

สุขภาพีบาลในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ในการปกครองรัฐ รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ มีหน้าที่บริหารประเทศให้เป็นไปตามกฎหมาย วางนโยบาย และดำเนินการปกครองประเทศ รัฐบาลมีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศให้มีความมั่นคง ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต

ตามรัฐธรรมนูญของไทยฉบับถาวรทุกฉบับ รัฐบาลมีส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนประจำ และส่วนที่ไม่ประจำ¹ ส่วนประจำนั้นเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลที่ถาวร ได้แก่ พระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีหน้าที่บริหารกิจการของประเทศจากเบื้องบน ในฐานะที่ทรงเป็นประมุขของรัฐ ส่วนที่ไม่ประจำนั้นเป็นส่วนที่อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามวาระ หรือตามวิถีแห่งการเมือง ซึ่งได้แก่คณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า เมื่อพิจารณาส่วนประกอบของรัฐบาล ซึ่งรวมกันอย่างมากเพียง 50 คน ย่อมไม่อาจจะดำเนินการปกครองประเทศให้ทั่วถึงได้ สามารถทำได้แต่เพียงกำหนดนโยบาย วางแผน วางแนวทาง หรือหลักการสำคัญให้ฝ่ายที่จะปฏิบัติ ดำเนินการให้สำเร็จตามนโยบาย ซึ่งฝ่ายปฏิบัติดำเนินงานประจำ ได้แก่ ฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครอง หมายรวมถึง หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร² ได้แก่ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของ ราชการบริการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

¹ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 27.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

การที่รัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายหลายประการ ย่อมไม่สามารถดูแล และจัดทำ บริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน อาจเกิดปัญหาความล่าช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของทางราชการ ขัดจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานให้ทั่วถึง อีกทั้งการไม่อาจจะตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ เมื่อเป็นดังนี้รัฐบาลจึงกระจายอำนาจการปกครองโดยการมอบอำนาจปกครองบางส่วน มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง รับผิดชอบโดยมีอิสระตามสมควร ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ ดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น หรือองค์กรนั้นเอง ด้วยเหตุนี้การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

มีผู้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้หลายท่าน เช่น

หลวงประดิษฐมนูธรรม ได้อธิบาย การปกครองท้องถิ่น ซึ่งท่านเรียกว่า การปกครองแบบมัธยมวิภาคไว้ในคำสอนกฎหมายปกครองของท่านว่า เป็นการแยกอำนาจบริหารหรือราชการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้ง ขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคล ต่างหากจากรัฐบาลกลาง เฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้^๓

พระวรภักดีพินบูลย์ ได้อธิบายว่า "การปกครองท้องถิ่นหมายความว่า ท้องถิ่นทั้งหลายในราชอาณาจักรมีความเจริญไม่เสมอเหมือนกันในด้านความรู้ของราษฎร และในด้านเศรษฐกิจ บางแห่งราษฎรมีความรู้สูง เข้าใจในการปกครองตนเองบางแห่งราษฎรกระจายกันอยู่อย่าง

^๓ ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง (คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483) หน้า 125.

มากยากแก่การดำเนินงานให้ทั่วถึง บางแห่งการเศรษฐกิจของราษฎรไม่มีเงินทำนุบำรุงไม่เพียงพอ ดังนั้น กฎหมายจึงบัญญัติว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดก็จัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง ตรงกันข้ามท้องถิ่นใดที่เห็นไม่สมควรจัด รัฐบาลก็ยังไม่จัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครอง อนึ่งในการจัดการให้ราษฎรเข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น จำเป็นต้องมีหลายแบบ คือ มีส่วนเต็มที่ มีส่วนแต่บางส่วน มีส่วนเป็นครั้งคราวบ้างตามความเหมาะสมของบุคคลและเศรษฐกิจในท้องถิ่นนั้น”⁴

William A. Robson ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และต้องมียศักรที่จำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ”⁵

Daniel Wit ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วน ในการบริหารปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ พระวรภักดีนิบูลย์, คำบรรยายกฎหมายปกครองท้องถิ่น. (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรการพิมพ์, 2500), หน้า 9.

⁵ William A. Robson, "Local Government," *Encyclopedia of Social Sciences* (Vol. X. The Macmillan Co., N.Y., 1953), p. 574
อ้างอิงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2535), หน้า 90.

ต้องมืองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน^๕

จากการให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนที่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมในการตรากฎหมายและการกำหนดงบประมาณของตนเอง โดยเจ้าหน้าที่ของชุมชนนั่นเอง ซึ่งลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1. เป็นการปกครองชุมชนซึ่งมีพื้นที่ เขตการปกครองที่แน่นอนและชัดเจน
2. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มิได้เข้าไปบังคับบัญชา
3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน หรือการกำหนดนโยบายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด
4. มีการคลังของตนเองแยกจากส่วนกลาง
5. มีการเลือกตั้งผู้แทนของชุมชนเข้ามาบริหารงาน และมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961), pp. 1-2. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10.

ระบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทย

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย มีวิวัฒนาการมาจากการปกครองรูปสุขาภิบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงเห็นตัวอย่างการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่ องค์กรท้องถิ่นของดินแดนมลายูซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ในปี พ.ศ.2440 พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่เมืองหลวงโดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" เป็นการเริ่มทดลองระบบการสุขาภิบาล⁷ โดยกำหนดให้ผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นข้าราชการทั้งหมด ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ ให้การจัดสุขาภิบาลนี้เป็นงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล อีก 8 ปีต่อมา คือในปี พ.ศ.2448 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.125 (พ.ศ.2449)⁸ สุขาภิบาลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร จึงเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกที่จัดตั้งขึ้นในหัวเมือง

ต่อมาในปี ร.ศ.126 (พ.ศ.2450) กระทรวงมหาดไทยได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลสำเร็จ จึงประกาศใช้เป็นทางการมีชื่อว่า "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127" พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท⁹ คือ สุขาภิบาลเมือง จัดในท้องที่เมืองที่มีความเจริญมาก และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่ซึ่งเป็นชุมชน

⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 41.

⁸ กระทรวงมหาดไทย, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องระเบียบวิธีปฏิบัติราชการที่ 5 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 243.

⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 43.

อยู่ในเฉพาะตำบล การจัดตั้งสุขาภิบาลให้เป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาล ที่จะปรึกษาหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่ใดให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบขอกกราบถวายบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่นั้น ปรากฏว่าสุขาภิบาลได้รับความนิยมน่ามากขึ้น ในระยะต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นถึง 35 แห่ง¹⁰ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต กิจการสุขาภิบาลก็ได้ชะงักไป

เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เถลิงถวัลย์ราชสมบัติสืบต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชประสงค์ที่จะฝึกฝนประชาธิปไตยให้กับประชาชน ต้องการให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้ทรงริเริ่มการจัดตั้ง "คุลิตถานี" ขึ้นภายในพระราชวังคุลิต เมื่อปี พ.ศ. 2461 จัดเป็นเขตเมืองทดลองในเขตการปกครองนี้สภาเมืองจะเลือกคณะบุคคลขึ้นเป็นรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีและให้มีพรรคการเมือง (political party) ขึ้น มีพรรคสนับสนุนรัฐบาลมีพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งพรรคการเมืองขณะนั้น ได้แก่ พรรคโบว์แดง และพรรคโบว์น้ำเงิน นอกจากนี้ยังมีหนังสือพิมพ์เพื่อเป็นปากเป็นเสียงของประชาชนคอยตำหนิรัฐบาลหรือวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล หนังสือพิมพ์ดังกล่าวมีชื่อว่า เดอะเรคคอร์ดเดอร์¹¹ ในปี พ.ศ. 2467 พระองค์ทรงตั้ง "สภาบำรุงสถานที่ ชายทะเลตะวันตก" ขึ้นในเขตชายทะเล อำเภอยะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบำรุงชายทะเลตะวันตก ถนนหนทาง การประปา ไฟฟ้า การวางผังเมือง และการสาธารณสุข และให้มีอำนาจจัดเก็บจังกอบ แต่กรมการสภาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

¹¹ พระยาสุทรพิพิธ, เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ 1 สันนิบาตเทศบาลแห่ง (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2506), หน้า 17.



ก็ยังเป็นข้าราชการซึ่งทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การจัดการปฐมนิเทศให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น¹² ๒ ๓ ๔ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐

ท้องถิ่น¹² ๒ ๓ ๔ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐ ๑๑ ๑๒ ๑๓ ๑๔ ๑๕ ๑๖ ๑๗ ๑๘ ๑๙ ๒๐ ๒๑ ๒๒ ๒๓ ๒๔ ๒๕ ๒๖ ๒๗ ๒๘ ๒๙ ๓๐ ๓๑ ๓๒ ๓๓ ๓๔ ๓๕ ๓๖ ๓๗ ๓๘ ๓๙ ๔๐ ๔๑ ๔๒ ๔๓ ๔๔ ๔๕ ๔๖ ๔๗ ๔๘ ๔๙ ๕๐ ๕๑ ๕๒ ๕๓ ๕๔ ๕๕ ๕๖ ๕๗ ๕๘ ๕๙ ๖๐ ๖๑ ๖๒ ๖๓ ๖๔ ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐

ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจัง ให้จัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยพระองค์ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 เรียกว่า คณะกรรมการจัดการเทศบาล¹³ (Municipality) มีหน้าที่ศึกษาต้งงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรและในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา อ่องกง และฟิลิปปินส์ เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้งการเทศบาลหรือเทศบาลต่อไป

หลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้เดินทางไปศึกษาคูงานเกี่ยวกับกิจการปกครองท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลว่าการตั้งเทศบาลนี้ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มีมหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธาน เมื่อคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้ว ได้นำร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอให้ที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลพิจารณา แล้วจึงเสนอให้ที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาก่อนที่จะส่งไปให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา ในที่สุดพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายนั้น เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ

ศูนย์วิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² ศานิตย์ นาคสุขศรี, "ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการสุขาภิบาลต่อบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสุขาภิบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการสุขาภิบาลในจังหวัดนนทบุรี," วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 30.

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 45-46

เป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมิได้ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในสมัยนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะตำบลที่มีอยู่ในขณะนั้น ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาล จึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ฉบับแรกในปี พ.ศ.2476 กำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล โดยจัดให้มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ปรากฏว่าการปกครองรูปเทศบาลไม่สามารถจัดตั้งได้ทั่วทุกตำบล สามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งแตกต่างกันมาก ตำบลที่จัดตั้งเป็นเทศบาลบางแห่งไม่เจริญขึ้น มีแต่ความยุ่งยาก ไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายในการจัดตั้ง ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลถึง 4 ฉบับ พระราชบัญญัติจัดระบบเทศบาลพุทธศักราช 2476 เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรก ใช้บังคับ 5 ปี จึงเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติ เทศบาลพุทธศักราช 2481 ซึ่งใช้บังคับ 5 ปี จึงเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย 10 ปี จึงยกเลิก แล้วเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายตลอดมาจนปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2476 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำปรึกษาแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือการบริหารกิจการของจังหวัดขึ้น

ต่อมาในปี พ.ศ.2495 รัฐบาลได้ให้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้นอีกครั้ง โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495

ในปี พ.ศ.2498 ฯพณฯ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีของรัฐบาลในขณะนั้น¹⁴ พิจารณาเห็นว่าประชาชนควรได้มีสิทธิในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดขึ้น

¹⁴ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว, 2535), หน้า 126-127.

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ทำให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น เพื่อให้การปกครองระดับตำบลที่มีความเจริญ มีรายได้ ได้มีการปกครองตนเองในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล

ในปี พ.ศ. 2518 มีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเกิดขึ้น คือ กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง และในปี พ.ศ. 2521 ได้มีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเกิดขึ้นอีก คือ เมืองพัทยา ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

2. การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามวิธีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครองตามอาณาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 ได้บัญญัติไว้ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอยู่สองระบบ¹⁵ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง รูปแบบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งสองระบบนี้ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ว่า ให้จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

¹⁵ ประยุทธ์ กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 309-310.

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระบบทั่วไป ได้กำหนดไว้ 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ทุกจังหวัด

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ ได้แก่ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนด นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในเวลานี้มี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เพราะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดระเบียบไว้โดยเฉพาะเป็นพิเศษ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจยิ่งขึ้นเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นไทยจะกล่าวถึง เทศบาล กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสังเขปดังนี้

2.1 เทศบาล

เทศบาลได้รับการจัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475) โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476¹⁶ เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นพยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น มุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล

¹⁶ เรื่องศักดิ์ จารุศิริพันธ์, "ที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่นกับคำนิพากษาฎีกา (บางเรื่อง)," วารสารกฎหมาย 8 มิถุนายน 2526 : หน้า 62.

ขึ้นเป็นเทศบาล เทศบาลได้เปลี่ยนรูปจากสุขาภิบาลโดยปริยายทั้ง ๆ ที่มิได้มีพระราชบัญญัติ ออกมายกเลิกการสุขาภิบาลเลย¹⁷ ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 และฉบับที่ใช้ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการ เมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล การเปลี่ยนแปลงเขต ฐานะ การจัดตั้ง หรือยกเลิก จะต้องตราเป็น พระราชกฤษฎีกา และต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของการจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลมีหลักเกณฑ์ คือ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยก ฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร¹⁸ การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดไว้เพียงว่าเทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่ง พระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ส่วนการจัดตั้งเทศบาลเมืองกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะคือ เป็นท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด และเป็นท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป ความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอ สมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่ ต่างกับเทศบาลนครซึ่งต้องประกอบด้วยประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป มีความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรและมีรายได้พอสมควร ที่จะปฏิบัติหน้าที่

การจัดองค์กรของเทศบาล ประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กรคือ

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในท้องถิ่น จำนวนสมาชิกของเทศบาลขึ้นอยู่กับแบบของเทศบาล คือ เทศบาลนครมีสมาชิก จำนวน 24 คน เทศบาลเมืองมีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลตำบลมีสมาชิกจำนวน 12 คน

¹⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 48.

¹⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 7

2. คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยสมาชิกที่แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 4 คน ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน

สภาเทศบาลจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ มีหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ อนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายคณะเทศมนตรี ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล และมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การอนุมัติงบประมาณประจำปี

คณะเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร บริหารงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้และให้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ และอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองท้องที่

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี หากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นแทนให้เต็มจำนวนภายใน 90 วัน สมาชิกที่ได้รับเลือกเข้าแทนตำแหน่งว่างอยู่ในตำแหน่งได้เท่าระยะเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

การบริหารงานของเทศบาลมีคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลเป็นฝ่ายการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน ตามระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา ฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี ต้องได้รับเสียงข้างมากสนับสนุนอยู่ตลอดเวลาที่บริหารงานเทศบาล เทศบาลมีพนักงานประจำ ซึ่งอยู่ในความควบคุมของ ก.ท. หรือคณะกรรมการเทศบาลเป็นองค์กรหรือคณะกรรมการกลาง ในการกำหนดและควบคุมวิธีการในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา

เกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเทศบาลนั้น เนื่องจากเทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็นลำดับชั้นและประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร กฎหมายเทศบาลจึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต่าง ๆ แตกต่างกันดังนี้

เทศบาลตำบล มีหน้าที่ต้องกระทำคือ

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้อำนาจและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้อำนาจเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังนี้

1. ให้น้ำสะอาดหรือประปา
2. ให้อำนาจโรงฆ่าสัตว์
3. ให้อำนาจตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
4. ให้อำนาจสุสานและฌาปนสถาน
5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
6. ให้อำนาจและบำรุงสถานที่ทำการนิเทศรักษาคนเจ็บไข้
7. ให้อำนาจและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้อำนาจและบำรุงทางระบายน้ำ
9. เทศพาณิชย์



เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องกระทำคือ

1. หน้าที่ตามที่เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ได้ดังนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

ดังนี้

กฎหมายเทศบาลกำหนดให้เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล

1. กิจการตามที่เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่นในเขตเทศบาลได้ เช่นเดียวกับ กิจการอื่นที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่กฎหมายจะกำหนด
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและการเทศพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
7. เงินอุดหนุนของรัฐบาล
8. เงินที่มื้อมือที่ค้ให้
9. รายได้อื่น ๆ ตามแต่กฎหมายจะกำหนดให้

กฎหมายกำหนดให้เทศบาลมีรายได้ในลักษณะต่าง ๆ กันเป็นภาษีที่เทศบาลจัดเก็บเอง ¹⁹ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เป็นต้น ภาษีที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บหรือจังหวัดจัดเก็บ แล้วปันให้เทศบาล เช่น ภาษีการค้า

¹⁹ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 137

ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน และภาษีอีกประเภทหนึ่ง คือ ภาษีซึ่งรัฐได้จัดเก็บแล้ว และเทศบาลมีอำนาจเก็บเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละสิบ

การควบคุมเทศบาล กฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น นอกจากนี้ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเห็นว่า คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ราชการ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วให้รีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในสิบห้าวัน เพื่อพิจารณาสั่งการ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นพร้อมหลักฐานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็ได้

กฎหมายเทศบาลได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ควบคุมกำกับเทศบาลได้โดยตรงไม่ต้องผ่านนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่เห็นว่าจำเป็นจะให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย อำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวกับเทศบาล กฎหมายให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

แต่เดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นมณฑล เรียกว่า "กรุงเทพพระมหานคร" เมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ให้ยุบมณฑล กรุงเทพพระมหานคร จึงถูกยุบไป เหลือแต่เพียงจังหวัดพระนคร ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้จัดระเบียบราชการบริหารจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี แตกต่างกับจังหวัด โดยได้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และได้รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เรียกว่า "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" นอกจากนี้ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ได้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลธนบุรีเข้าเป็นเทศบาลนคร เรียกว่า "เทศบาลนครหลวง"

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการรวมนครหลวงกรุงเทพธนบุรี (ซึ่งมีฐานะเป็นจังหวัด) องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีกับเทศบาลนครหลวงเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกันเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ให้มีฐานะเป็นจังหวัด เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2518 มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เปลี่ยนรูปการปกครองกรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีได้มีฐานะเป็นจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนจังหวัดอื่น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขต และเขตแบ่งออกเป็นแขวงการจัดการปกครองนครหลวงเป็นการปกครองรูปพิเศษแตกต่างไปจากการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงซึ่งเป็นศูนย์กลางของประเทศ มีความเจริญและปัญหาต่างไปจากเมืองอื่น ๆ ของประเทศ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรที่จะกำหนดรูปแบบการปกครองให้เหมาะสมเป็นพิเศษ

กรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรตามเกณฑ์
ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกหนึ่งคน สมาชิกอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี จะมีการเลือกสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานครเพื่อเป็นประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพ
มหานครได้อีก 2 คน สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายอำนาจการ มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร และควบคุมการบริหาร โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการเป็น
กรรมการสภา

ส่วนฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพ
มหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร โดยเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครโดยตรงคนเดียว เมื่อเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครจะแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ 4 คน เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมี
หน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย บริหารราชการ
ตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายวางระเบียบ
เพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพ
มหานครและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ในระดับเขตกฎหมายกำหนดให้มีผู้ช่วยราชการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการ
กรุงเทพมหานครและสภาเขต สภาเขตประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรเขต
ละอย่างน้อย 7 คน ในเขตที่มีราษฎรเกินหนึ่งแสนคนให้มีสมาชิกสภาเขตเพิ่มขึ้น โดยถือเกณฑ์
ราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกหนึ่งคนสมาชิกอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาเขตทำหน้าที่เป็นที่
ปรึกษาผู้ช่วยราชการเขต

กรุงเทพมหานครมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การ
ทะเยอเบียน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ
เรียบร้อยของบ้านเมือง การผังเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทาง
ระบายน้ำ การวิศวกรรม จราจร การขนส่ง การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
และที่จอดรถ การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคารและการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด
และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การป้องกัน

และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การสาธารณสุข การจัดการศึกษา การส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือมีกฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2.3 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ซึ่งกำหนดให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา²⁰ เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตอยู่ในท้องที่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีพื้นที่คลุม 4 ตำบล คือ ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองปลาไหล และตำบลห้วยใหญ่ ครอบคลุมถึงเกาะล้าน เกาะครก และเกาะสาก การจัดตั้งเมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษเนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักผ่อนอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ นิยมมาพักผ่อน ทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้ารวดเร็ว ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกัน การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นหลายประการ สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตน

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 7, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 95, ตอนที่ 120, ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2521.

เอง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นในรูปเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล "แบบผู้จัดการ" (city manager) ซึ่งเป็นการนำเอาผู้บริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาบริหารกิจการให้แก่เทศบาล เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารกิจการของเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี กับสภาเทศบาล (mayor council) ซึ่งเป็นเทศบาลแบบที่มีอยู่ทั่วไปของประเทศไทยที่ผู้บริหารคือคณะเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้ง จึงอาจมีประสบการณ์และความสามารถในด้านบริหารไม่ทันัก อีกทั้งต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล จึงอาจบริหารงานโดยถูกแทรกแซงและกดดันจากสภาเทศบาลได้²¹

รูปแบบของเมืองพัทยাপระกอบด้วยสภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยাপระกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยา 17 คน เป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเมืองพัทยา 9 คน อยู่วาระคราวละ 4 ปี และเป็นสมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 4 คน และแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน สภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ ตลอดจนเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ

ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารเมืองพัทยา รับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัทยา โดยนายกเมืองพัทยาจะเป็นผู้เสนอชื่อผู้มีความสมัครใจและไม่มีลักษณะต้องห้ามต่อสภาเมืองพัทยาอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน เพื่อให้

²¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 105.

สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อคือ มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี เคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือเคยเป็นพนักงานในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล มีพนักงานและลูกจ้างในความรับผิดชอบไม่ต่ำกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

การแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาจะทำการจ้าง มีนายกเมืองพัทยา เป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาในนามเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยายู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้มีรองปลัดเมืองพัทยาได้ไม่เกิน 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลือกิจการของปลัดเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้ลงนามในสัญญาว่าจ้างรองปลัดเมืองพัทยาในนามเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่วางแผนเสนอสภาเมืองพัทยา บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเสนอต่อสภาเมืองพัทยา ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติต่าง ๆ รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา รายงานผลปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาเสนอต่อสภาเมืองพัทยาและปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ปลัดเมืองพัทยายังเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยา ให้ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนครและปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาและส่งเสริมคุณภาพวัฒนธรรม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น การ

ควบคุม และส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาล นครหรือของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออก ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการคลังและงบประมาณของเมืองพัทยา การควบคุมการบริหารงาน บุคคลของเมืองพัทยาในรูปคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

2.4 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แต่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2477 โดยผลของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่กำหนดให้มีสภาจังหวัดทำหน้าที่ เป็น ที่ปรึกษาเกี่ยวกับงบประมาณที่ทางจังหวัดแบ่งสรร เงินอุดหนุนของรัฐบาล ระหว่างเทศบาลใน จังหวัด ในปี พ.ศ. 2481 มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ให้สภาจังหวัดแยกออกจาก กฎหมายเทศบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการจังหวัดและให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์รปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เนื่องจากรัฐบาลประสงค์ให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ ชนบทได้มีโอกาสฝึกฝนการปกครองตนเอง โดยมีรัฐเป็นผู้ชี้แนะ เมื่อชุมชนใดในพื้นที่ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดมีความเจริญเพียงพอก็ให้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลต่อไป

การจัดรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเหมือนเทศบาลโดย แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายบริหาร ฝ่ายอำนวยการได้แก่ สภาจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนอยู่ในตำแหน่งวาระ 5 ปี สภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาจังหวัดเป็นประธานสภาจังหวัดคนหนึ่งและรองประธานสภา จังหวัดคนหนึ่ง หน้าที่ของสภาจังหวัดคือ เป็นฝ่ายอำนวยการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด นโยบายสำหรับการบริหารกิจการส่วนจังหวัด พิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดเสนอ ควบคุมฝ่ายบริหารด้วยการตั้งกระทู้เกี่ยวกับ

งานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด และตั้งข้อสอบถามเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของ
ราชการบริหารภูมิภาค อนุมัติงบประมาณประจำปี ตราข้อบัญญัติจังหวัด ตั้งคณะกรรมการ
สภาจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วน
จังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตาม
กฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายที่สภาจังหวัดกำหนดไว้ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด
เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ควบคุมบังคับบัญชาราชการส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดทำในรูปคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการในเขตขององค์การ
บริหารส่วนจังหวัดซึ่งครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล หน้าที่ของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เช่นเดียวกับหน้าที่ของสุขาภิบาล หรือหน้าที่ของเทศบาล โดย
ดำเนินการภายใต้วงเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

2.5 สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง พระราชบัญญัติสุขาภิบาล
พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราช-
บัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย กำหนดหลักเกณฑ์ใน
การจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ว่า ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่จะขอจัดตั้งสุขาภิบาล
จะต้องมีรายได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
จากรัฐ ถ้าเป็นท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่มีใช้เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอจะ
ต้องมีรายได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน มี
พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีที่สำนักงานผังเมืองกระทรวงมหาดไทย เห็นว่ามี

ความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง มีประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไปได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น²²

การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล มีคณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ในทางการบริหารและการอำนวยการ ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาล มี สองประเภท คือ 1. คณะกรรมการสุขาภิบาลที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล 2. คณะกรรมการสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง คณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งสองประเภทประกอบด้วย

1. นายอำเภอท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาล หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ
2. ปลัดอำเภอหนึ่งคน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสุขาภิบาล
3. กำนันท้องที่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
4. ประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสุขาภิบาลจำนวน 9 คน

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2528 กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของตนได้ ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่ามีรายได้ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดว่ามีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาท ให้มีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากการเลือกตั้ง โดยให้เลือกกรรมการสุขาภิบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง 1 คน ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ส่วนนายอำเภอให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้สุขาภิบาลที่มีรายได้เกิน 12 ล้านบาทขึ้นไป ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งรายละเอียดของสุขาภิบาลจะกล่าวไว้ในบทที่ 3

²² หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0413/ว.179 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2528

2.6 องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น แต่ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 325 ให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานตำบลและหมู่บ้าน คือ สภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้เน้นบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมกันของ 3 ฝ่าย คือ ตัวแทนของรัฐที่อยู่ในส่วนภูมิภาคซึ่งราษฎรในพื้นที่เลือกตั้งขึ้นมา ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตัวแทนของรัฐส่วนกลางซึ่งเป็นข้าราชการ ได้แก่ ปลัดอำเภอ หรือพัฒนาการประจำตำบลที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล ครูประชาบาลที่เป็นเลขานุการสภาตำบล มีตัวแทนประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งให้มาทำหน้าที่กรรมการสภาตำบลในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ²³ การบริหารงานทำในรูปคณะกรรมการสภาตำบล สภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นนิติบุคคล²⁴ มีหน้าที่ให้บริการหรือดำเนินการตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ให้คำปรึกษาและเห็นชอบโครงการต่าง ๆ ประธานสภาตำบลซึ่งได้แก่ กำนัน จะเป็นผู้รับผิดชอบตามมติ เว้นแต่สภาจะมอบหมายให้ผู้อื่น

ในปี พ.ศ.2537 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ ผดุง ตระกูลดิษฐ์, "มุมมองใหม่ของการปรับปรุงสภาตำบล," เทศาภิบาลฉบับพิเศษ กระจายอำนาจสู่ปวงชน : 54

²⁴ โภคิน พลกุล, "สรุปย่องานวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น 14 ตุลาคม 2537, หน้า 35.

องค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ทั้งนี้ โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดองค์กรโดยแบ่งเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้สมาชิกสภาเลือกประธานและรองประธาน 1 คน โดยมีให้เลือกจากกำนัน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีเลขานุการ 1 คน โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง 4 คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือก คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการ 1 คน เลือกจากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดทำแผนพัฒนาตำบล
- (2) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาตำบล
- (3) อนุมัติโครงการหรืองานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
- (4) เสนอส่วนราชการให้ดำเนินการหรือจัดทำโครงการในการพัฒนาตำบล
- (5) ทำหรือจัดให้มีกิจการตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 23
- (6) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล



(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่มิถุนหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาตำบลหรือตาม^{ที่}ทางราชการมอบหมาย

(8) เสนอแนะส่วนราชการเกี่ยวกับการบริหารราชการในตำบล

สภาตำบลอาจทำหรือจัดให้มีกิจการภายในตำบล 6 ประการ คือ

- (1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการจำกัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ตำบลได้ดังนี้

- (4) ค้ำครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (5) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วน

ส่วนสาธารณะ

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุมการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่ม เกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การค้ำครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) ควบคุมประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตได้ และอาจออกข้อบังคับตำบลได้แต่โทษปรับจะต้องไม่สูงกว่า 500 บาท คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ คือ

- (1) รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง
- (4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยล้วนมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ สามารถดำเนินการในเขตพื้นที่ของแต่ละองค์กรตามที่ได้กล่าวมาแล้วระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีอยู่หลายรูปแบบ แตกต่างกันไปตามลักษณะพื้นที่ ความหนาแน่นของจำนวนประชากรซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ว่าพื้นที่นั้น ๆ มีสภาพกึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือชนบทในพื้นที่ส่วนใหญ่ระดับจังหวัด ซึ่งเป็นชนบทได้จัดให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทมีการปกครองท้องถิ่นรูปสหวิสาหกิจ พื้นที่ระดับจังหวัดที่มีสภาพเป็นเมือง ก็จัดเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูป

เทศบาล สำหรับพื้นที่พิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้จัดในรูปกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ²⁵

ตามหลักการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งมี 2 ระบบ คือ ระบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ และระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางรูปสาขาภิบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในระบบทั่วไปที่ใช้กับท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศเหมือนกันหมด

จากการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น มีการแยกฝ่ายอำนาจการและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายอำนาจการ ฝ่ายคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาจังหวัด เทศบาลมีสภาเทศบาล กรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยามีสภาเมืองพัทยา แต่การปกครองท้องถิ่นรูปสาขาภิบาล พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการสภาภิบาลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสภาภิบาลตามกฎหมาย ดังนั้น สภาภิบาลจึงมีลักษณะพิเศษ คือ ไม่ได้แบ่งแยกฝ่ายอำนาจการและฝ่ายบริหารออกจากกัน หากแต่รวมกันอยู่ในรูปของคณะกรรมการสภาภิบาล

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵ โภคิน พลกุล, "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น, "เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น เสนอที่ห้อง LT.1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 14 ตุลาคม 2537. (พิมพ์ดีด).

สหภาพบาลในระบบการปกครองท้องถิ่นไทย

สหภาพบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลดำเนินการปกครองตนเองโดยมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. 2495 การที่สหภาพบาลเกิดขึ้นก็เนื่องจากนโยบายของรัฐที่ต้องการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบว่าประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างไร เพื่อจะได้เข้าใจถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศควรจะเริ่มตั้งแต่ระดับต่ำสุด ระดับที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดก็คือการปกครองท้องถิ่นซึ่งสหภาพบาลเป็นปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในขณะนั้น

สหภาพบาลถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นสำหรับท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาล สหภาพบาลจึงเป็นเสมือนโรงเรียนขั้นต้นที่พัฒนาชุมชนท้องถิ่นและจิตสำนึกของประชาชนให้พร้อมที่จะปกครองตนเองในรูปแบบเทศบาล สหภาพบาลจึงมิใช่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถาวรสำหรับท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งชั่วคราวให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองง่าย ๆ เพื่อนำไปสู่การปกครองตนเองโดยแท้ที่แยกรูปแบบสภา การจัดการองค์กรของสหภาพบาลจึงเป็นรูปแบบคณะกรรมการ คือ คณะกรรมการสหภาพบาล ทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายอำนาจการ และฝ่ายบริหารการจัดทำกิจการของสหภาพบาล เน้นหน้าที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น ที่มีการดำเนินการไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน

การจัดตั้งเทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เขตเมือง รัฐบาลประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปสหภาพบาล จึงให้มีรูปแบบการจัดองค์กรตามแบบการปกครองประเทศมีการแยกฝ่ายอำนาจการ และฝ่ายบริหารออกจากกันในรูปแบบสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ถือได้ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเองอย่างแท้จริง

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการปกครองที่พิเศษต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศ เพราะกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศและเป็นศูนย์กลางของความเจริญในด้านต่าง ๆ มีปัญหาต่าง ๆ มากมาย รัฐบาลจึงต้องให้กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองต่างจากจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้มีการปกครองที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

ส่วนเมืองพญา รัฐบาลพิจารณาเห็นว่าสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอขางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวพักผ่อนจำนวนมาก มีความเจริญอย่างรวดเร็วจึงมีปัญหาส่งคมสิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลไม่มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นดังกล่าวจึงต้องจัดตั้งเมืองพญาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ประกอบด้วยสภาเมืองพญา และปลัดเมืองพญา

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นที่จัดขึ้นในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบท รัฐบาลต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้มีโอกาสฝึกฝนการปกครองตนเองในขั้นพื้นฐาน โดยรัฐเป็นผู้ชี้แนะเมื่อชุมชนใดในพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเจริญเพียงพอ ก็จะได้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นการปกครองท้องถิ่นสำหรับชุมชนชนบทที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาติดต่อกันสามปีไม่น้อยกว่าปีละ 150,000 บาท สภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ดังกล่าวก็ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลคล้ายเทศบาล โดยแบ่งออกเป็นฝ่ายอำนวยการคือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่จะเป็นการปกครองท้องถิ่น ในฐานะโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนแห่งใหม่ ความใกล้ชิดของสภาตำบลกับประชาชนจะทำให้สภาตำบลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นที่แท้จริง

สุขาภิบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรก เป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐบาลจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นเมื่อเวลาผ่านไป ควรที่จะได้ศึกษาว่าสุขาภิบาลมีข้อบกพร่อง หรือปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลในปัจจุบันอย่างไร