

บทที่ ๑

ข้อความทั่วไป



บทนำ

ประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศต่าง ๆ ในโลกมักจะมีแนวโน้มคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ระยะเวลาเริ่มแรกของการก่อตั้งประเทศ จะใช้วิธีการรวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลาง เพื่อประโยชน์ในการสร้างและพัฒนาประเทศให้เกิดความเจริญมั่นคงเป็นปึกแผ่น ตลอดจนเพื่อประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความเป็นเอกภาพ ในการปกครองเป็นหลักสำคัญ ประกอบทั้งระยะเวลาเริ่มแรกของการก่อตั้งประเทศ ดินแดนประชากรมีจำนวนไม่มากนัก การพัฒนาประเทศและความสามารถของพลเมืองยังอยู่ในระดับต่ำ การปกครองโดยหลักการรวมอำนาจปกครองจึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและพลเมืองดังกล่าว

ครั้นต่อมาเมื่อได้มีการสร้างและพัฒนาชาติจนเกิดความเจริญมั่นคงเป็นปึกแผ่นแล้ว ประชากรมีจำนวนมากขึ้นและความสามารถทางการเมืองมากขึ้น ประกอบทั้งปัญหาและความต้องการของพลเมืองมีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ เพื่อสนองต่อความต้องการของพลเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของชาติได้มีส่วนร่วมในกิจการบ้านเมือง อันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้เจริญขึ้น ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า

"ถ้ารัฐบาลสนใจในการส่งเสริมประชาธิปไตย และประสิทธิภาพในการบริหารงาน ก็จำเป็นต้องนำเอาระบบการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและทางบริหารตามส่วนโดยการ จัดตั้งระบบการปกครองท้องถิ่น"

"การปกครองในระดับท้องถิ่น ย่อมใกล้ชิดในเรื่องต่าง ๆ เข้าถึงจิตใจของ ประชาชนเป็นข้อต่ออันแรกในสายการปกครองระบบประชาธิปไตยอันยาวนาน"

ประเทศไทยได้เริ่มวางรากฐานให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่น มาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ทรงทดลอง กระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล และในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตยหลายปี พระองค์ตั้งพระทัยที่จะให้ประชาชน ชาวไทยได้เรียนรู้และฝึกหัดการใช้สิทธิในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จากการ ปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลก่อนก็จะเห็นได้จากความตอนหนึ่งที่พระองค์ได้พระราชทาน สัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ " The New York Times " ฉบับวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ว่า "เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลอง เกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา เทศบาล... ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลัง

<sup>๑</sup> Daniel Wit, A Comparative survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961), p.8.

<sup>๒</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, 2 d.ed. (New York : Appleton-Century Crofts, Inc., 1957), p.8.

พยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น" ๑ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่พระราชประสงค์ของพระองค์มิได้เกิดขึ้น เพราะเกิดปฏิกิริยาเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศขึ้นเสียก่อน

ภายหลังที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย นับแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่เดิมที่ตั้งอยู่กับส่วนกลางก็มอบให้ท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองตามความสามารถของประชาชนและสอดคล้องกับสภาพของประเทศ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่น โดยพยายามจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ ขึ้น ๔ รูปด้วยกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว ยังมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันเพื่อฝึกฝนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

การจัดให้มีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจในการปกครองประเทศ มุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง ถึงแม้ว่าท้องถิ่นบางแห่งอยู่ในฐานะที่ไม่อาจเลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลก็ได้พยายามอุ้มชูส่งเสริมให้หน่วยการปกครอง

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ "Suffrage for Siam is planned by king to Test Democracy", The New York Times ใน ประหยัด พงษ์ทองคำ "บทบาทในการบริหารระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล" เอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๘ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ๒๕๑๘), หน้า

ท้องถิ่นเหล่านั้นได้ค่อย ๆ เจริญเติบโตจนสามารถที่จะบริหารกิจการและเลี้ยงตัวเองได้  
ในที่สุด การกระจายอำนาจในรูปการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดคุณประโยชน์หลายประการ  
คือ

๑. เป็นการทดลองและพัฒนาวิธีการปกครองแบบใหม่โดยท้องถิ่น
๒. เป็นการจัดตั้งองค์การและวิธีปฏิบัติที่ปรับให้เหมาะสมกับความต้องการและปัญหา  
โดยเอกเทศ เฉพาะท้องถิ่นซึ่งอาจไม่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นอื่นทั่วประเทศ
๓. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลางเอง เพราะ  
เหตุว่าได้แยกปัญหาที่เป็นของท้องถิ่นแท้ ๆ ออกจากปัญหาระดับชาติไม่ต้องเสียเวลาและ  
แรงงานและทรัพยากร การแก้ปัญหาซึ่งท้องถิ่นสามารถกระทำได้ดีกว่า
๔. แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคออกไปจากราชการบริหารส่วนกลาง ก็มัก  
จะไม่ตระหนักในความต้องการของท้องถิ่น และไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการ  
ของท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้เท่าที่หน่วยการปกครองซึ่งเกิดจากท้องถิ่นนั้น ๆ
๕. หน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด ประชาชนย่อมมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมใน  
กระบวนการปกครองตนเองได้ดีกว่าในระดับชาติ โดยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าเป็นการเพิ่ม  
ความรู้ ความเข้าใจของประชาชนทางด้านการเมืองได้เป็นอย่างดี

สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ตามหลักการกระจายอำนาจ  
ให้แก่ท้องถิ่นของประเทศไทย เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยได้โปรดเกล้าให้มีการทดลองรูป  
สุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๔ โดยได้แต่งตั้งคณะ  
กรรมการขึ้นคณะหนึ่งเป็นผู้นำดำเนินการบริหาร วัตถุประสงค์เพื่อจะกำจัดขยะมูลฝอยและ  
สิ่งปฏิกูล รักษาระเบียบเกี่ยวกับการจราจร การให้แสงสว่างในที่ชุมนุมชน และชำระ

รักษาทรัพย์สินของสาธารณะ หากการจับกุมนักโทษสามารถทำได้ก็ขยายออกไป  
 ความหัวเมืองอื่นต่อไป เป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ตามลำดับ มีความมุ่งหมาย  
 ที่จะแก้ไขข้อบกพร่องและระเบียบการปกครองที่รวมอำนาจในสมัยก่อน โดยวิธีกระจาย  
 อำนาจบางอย่างให้แก่ท้องถิ่น เนื่องจากการขยายตัวของประชาชนพลเมืองก่อให้เกิด  
 ปัญหาการปกครองขึ้นมากมายหลายประการ เป็นต้นว่าปัญหาเกี่ยวกับการอนามัย การ  
 รักษาความสะอาดถนนหนทาง อันถือเป็นสิ่งสาธารณะ ฯลฯ ถ้ากิจการเหล่านี้ปล่อยให้  
 เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางแล้ว รัฐบาลกลางจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาท้องถิ่นซึ่งมีอยู่  
 มากมายให้ทั่วถึงทันที่ และจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้  
 การบริหารกิจการสุขาภิบาลที่มีประสิทธิภาพ ย่อมมีความสำคัญที่มีผลสะท้อนและสนับสนุน  
 ต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลในอนาคต, ผู้ที่มีส่วนและบทบาทสำคัญในการบริหาร  
 กิจการของสุขาภิบาลได้แก่นายอำเภอแห่งท้องที่นั้น ๆ แม้สุขาภิบาลจะได้รับมอบหมายอำนาจ  
 บางอย่างและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองก็ตาม สุขาภิบาลก็อยู่ในฐานะที่ต้องขึ้น  
 อยู่กับส่วนกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับสุขาภิบาล จึงจำเป็นต้องมีอยู่ในรูป  
 การใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อออกกฎหมายบังคับ ในรูปการควบคุมบังคับดูแลการบริหารของ  
 สุขาภิบาล รูปของการควบคุมเหล่านี้บางกรณีจะพบว่ากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธี  
 ปฏิบัติของสุขาภิบาลในลักษณะที่ให้อำนาจการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคได้ควบคุมการ  
 บริหารกิจการของสุขาภิบาลอย่างใกล้ชิด โดยกำหนดขั้นตอนของปฏิบัติงานของสุขาภิบาล  
 ไว้ว่า การปฏิบัติงานชั้นใด สุขาภิบาลอาจใช้ดุลยพินิจดำเนินการไปได้ของการปฏิบัติงาน  
 ชั้นใด

เช่นกรณีเกี่ยวกับการจ้าง กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการจ้าง  
 ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ว่า ถ้าเป็นการจ้างโดยวิธีสามัญและวิธีประกวด  
 ราคา มีหลักเกณฑ์ว่าการจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ประธาน  
 กรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง แต่ถ้การจ้างคราวหนึ่งซึ่งมีค่าจ้างเกินกว่า  
 ๒๕๐,๐๐๐ บาท และไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจ  
 สั่งจ้าง ส่วนการจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง หรือถ้าเป็นจ้างโดยวิธีพิเศษ ระเบียบดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่าการจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง ส่วนการจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ้าง เป็นต้น<sup>๑</sup> ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยก็ไต่ถามระเบียบไว้ให้สุขาภิบาลปฏิบัติจนสุขาภิบาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองได้เลย เช่น การเก็บรักษาเงินของสุขาภิบาล ได้บังคับไว้ว่ารายได้ของสุขาภิบาลทุกประเภทให้นำฝากกระทรวงการคลัง คลังจังหวัด คลังอำเภอ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสินกลาง ธนาคารออมสินสาขา หรือสำนักงานตัวแทนไปรษณีย์ของธนาคารออมสิน<sup>๒</sup> ซึ่งหมายความว่าสุขาภิบาลจะนำเงินไปฝาก ธนาคารอื่นใดนอกเหนือไปจากที่กล่าวนี้ไม่ได้ เท่าที่ยกตัวอย่างมานี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของระเบียบขัณฑ์ ซึ่งสุขาภิบาลต้องถือปฏิบัติทำให้การบริหารงานกิจการสุขาภิบาลของนายอำเภอในฐานะเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

### ความสำคัญของเรื่อง

ในภาวะที่ประเทศชาติกำลังดำเนินการพัฒนาทุกวิถีทางอยู่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลจะมีส่วนในการพัฒนาได้เป็นอย่างมาก ตั้งแต่เริ่ม

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๔ ข้อ ๑๕ ก. และข้อ ๒๐ ก.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓.

จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในประเทศไทยจนถึงสิ้นเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ มีสุขาภิบาลทั้งสิ้น ๖๕๗ แห่ง<sup>๑</sup> ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นแหล่งรวมของชุมชนเป็นแหล่งที่ตั้งของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศอยู่แล้ว หากได้ปรับปรุงส่งเสริมให้สุขาภิบาลเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น การพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่นอื่น ๆ ก็จะง่ายเข้า ซึ่งบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาต่างก็พยายามให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันในการพัฒนาประเทศ โดยถือหลักว่าการพัฒนาชุมชนและการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปโดยใกล้ชิด และในความหมายที่ว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องพัฒนาในเรื่องที่ตรงต่อความต้องการและสภาพของท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อความเป็นอิสระในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามสมควร เพื่อจะไม่เพียงแต่จะสามารถรับใช้ท้องถิ่นเท่านั้น แต่สามารถรับใช้ประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้อีกด้วย จึงเห็นว่านายอำเภอมีบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารกิจการสุขาภิบาลให้เจริญก้าวหน้าสามารถรับใช้ประชาชน อำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะ นายอำเภอเป็นข้าราชการประจำที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยในระดับอำเภอ ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตลอดทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการประจำอำเภอกว้าง ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>๒</sup> ซึ่งกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ของกรมการอำเภอ และนายอำเภอที่มีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอและควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอดำเนินการตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่า นายอำเภอมีอิทธิพลเกื้อกูลอย่างมากในการบริหารกิจการ

<sup>๑</sup> ที่มา แผนกวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง.

<sup>๒</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ ๕๗ ข้อ ๖๐ (๔).

สหภาพบาล อย่างไรก็ตาม สหภาพบาลก็จำเป็นต้องมีเงินต้องมีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง และ  
เพียงพอแก่การทำมาหากิน แต่ฐานะการคลังของสหภาพบาลในประเทศไทยในปัจจุบัน  
นี้อยู่ในสภาพที่ถูกจำกัดด้วยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยอย่าง  
เข้มงวดกวดขันจนเป็นเหตุให้การบริหารกิจการสหภาพบาลขาดความเป็นอิสระในการปกครอง  
ตนเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอาจจะ เป็นอุปสรรคประการหนึ่งที่จะทำให้ นายอำเภอในฐานะ  
ประธานกรรมการสหภาพบาล ไม่สามารถดำเนินกิจการสหภาพบาลให้เจริญก้าวหน้าตาม  
ที่ควรจะเป็น ทั้ง ๆ ที่ นายอำเภอเป็นตัวแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับราษฎร  
มากที่สุด ประชาชนมีความเชื่อมั่น มีศรัทธาและรู้สึกว่าคุณภาพของการบริหารงาน  
ตลอดจนเข้าใจในสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปกครองท้องถิ่นรูปนี้เพิ่มขึ้น

#### วัตถุประสงค์ของ การศึกษา

การบริหารกิจการสหภาพบาลของไทยเรานั้น เห็นว่า นายอำเภอมีบทบาท  
อย่างสำคัญที่จะช่วยให้การปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพบาลพื้นฐานไปสู่การปกครองท้องถิ่น  
ระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพราะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ช่วยให้กิจการ  
บริการสาธารณะตกไปถึงมือประชาชน ทั้งนี้เพราะ นายอำเภอเป็นตำแหน่งที่ประชาชน  
ในเขตสหภาพบาลนั้น ๆ รู้จักดี มีภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการให้ปฏิบัติ  
จัดทำเกี่ยวกับของ โดยตรงกับประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งดำรงชีพอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ  
แต่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารกิจการสหภาพบาล บทบาทของ นายอำเภอยังขาด  
อิสระ กล่าวคือ ถูกควบคุมโดยส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการคลัง ทำให้  
หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในรูปสหภาพบาลยังไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร  
ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาค้นคว้าถึงบทบาทของ นายอำเภอเกี่ยวกับการบริหารกิจการ  
สหภาพบาล ตลอดจนการควบคุมการบริหารการคลังของสหภาพบาลที่มีผลต่อความเจริญ  
ก้าวหน้าและอำนาจหน้าที่อิสระของสหภาพบาล หรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ประการใด  
มีวิธีดำเนินการอย่างไร มีวัตถุประสงค์ที่พึงพิจารณา คือ



๑. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับสุขาภิบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่ง  
ในด้านการควบคุมการคลังของการบริหารกิจการสุขาภิบาล ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน  
กรรมการสุขาภิบาล

๒. ศึกษาเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ  
ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มีต่อการบริหารกิจการสุขาภิบาล  
ในด้านต่าง ๆ

๓. ศึกษาถึงฐานะทางการคลังของสุขาภิบาลที่มีผลต่อการบริหารกิจการสุขา  
ภิบาลว่าได้สนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตามหน้าที่ของสุขาภิบาลหรือไม่ ตลอดจน  
มาตรการในการควบคุมการเงินของสุขาภิบาล ปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการ  
บริหารกิจการสุขาภิบาลที่นายอำเภอรับผิดชอบอยู่

ทั้งนี้การศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาเชิงวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของ  
นายอำเภอกับการบริหารสุขาภิบาลนี้ จึงเป็นการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นถึงภาระหน้าที่  
ความรับผิดชอบกับความอิสระในการบริหารกิจการสุขาภิบาลว่ามีเพียงใด ส่งผลประโยชน์  
เกื้อกูลทดแทนต่อท้องถิ่นพอเพียง เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและสภาพแวดล้อม  
หรือไม่ และกรณีที่สุขาภิบาลขาดอิสระในการบริหารการคลังนั้น ไม่สามารถให้การดำเนิน  
กิจการสุขาภิบาลไปด้วยดีเท่าที่ควรจะชี้ให้เห็นถึงหลักการหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้  
เพียงใด และเป็นอีกวิธีหนึ่งของการศึกษาในเรื่องบริหารและการวิเคราะห์พฤติกรรมใน  
ทางการบริหารในสาระสำคัญที่ว่านโยบายหรือหลักการซึ่งฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ  
เป็นผู้กำหนด (policy formulation) มาในรูปของพระราชบัญญัติเป็นแนวทางใน  
การปฏิบัติ (a guide of action) ของฝ่ายบริหารให้แก่นายอำเภอซึ่งเป็นประธาน  
กรรมการสุขาภิบาล ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล (policy implementa-  
tion) สามารถนำนโยบายและหลักการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้  
เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะช่วยให้สามารถเข้าใจและทราบถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริง  
ของบทบาทของนายอำเภอในการบริหารกิจการสุขาภิบาลมีประสิทธิภาพได้แค่ไหนเพียงใด  
จัดให้มีบริการสาธารณะและให้ความรู้ความเข้าใจเพื่อเป็นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แก่ประชาชนในอันที่จะ เสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นตามอุดมการณ์ได้เพียงใด

### สมมติฐาน

เพื่อให้การศึกษาคนคว่ำ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดจึงขอตั้งสมมติฐาน ดังนี้

การที่สุขาภิบาลไม่สามารถบริหารจัดการให้เจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพนั้น สาเหตุเนื่องจาก

๑. นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล มีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสุขาภิบาลค่อนข้างจำกัด เพราะถูกกำหนดและควบคุมจาก ส่วนกลางอย่าง เข้มงวดกวดขัน

๒. ฐานะทางการคลังของสุขาภิบาลไม่ใกล้ชิดสัมพันธ์กับหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ให้สุขาภิบาลต้องรับผิดชอบซึ่งมีอยู่มากมายหลายลักษณะ ประกอบทั้งส่วนกลางได้วาง มาตรการควบคุมทางด้านการเงินการคลังให้สุขาภิบาลปฏิบัติค่อนข้างจะยุ่งยากสลับซับซ้อน ทำให้สุขาภิบาลขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ

### เอกสารและวิธีการศึกษาคนคว่ำ

การศึกษาเรื่อง "การศึกษาเชิงวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ กับการบริหารสุขาภิบาล" เช่น การศึกษาเชิงวิเคราะห์ทางกฎหมาย (legal study) โดยอาศัยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ และกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือ สั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นหลักในการศึกษา นอกจากนี้จะได้ศึกษาจากเอกสารสำคัญ ต่าง ๆ (documentary analysis) เช่น ตำรา เอกสาร วารสาร ทางด้าน การเมืองการปกครองของท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น ฯลฯ มาอ้างอิงรวมตลอดถึงอาศัยประสบการณ์ (experience) ของผู้เขียนในฐานะที่มีส่วนรับผิดชอบ อย่างใกล้ชิดกับกิจการสุขาภิบาลทั้งในฐานะปลัดสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล

มาพิจารณาศึกษาในแนวทางการวิเคราะห์โครงสร้าง ( structural analysis )  
ควบคู่กันไป

### การเสนอเรื่อง

เพื่อให้เนื้อหาของเรื่องมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันไปอย่างมีระเบียบและตามลำดับความสำคัญก่อนหลัง จึงได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๒ บท ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ ข้อความทั่วไปในบทนี้จะได้อธิบายให้เห็นถึง เหตุผลของผู้เขียนวิทยานิพนธ์ แสดงถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ขอบเขตของการศึกษาและสมมติฐาน เอกสารและวิธีการศึกษาค้นคว้า การเสนอเรื่อง ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

บทที่ ๒ จะได้ศึกษาถึงประวัติและวิวัฒนาการของสุขาภิบาล โดยพิจารณาถึงพื้นฐานประชาธิปไตยของประเทศ เหตุผลในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล ความเป็นมาของสุขาภิบาล การจัดตั้งสุขาภิบาลในปัจจุบัน การดำเนินงานและหน้าที่ของสุขาภิบาล

บทที่ ๓ จะได้กล่าวถึงหลักการโครงสร้างองค์การ และกระบวนการสุขาภิบาล

บทที่ ๔ ศึกษาและวิเคราะห์เนื้องานถึงบทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอในการบริหารกิจการสุขาภิบาลในค่านิยมและพฤติกรรม การพัฒนาท้องถิ่น และการกำหนดนโยบาย งานการคลัง ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับภูมิภาคและส่วนกลาง

บทที่ ๕ ศึกษาและวิเคราะห์ถึงการควบคุมสุขาภิบาลในอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ ทั้งในค่านิยมและพฤติกรรมเกี่ยวกับการปกครอง ตัวบุคคล การคลัง คำนวณเครื่องมือ ครุภัณฑ์ คำนวณหมายระเบียบข้อบังคับ คำนวณนโยบายการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของสุขาภิบาล

บทที่ ๒ เป็นการสรุปและวิเคราะห์ถึงปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ สาขาของปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปรับปรุงในค่านกฎหมาย โครงสร้าง และกระบวนการสุชาภิบาล

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้จะช่วยเผยแพร่เอกสารความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบของทางราชการอันเกี่ยวกับรูปการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปสุชาภิบาล อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุชาภิบาลตามกฎหมายที่ได้ถือปฏิบัติอยู่ ชี้ความสามารถ ตลอดจนปัญหาบางประการเกี่ยวเนื่องกับการบริหารกิจการสุชาภิบาล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาแก้ไขปัญหาค้นต่าง ๆ รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถภาพและขีดความสามารถกับสภาพการณ์ในฐานะที่นายอำเภอเป็นตัวแทนเข้าไปมีส่วนบริหารกิจการสุชาภิบาล เพื่อให้สอดคล้องกับรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

### ผลประโยชน์ทางวิเคราะห์คาดว่าจะได้รับ คือ

๑. ทำให้สามารถเข้าใจถึงโครงสร้าง กระบวนการของกิจการสุชาภิบาล ได้ถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น
๒. เป็นการศึกษาในทางลึกเกี่ยวกับการวิเคราะห์บทบาทหน้าที่ของ นายอำเภอ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุชาภิบาล
๓. ทำให้ทราบถึงผลดีและผลเสียของสภาพแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอกับสุชาภิบาล
๔. ทำให้สามารถหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาค้นต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาล
๕. เป็นแนวทางในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงแก้ไขนโยบายระดับชาติ และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุชาภิบาล เพื่อให้ได้ผลอย่างเต็มที่

๖. เป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน  
ในระยะยาวที่ประชาชนและประเทศชาติ รวมตลอดถึงกระทรวงทบวงกรมจะได้รับ  
ประโยชน์โดยตรง.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย