

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในบทนี้จะเป็นการกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเริ่มต้นด้วยการอธิบายถึงหลักการจักระ เบียบบริหารราชการแผ่นดินว่ามีหลักการ กว้าง ๆ อย่างไม่บางและการปกครองท้องถิ่นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจักระ เบียบบริหาร กังกล่าวอย่างไร จากนั้นจะเป็นการอธิบายถึง การปกครองท้องถิ่นโดยละเอียด ทั้งในเรื่องของความหมาย หลักการ และวัตถุประสงค์ นอกจากนี้จะเป็นการกล่าวถึง ประวัติความเป็นมาของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเน้นอธิบายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล สำหรับในส่วนสุดท้ายของบทจะเป็นการอธิบายถึง โครงสร้างและกระบวนการบริหารของเทศบาลที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันว่ามีสภาพที่สอดคล้อง กับหลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งสภาพการณ์ ของการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ปรากฏดังกล่าวนี้ย่อมจะเป็นเครื่องชี้หรืออธิบาย ความสำนึกของข้าราชการและประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ได้ไม่มากนักอบ ว่าข้าราชการและประชาชนไทยให้ความสำคัญกับการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไร

หลักการจักระ เบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สิ่งแรกที่น่าจะต้องกล่าวถึงในเบื้องต้นสำหรับการศึกษา "การปกครองท้องถิ่น" ก็คือคำว่า "การบริหารราชการ" ซึ่งถือกันว่าควรจะหมายถึงการจักดำเนินการให้เป็นผล สำเร็จแก่สาธารณะ เป็นการดำเนินงานให้สำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้ บริการหรือความสงบสุขแก่ประชาชน วุคโรว์ วิลสัน ให้คำอธิบายการบริหารราชการ ไว้ว่า เป็นการปฏิบัติหรือเป็นธุรกิจของรัฐบาล เพราะมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ธุรกิจ

สาธารณะสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับรสนิยมและความปรารถนาของประชาชนมากที่สุด และโดยการบริหารงานนี้เองที่ทำให้รัฐบาลสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคมที่สถาบันเอกชนไม่อาจดำเนินการได้^๑ ซึ่งในการบริหารหรือการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะดังกล่าวนี้โดยทั่วไปอาจจำแนกได้ตามลักษณะหรือหลักการออกเป็น ๓ ลักษณะดังนี้

๑. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยมอบอำนาจปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่กระทรวง ทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของรัฐ กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยพนักงานซึ่งเป็นผู้แทนราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองและรักษาไว้ซึ่งเอกภาพในการปกครองของรัฐ^๒ การรวมอำนาจดังกล่าวนี้อาจจำแนกคุณลักษณะได้ดังนี้^๓

^๑ Marshall E. Dimocke, Public Administration (3 rd ed.; New York : Holt Rhenhart and Winston Inc., 1964), pp. 3-4.

อ้างใน กระทบด ทองธรรมชาติ, การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๑), หน้า ๒๒๖.

^๒ ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๙๑), เล่ม ๑, หน้า ๑๓๗-๒๐๑.

^๓ สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๔๓.

๑.๑ รวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นแก่ส่วนกลาง เพื่อให้การ
ดำเนินการบังคับบัญชา เป็นไปโดยสิทธิ์ขาดและทันทางที่ในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับ
เป็นการให้อำนาจราชการบริหารส่วนกลางในการรักษาความสงบภายในให้โดยเด็ด

๑.๒ รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ที่สำคัญคือแก่อำนาจ
ในด้านการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล และด้านควบคุมการบริหาร

๑.๓ ลำดับชั้นการบังคับบัญชา หลักสำคัญการรวมอำนาจอยู่ที่การติดต่อ
สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีระเบียบ
วินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องมีความรับผิดชอบในราชการที่อยู่
อยู่ใต้อำนาจปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

๒. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ในระยะที่
ประเทศมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นทุกวิถีทางเช่นปัจจุบันนี้ การรวมอำนาจปกครองจะเป็น
อุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของความล่าช้า เพราะระเบียบแบบแผน
ต่าง ๆ กำหนดให้ส่วนกลางเท่านั้นที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยสั่งการได้ ต้องรอการสั่งการ
จากเบื้องบน อุปสรรคอีกประการหนึ่งคือแก่ ปริมาณของงานหรือบริการต่าง ๆ ที่
รัฐบาลจะต้องบริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้การปกครองแบบรวมอำนาจ
ไว้ส่วนกลางไม่อาจจะให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นผลดี จึงได้มีการ
นำหลักการแบ่งอำนาจปกครองมาใช้ โดยการมอบอำนาจในการวินิจฉัยและบริหาร
ราชการบางลักษณะให้แก่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค
ก็คือตัวแทนของรัฐบาลกลางซึ่งรัฐบาลกลางได้ส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ
ทั่วประเทศ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง
และมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย ดังนั้น
จึงอาจพิจารณาได้ว่าหลักการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาคนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการ
รวมอำนาจปกครอง ๑

๓. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการ สาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ^๑

๓.๑ มีองค์กรเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ หมายถึงจะต้องเป็นองค์กร นิติบุคคลที่แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์กร เหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อ การปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

๓.๒ องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy) หรือกำหนดนโยบายของตัวเองพอสมควร กล่าวคือ อำนาจอิสระดังกล่าวจะต้องมีไม่มาก เกินไป จนอาจทำให้เกิดความกระทบกระทั่งเื้อนต่อเอกภาพและอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ

๓.๓ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตัวเองอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เช่น อาจจะเข้าร่วมในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรท้องถิ่น สนใจเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะเทศมนตรี หรืออาจถึงขนาดสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนใน องค์กรท้องถิ่นก็ได้

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทวันพัฒนาพิช, ๒๕๒๓), หน้า ๕.

การกระจายอำนาจมีอยู่ ๒ ความหมาย คือ ^๑

๑. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การกระจายอำนาจตามความหมายนี้ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๒. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้ความอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น ๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ

จากหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ประเทศต่าง ๆ มักนำไปใช้ผสมกันไปทั้งหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ จะใช้หลักการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมไม่ได้ เพราะหากรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียวก็จะไม่เกิดผลดีในการปกครอง เนื่องจากการที่ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการบริหารเลยแม้แต่น้อย รัฐบาลก็จะไม่อาจบริหารงานได้ตรงตามเป้าหมายนัก แต่หากจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเลย ก็ย่อมจะเป็นการทำลายเอกภาพของรัฐไป สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการของไทยซึ่งได้แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ^๒ ลักษณะดังกล่าวก็เป็นการนำหลักการจัดระเบียบบริหารดังกล่าว

^๑ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๘. และ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๕.

^๒ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕.

มาใช้ประกอบกันไปเช่นกัน โดยใช้หลักการรวมอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจเป็นแนวทางของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

จากการพิจารณาถึงหลักการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าว การปกครองท้องถิ่นย่อมเป็นการจัดระเบียบบริหารในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ตามอาณาเขตอันเป็นหลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่ง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติจัดทำสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย^๑

การจัดการปกครองท้องถิ่นหรือการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ ๒๖๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างหนึ่ง ได้กำหนดให้มีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๔ รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๑๕๑๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๕ เสีย หลังจากนั้นในปี ๒๕๑๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และนอกจากนั้นเมื่อปี ๒๕๒๑ ได้มีการจัดตั้งเมืองพัทยาขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกรูปแบบหนึ่งตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑^๑ สรุปแล้วการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันจึงมีอยู่ด้วยกัน ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ความหมาย หลักการและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้กล่าวถึงกันไว้มากมาย แต่ละความหมายมักจะมีหลักการที่สำคัญไม่แตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

วิลเลียม เอ. รอมสัน (William A. Robson) ให้นิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ว่า หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมีชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ^๒

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) กล่าวว่า "องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากร

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๙๕.

^๒ William A. Robson, "Local Government," Encyclopedia of Social Science, Volx (1953), p.574.

คามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"^๑

ดาเนียล วิท (Danial Wit) ได้ให้นิยาม "การปกครองท้องถิ่น" หมายความว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ความแนวความคิดที่ว่า ให้อำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็น รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน^๒

คำรัง ลัทธพิพัฒน์ นักการเมืองและนักบริหารของไทยคนหนึ่ง ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (Political Subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไป ตามพื้นที่ของประเทศซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น^๓

^๑ William V. Holloway, State and Local Government in The United State (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p.398.

^๒ Danial Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961), pp.1-2.

^๓ คำรัง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, อมร รักษาสัจย์ และ ชัยดิยา กรรณสูต, บรรณาธิการ (พระนคร : โรงพิมพ์สหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๓.

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม^๑

หลักการของการปกครองท้องถิ่น จากคำจำกัดความหรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปและกำหนดเป็นหลักการที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้^๒

๑. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น^๓

๒. การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชนและท้องถิ่นใดสมควรสมควรเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้วภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิด

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, "การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร", วารสารท้องถิ่น ๘ (เมษายน ๒๕๑๓) : ๑๕.

^๒ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๐-๑๒.

^๓ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘" ข้อ ๒๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๕ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) หน้า ๕๓ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕.

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อำนาจนั้นได้แก่อำนาจอธิปไตยซึ่งมีลักษณะ ๔ ประการ คือ
ความเด็ดขาด (Absoluteness) ความถาวร (Permanence) ไร้ขีดทั่วไป
(Universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (Indivisibility)^๑

๓. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนิน
การปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ

๓.๑ สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การ
ปกครองท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น
นั้น ๆ

๓.๒ สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นหน้าที่ของ
องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

๔. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization)
องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกได้เป็น ๒ ฝ่าย
ด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่น
ในรูปแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่าง
กว้างขวาง แล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือความสำนึกของประชาชน
แต่ละคน การเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น
การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การ
ปกครองท้องถิ่น วารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและ
ท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่น หรือว่าบางคนอาจจะ

^๑ รายละเอียดใน จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิสการ แนวทฤษฎี
และประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๒๔๖-๒๔๗.

เข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเล็กก็ได้ อนึ่งการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางนี้มีไ้หมายถึงว่าประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัตินั้นหมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งก็จะเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกันแต่มีลักษณะทางอ้อม

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวความคิดไว้ว่า ในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้นจะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองผสมกันไป โดยการที่จะใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยต่างกันเพียงใดนั้นย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิเช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่จะใช้หลักการกระจายอำนาจแต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจและไม่มีการรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุมเมื่อไม่มีอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ หลักการในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างตนมาผันแปรหรือยืดหยุ่นดังกล่าวนี้เองที่ทำให้ให้นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจ

หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่า เป็นการตีความเพื่อการคงสภาพเดิม
ของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบ
รวมอำนาจหรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของ
ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนตามประเพณีโบราณซึ่งต้องเป็นไปฉันท์
ผู้ปกครองและผู้ใ้ปกครอง (Autocratic Relationship) ^๑

วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น ในเรื่องวัตถุประสงค์หรือ
เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกัน
ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ คือ ^๒

๑. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปแบบ
ระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่
เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่า
จะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร
หรือฝ่ายนิติบัญญัติของการปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่
ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่
อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงขบวนการ
ปกครองตนเองในท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

๑ ราชละเอียดใน Choop Karnjanaprakorn, "Municipal Government
in Thailand as an Institution and Process of Self-Government," p.229;
Dr. Frederick James Horrigan, "Local Government and Administration
in Thailand : A Study of Institutions and Their Cultural Setting,"
อ้างใน ค่างง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," หน้า ๑๔๓-๑๔๔.

^๒ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๓-๑๗.

๒. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง คำบังคับบัญชาจากเบื้องบน ดังนั้น ในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจอิสระตามสมควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง หลักการดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้วยังทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น และเกิดความรู้ลึกซึ้งผูกพันที่จะรวมหาทางแก้ไขปัญหานั้นให้ควย

๓. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีความรวดเร็วมากขึ้นในแง่ของการสนองความต้องการของท้องถิ่นใดตรงเป้าหมายนั้นมีหลักอยู่ว่า ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ของแต่ละท้องถิ่นรัฐบาลกลางย่อมจะไม่สามารถให้บริการหรือแก้ปัญหาแก่ท้องถิ่นนั้น ส่วนในแง่ของการให้บริการไ้รวดเร็วขึ้นนั้น เนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ เข้าใจถึงปัญหา สามารถร่วมมือกันคัดสินปัญหาและดำเนินการไ้ทันทีหรือเกิดความรวดเร็วไ้มากกว่าการดำเนินการโดยผ่านชั้นตอนต่าง ๆ ของระบบราชการหรือรัฐบาลกลาง

๔. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในทั่วโลกมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากขึ้น จำเป็นที่ประชาชนในทุกส่วนของประเทศจะต้องร่วมมือกันคัดสินปัญหาต่าง ๆ ควบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนไ้เพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้เพราะภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยตรงก็มีปริมาณมากมายอยู่แล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว

จากความหมาย หลักการและวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวถึงในข้างต้นนี้ นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสอดคล้องกับหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน หรือเป็นการปกครองที่จะต้อง มีประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเป็นหลักใหญ่ ฉะนั้นหากสามารถพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ เป็นไปตามหลักการอันนี้ได้มากเท่าไรก็ยิ่งจะเป็นการพัฒนาระดับความสำนึกทางการเมือง การปกครองในระดับท้องถิ่นของประชาชนได้มากขึ้นเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นจึง นับเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเอง อันเป็นการฝึกประชาธิปไตยโดยรูปสภาท้องถิ่น ก่อนก้าวไปสู่การปกครองในระดับชาติ

ประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

แนวความคิดในการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยได้ทรงพระราชดำริให้ทดลอง การปกครองในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อน แล้วจึงทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็น ครั้งแรกที่ตำบลทาดลอม อำเภอเมือง สมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ. ๑๒๔) ^๒ พระราชดำริเมื่อครั้งแรกจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น กล่าวกันว่าเนื่องมาจาก

^๑ โมรินทร์ ฟานิชพันธ์, "ท่านไปคิดต่องานกับเทศบาลท่านจะทำอย่างไร," บทความเกี่ยวกับการปกครอง (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๒), หน้า ๘.

^๒ กรมมหาดไทย, "การจัดการสุขาภิบาลตำบลทาดลอม เมืองสมุทรสาคร" เทศาภิบาล, เล่ม ๓ ร.ศ. ๑๒๖, หน้า ๕๔-๖๕ อ่างใน ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๒๑.

พระองค์คงจะทรงเล็งเห็นการณ์ไกลในเรื่องของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกที่เคยรวมอำนาจการปกครองไว้ มีแนวโน้มไปในทางที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นที่จัดการปกครองตนเองมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่พลเมืองของประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นไม่เพียงต้องการระเบียบการปกครองที่ดีเท่านั้น แต่ยังต้องการเสรีภาพในทางการเมืองหรือมีความต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองด้วย นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแดนมลายู ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การท้องถิ่นเป็นผลดี^๑ หลังจากที่สุขาภิบาลได้กำเนิดขึ้นที่กรุงเทพฯ และทาดลอมแล้วก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลด้วยตามที่จะช่วยกันออกเงินเพื่อรักษาความสะอาดตลาดทาดลอมหรือท่าจีนให้หายสกปรกตา เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงได้กราบบังคมทูลถึงนโยบายที่จะรักษาสภาพความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ต่อไป โดยการสถาปนาตลาดทาดลอมให้แก่สุขาภิบาลทาดลอมที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อการดำเนินการตามโครงการสุขาภิบาลทดลองต่อไป จึงเป็นอันว่ากิจการสุขาภิบาลได้กลุ่กำเนิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ทาดลอม เมืองสมุทรสาคร^๒



๑ ชำนาญ บุษบงษ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๒๗.

๒ รายละเอียดใน กระจ่างมหาคไทย, "บันทึกเกี่ยวกับการสุขาภิบาล", พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๔๑-๒๔๓, อ่างใน ประหยัค หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๓๕ และใน "เรื่องจัดการสุขาภิบาล ตำบลทาดลอม เมืองสมุทรสาคร" ฉบับที่ ๑, ร.๗. ม.๗.๕ (๑-๒)/๑, กองจดหมายเหตุแห่งชาติ อ่างใน สนธิ เตะฉานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๑-๒.

สุขาภิบาลที่ทาบลอนนี้ มีคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาลที่นอกจากจะประกอบไปด้วยข้าราชการของจังหวัดแล้ว ยังมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลรวมอยู่ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้ราษฎรได้มีส่วนบริหารงานทางอ้อมอีกชั้นหนึ่งด้วย ผลของการจัดสุขาภิบาลที่ทาบลอนดังกล่าวนี้ว่าได้ก่อประโยชน์แก่ทางราชการและเป็นที่ยอมรับของประชาชนเพื่อขยายการปกครองรูปการบำรุงท้องถิ่นเช่นนี้ให้กว้างขวางออกไปหัวเมืองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และถือกันว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ก็คือสถาบันปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มาของการปกครองรูปเทศบาลในปัจจุบัน^๒ ซึ่งพอจะลำดับวิวัฒนาการได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีการจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรกดังกล่าวตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖^๓ การดำเนินงานของสุขาภิบาลครั้งนั้นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ๔ ประการ คือ "ทำลายขยะมูลฝอย การจับดูแลที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป จัดการห้ามคอกไปในภายหลัง อย่านำให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้ ขนย้ายสิ่งโสโครกและ

^๑ ชำนาญ ยุบบุรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๒๕.

^๒ สนั่น เศษานนท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๑๐.

^๓ กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเกี่ยวกับสุขาภิบาล," พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓), หน้า ๒๓๘.

ราคาของมหาชนไปให้เสีย" อย่างไรก็ตามการดำเนินการของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ไม่มีลักษณะเป็นสุขาภิบาลโดยทั่วไปอย่างที่เข้าใจกัน เพราะราษฎรไม่มีส่วนเข้าดำเนินการเอง การดำเนินงานนั้นคณะข้าราชการส่วนกลางในกระทรวงนครบาลเป็นผู้บริหารงานทั้งสิ้น แต่ก็เป็นแนวทางที่จะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นลำดับไป^๑

หลังจากที่ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ โดยความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาลขึ้นแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงปรารถนาใคร่จะให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไปบ้าง แต่สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในโครงการส่วนนี้ได้ โดยทรงชี้แจงเหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้ไม่เข้าใจและยังไม่เห็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมายรัฐบาลบังคับให้มีขึ้นก็คงจะได้แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ก็ด้วยดีด้วยความพอใจและความยินยอมของราษฎรยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้ร้องขอความคิดเรื่องนี้^๒ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าวของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย จึงยังมีได้จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น

^๑ ชำนาญ บุษบรณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๓๐.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเกี่ยวกับการสุขาภิบาล", พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๔๑.

จนกระทั่งถึงปี ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าให้จัดตั้งสุขาภิบาลทดลองขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร การทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองครั้งนี้เกิดขึ้นหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรับสั่งตีความสกปรกโสโครกของเมืองนครเขื่อนขันธ์ (ปัจจุบันคืออำเภอพระประแดง) ว่าสกปรกตาเหมือนตลาดท่าฉลอม สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ในขณะนั้นรู้สึกร้อนพระทัยมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านให้มีการรักษาความสะอาดถนนในตลาดท่าฉลอมหรือท่าฉลอมให้หายสกปรกโสโครกแล้วก็จะเสื่อมเสียชื่อเสียงตั้งแต่ตัวเนาตัวเอง ตลอดจนผู้ว่าราชการ เมืองและกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าฉลอม ดังนั้น สมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ จึงได้มีหนังสือไปถึงผู้ว่าราชการ เมืองให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าฉลอม มาปรึกษาหาทางแก้ไข จนเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในบรรดาประชาชนและข้าราชการทั้งหลาย ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้แยกออกเป็น ๒ ประเภท คือ^๑

๑. สุขาภิบาลสำหรับเมือง จัดขึ้นในท้องที่อันเป็นที่ตั้งของเมือง,
๒. สุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดขึ้นในท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของตำบลที่มีชุมชนหนาแน่นตำบลหนึ่ง ๆ ซึ่งต่อมาเมื่อประมาณปี ๒๔๕๘ ได้มีการยกเลิกสุขาภิบาลสำหรับตำบลเสียโดยเปลี่ยนใช้ "สุขาภิบาลท้องที่" แทน เพื่อให้การจัดสุขาภิบาลไม่จำกัดเฉพาะตำบลใดตำบลหนึ่ง แต่อาจจะจัดหลายตำบลรวมกันได้ ซึ่งเป็นการสร้างความเจริญให้ทั้งที่ชุมชนและที่ไม่ชุมชนคลงกันไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มทดลองวิธีการปกครองตนเองในรูปของเมืองจำลองขึ้นเรียกชื่อว่า "คูสิทธานี" อันถือว่าเป็นแบบอย่างของการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพระราชดำริที่จะให้มีขึ้นในอนาคตและ

^๑ กระทรวงมหาดไทย, "บันทึกเกี่ยวกับการสุขาภิบาล", พระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ ๕ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๔๑.

ในราวปี พ.ศ. ๒๔๖๔ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการสนองพระบรมราโชบายโดยจะนำแบบอย่างคหบดีไปปฏิบัติในจังหวัดต่าง ๆ แต่การดังกล่าวก็ยังไม่ตกลงว่าอะไร คงเงิบหายอยู่จนสิ้นรัชกาล^๑ อย่างไรก็ตาม พระราชดำริของพระองค์ที่จะทรงจัดสร้างการปกครองตนเองในลักษณะดังกล่าว นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปกครองตามรูปแบบของเทศบาลในสมัยต่อมา^๒

ต่อมาในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ได้มีพระราชดำริที่จะปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ปีที่เริ่มรัชกาลและถือกันว่าช่วงดังกล่าวนี้เป็นช่วงที่มีการริเริ่มและปรับปรุงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมากกว่าแต่ก่อน เท่าที่ผ่านมานั้นการจัดตั้งและปรับปรุงงานสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานรักษาความสะอาดในท้องที่เป็นส่วนใหญ่และเจ้าหน้าที่บริหารส่วนมากก็เป็นข้าราชการ นอกจากนั้นสุขาภิบาลยังขาดอำนาจที่จะออกข้อบังคับดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและกิจการอื่นซึ่งเรียกตามพระราชบัญญัติเทศบาลในขณะนี้ว่าเทศบัญญัติ (By - Law) ในปี ๒๔๖๕ จึงได้มีการทดลองเทศบาลในรูปแบบขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติการจั้บารุงสถานที่ขายทะเลทิศตะวันตกขึ้น โดยจัดตั้ง "สภาจั้บารุงสถานที่ขายทะเลตะวันตก" ขึ้นในแถบชายทะเลมีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลบ้านชะอำลงไปจนถึงตำบลหัวหิน สภาดังกล่าวนี้กฎหมายกำหนดให้เป็นนิติบุคคล

^๑ สันติ เชนานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๓.

^๒ กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๖.

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถานีขึ้นก็เพื่อการบำรุงรายทะเลทิศตะวันตกโดยการบำรุงถนนหนทาง การประปาและไฟฟ้า การวางผังเมืองและการสาธารณสุข ฯลฯ^๑ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการของสภาดังกล่าวก็ยังเป็นข้าราชการซึ่งพระเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งขึ้นมาทั้งหมด ดังนั้น การกำหนดชื่อใหม่เป็น "สภาจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก" และการมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงมิได้เป็นการขยายการกระจายอำนาจในท้องถิ่นไกลไปกว่ารูปการปกครองแบบสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นเลย แต่ก็นับเป็นความพยายามอีกขั้นหนึ่งที่จะส่งเสริมให้ประเทศไทยได้มีการปกครองแบบเทศบาลอย่างอารยะประเทศ^๒

ความคิดที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลได้มีขึ้นอย่างจริงจังในปี ๒๔๗๐ ด้ยการมองเห็นการณ์ไกลของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงมีความเห็นว่า "มันจะเป็นการดีแก่ประชาชนอย่างแท้จริงที่เขาคจะเริ่มตนควยการคุมกิจการของท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางรัฐสภา"^๓

^๑ ชำนาญ บุณยรัตน์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๓๑.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๒๑.

^๓ พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "Democracy in Siam" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ อ่างใน ประหยัก หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๒. และ สนธิ เกอานันท์, แผนการพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๕.

ทั้งนี้เพราะพระองค์ทรงเล็งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นแนวทางสำคัญแนวทางหนึ่ง
สำหรับการพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพระองค์ทรง
ตระหนักดีว่าสักวันหนึ่งในอนาคต ประเทศไทยเราจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวขึ้น
ดังเนื้อความในพระราชดำรัสว่า "ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจจะต้อง
ถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศสยาม เราจะต้องเตรียมตัว
ของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราจะต้องเรียนรู้อะไรและจะต้องให้การศึกษากับตัว
ของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลองเพื่อที่จะใคร่หา ระบอบการปกครองแบบ
รัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศไทย เราต้องพยายามให้การศึกษากับ
ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมืองที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์
ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเรา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดม
หรือพวกที่ผันหวนถึงพระศรีอาริย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภาเราต้องสอนประชาชนว่า
จะออกเสียงอย่างไรและจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจแน่วแน่ไปกับผลประโยชน์ของพวกเขา
อย่างแท้จริงอย่างไร" ๑

การปกครองท้องถิ่นที่กำเนิดขึ้นตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัวดังกล่าวนี้ยังอยู่ในรูปแบบที่เรียกว่า ประชาภิบาล (Municipality) โดย
ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประชาภิบาลขึ้นคณะหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ศึกษาและตรวจตรา
กิจการสุขาภิบาลต่าง ๆ ตามหัวเมืองทั่วราชอาณาจักร เพื่อการเปลี่ยนแปลงให้เป็น
ประโยชน์ยิ่งขึ้น กรรมการดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วย นายอาร์. ดี. เกรก (R.D.
Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการเป็นประธาน อำมาตย์เอกพระภุชฌามรพันธ์

พระราชบันทึกของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว "Democracy
in Siam" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ อ่างใน ประหยัค หงษ์ทองคำ, การปกครอง
ท้องถิ่นไทย, หน้า ๘๒, และ สนธิ เศษานันท์, แผนการพัฒนาการเมืองไปสู่การ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า
เจ้าอยู่หัว, หน้า ๕.

ผู้ชำนาญการบัญชีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นกรรมการ พระยาจีนจันท์ ญวราชการ
จังหวัดนครปฐมเป็นกรรมการและนายเชย ปิตรชาติเป็นเลขานุการ

คณะกรรมการประจำกบิลดังกล่าวนี้ยังมีหน้าที่ตรวจการสุขาภิบาลใน
ต่างประเทศ เริ่มตั้งแต่การไปตรวจการสุขาภิบาลในประเทศไคเลียงอันไคแก
สิงคโปร์ ไซวา ฮองกง และฟิลิปปินส์ ต่อจากนั้นยังได้มีการมอบหมายให้นายเกรก
ซึ่งเป็นประธานกรรมการชุดนี้ไปตรวจเทศบาลในทวีปยุโรปด้วย หลังจากคณะกรรมการ
ชุดดังกล่าวได้เดินทางไปศึกษาดูงานเกี่ยวกับกิจการของการปกครองท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว
ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ ๒

(๑) การเปิดเทศบาลนั้นทำได้ง่าย เพราะราษฎรต้องการก้าวหน้าอยู่แล้ว
แต่การจะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของราชการเสียที่เกี่ยวเนื่องไม่สมควร

(๒) ควรแก้ไขควบคุมการเงินให้สมบูรณ์อยู่ในความควบคุมดูแลและตรวจตรา
ของคลังมหาด

(๓) ไม่ควรให้อยู่ในความควบคุมของกรมสาธารณสุข ควรจะตั้งกรมควบคุม
เทศบาลอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

หนังสือเสนอบัญชีกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๘๒/๕๓๓๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน
๒๔๗๐ ถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ใน สนธิ เทศานันท์,
แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๒๔-๒๕.

ชำนาญ ญวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการ
ปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๓๒-๓๓.

(๔) ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลย่อย ๆ ถ้ามอบหน้าที่ตามบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้

(๕) ให้รัฐบาลเข้าควบคุมโดยให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นตลอดจนงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณูปโภค ณ เมืองโดยด่วน

(๖) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น ๓ ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้มีบทบัญญัติยกฐานะหรือลดฐานะของเทศบาลได้ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้นหรือลดลง

(๗) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า ๑ ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

(๘) ประเภทของเทศบาล

ชั้นที่ ๑ ต้องมีรายได้ ๓๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๔,๐๐๐ คน

ชั้นที่ ๒ ต้องมีรายได้ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๔,๐๐๐ คน

ชั้นที่ ๓ ต้องมีรายได้ ๕,๐๐๐ บาทขึ้นไป ราษฎร ๒,๐๐๐ คน

ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ใต้อาการบริหารของราษฎร

(๙) ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก ๔ คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ ถ้าเป็นเทศบาลชั้น ๒-๓ ให้มีสมาชิกซึ่งเลือกตั้งรวมด้วยเพียง ๑-๒ คน

ตามพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงจัดตั้ง
การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลดังกล่าวนี้ ในปี ๒๔๗๓ พระองค์จึงทรงตั้งกรรมการ
ขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลอันประกอบด้วยบุคคลดังนี้^๑

- | | |
|---------------------------------------|-------------|
| (๑) มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณากร | เป็นประธาน |
| (๒) มหาอำมาตย์โท พระยาราชนกุล | เป็นกรรมการ |
| (๓) มหาอำมาตย์ตรี พระยาจาแสนยบดี | เป็นกรรมการ |
| (๔) มหาอำมาตย์ตรี พระมานนวรราชเสวี | เป็นกรรมการ |
| (๕) พลตำรวจโท พระยาอธิกรประเทศ | เป็นกรรมการ |

หลังจากที่คณะกรรมการโดยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้วก็ได้นำเอา
ร่างพระราชบัญญัตินี้ไปเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณา แล้วจึงนำส่งไปให้กรมร่าง
กฎหมายพิจารณาเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๗๓^๒ เพื่อการประกาศบังคับใช้ต่อไป

พระราชประสงค์อันแน่วแน่ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรง
จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวขึ้นในอนาคต อาจยืนยันได้จากหลักฐานการ
ให้สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับวันที่ ๒๕
เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งนับเป็นเวลาประมาณหนึ่งปีหลังจากที่ได้มีการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติเทศบาลแล้วความว่า "เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาล

^๑ หนังสือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๕๖/๑๐๕๐๕ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม
๒๔๗๓ ถึงมหาเสวกเอก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ใน สนธิ เทศานันท์,
แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของ
พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๔๓.

^๒ ประหยัค หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๕๕.

แล้วความว่า "เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้ และมีประสบการณ์อย่างใดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"

พระราชดำริเกี่ยวกับการจัดการปกครองท้องถิ่นของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังกล่าวทั้งหมดนี้มีขึ้นเพื่อเป็นการพัฒนาหรือให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชนก่อนที่มีการนำระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ ซึ่งตามหลักฐานต่าง ๆ ระบุว่าพระราชดำรินี้ในการพระราชทานรัฐธรรมนูญของพระองค์มีอยู่จริง แต่ทรงให้บุคคลไม่กี่คนทราบ^๒ หลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นเครื่องแสดงว่าพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระประสงค์ที่จะใช้แผนพัฒนาการเมืองแบบประชาธิปไตยทั้งจากข้างบนลงมาข้างล่าง และจากข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบนอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามโครงการต่าง ๆ ในช่วงนั้นก็ยังไม่เรียบร้อย สื่อมวลชนต่าง ๆ ก็ประหลาดใจว่าในทำนองว่า



"Suffrage for Siam is Planned By King to Lest Democracy,"
The New York Times (Tuesday, April 28, 1931) : 16 อ้างใน
 ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๓.

^๒ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยในสมัยราชาธิปไตย," สัปดาห์การเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คุศรีพิทักษ์ และแสวง รัตนมงคลมาศ, บรรณาธิการ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

"ถ้าให้เทศบาลไม่รับบาลก็พลเมืองจะแย่ จึงลื้อกันหนาหูกันว่าเทศบาลออกไม่ได้แน่" ๑
จนกระทั่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไทยเป็นระบอบประชาธิปไตย
เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๑๙๓๕ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ ๑ โดยร่างกันไว้แล้ว
จึงไม่ได้ประกาศออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด เหตุผลหลักของเป็นเพราะอะไร
เป็นเรื่องที่ยังไม่ชัดแจ้งนัก อย่างไรก็ตามหลังจากที่คณะราษฎรได้เข้าทำการปกครอง
ประเทศแล้วก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยการ
ยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๕ แห่ง ซึ่งเป็นสุขาภิบาลเมืองเสีย ๒๕ แห่ง และ
สุขาภิบาลท้องที่ ๑๐ แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล ๒

หลังจากนั้นมาเทศบาลก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา เริ่มตั้งแต่
ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกฉบับหนึ่งซึ่งมีบทบัญญัติให้แก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๗๖ บางมาตรา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖
และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเสีย ๓ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล

๑ บางกอกการเมือง วันพฤหัสบดีที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ อ่างใน
สนธิ เชนานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนว
พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, หน้า ๑๒๕.

๒ รายละเอียดโคปรคอุเชิงอรธใน ชานาญ ยุบมรณ, การรวมอำนาจและ
การกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๒๕-๓๖.

๓ ชาติ เสรฐะทัตต์, ประมวลบทกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล (พระนคร:
โรงพิมพ์เทศบาลนครกรุงเทพฯ, ๒๔๘๖), หน้า ๗.

พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งบัญญัติให้การบริหารงานเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล กับ คณะเทศมนตรี ในชั้นนี้กฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ โค้แก่ผู้ประชาชนเลือกตั้ง ประเภทที่ ๒ โค้แก่ผู้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง ในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลประเภทที่ ๒ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก กระทรวงมหาดไทยเสีย คงให้มีแต่สมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเพียง ประเภทเดียว

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลตามที่แก้ไขในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ แล้วยัง ก็ต้องถูกคณะปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยกเลิกเสียเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยเห็นว่า การที่จะให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลยังไม่เป็นการเหมาะสมกับ สภาพการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น จึงได้แต่งตั้งให้ข้าราชการประจำในแต่ละจังหวัด เข้า ดำเนินการเทศบาลแทนเรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๑ หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๑ แล้ว จึงได้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวเสีย

แต่เมื่อมีการปฏิวัติใน พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยจอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้มีการ ยุบสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ใช้การแต่งตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นแทน จนกระทั่ง หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยราษฎรเรื่อยมาจวบจนปัจจุบัน

จากที่ได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ ของไทย ตั้งแต่ที่ปรากฏในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ก็เพื่อที่จะเชื่อมโยงให้เห็นว่า เทศบาลที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๖ นั้น แท้ที่จริงแล้ว รากฐานของเทศบาลในเมืองไทยได้เริ่มก่อหนาน้นมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

แต่เรียกชื่อเป็น "การสุขาภิบาล" เทศบาลได้เปลี่ยนรูปจากสุขาภิบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่มิได้มีพระราชบัญญัติออกมายกเลิกการสุขาภิบาลเลย แต่ปรากฏว่าสุขาภิบาลได้ค่อย ๆ เลื่อนหายไปจนเกือบหมด และมีการจัดการปกครองที่เรียกว่า "เทศบาล" ขึ้นมาแทนที่ จึงถือว่าสุขาภิบาลได้ถูกยุบเลิกในช่วงที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ กำเนิดขึ้นมาอย่างจริงจังจึงเป็นต้นมา ซึ่งเป็นการยุบเลิกไปเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังกล่าว จนกระทั่ง ๖๐ ปีต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้น ๒

นอกจากนั้นกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยดังที่ได้อธิบายมาทั้งหมด จะพบว่า เป็นเรื่องที่ล้วนแต่มีได้เกิดจากการคืบคลานเรียกร้องของประชาชนเพื่อการมีสิทธิ มีเสียงในกิจการบ้านเมืองแต่อย่างใด หากแต่กำเนิดขึ้นจาก "การยื่นให้" ^๓ ของรัฐ แก่ประชาชนทั้งสิ้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็เคยมีพระราชดำรัสไว้ตอนหนึ่งความว่า "...ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่เจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำขึ้น เป็นการผิดกันตรงกันข้าม..." ^๔

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า ๕๕.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า ๕๕.

^๓ Choop Karnjanaprokorn, "Municipal Government in Thailand as an Institute and Process of Self-Government," pp.92-105.

^๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, "พระบรมราชาธิบายว่าด้วย ความสามัคคีแก่ความในศาลาที่มีในสยามแผ่นดิน," คณาคุณธรรมงามกุฎราชวิทยาลัย อ่างใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ชัยคิยา กรรณสูตร (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๘), หน้า ๑๖๕.

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นมิได้กำเนิดขึ้นมาโดยการริเริ่มหรือโดยความต้องการของประชาชนนี้เองที่มีส่วนทำให้ความคิดที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นไม่เกิดขึ้นกับประชาชน คงปล่อยให้เป็นการกระทำที่ของรัฐบาลเสมอมา

โครงสร้างและกระบวนการบริหาร ของเทศบาลไทย

โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทย ปัจจุบันนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ และพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นสำคัญ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. การจัดองค์การเทศบาลตามกฎหมายระบุว่า เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขต ฐานะ การจัดตั้ง หรือยกเลิกจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ผู้ที่จะเสนอแนะให้ยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้นเมื่ออยู่หลายฝ่าย คือ ราษฎรในท้องถิ่นนั้น หรือ นายอำเภอประจำท้องที่ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ในการเสนอขอยกฐานะจะต้องชี้แจงแสดงเหตุผลพร้อมทั้งหลักฐานรายละเอียดประกอบการพิจารณา ได้แก่ แผนที่กำหนดเขตของเทศบาล จำนวนบ้าน และจำนวนราษฎรในเขตนั้น รายได้ต่อปี รายจ่ายต่อปี ความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด และความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอเรื่อง และรายละเอียดดังกล่าวไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นชอบด้วยจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นนั้นขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ได้แบ่งเทศบาลเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร สำหรับเทศบาลตำบลนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดแน่นอนว่าจะต้องมีประชากรเท่าใด มีความหนาแน่นเพียงใด แต่การจัดตั้งเทศบาลเมืองนั้นกำหนดว่าเป็นที่ตั้งของศาลากลางทุกจังหวัด หรือเป็นท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนเทศบาลนครประกอบด้วยจำนวนประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ปัจจุบันนี้ มีเทศบาลอยู่ด้วยกันทั้งหมด ๑๒๒ แห่ง

สำหรับรูปแบบของการจัดองค์การเทศบาลนั้น ในต่างประเทศมีการจัด
 องค์การเทศบาลหลายแบบด้วยกัน เช่น ในสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดองค์การเทศบาลไว้
 ๓ ระบบที่สำคัญ คือ ระบบคณะเทศมนตรีและสภา (Mayor and Council System)
 ระบบคณะกรรมการ (Commission System) และระบบสภากับผู้จัดการ
 (Council-Manager or City Manager System) แต่ระบบเทศบาลของไทย
 เป็นแบบเดียวกันหมด หรือมีลักษณะเป็นแบบเอกรูป (Uniformity) ^๑ ไม่ว่าจะเป็น
 เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล แบบที่นำมาใช้นี้จะคล้ายคลึงกับ
 ระบบการปกครองประเทศจนกล่าวได้ว่า ผู้ใดรู้ระบบการปกครองของรัฐบาลกลาง
 ก็รู้การปกครองของเทศบาลได้ ^๒ กล่าวคือ เทศบาลของไทยมีการจัดองค์การซึ่ง
 ประกอบไปด้วย ๒ ฝ่าย คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ^๓ ซึ่งอาจเปรียบเทียบกับ
 กับการปกครองในระดับชาติซึ่งมีสภาและคณะรัฐมนตรี

^๑ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๒๒.

^๒ สมพงษ์ เกษมิสิน, การปกครองของไทย, หน้า ๑๒๒.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๕๖," มาตรา ๑๔.

นอกจากจะมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีพนักงานประจำเป็นผูปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ซึ่งอาจเปรียบเทียบได้กับข้าราชการประจำของรัฐบาลกลาง แต่พนักงานประจำของเทศบาลเรียกว่า พนักงานเทศบาล พนักงานประจำเหล่านี้เข้ามาโดยการสอบแข่งขันตามระเบียบและกฎหมายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ทางเทศบาลตั้ง^๑ สำหรับในด้านการปกครองบังคับบัญชาชั้น ปลัดเทศบาลเป็นพนักงานเทศบาลที่อยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายประจำ^๒

๒. การบริหารงานของเทศบาลเนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติให้เทศบาลของไทยมีลักษณะหรือรูปแบบเช่นเดียวกันหมด โดยมีการจัดองค์การที่ประกอบไปด้วย ๒ ฝ่าย คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นฝ่ายประจำตั้งไว้แล้ว แล้วนั้น รายละเอียดเกี่ยวกับการทำหน้าที่บริหารและรับผิดชอบงานในหน้าที่ของเทศบาลของคณะบุคคลแต่ละฝ่ายดังกล่าวมีดังนี้

๒.๑ สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในเขตเทศบาลนั้น ๆ เลือกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการเทศบาลแทนตน มีจำนวนมากน้อยตามฐานะของเทศบาล คือ เทศบาลนครมีสมาชิก ๒๔ คน เทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๔ คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน โดยอยู่ในวาระ ๕ ปี เช่นเดียวกันหมด^๓ ในเทศบาล

^๑ "พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๕." มาตรา ๔ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๙๓ ตอนที่ ๑๐๕ (ฉบับพิเศษลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๑๕).

^๒ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖,"
ขอที่ ๕.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖," มาตรา ๑๕, ๑๖, ๔๙, ๕๒ และ ๕๔.

จะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกของสภาเทศบาลเอง และได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่เป็นประธานและรองประธานในที่ประชุมของสภาเทศบาล สำหรับสมาชิกภาพของสภาเทศบาลนั้นจะสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุหลายประการดังนี้^๑

- ประการแรก ได้แก่ การออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล
- ประการที่สอง ได้แก่ ตาย
- ประการที่สาม ได้แก่ การลาออกโดยการยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- ประการที่สี่ ได้แก่ ขาดคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมาย

ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

- ประการที่ห้า ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

- ประการที่หก ได้แก่ สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง

- ประการที่เจ็ด ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการแผ่นดินต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภาเทศบาล ได้แก่ อำนาจในการตราเทศบัญญัติต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือบังคับการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และมีหน้าที่ควบคุมคณะเทศมนตรีให้บริหารงานไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน^๒ ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายรวมถึงอำนาจสำคัญในการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี อำนาจหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวนี้อาจทำให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไป เพราะ

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘," มาตรา ๖

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๔ ตอน ๑๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๐.

^๒ สมพงศ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, หน้า ๑๖๕.

ไม่มีเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาล ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะมองเห็นข้อขัดแย้งกับ
สภาเทศบาล^๑

นอกจากนี้สมาชิกเทศบาลยังมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี
ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ หรือเสนอญัตติแนะนำให้คณะเทศมนตรี
ปฏิบัติงานใด ๆ ในหน้าที่ของเทศบาลได้ ทั้งยังมีสิทธิที่จะร่วมกันทำคำร้องยื่นต่อ
นายอำเภอ (ในกรณีของเทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในกรณีของเทศบาลเมือง)
เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีคนหนึ่งคนใดปฏิบัติหน้าที่ผิดต่อความสงบเรียบร้อย
หรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
หรือมีความประพฤติอันจะนำความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือ
แก่ราชการ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอได้จัดให้มีการประชุม
อภิปรายคำร้องดังกล่าว แล้วเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะควา
ควรให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งต่อไป^๒ หรือไม่

๒.๖ คณะเทศมนตรี องค์การทางกำนบริหารเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี
ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอีก ๒ คน ๓ คน หรือ ๔ คนตามฐานะ
ของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองมีเทศมนตรี ๒ คน ในกรณี
เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ปีเดียวขึ้นไปให้มีเทศมนตรีอีกหนึ่งคน^๓

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘," มาตรา ๓,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๑๕๖ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๘.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๒," มาตรา ๑๘, ๓๔ และ ๓๕.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๒๓," มาตรา ๓,
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๗ ตอนที่ ๑๓๑ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๓.

ส่วนเทศบาลนครมีเทศมนตรี ๔ คน โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง
คณะเทศมนตรีดังกล่าว ภายความเห็นชอบของสภาเทศบาล ส่วนการพ้นจากตำแหน่ง
ของคณะเทศมนตรีนั้น กฎหมายกำหนดไว้เป็นหลายประการดังนี้ ^๒

— ประการแรก สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรี
เข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการ
ในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไป เป็นการรักษาราชการจนกว่าจะมีคณะเทศมนตรีชุดใหม่
เข้ารับหน้าที่

— ประการที่สอง สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ
งบประมาณประจำปี ทั้งนี้โดยความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

— ประการที่สาม ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง
หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ

— ประการที่สี่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรี
ทั้งคณะออกจากตำแหน่ง เช่น ในกรณีปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

ในด้านอำนาจหน้าที่ กฎหมายได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุม
และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย ^๓ กฎหมายดังกล่าว
ในที่นี้จะหมายถึงเทศบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ ที่รัฐบาลกลางกำหนดให้อำนาจไว้ เช่น
อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครอง
ท้องที่ หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๗.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๙," มาตรา ๓.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๘.

และได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง^๑ ในปัจจุบันกฎหมายจึงให้ถือว่าทั้งนายกเทศมนตรีเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา^๒ นอกจากนี้คณะเทศมนตรียังอาจได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้อีกด้วย^๓ อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ดังที่ได้อธิบายมาทั้งหมดนี้อาจสรุปได้ว่า คณะเทศมนตรีต้องบริหารงานในสองฐานะในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ทำหน้าที่ทั้งในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นคือหน้าที่ของเทศบาล และทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางไปพร้อม ๆ กันด้วย

๒.๓ พนักงานเทศบาลในเทศบาลหนึ่ง ๆ จะมีพนักงานเทศบาลเป็นฝ่ายปฏิบัติงานหรือรับผิดชอบในงานประจำทั่วไป คือ มีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล โดยมีการแบ่งหน้าที่การงาน และความรับผิดชอบกันเป็นส่วน ๆ เช่น ส่วนการคลังมีสมุหบัญชีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ส่วนการโยธามีนายช่างใหญ่เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ ส่วนสาธารณสุขมีนายแพทย์เป็นหัวหน้ารับผิดชอบ เป็นต้น งานประจำของเทศบาลดังกล่าวทั้งหมดนี้กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเทศบาลตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไป ซึ่งได้มีการจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน^๔

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖," มาตรา ๔๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๔.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐," มาตรา ๔
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๑๐.

^๔ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖," มาตรา ๔๒.

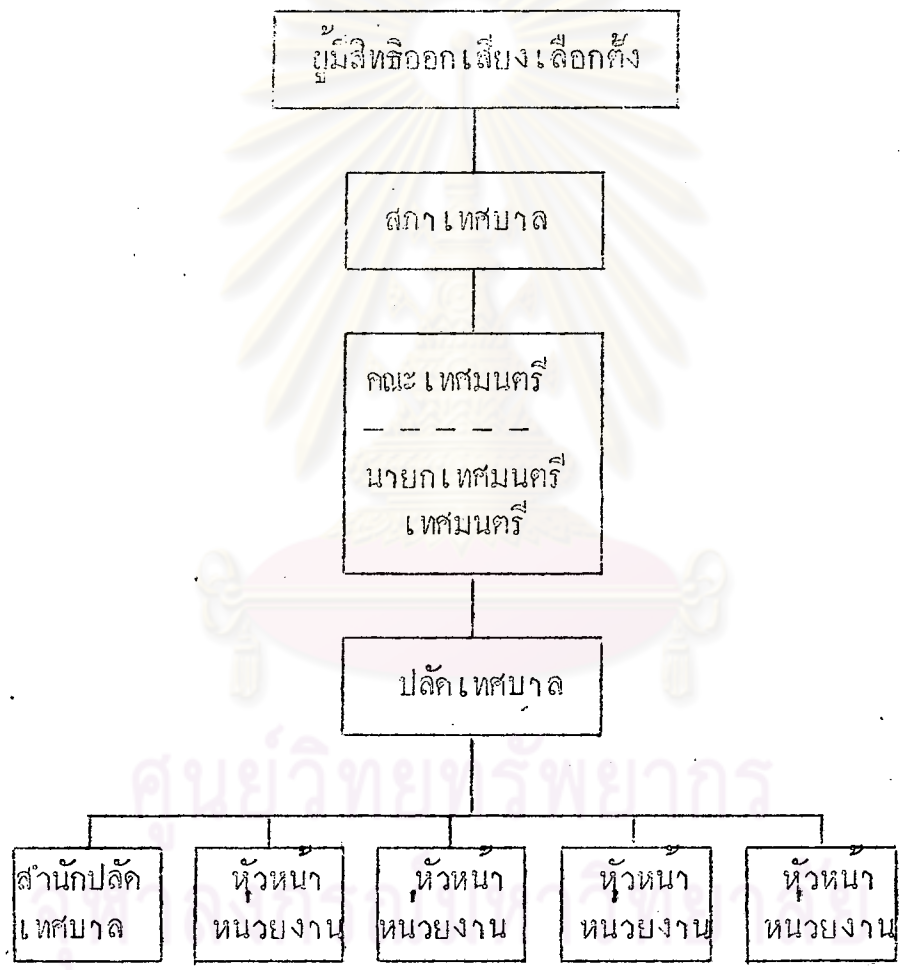
พนักงานประจำเหล่านี้ กังไควแล้วว่าเป็นฝ่ายที่ได้รับการแต่งตั้งมาจาก
รัฐบาลกลาง หรือกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เขามารับผิดชอบงานประจำและอยู่
ภายใต้การควบคุมของฝ่ายการเมืองอันได้แก่คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล นอกจากนี้
พนักงานประจำเหล่านี้ยังอาจเป็นผู้ให้การแนะนำในการวางนโยบายและการบริหารแก่
ฝ่ายการเมืองได้เป็นอย่างดี เนื่องจากพนักงานประจำมักเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิทางการศึกษา
ในแต่ละด้านสูงพอสมควร และทั้งหมดล้วนผ่านการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเข้ามา
จึงนับได้ว่าพนักงานประจำเหล่านี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จตามจุดหมายของ
เทศบาลอยู่มาก

จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลนั้นเป็นไปในลักษณะที่องค์กรหรือ
โครงการสร้างแต่ละฝ่ายจะมีบทบาทและภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป โดยที่แต่ละฝ่าย
จะทำงานประสานกันอยู่อย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่
กำหนดนโยบายและดำเนินการ เพื่อให้บรรลุนโยบายนั้น ๆ ในขณะที่ฝ่ายสภาเทศบาล
จะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีดังกล่าว ส่วนฝ่าย
พนักงานเทศบาลก็จะ เป็นฝ่ายที่รับผิดชอบงานประจำของเทศบาลทั้งหมดตามนโยบาย
ที่ฝ่ายคณะเทศมนตรีกำหนดให้ ความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายทั้งหมดนี้เป็นการเปลี่ยนแปลง
ระบบรัฐสภาในระดับชาติมาใช้ ซึ่งก็นับว่าเป็นประโยชน์ในแง่ที่เป็นการให้การเรียนรู้
ทางการเมืองแก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการปกครอง
ในระดับชาติพอสมควร

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงโครงสร้างของเทศบาลในรายละเอียดแล้ว
จะพบว่า โครงสร้างทางความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะเทศมนตรีและ
สภาเทศบาลนั้นยังไม่มีลักษณะมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันเช่นระบบรัฐสภา
ในระดับชาติเท่าใดนัก เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้ฝ่ายรัฐบาลกลางเป็นผู้ชี้ขาด
ข้อต่อรองที่ฝ่ายคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลจะมีต่อกันในเกือบทุกเรื่องไป โครงสร้าง
ทางการบริหารของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจึงไม่เด่นชัดในส่วนที่เป็น
เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรต่าง ๆ ของเทศบาล ดังจะพบว่า

รูปที่ ๑

โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ๑



๑๒ ข้อมูลจากเอกสารของฝ่ายวิจัยและเป็นผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการยุบสภาเทศบาล การให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง หรือ
 แม้แต่การพิจารณาร่างเทศบัญญัติทั้งร่าง ธรรมนูญและร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การประชุม
 สภาเทศบาลและการดำเนินกิจการอื่น ๆ ของเทศบาลล้วนมีกฎหมายระบุความสัมพันธ์
 ให้รัฐบาลกลาง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและข้าราชการจากส่วนกลาง
 เป็นผู้ควบคุมดูแลเทศบาลอย่างใกล้ชิด ความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมดังกล่าวนี้
 อาจสรุปได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังต่อไปนี้

๑. การควบคุมด้านการปกครอง อันเป็นการควบคุมทางด้านการบริหารกิจการ
 และบุคลากรของเทศบาลดังต่อไปนี้

๑.๑ การยุบสภาเทศบาล กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 มหาดไทยมีอำนาจการยุบสภาเทศบาลเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน ๙๐ วันนับจาก
 วันที่ได้มีคำสั่งยุบสภาดังกล่าว^๑ โดยคณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอแนะฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด

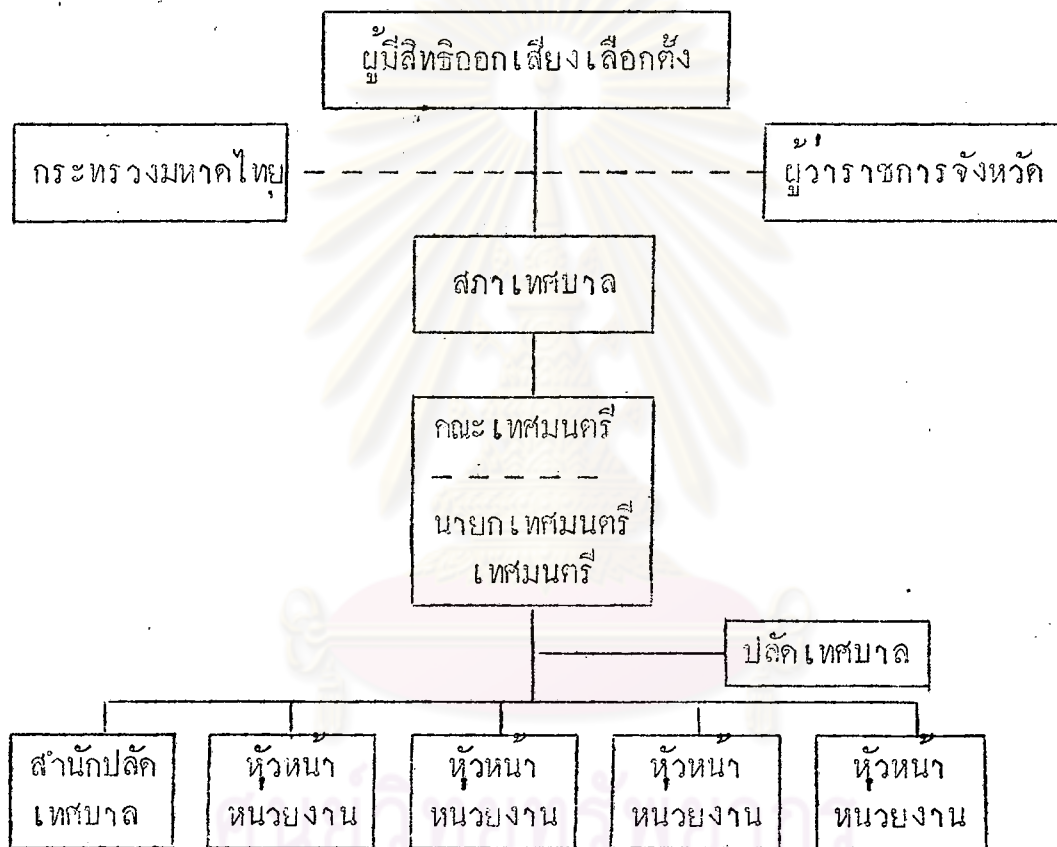
๑.๒ การปลดฝ่ายบริหารของเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะสั่งปลดคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดคนหนึ่งออกจาก
 ตำแหน่งในกรณีที่ได้ประพฤติเลวร้ายแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือ แก่เทศบาลหรือ แก่ราชการ
 หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่
 ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน^๒ โดยในระหว่างที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
 กำลังสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรี
 หรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ไม่เกิน ๓๐ วัน หรือมากกว่า หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 มหาดไทยมีคำสั่งขยายเวลาพนักงานออกไป^๓ ส่วนในยามปกติ กฎหมายได้กำหนดให้

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๕.

รูปที่ ๒

โครงสร้างของเทศบาลตามความเป็นจริง^๑

^๑ ข้อมูลจากเอกสารของฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหารของเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

๑.๓ การปลดสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งปลดสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่า เป็นผู้ที่มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่ง ความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือ ไม่มาประชุมสภาเทศบาล ๓ ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ๒

๑.๔ การควบคุมการประชุมสภาเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับในการประชุมสภาไว้ให้มีสมัยประชุมในปีหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน สี่สมัย และในสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดได้ไม่เกิน ๑๕ วัน ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือ ประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมและเปิดหรือปิดประชุม นอกจากนั้นการประชุมสภาเทศบาลจะเป็นการประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือเรื่องที่ไม่เป็นกฎหมาย หรือเรื่อง การเมืองแห่งรัฐไม่ได้ ๓

๑.๕ การบริหารบุคคลของพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับเรื่องนี้ รัฐบาลกลาง มีอำนาจกว้างขวางมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับฐานะ ตำแหน่ง ชั้นเงินเดือน

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๗.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘," มาตรา ๖.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๒๓, ๒๔, ๒๕ และ ๒๘.

วินัย สวัสดิการ ฯลฯ โดยมีคณะกรรมการบริหารบุคคลที่เรียกว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาล หรือ ก.ท. ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ และมีผู้ที่ได้รับเลือกและแต่งตั้งจากกรรมการพนักงานเทศบาลคนหนึ่งให้เป็นเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง^๑

ส่วนในระดับจังหวัดมีอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการพนักงานเทศบาลปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัดเป็นอนุกรรมการ และมีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ^๒

ในแต่ละเทศบาลเองก็มีคณะอนุกรรมการประจำเทศบาล (อ.ก.พ.เทศบาล) ทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการพนักงานเทศบาล และอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ปฏิบัติงานในเทศบาลนั้น ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเป็นประธาน มีเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชี หัวหน้าส่วนการบริหารตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลกำหนด ในเทศบาลนั้นเป็นอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่นเป็นเลขานุการ^๓

จะเห็นได้ว่าผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในระดับสูงในคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ล้วนเป็นข้าราชการหรือคนจากรัฐบาลกลางทั้งสิ้น เกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งมีอำนาจสูงสุดนั้นมีอำนาจในการบริหารบุคคลของเทศบาลดังนี้

^๑ "พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๑๘," มาตรา ๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๘.

^๔ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๘.

- ออกกฎคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ในกรณีที่ถูกหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- อนุมัติการโอนพนักงานจากเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานเทศบาลของอีกเทศบาลหนึ่ง ตามมาตรา ๑๒ (๑) และอนุมัติการรับโอนข้าราชการ เป็นพนักงานเทศบาลตามมาตรา ๑๔
- มีมติให้โอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานของอีกเทศบาลหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลกำหนด
- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมอบหมาย
- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

๑.๖ อำนาจในการตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้ในการควบคุมองค์การปกครองของเทศบาล รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมเทศบาล เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๐ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เป็นต้น

๑.๗ การอนุมัติเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาเทศบาลมาแล้ว จะมีผลเป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงอนุมัติเสียก่อน หากร่างดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะคืนร่างนั้นพร้อมด้วยเหตุผลเพื่อที่จะให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ถ้าเทศบาลมีมติแก้ไขตามความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเสร็จแล้ว ก็สามารถส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิม ให้ส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับมติของสภาเทศบาล ก็ให้ส่งร่างนั้นกลับมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เห็นด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดร่างเทศบัญญัตินั้นก็เป็นตกไป^๑ หากเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เมื่อสภาเทศบาลไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งจะมีผลให้รัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งกรณีดังกล่าวนี้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับฝ่ายสภาเทศบาล ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มีสิทธิ์จะตกไปตามความต้องการของสภาเทศบาลได้ หากสภาเทศบาลสามารถยื่นยันมติเดิมไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่งด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓^๒

๑.๔ การควบคุมโดยการตรวจสอบกิจการตามพระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๘๖

ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยการชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ และเรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจได้ และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น^๓

๑.๕ ควบคุมโดยการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติกิจการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณีตามข้อ ๒ เห็นว่าเทศมนตรีผู้ใดหรือคณะเทศมนตรีปฏิบัติงานของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ที่จะเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร^๔

๒. การควบคุมทางการเงิน การควบคุมในด้านนี้มีลักษณะ ๔ ประการด้วยกันดังนี้

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๖๒.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘," มาตรา ๔.

^๓ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๑.

^๔ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๒.

๒.๑ การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ เทศบาลจะต้องจัดทำงบประมาณประจำปีตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณเทศบาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งจะเป็นการกำหนดถึงการทำงานประจำปี จำแนกประเภทของรายได้ รายจ่าย การควบคุมงบประมาณการตรวจสอบบัญชี ฯลฯ ซึ่งเทศบาลจะต้องถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

๒.๒ การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีรายได้ของเทศบาล รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดประเภทรายได้ของเทศบาลและระเบียบการจัดเก็บต่าง ๆ นอกจากรายได้ของเทศบาล ตามที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลอาจจะได้รับรายได้เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน

๒.๓ การควบคุมในการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาล เนื่องจากเทศบาลส่วนมากมีรายได้น้อย และรายได้ส่วนใหญ่ก็ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าวัสดุครุภัณฑ์ เกือบทั้งหมด เหลือไปบำรุงท้องถิ่นบ้าง น้อยมาก^๒ การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลดังกล่าวนี้ว่าเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งที่รัฐบาลกลางต้องเข้ามาควบคุมดูแลในการใช้เงินของเทศบาล

๒.๔ การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี กฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลจัดทำบัญชีและทะเบียนรายรับรายจ่ายรวมทั้งสรรพบัญชีหรือทะเบียนอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีเพื่อทำการตรวจสอบและให้คำรับรองงบแสดงฐานะการเงิน งบเงินรายรับรายจ่าย เพื่อเปรียบเทียบบัญชีรายการเงินต่าง ๆ กับบัญชีที่ทางเทศบาลได้จัดทำขึ้น ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการเบิกจ่ายผิดประเภทและไม่ถูกต้องตามวิธีการงบประมาณและการคลังที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และยังเป็น

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๗ มาตรา ๑๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๑ ตอนที่ ๑๖ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๗.

^๒มานะ ภัทรธรรม, "การพัฒนารายได้ของท้องถิ่น" เอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๘, ๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ ส่วนท้องถิ่น, ๒๕), หน้า ๒๘.

การป้องกันกาทุจริตอีกด้วย ๑

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้จะพบว่า โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยปัจจุบันนี้เป็นโครงสร้างที่จำลองรูปแบบมาจากการปกครองระบบรัฐสภาในระดับชาติ กล่าวคือ มีองค์รฝ่ายบริหารอันได้แก่ คณะเทศมนตรี มีองค์การฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาล และมีฝ่ายพนักงานประจำหรือพนักงานเทศบาลเป็นฝ่ายปฏิบัติงานประจำตามนโยบายของฝ่ายการเมืองทั้งสองดังกล่าว แต่เมื่อได้พิจารณาถึงโครงสร้างของเทศบาลโดยละเอียดแล้ว จะพบว่าลักษณะของการตรวจสอบและการถ่วงดุลย์กันเองระหว่างฝ่ายคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลนั้น ยังไม่ค่อยเด่นชัด เช่นที่เป็นอยู่ในการเมืองระดับชาติเป็นต้นว่า คณะเทศมนตรีไม่มีสิทธิที่จะต่อรองด้วยการยุบสภาเทศบาล ฝ่ายสภาเทศบาลก็เช่นเดียวกัน การจะใช้สิทธิเอาคณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับที่การชี้ขาดของฝ่ายข้าราชการของส่วนกลาง โครงสร้างและการบริหารงานของเทศบาลในปัจจุบันจึงอยู่ในลักษณะที่ข้าราชการส่วนกลางได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง

สภาพความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดตามโครงสร้างของเทศบาลที่ปรากฏตามความเป็นจริงระหว่างรัฐบาลกลางหรือข้าราชการกับเทศบาล ดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ว่า มีผลทั้งในแง่ของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานของระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในอนาคต ขณะเดียวกันก็อาจเป็นการปลุกฝังลักษณะของความเป็นผู้ปกครองหรือผู้ควบคุมดูแลเทศบาลอยู่อย่างใกล้ชิดตลอดไป โดยมีใ้มุ่งพัฒนาหลักการปกครองตนเองหรือหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ลักษณะของข้าราชการที่อาจเป็นไปได้ในทั้งสองแนวทางดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นไปได้ทั้งข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลโดยตรง และข้าราชการของรัฐบาลประเภทอื่น ๆ ด้วย เพราะต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางด้วยกัน อยู่ในฐานะที่

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บเงิน และการตรวจเงินเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ หมวดที่ ๘.

มีเกียรติและศักดิ์ศรีมากกว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้นโครงสร้างของเทศบาลที่ปรากฏในทางความเป็นจริงดังกล่าวนี้อาจมีส่วนกำหนดความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการที่สำคัญได้อย่างหนึ่ง.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย