวเมือง ๔ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๕ ม.๑๒/๖ ความเห็นที่จะจัดการสุขา-

ภิบาลหัวเมือง ๒๗ มกราคม ร.ศ.๑๒๔

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๖ ม.๑๒/๒ ยกฐานะสุขาภิบาลตำบลท่า

ฉลอมเป็นสุขาภิบาลเมืองท่าฉลอม ๕ ธันวาคม ๒๔๕๕

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๖ ม.๑๒/๔ ประกาศแก่พระราชบัญญัติ

จัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๔

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๗ ม.๗/๑ การจัดการประชากร

๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๑

จดหมายเหต, กอง กรมศิลปากร เอกสารรัชกาลที่๗ ม.๗/๒ การเทศบาล

๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๔

ชาญ จารุวัฒน์ "การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย" เทศบาล ๑:๒-๓ กุมภาพันธ์

๒๔๕๕

ชูป กาญจนประกร ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ
ส่วนท้องถิ่น โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๑, ๓๖๖ หน้า

ชูสง่า ฤทธิประศาสน์ ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของไทย โรงพิมพ์ส่วน
ท้องถิ่น ๒๕๑๕, ๓๑๕ หน้า

ชวนาญ ยุวบูรณ์ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของไทย โรงพิมพ์วิบูลกิจ ๒๕๔๓,
๓๖๔ หน้า

หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการปกครองของไทย
ปริทัศน์นิพนธ์ ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๖, ๓๔๖ หน้า

"การเทศบาลไทยย เทศบาล ๑:๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔

ถนนอม อานามวิวัฒน์และคณะอื่นๆ ประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยา "ม.ป.ท." ๒๕๑๔, ๓๓๗
หน้า

จวิฬ ชานีมิตร การปรับปรุงการเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๑,
๓๐๑ หน้า

ธรรมกามภ โกวาทิ ประวัติมหาดไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๐, ๓๒๔ หน้า

"ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗" ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม ๓๖ ตอนที่ ๖ ลงวันที่ ๕ มกราคม ร.ศ.๑๒๗

ประธาน กองทฤษฎีศึกษากร บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร ปริทัศน์นิพนธ์
ร.ม. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๕, ๒๔๖ หน้า

ประมวล รุจินเสรี ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อเทศบาลกรุงเทพฯ ปริทัศน์นิพนธ์ ร.ม.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๕, ๑๑๔ หน้า

ประยูร กาญจนกุล กฎหมายการปกครอง โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๐,
๓-๖ หน้า

ประสิทธิ์ โกมลนาลัย "โครงการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล" เทศบาล ๕๐:๒๔
สิงหาคม ๒๕๔๔

"ประวัติเทศบาล" เทศบาล ๑:๕๑ มกราคม ๒๕๔๕

- "พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖" ประชุมกฎหมายประจำศก เล่มที่ ๖
ตอนที่ ๓๔ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ร.ศ.๑๑๖
- "พระราชบัญญัติการจัดตั้งสุขาภิบาลหาดลอม ร.ศ.๑๒๔" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๒
ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ร.ศ.๑๒๔
- "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๕ ตอนที่
๒ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ร.ศ.๑๒๗
- "พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๓" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๐ ตอนที่ ๑๑
ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๔๕๓
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๐
หน้า ๓๕๒ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๗๒
- "พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๑ ตอนที่
๑๒ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๔๗๒
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๒" รายงานการประชุม
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๔ สมัยสามัญ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๔๗๒
- "พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.๒๔๘๑" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๖ ตอนที่ ๗๒ ลง
วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๑
- "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๖
ตอนที่ ๕๖ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๒
- "พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๘๒" ราชกิจจานุเบกษา
เล่มที่ ๖๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๘๒
- "พระราชบัญญัติระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๒" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๐
ตอนที่ ๔๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๔๘๒
- "พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๔" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๓
ตอนที่ ๔๓ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๔
- "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๘๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๕

ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๔๕

"พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๕" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๒๕ ตอนที่ ๒๓ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๔๕

"พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๔๖" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๖

"พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.๒๔๔๗" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๑ ตอนที่ ๑๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๔๗

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๔๘" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๒ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๔๔๘

"พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๘" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๒ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๘

"พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๔๘" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๒ ตอนที่ ๔๘ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๔๘

"พระราชบัญญัติการจัดบำรุงสถานที่ขายทะเลตะวันตก พ.ศ.๒๔๔๘" รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๙ สมัยวิสามัญ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๘

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๔๙" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๓ ตอนที่ ๑๖ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๙

"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๔๙" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐

"พระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๔๙" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๔ ตอนที่ ๑๒ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๐

มหาดไทย, กระทรวง การเทศาภิบาล พิมพ์แจกในงานฌาปนกิจศพนายจำลอง สวัสดิ์-ชูโต ๑๒ มิถุนายน ๒๕๐๕ โรงพิมพ์พระนคร ๒๕๐๕, ๖๔ หน้า

มหาดไทย, กระทรวง "โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน" เทศาภิบาล ๕๑:๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๔๕

- มหาดไทย,กระทรวง คำสั่งที่ ๑๐๘๓๔/๒๔๔๔ เรื่องการค้าเงินงานสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรก ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๔๔๔
- มหาดไทย,กระทรวง คำสั่งที่ ๒๓๕๓/ ๒๔๔๔ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๔๔
- มหาดไทย,กระทรวง คำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๔๔ เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๔๔
- มหาดไทย,กระทรวง คำสั่งที่ ๒๑๕๐๘/๒๕๐๐ เรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณสุขาภิบาล ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๐
- มหาดไทย,กระทรวง คำสั่งที่ ๑๔๓๒๘/๒๕๐๔ เรื่องข้าราชการกระทำผิดวินัย ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๐๔
- มหาดไทย,กระทรวง ประมวลพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๓, ๓๒๑ หน้า
- มหาดไทย,กระทรวง ระเบียบการปกครองว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.๒๕๐๐ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๐๐, ๓๑๑ หน้า
- มหาดไทย,กระทรวง รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล๑๑๔แห่ง โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๑, ๔๑๒ หน้า
- มหาดไทย,กระทรวง รายงานกิจการเทศบาลประจำปี พ.ศ.๒๔๔๑ โรงพิมพ์จุลคม ๒๔๔๑, ๓๔๒ หน้า
- มโหฬาร,พระยา "ข้ออภิปรายร่วม" ในบทความเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๐๐, ๘๔ หน้า
- มาลัย หุวะนันท "การปกครองเปรียบเทียบ" เทศาภิบาล ๕๐:๑๒ มิถุนายน ๒๔๔๔
"ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในประเทศสแกนดิเนเวีย" เทศาภิบาล ๕๐:๓-๔ สิงหาคม ๒๔๔๔
- วรภักดิ์พิบูลย์,พระ กฎหมายการปกครองท้องถิ่น อักษรสารการพิมพ์ ๒๕๐๐, ๒๐๓ หน้า
- ศักดิ์ ฉาสุณนิรันดร์,ค.ร. การปกครองของไทย โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี ๒๕๑๔,

๔๐๘ หน้า

สนิท วิไลจิตร์ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจว่าด้วยเทศบาลและสุขาภิบาล โรง

พิมพ์กฤษฎภรณ์ ๒๕๐๐, ๔๒๐ หน้า

สว่าง ลานเหลือ ๓๓ปีแห่งการขีวติ อรุณการพิมพ์ ๒๕๑๔, ๓๒๓ หน้า

สะอาก ศิริพันธ์ "การสุขาภิบาลตามกฎหมายใหม่" เทศาภิบาล ๔๓:๓๕-๓๗ พฤศจิกายน.

๒๔๔๔

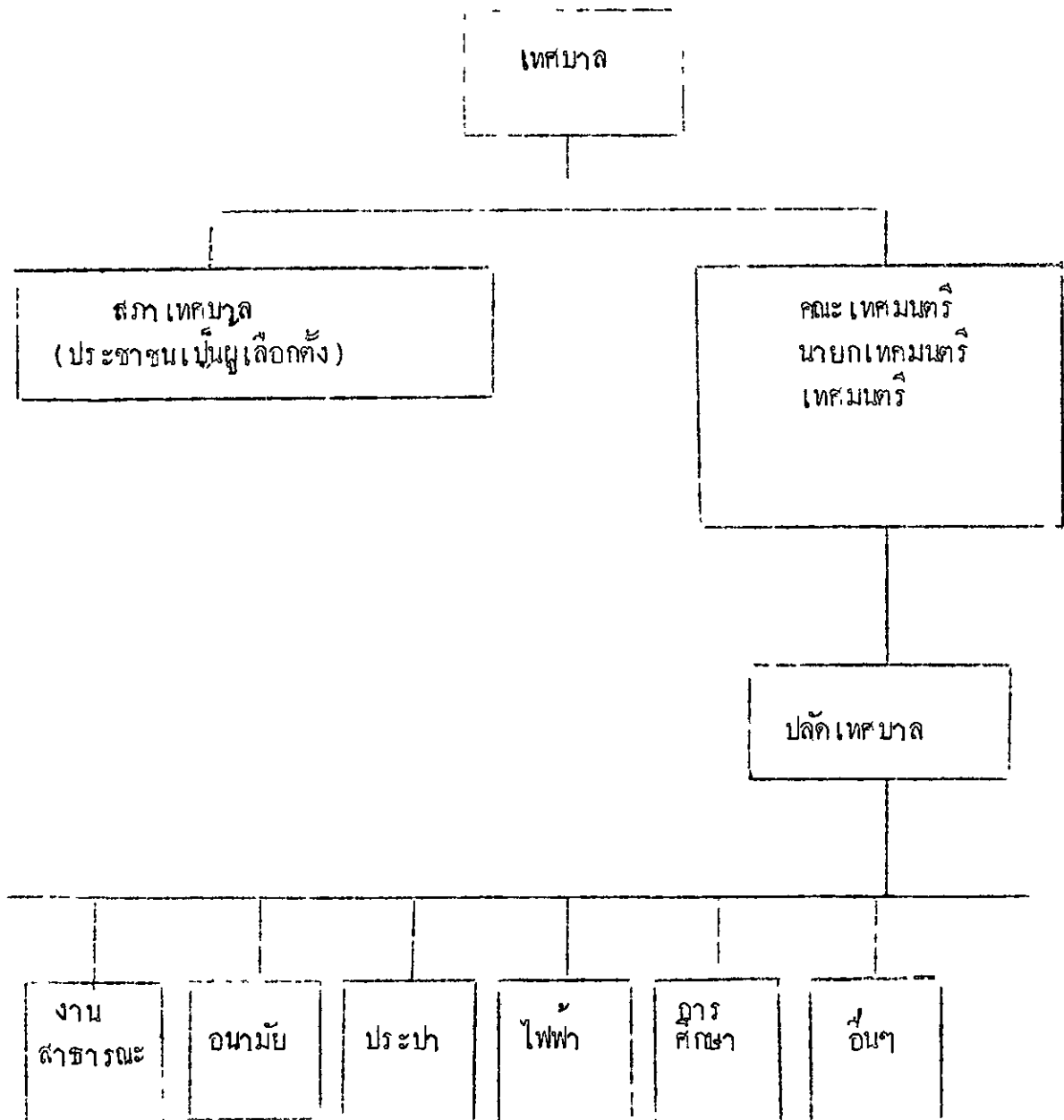
Alderfer, F. Harold. American Local Government and Administration
Newyork, Macmillan, 1956. 442p.

Chapman, Brain. Introduction to Franch Local Government. London,
George allen & Unwin, 1953. 682p.

រាជធានី

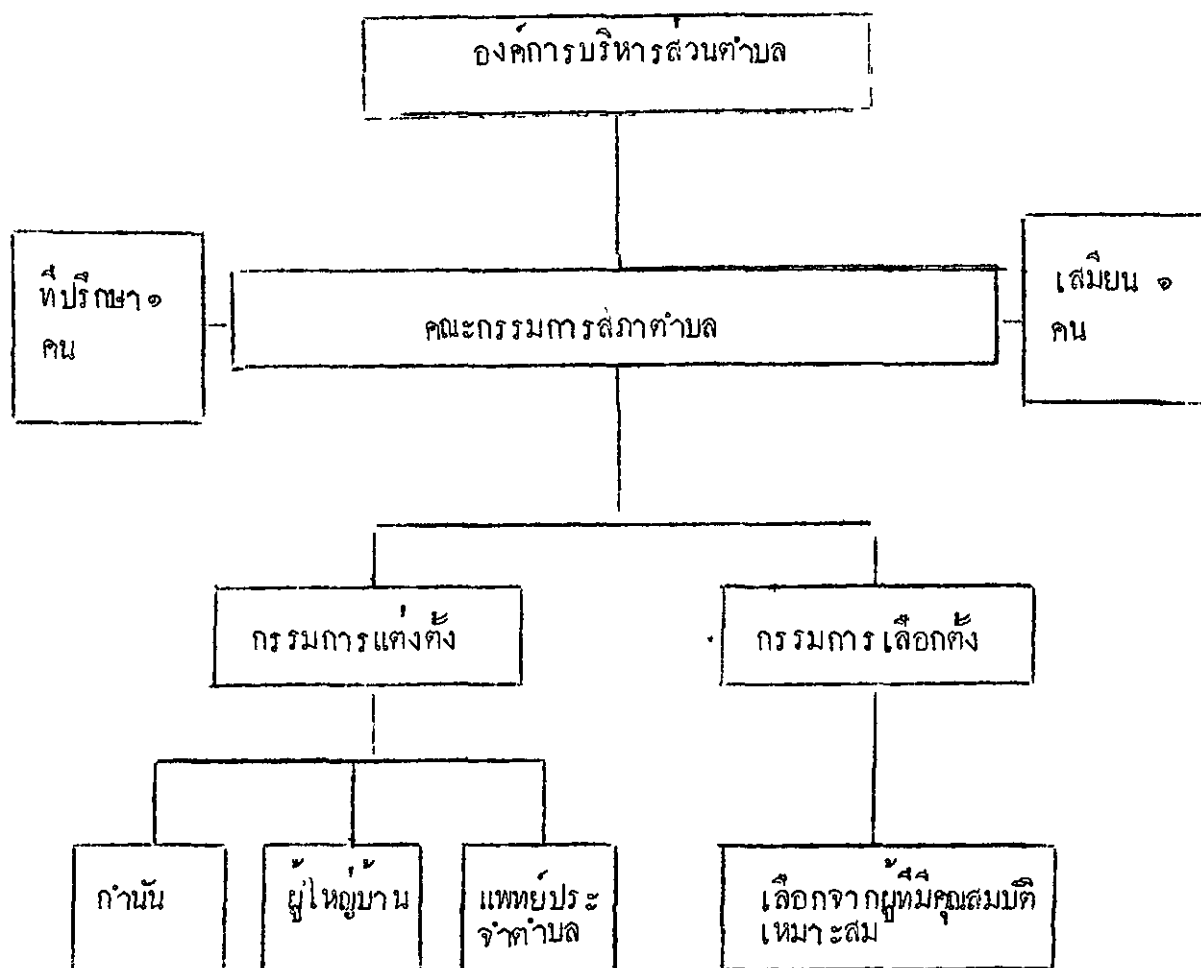
ภาคผนวก ก.

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาล



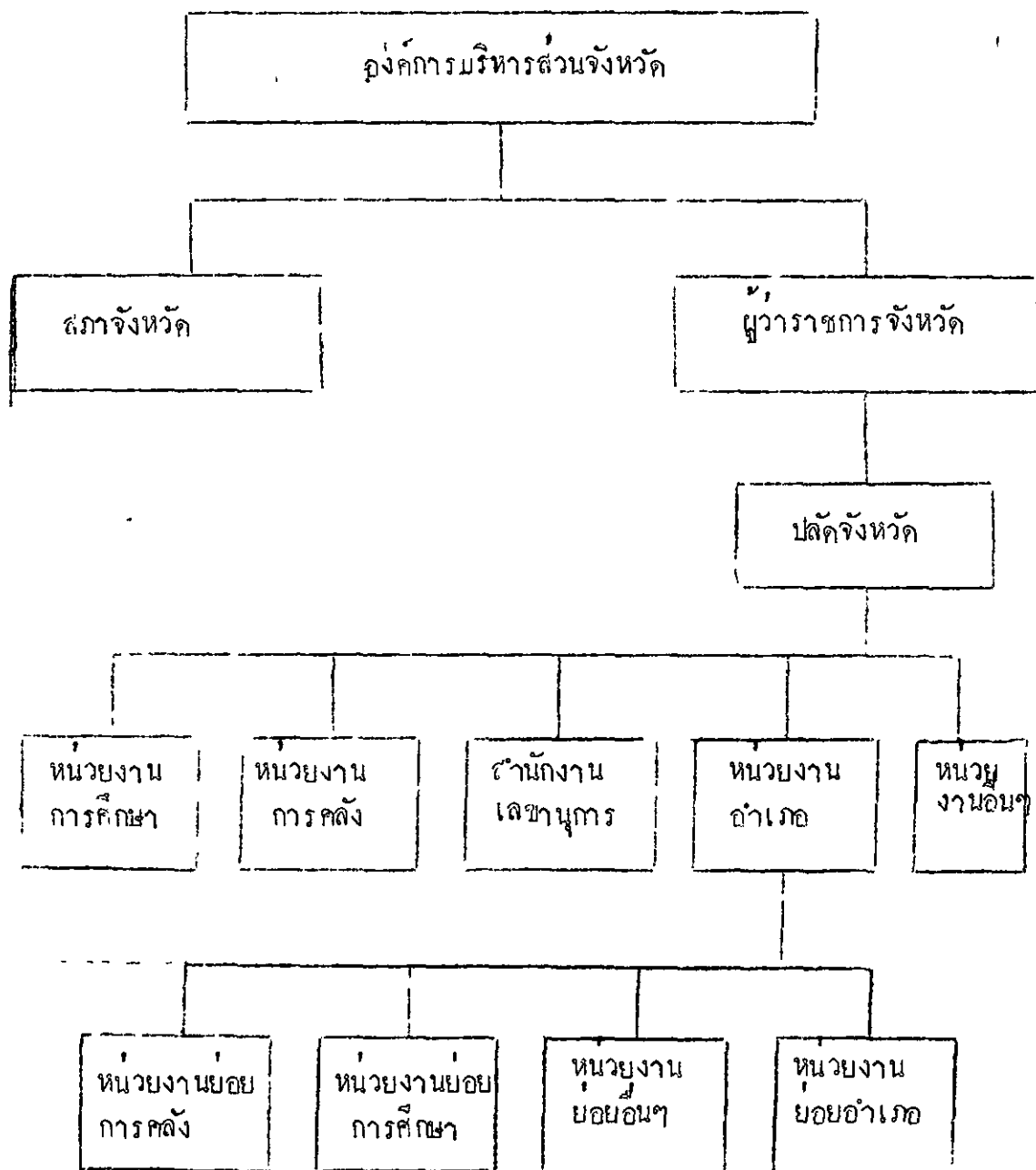
ภาคผนวก ข.

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



ภาคผนวก ก.

โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ภาคผนวก ง.
โครงสร้างการบริหารงานสุขาภิบาล

