

บทที่ 1

บทนำ



สภาพปัญหา

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยเจริญรุดหน้าขึ้นตามลำดับ นับแต่มีการริเริ่มใช้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบคือ สุขาภิบาล ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2440¹ โดยเฉพาะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้จัดตั้งขึ้น 5 รูปแบบ ซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ฉบับปี พ.ศ. 2517 คือ สุขาภิบาล (พ.ศ. 2448, 2495 - 2529) เทศบาล (พ.ศ. 2476 - 2529) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พ.ศ. 2498 - 2529) กรุงเทพมหานคร (พ.ศ. 2518 - 2529) และเมืองพัทยา (พ.ศ. 2521 - 2529)² แม้ปัจจุบัน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. ราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

¹ประธาน คงฤทธิศึกษากร รายงานผลการวิจัย "สุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล" คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529 หน้า 1

²ประหัต หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 2

การวิเคราะห์เบื้องต้นทั้ง 4 ประการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น³

การเจริญก้าวหน้าของรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งเริ่มมา 80 กว่าปีแล้ว จะเห็นว่าประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนในการปกครองมากขึ้น มีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกก่อนที่จะยกฐานะ หรือเปลี่ยนไปเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่น เพิ่มขึ้นในปี 2534 อีก 12 แห่ง⁴ ปัจจุบันจะมีสุขาภิบาลทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น จำนวน 861 แห่ง และยกฐานะสุขาภิบาลเป็น เทศบาลจำนวน 3 แห่ง เทศบาลมีจำนวน 134 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง

³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตราที่ 69, 70 และ 71 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2534

⁴กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 177 ลงวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2534 คือ

1. สุขาภิบาลพระยืน อำเภอพระยืน จ.ขอนแก่น
2. สุขาภิบาลท่าช้าง อำเภอจักราช จ.นครราชสีมา
3. สุขาภิบาลเมืองสรวง อำเภอเมืองสรวง จ.ร้อยเอ็ด
4. สุขาภิบาลสำนักท้อน อำเภอบ้านฉาง จ.ระยอง
5. สุขาภิบาลเจ๊ะบิลัง อำเภอเมืองสตูล จ.สตูล
6. สุขาภิบาลเมืองงาย อำเภอเชียงดาว จ.เชียงใหม่
7. สุขาภิบาลต้นไทร อำเภอเขาเงาะ จ.นราธิวาส
8. สุขาภิบาลแกดำ อำเภอแกดำ จ.มหาสารคาม
9. สุขาภิบาลเขาพัง อำเภอบ้านคา จ.สุราษฎร์ธานี
10. สุขาภิบาลคำตากลิ้า อำเภอคำตากลิ้า จ.สกลนคร
11. สุขาภิบาลทุ่งฝน อำเภอทุ่งฝน จ.อุดรธานี
12. สุขาภิบาลมาพรหมณ์ อำเภอบางบาล จ.พระนครศรีอยุธยา

เทศบาลเมือง 84 แห่ง และเทศบาลตำบล 49 แห่ง⁵ และจากหลักการปกครองท้องถิ่น 5 ประการ⁶ คือ

1. ทหาถึงการปกครองของชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ซึ่งแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่
2. จะต้องม้อานาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. จะต้องม้อสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง คือ
 - 3.1 ม้อสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับต่างๆของท้องถิ่น เพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ และบังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสภาภิบาล
 - 3.2 ม้อสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการของตน
4. ม้องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) เช่นฝ่ายนิติบัญญัติ, ฝ่ายบริหาร ดังรูปเทศบาล มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เป็นต้น
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจะพัฒนาเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วก็ตาม ก็ต้องยอมรับกันว่าในข้อเท็จจริง ยังมีมูลเหตุหลาย ๆ ประการ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการเจริญของการปกครองท้องถิ่น เช่น ในด้านหนึ่งประชากรยังไม่ค่อยเข้าใจบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของท้องถิ่น ยังไม่เข้าใจถึงการมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยเท่าที่ควร ว่าท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่โดยตรง โดยเป็นโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตยเบื้องต้น

⁵ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, นโยบายกรมการปกครอง และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเทศบาลและเมืองพัทยา, พ.ท.กมล ประจวบเหมาะ, อานาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับเทศบาล, เทศาภิบาล ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2535, หน้า 9, 25 (1.เทศบาลตำบลมาบตพุด อ.เมือง และ อ.บ้านค่าย จ.ระยอง 2.เทศบาลตำบลแหลมฉิ่ง อ.ศรีราชา และ อ.บางละมุง จ.ชลบุรี 3.เทศบาลตำบลปากเกร็ด อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี)

⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร:เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 108

ประชาชนเข้าใจแต่เพียงว่า ท้องถิ่นมีหน้าที่เก็บภาษี, เก็บขยะ, สร้างถนนหนทาง ไฟฟ้า, บริการสิ่งอุปโภค สาธารณูปโภค เท่านั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงการปลูกฝังความคิด การมีส่วนร่วมของประชาชน และท้องถิ่นเองก็ไร้ผลในการทำหน้าที่ สาเหตุแห่งการไร้ผลอาจจะมาจากรูปแบบกฎหมายไม่เอื้ออำนวย ถ้าหลังไม่ทันสมัย หรือเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี ทำงานไม่สอดคล้องกัน

ในการพัฒนาประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นไทย จึงเกิดจากความสำคัญทางการเมืองที่นำไปสู่การแสดงออกทางการเมือง ด้วยการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ อีกด้วย ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในที่สุด การแสดงออกทางการเมืองต่าง ๆ เช่น การแสดงทัศนคติ หรือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองเทศบาลหรือท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ , การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น

ความสำคัญทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งประการหนึ่ง ในกระบวนการสร้างวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งมีผลต่อการปรับปรุงระบบการปกครองให้สอดคล้องกับสภาพสังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ดังนั้น การเป็นพลเมืองดี มิได้หมายถึงการเป็นประชาชนตามกฎหมายเท่านั้น แต่จะต้องมีความสำคัญทางการเมืองด้วย

การปกครองท้องถิ่นของไทยต้องประสบความล้มเหลวไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ก็เนื่องจากประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งส่วนใหญ่จะพบว่าอุปสรรคเกิดจากความไม่เข้าใจ และขาดความรับผิดชอบต่อสิทธิ และหน้าที่ของตนเอง ความรู้สึกเฉยเมย หรือไม่ยินดียื่นรายชื่อที่จะไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์เพื่อคอยถ่วงดุลย์รัฐบาล มิให้มีอำนาจเกินไป พฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้ พอที่จะแสดงให้เห็นถึงสิ่งที่นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การขาดความสำคัญทางการเมือง" อันเป็นสาเหตุสำคัญ

ร้อยตรีภักดี ประทุมแก้ว "ความสำคัญทางการเมืองของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครศรีอยุธยา"

"วิทยานิพนธ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร" ปีการศึกษา 2529 - 2530, หน้า 6



ที่ทำให้ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับการปกครองแบบประชาธิปไตย^๕ ปัจจุบัน แม้ประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น และพนักงาน ข้าราชการในภูมิภาคในท้องถิ่น จะมีความสำนึกทางการเมืองระดับหนึ่ง เพื่อเข้าถึงการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่ก็ยังมีหลายสิ่งที่ยังไม่เอื้ออำนวย เช่น ในแง่ตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายของท้องถิ่น ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่ต้องทำไปพร้อม ๆ กัน คือ การแก้ไขปรับปรุงตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เอื้ออำนวยสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในทุก ๆ ด้านของประชาชนให้บรรลุผลเร็วขึ้น

แนวความคิดในการปรับปรุงท้องถิ่น(ในแนวทางหนึ่ง)

1. เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และถ้าหากรัฐหรือผู้มีอำนาจในแผ่นดินมีความจริงใจที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตามที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 หมวด 9

มาตรา 196 ที่กล่าวถึงรัฐจะส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า "การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การควบคุม หรือ การกำกับดูแล การปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม"

มาตรา 197 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

^๕ไพโรจน์ บุญผูก "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมือง" การพัฒนาการเมืองไทย ลิขิต ชีวเวคิน,บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิกษา, 2519)หน้า 398

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อเป็นอย่างนั้นแล้ว น่าจะมีมาตรการแก้ไข 2 ระยะ คือ

1. มาตรการระยะสั้น (อันเป็นจุดประสงค์ของการวิจัยนี้) โดยการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะที่ลดอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มีต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้น้อยลงให้มากที่สุดแล้วปล่อยให้ประชาชนและองค์กรอื่น ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลแทน อย่างไรก็ตามก็ต่อราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำต่าง ๆ แก่องค์กรการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ควรเปลี่ยนบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจากลักษณะเดิมที่เป็น "ผู้ควบคุม" มาเป็น "พี่เลี้ยง" เพื่อช่วยประดับประดาให้การบริหารงานขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แม้ขณะนี้ จะได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสำคัญ ๆ ไปบางส่วนแล้วก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะข้อ 9 ข้อ 53 และข้อ 60 ซึ่งให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยเฉพาะการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเหมือนเดิม^๑ จึงควรมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายของท้องถิ่นบ้าง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมถึงแก้ไขฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523 เป็นต้น

^๑พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(1) มาตรา 57(7), มาตรา 65(4) และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 (1), ข้อ 53(5) และข้อ 60(4)

2. มาตรการระชะชาว หลังจากได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้ง และเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มาแล้วหลายรูปแบบ ตลอดระยะเวลาดังกล่าว แต่ไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดที่ได้จัดทำ แผนพัฒนาทางการเมืองทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเหมือนกับที่ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ หากแต่ปล่อยให้การเมืองการปกครองดำเนินไปเองตามยถากรรม และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย ดังนั้น ถ้าหากรัฐจะเล็งเห็นถึงประโยชน์และความสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่น โดยยินยอมที่จะสละอำนาจควบคุมบังคับบัญชาให้น้อยลง ตามลำดับ พร้อม ๆ กับเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้สร้างเชื่อมั่นใจและความศรัทธาที่จะดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

การปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงพัฒนา ให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะดำเนินให้เป็นประโยชน์แก่ ประชาชน ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะมุ่งศึกษาวิจัยเฉพาะประเด็นของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลโดยเฉพาะโครงสร้างรูปแบบของเทศบาลเท่านั้น เพราะเทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น ที่จำลองรูปการปกครองการบริหารราชการของชาติของรัฐบาลที่ชัดเจน และเอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตยมากที่สุดรูปหนึ่ง การศึกษาจึงมุ่งวิจัยเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการบริหาร และการควบคุมเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก โดยเอาความคิดเห็นของทุกฝ่าย คือ ประชาชน นักการเมืองท้องถิ่น พนักงานเทศบาลและข้าราชการที่เกี่ยวข้องในเขตเทศบาลเป็นองค์ประกอบรอง โดยใช้ประชากรวิจัยในเขตเทศบาลเมืองลำปางเป็นกรณีตัวอย่างของเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีขึ้นครั้งแรกโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว และได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2479 หลังจากนั้น ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 ซึ่งได้ใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยมี

การแก้ไขเพิ่มเติมรวม 6 ครั้งคือ ในปี พ.ศ. 2485, พ.ศ. 2496, พ.ศ. 2501, พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2523 ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้มีการแก้ไขเป็น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2498 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2505 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2510 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2511 ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2517 ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2519 และฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523¹⁰ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 ซึ่งให้เหตุผลว่ากิจการของเทศบาลเมืองได้เพิ่มภาระ และความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนเทศมนตรีตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล และความรับผิดชอบในภาระต่าง ๆ ที่นับวันยิ่งสลับซับซ้อนขึ้น¹¹

สำหรับประเทศไทย ปัจจุบันได้จัดรูปแบบการปกครองเทศบาลแบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล (mayor council) ซึ่งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่าเป็นแบบที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นไทยหรือไม่ โดยมีการเสนอทั้งข้อดี และข้อเสีย หลายทัศนะซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ข้อดี

1. เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหาร เพื่อทำหน้าที่แทนตน และมีการบริหารโดยฝ่ายเสียงข้างมาก
2. มีการคลุอำนาจกันระหว่างสภา กับคณะเทศมนตรี ซึ่งแต่ละฝ่ายสามารถควบคุมซึ่งกันและกัน

¹⁰ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... มาตรา 3 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เสนอเมื่อปี พ.ศ. 2527 - 2529 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523

¹¹พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 เล่มที่ 97 ตอนที่ 131 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2523

3. มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างสภา กับคณะเทศมนตรี โดยสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองผู้มีความสามารถมาบริหาร และทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

4. เป็นการสะดวกต่อการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน เนื่องจากได้มีการปลูกฝังหรือการเรี่ยไรวิธีการปกครองเทศบาลแบบนี้ แก่ประชาชนมานานแล้ว¹²

ข้อเสีย¹³

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหารได้ง่าย

2. ในกรณีฝ่ายบริหารและฝ่ายค้าน มีเสียงก้ำกึ่งกันอาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้

3. ตัวนายกเทศมนตรี ยังไม่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงหากเป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น

4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัว เนื่องจากต้องคอยเอาใจใส่สภาอยู่ตลอดเวลา

5. ปัญหาเกี่ยวกับการคลังของเทศบาลเอง ด้านการควบคุม การกำหนดประเภทและรายได้ และอัตราภาษีจากส่วนกลาง แนวความคิดในการปรับปรุงเทศบาล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาล ได้มีการปรับปรุงเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานมาตลอด ดังจะเห็นได้จากการปรับปรุงกฎหมายระเบียบวิธีการดำเนินงานตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยลำดับ นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา ก็ได้ปรับปรุงกฎหมาย

¹²พรชัย เทพปัญญา, การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2526) อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว หน้า 63

¹³สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2524) หน้า 9-16

ดังกล่าวถึง 12 ครั้งแต่เมื่อความเจริญของบ้านเมืองมีมากขึ้น สิ่งที่เกี่ยวข้องแล้วนั้น และใช้มานานก็เกิดปัญหา (แก้ไขสำเร็จครั้งสุดท้าย ในปี พ.ศ. 2523) จึงยังไม่คล่องตัวไม่เอื้ออำนวยต่อความเจริญของบ้านเมือง โดยเฉพาะปัญหาในทางปฏิบัติในการขัดแย้งกันระหว่างคณะกรรมการ เทศมนตรี นายกเทศมนตรีสภาเทศบาลและพนักงาน โดยเฉพาะปลัดเทศบาลและกองงานฝ่ายต่าง ๆ ของเทศบาลใน 134 แห่งอยู่เป็นนิจ ส่วนปัญหาด้านอื่น ๆ จากการใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับ 9) พ.ศ. 2523 พอสรุปได้ เช่น

1. การดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาล ขึ้นเป็นเทศบาลยังมีปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานเพราะเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะขาดการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะกรรมการ เพื่อบริหารงานเทศบาลนั้น
2. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล ซึ่งยังไม่เพียงพอและต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก ทำให้การบริหารงานของเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง
3. ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และความหนาแน่นโดยเฉลี่ยไว้สูงเกินไป สากแก่การวางผังเมือง
4. การกำหนดรูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบเดิมตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น ในทางปฏิบัติจะไม่สอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันมาก ทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานซึ่งยากที่จะแก้ไข
5. การกำหนดอำนาจของเทศบาลไม่สอดคล้องกับหน้าที่การปฏิบัติงาน และการกำหนดโดยผู้กระทำผิดอยู่ในอัตราที่ต่ำมาก โดยเฉพาะยังไม่มีอำนาจจับกุมเปรียบเทียบความผิดซึ่งเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของตนเองได้
6. การควบคุมดูแลเทศบาล ยังมีลักษณะดักลั่นอยู่และมีลักษณะรวมอำนาจจากส่วนกลางมากเกินไป เช่น การพิจารณาคำร้อง และเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะกรรมการเทศมนตรีหรือเทศมนตรีซึ่งจะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา
7. การกำหนดระดับของเทศบาล เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครนั้น แท้จริงแล้วในทางปฏิบัติไม่ได้มีการยกระดับเทศบาลกันแต่อย่างใด

8. ขวัญและกำลังใจของพนักงานเทศบาลไม่ดีพอ เมื่อเทียบกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น
รูปอื่น ๆ เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยสรุป คือ โครงสร้างของเทศบาลในระบบปัจจุบัน (mayor-council) มีจุดอ่อนที่
สำคัญได้แก่ ประสิทธิภาพของการบริหารต่ำ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายสภา ก็มีบทบาทที่ก้าวล้ำ
แทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารได้มาก การที่พระราชบัญญัติใหม่ (ร่างพระราชบัญญัติ
เทศบาล พ.ศ.....) กำหนดให้ประชาชนมีทางเลือกเทศบาลในระบบใหม่อีก 2 ระบบ
(รวมเป็น 3 ระบบ) เทศบาลระบบใหม่จะเป็นทางเลือกที่ดี กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ราษฎร
โดยตรง เป็นผู้ร้องขอไปตั้งว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเอง หรือสภา
เทศบาล โดยเสียงข้างมาก

ประการแรก จากราษฎรโดยตรง หมายความว่า ราษฎรในเขตเทศบาลใดมีความ
ประสงค์จะให้ผู้บริหารกิจการเทศบาล ดำเนินถึงความต้องการของราษฎร และสนองตอบความ
ต้องการของราษฎร ทั้งรับผิดชอบการบริหารกิจการเทศบาลโดยตรงต่อราษฎร และสภาท้องถิ่น
กิจการ หรือทรัพย์สินของเทศบาล มีความพร้อม และเหมาะสมที่จะเปลี่ยนแปลงจากระบบการ
บริหารเดิมไปสู่ระบบการบริหารใหม่ (มาตรา 27) ก็ให้ราษฎรร้องขอไปตั้งว่าราชการจังหวัด
เพราะตามร่าง พ.ร.บ. ใหม่ นี้ ทุก ๆ 4 ปี สามารถเปลี่ยนระบบการบริหารจากระบบหนึ่งไปอีก
ระบบหนึ่งได้ใน 3 ระบบ

ประการที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเอง ตามหลักเกณฑ์ในประการแรก คือ คู่ที่
ราษฎร และสภาท้องถิ่น กิจการ ราษฎรได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอระบบการบริหารเทศบาลที่
เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
ดำเนินการขอความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกในเขตเทศบาลนั้น

ประการที่ 3 สภาเทศบาล มีความเห็นจากความต้องการของราษฎรและความพร้อมของ
สภาท้องถิ่น โดยมีมติด้วยเสียงข้างมากให้เปลี่ยนระบบการบริหารเทศบาลเป็นอีกระบบหนึ่ง ให้
นายกเทศมนตรีรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบถึงมติของสภาเทศบาล ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด
และรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการขอความเห็น
ชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกในเขตเทศบาลนั้น

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรี ไม่เห็นชอบด้วยกับมติสภาเทศบาล ต้องแจ้งภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายกเทศมนตรี และถ้าสภาเทศบาลยืนยันในมติเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานรัฐมนตรีทราบและดำเนินการขอความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกในเขตเทศบาล

การขอความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกออกเสียงลงคะแนนว่าสมควรจะเปลี่ยนระบบการบริหารเทศบาลไปเป็นระบบการบริหารที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสภาเทศบาลเสนอหรือไม่ โดยต้องได้คะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกทั้งหมดให้ถือว่าราษฎรในเขตเทศบาลนั้น เห็นชอบด้วยกับการเปลี่ยนระบบการบริหาร และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกาศการเปลี่ยนระบบการบริหารของเทศบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป (มาตรา 27, 28, 29 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.)

จึงได้มีนักวิชาการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยตรงได้เสนอรูปแบบโครงสร้างและแนวทางใหม่ เช่น รูปแบบที่ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทั้งยังกำหนดให้มีการควบคุมเทศบาลเช่นเดียวกับ สุขาภิบาล คือ ควบคุมเฉพาะเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ส่วนการควบคุมด้านอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบ การคลัง การบัญชี และการวางระเบียบต่าง ๆ ก็เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ซึ่งได้มีการเสนอเป็นพระราชบัญญัติในปี พ.ศ. 2519 ในสมัย ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีจะผ่านความเห็นชอบรับหลักการ แต่ก็เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 เสียก่อน พระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป เพราะการล้มเลิกสภา และรัฐธรรมนูญ¹⁴

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. โดยแนวความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ ข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และในปี พ.ศ. 2527 กระทรวงมหาดไทยได้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ไปให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

¹⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 66

เทศบาลดังกล่าว และเห็นชอบด้วยจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว และมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ที่กระทรวงมหาดไทยยกร่าง เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2529 และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....เสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลักการและสาระสำคัญอื่น ๆ รวม 36 ประการ นอกจากนี้ได้แก้ไขบทบทหลักการ และเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากระยะเวลาการเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ดังกล่าวได้ล่วงมาเป็นเวลานาน สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงระยะเวลาที่กระทรวงมหาดไทยได้ยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฯ เสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นอย่างมาก และกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล ทำให้เทศบาลในปัจจุบันมีขีดความสามารถในการพัฒนาเมือง และการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อถอนร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ดังกล่าว และให้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันต่อไป

ผู้วิจัยคาดว่า การที่กระทรวงมหาดไทย ผู้เสนอร่างเองและขอถอนเอง สาเหตุประการหนึ่งอาจจะเป็นเพราะเกิดจากการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้มีอำนาจในกระทรวงมหาดไทยก็เป็นได้ ทั้ง ๆ ที่ก่อนหน้านี้ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการวิจัย ซึ่งผลการวิจัยพบว่า รูปแบบโครงสร้างระบบสภา และคณะเทศมนตรีที่อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม ผู้วิจัย จะไม่วิเคราะห์ถึงสาเหตุแห่งการที่กระทรวงมหาดไทย ขอถอนร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี พ.ศ. 2529 ขึ้น แต่ผู้วิจัยจะนำโครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....นี้ มาทำการวิจัยถึงความเหมาะสม ความเป็นไปได้ ซึ่งคาดว่าจะมีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ฉบับนั้นมาพิจารณาในระยะเวลาหนึ่งข้างหน้า

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ที่เสนอขึ้นใหม่ได้กำหนดหลักการที่
เกี่ยวข้องกับโครงสร้างหรือรูปแบบของการปกครองเทศบาลที่มีผลไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง
หรือรูปแบบที่แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมหลายประการด้วยกัน อันสรุปได้ คือ

1. กำหนดให้เทศบาลมีเพียงฐานะเดียวคือ ไม่แบ่งเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง
และเทศบาลนคร ดังที่เคยเป็นมา (เทศบาลทั้งหมดในปัจจุบัน 134 แห่ง) จึงมีฐานะเดียว
เหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่ดี ในแง่ที่ลดความสับสนทางด้านฐานะของเทศบาล เพราะ
ตามข้อเท็จจริง ปัจจุบันปรากฏว่า เทศบาลตำบลหลายแห่งมีขนาดใหญ่กว่าหรือมีความสามารถทาง
ด้านการคลังสูงกว่า หรือมีลักษณะความเติบโตทางด้านบริการสาธารณะมากกว่า เทศบาลเมือง
บางแห่งเสียอีก

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาล

(1) ขนาดของชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่เจ็ดพันคนขึ้นไป (เดิมหนึ่งหมื่น และห้าหมื่น
คนตามลำดับ)

(2) ความหนาแน่นของราษฎร หนึ่งพันห้าร้อยคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร (เดิม
สามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร)

(3) ความสามารถในการจัดการรายได้

(4) ได้รับความเห็นชอบของประชาชน ซึ่งได้แสดงประชามติด้วยเสียงมากกว่า
ครึ่งหนึ่ง

3. กำหนดให้มีการรวมเทศบาลที่มีเขตติดต่อกันเข้าเป็นเทศบาลเดียวกันได้ ถ้าได้รับความ
เห็นชอบจากประชาชนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของเทศบาลเดิมแต่ละเทศบาล กรณีนี้ถือเป็นการขยาย
ขนาดและบริการของเทศบาลให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้นซึ่งกฎหมายเดิมมิได้มีหลักการกำหนดไว้

4. กฎหมายเดิม กำหนดให้มีองค์กรเทศบาลเพียงระบบเดียว คือ คณะเทศมนตรีและ
สภา โดยยึดถือหลักว่าด้วยความเป็นเอกภาพ (uniformity) กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็เทศบาล
ประเภทใด ต่างก็มีการจัดองค์กรเหมือนกันทั้งประเทศ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่
กำหนดให้มีองค์กรเทศบาล 3 ระบบ คือ



- (1) ระบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (ระบบคณะเทศมนตรี)
- (2) ระบบสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (ระบบนายกเทศมนตรี)
- (3) ระบบสภาเทศบาลและผู้อำนวยการเทศบาล (ระบบผู้อำนวยการเทศมนตรี)

5. แม้จะกำหนดไว้ 3 ระบบ แต่การได้มาซึ่งสภาเทศบาล จะมีหลักการเดียวกัน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

(5.1) สมาชิกสภาเทศบาลจะได้รับเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง และมีอายุการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มิใช่ 5 ปี เหมือนกฎหมายเดิม

(5.2) กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล แต่ละเทศบาลแตกต่างกันไป โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร กล่าวคือ ถ้าเทศบาลใดที่มีประชากรไม่เกิน 50,000 คน ให้มีสมาชิกสภาได้ 13 คน ถ้าเกินจากนั้นให้เพิ่มได้อีก 1 คน ต่อจำนวนราษฎร 4,000 คน แต่ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาต้องไม่เกิน 25 คน ซึ่งตามกฎหมายเดิม(ที่ใช้อยู่ปัจจุบัน)กำหนดจำนวนสมาชิกสภาแตกต่างกันตามฐานะของเทศบาลคือ เทศบาลตำบล 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน ตามลำดับ

(5.3) ในแง่ของการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ได้มีการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนแล้วสั่งให้ออก กระณีขาดประชุมเกิน 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาเทศบาล ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา และเป็นผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกปรากฏตามมาตรา 42 (4) (5) (7)

(5.4) กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของประธานสภา และรองประธานสภาไว้เพียงคราวละหนึ่งปีเช่นเดิม (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล 2496 ข้อ 6 วรรค 2)

6. องค์กรเทศบาลในระบบสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (ระบบคณะเทศมนตรี) ยังคงมีโครงสร้างเหมือนกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายเดิม ร่างกฎหมายใหม่กำหนดจำนวนเทศมนตรีคาชตัว คือ มีเพียงสองคน (ตามมาตรา 65) ซึ่งกฎหมายเดิมจะมีจำนวนแตกต่างกันตามฐานะและขนาดรายได้ของเทศบาล

นอกจากนี้ ในกฎหมายใหม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องรับผิดชอบในการแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล ดำเนินการบริหารงานตามนโยบาย และแผน การเสนอร่างเทศบัญญัติต่าง ๆ การรวบรวมปัญหา และการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภา ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในเรื่องเหล่านี้กฎหมายเดิมมิได้กำหนดรายละเอียดหรือขอบเขตอำนาจเช่นนี้ไว้ แต่ก็ได้มีธรรมเนียมปฏิบัติที่คล้ายคลึงตามสภาวะระดับชาติ

7. "องค์กรเทศบาลระบบสภาและนายกเทศมนตรี (ระบบนายกเทศมนตรี)" ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่นั้น กำหนดโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภาและนายกเทศมนตรี ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

นายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เท่ากับสมาชิกสภา

8. องค์กรเทศบาลในข้อ 7 (ระบบนายกเทศมนตรี) กฎหมายใหม่ระบุให้ทั้งสภาและนายกเทศมนตรี มีบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลกันพอสมควร

9. "องค์กรเทศบาลระบบผู้ว่าราชการเทศบาลและสภา" เป็นรูปแบบใหม่ กำหนดให้มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลกับผู้ว่าราชการเทศบาล โดยสภาได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร ส่วนผู้ว่าราชการเทศบาลนั้นเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาโดยการเสนอชื่อของประชาชน สภาในรูปของการว่าจ้าง

ประชาชนสภาในฐานะเป็นผู้แทน และผู้นำของเทศบาลในพิธีการด้านต่าง ๆ ส่วนสภามีอำนาจ คือกำหนดนโยบายบริหารท้องถิ่น และอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเทศบาลและมีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบายของเทศบาล กฎหมาย และระเบียบแบบแผนของราชการ

ส่วนผู้ว่าราชการเทศบาล เป็นผู้แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการเทศบาลได้ ไม่เกิน 2 คน ผู้ว่าราชการเทศบาลได้รับแต่งตั้งตามสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้น คราวละ 4 ปี ไม่เกินสองวาระติดต่อกันในเทศบาลเดียวกัน โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาล มีอำนาจหน้าที่ในการร่างแผน เสนอร่างเทศบัญญัติ รวบรวมปัญหารายงานต่อสภา อันเป็นบทบาทเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีในฐานะของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

10. เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นก่อนพระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ใช้บังคับ หรือเทศบาลตั้งขึ้นใหม่ ให้มีการบริหารโดยระบบคณะเทศมนตรี (แบบเดิม)

เทศบาลที่จัดตั้งมาครบสี่ปีแล้ว อาจเปลี่ยนระบบการบริหารไปเป็นระบบใดระบบหนึ่งใน 3 ระบบดังกล่าวได้ กล่าวคือ ทุก ๆ สี่ปีสามารถเปลี่ยนระบบได้โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หรือ สภาเทศบาล และได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกในเขตเทศบาลนั้น (ตามมาตรา 26)

11. ในด้านการจัดระเบียบราชการของเทศบาลนั้น ได้กำหนดการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด กับกำหนดให้แบ่งเขตบริหารของเทศบาลออกเป็นแขวงได้ ซึ่งเดิมมิได้กำหนดไว้ (เพิกถอนเมื่อปี 2534 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2534)

ที่สำคัญคือการปรับฐานะของพนักงานเทศบาลให้มีข้าราชการเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการ ให้เทศบาลมีอำนาจจ้างลูกจ้างได้ กับกำหนดให้เทศบาลขอซื้อตัวข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือท้องถิ่นมาช่วยงานของเทศบาลได้

12. ในด้านการควบคุมเทศบาล ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ เสนอหลักการที่กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเพิ่มสูงขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เกี่ยวกับการควบคุมเทศบาลอย่างเต็มที่ ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอำนาจที่สำคัญได้แก่ การชี้แจง แนะนำ ตักเตือนให้คณะเทศมนตรีนายกเทศมนตรี ผู้อำนวยการเทศบาล ปฏิบัติการเทศบาลในทางที่ไม่เสียหาย ถ้าไม่ปฏิบัติตามผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอน หรือ ระงับการกระทำต่าง ๆ ได้ สั่งให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลออกจากตำแหน่งและยุบสภาเทศบาล

นอกจากนั้นในร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ ได้ลดอำนาจของนายอำเภอซึ่งมีสิทธิในการควบคุม การปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลลง โดยเทศบาลเสนอเรื่องที่จะเสนอไปยังส่วนกลาง ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อขอความเห็นชอบโดยไม่ต้องผ่านนายอำเภอท้องถิ่นก่อน

แต่อย่างไร

การศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาเฉพาะของนักการเมืองท้องถิ่น พนักงานเทศบาล ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง มาเป็นองค์ประกอบในการ วิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....ของกระทรวงมหาดไทย ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ปี พ.ศ. 2529 ซึ่งคาดว่า จะสามารถ เป็นตัวอย่างของเทศบาลอื่นในจำนวน 134 แห่ง หรืออย่างน้อยก็เป็นตัวแทนของเทศบาลใน ภาคเหนือ ที่มีภูมิอากาศและวัฒนธรรมทางการเมืองคล้ายคลึงกัน สามารถเป็นตัวอย่างในด้านทัศนคติ ความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานข้าราชการประจำ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเทศบาลว่า มีความคิดเห็น เห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร ต่อการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างใหม่ของเทศบาลซึ่งจะให้ความคล่องตัว ความเป็นอิสระและสิทธิในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการเอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... (แม้กระทรวงมหาดไทยจะขอร่างคืนในเวลาต่อมาก็ตาม)

เทศบาลเมืองลำปาง ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2478 มี 4 ตำบล มีพื้นที่ 10.86 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 52,076 คน มีความหนาแน่น 5,000 คน/ตร.กม. อาคารบ้านเรือนจำนวน 11,781 หลังคาเรือน มีรายได้ปัจจุบันไม่รวมเงินอุดหนุน ประมาณ 80 ล้านบาทในปลายปี 2534 ได้ขยายเขตเพิ่มขึ้น¹⁵ ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534 การขยายเขตเพิ่มขึ้น 11 หมู่บ้าน ของอำเภอเมืองลำปาง รวมพื้นที่ 11.31 ตร.กม. ประชากรเพิ่มประมาณ 25,000 คน โดยมีความหนาแน่น 2,000 คน/ตร.กม. มีบ้านเรือนเพิ่มขึ้น 4,500 หลังคาเรือน เมื่อขยายเขตแล้วจึงมีพื้นที่รวม 22.17 ตร.กม. อาคารบ้านเรือน 14,520 หลังคาเรือน คาดว่าจะทำให้มี

¹⁵พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534 เล่ม 108 ตอนที่ 186 ราชกิจจานุเบกษา ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2534

รายได้เพิ่มขึ้น ไม่รวมเงินอุดหนุน ประมาณ 100 ล้านบาท จะมีประชากรทั้งสิ้นประมาณ 77,000 คนเศษ¹⁶

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบทั้ง 3 ระบบ ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่เคยเสนอผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อปี 2529 พิจารณามาแล้ว โดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งแก้ไข พ.ศ. 2523 โดยนำผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องในอดีตมาเปรียบเทียบกับวิเคราะห์
2. เพื่อสำรวจว่าทัศนคติหรือความคิดเห็นของประชาชน, สมาชิกสภาเทศบาล และข้าราชการ พนักงานเทศบาล เห็นด้วยหรือไม่ และมีความแตกต่างกันอย่างไรต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลที่ใช้อยู่ปัจจุบัน กับร่างใหม่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อเป็นการประกอบการวิจัย
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคคลทุกฝ่ายนั้นว่าสมควรจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลหรือไม่ มีความรู้ความเข้าใจเพียงใดและมีผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นอย่างไร
4. เพื่อเป็นพลังสนับสนุน หรือคัดค้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสภาผู้แทนราษฎร ว่าสมควรจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลใหม่ที่จะใช้บังคับกับเทศบาลทั่วประเทศทั้ง 134 แห่งหรือไม่
5. โดยมุ่งศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเมืองลำปาง ทั้งที่เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการ พนักงานเทศบาล ที่ทำงานเกี่ยวข้อง และรับผิดชอบต่อเทศบาลเมืองลำปางและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง

สมมติฐานของการศึกษา

ผู้วิจัยตั้งสมมติฐานไว้ดังนี้

¹⁶ ข้อมูลมาจากเทศบาลเมืองลำปาง ธันวาคม 2534

1. ประชาชนสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่มีความคิด เห็นด้วยกับรูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาล ตามร่างพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ..... ซึ่งเป็นกฎหมายที่จะเสนอใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย และหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น ในประการสำคัญคือการมีส่วนร่วมประสิทธิภาพ และการสนองตอบความต้องการของประชาชนเพิ่มขึ้น

2. เพศ อายุ อาชีพ ราชได้ สถานะบทบาท หน้าทีและการศึกษา ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านความรู้ ความเข้าใจ และความรู้ลึกซึ้ง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. การทราบความคิดเห็นของทุกฝ่ายในกรณีศึกษา นี้ ถ้ากระทำในเขตเทศบาลอื่น ๆ ประชากรวิจัยก็จะให้ทัศนคติที่คล้าย ๆ กัน อันจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานราชการในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

2. จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นต่อไป

3. ทำให้ประชาชนเข้าใจการปกครองตนเอง การมีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น (อย่างน้อยก็เฉพาะผู้ถูกสัมภาษณ์) ว่าตนเองควรปฏิบัติหน้าที่อย่างไร เข้าใจบทบาทหน้าที่ของเทศบาลมากยิ่งขึ้นและเผยแพร่ต่อไป

4. ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงาน ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองมากยิ่งขึ้น มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

5. เทศบาลที่ถูกศึกษาวิจัยจะกระตือรือร้นเห็นความสำคัญของท้องถิ่นยิ่งขึ้นและสามารถปฏิบัติหน้าที่ การบริหาร ทั้งปลุกฝังความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้น

6. เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. แม้ความเห็นด้วยของประชาชน จะไม่ได้หมายความว่า จะมีส่วนร่วมทางการเมืองเสมอไป แต่อย่างน้อย ก็เป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากขึ้นเช่น ในด้านการขอความเห็นชอบการเลือกรูปแบบ หรือการจัดตั้งเทศบาล เป็นต้น

2. จะทำให้พนักงานประจำตั้งแต่ปลัดเทศบาลลงไป ความเป็นอิสระ มีความคล่องตัว ในการทำงานการบริหารงานยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ เป็นการสร้างขวัญกำลังใจ เมื่อเปลี่ยนสถานะ จากพนักงานเทศบาลเป็นข้าราชการเทศบาล

3. สภาเทศบาลทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน จะมีอำนาจ มากขึ้น โดยเฉพาะในรูปแบบนายกเทศมนตรี ประชาชนเป็นผู้เลือกรูปแบบ นักการเมืองท้องถิ่น ทุกคน มีโอกาสได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน

นิยามศัพท์

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่เคยเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2529 ซึ่งใช้เป็นตัวแบบในการวิจัยนี้

ทัศนคติ (attitude) เป็นความคิดเห็นซึ่งมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบเป็นส่วน ที่จะมีปฏิริยาเฉพาะอย่างต่อสถานการณ์ภายนอก¹⁷ หมายถึงความรู้สึคนึกคิดและแนวทางปฏิบัติ หรือทำที่มีต่อสิ่งแวดลอมอย่างใด อย่างหนึ่ง ซึ่งความรู้สึคนึกคิดที่มีต่อสิ่งแวดลอมแต่ละอย่างอาจ มีความเข้มข้น (degree) ในปริมาณที่ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล¹⁸ โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. องค์ประกอบทางด้านความรู้ความเข้าใจ (cognitive component) เป็นเรื่องของความเชื่อ (belife) การรับรู้ (perception) ของบุคคลที่มีต่อเรื่องใดเรื่อง หนึ่ง
2. องค์ประกอบด้านความรู้สึกผูกพัน (affective component) เป็นเรื่อง ของอารมณ์ ความรู้สึก และค่านิยมส่วนตัว ซึ่งมีแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ทำให้เกิดทัศนคติในทางใด

¹⁷ ประภาเพ็ญ สุวรรณ, ทัศนคติ : การวัด การเปลี่ยนแปลงและพฤติกรรมอนามัย (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช 2530) หน้า 3

¹⁸ ไพบูลย์ ช่างเรือน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (กรุงเทพ : สถาบันบัณฑิต พัฒนบริหารศาสตร์, 2531) หน้า 7

ทางหนึ่งต่อเรื่องนั้น ๆ เช่น ชอบหรือไม่ชอบ

3. องค์ประกอบทางด้านพฤติกรรม (behavioral component) เป็น ความพร้อม หรือแนวโน้มของบุคคลที่จะแสดงออกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งในทางใดทางหนึ่ง เช่น พร้อมที่จะช่วยเหลือหรือพร้อมที่จะต่อต้าน เป็นต้น

ทัศนคติทางการเมือง หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดความพร้อมของบุคคลที่จะตอบสนอง ต่อเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นไปในทางสนับสนุน หรือต่อต้านทัศนคติทางการเมืองในการวิจัยนี้ ศึกษาเฉพาะทัศนคติทางการเมืองของท้องถิ่น ในรูปแบบโครงสร้างเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 รวมทั้งที่แก้ไข (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 กับรูปแบบโครงสร้างเทศบาล ในร่างพระราชบัญญัติใหม่ ของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของไทยที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 กับรูปแบบเทศบาลไทยตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อ พ.ศ. 2529

เทศบาลในระบบเทศมนตรีกับสภาเทศบาล (mayor council) โดยทั่วไปมี 2 ลักษณะ คือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) กับเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย (weak mayor)

เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก (strong mayor) เป็นรูปเทศบาลที่ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีมีอำนาจควบคุมหน่วยงานของเทศบาลมาก โดยไม่อาศัยมติของสภาเทศบาล

เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจน้อย (weak mayor) เป็นเทศบาลที่มีลักษณะให้อำนาจแก่สภามาก กล่าวคือ สภามีอำนาจในการวินิจฉัยและควบคุมหน่วยงานของเทศบาลโดยตรง แต่นายกเทศมนตรีถึงมีอำนาจก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา หรือมีอำนาจควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานต่าง ๆ น้อยมาก ซึ่งเป็นลักษณะของเทศบาลไทยในปัจจุบัน

ประชาชน (people) หมายถึง ประชาชนที่บรรลุนิติภาวะแล้วตามกฎหมายและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของเขตเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง (ตามระเบียบสำนักงานกลาง

ทะเบียนราษฎร 2528 และตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร 2534) ทั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 แก้ไขถึง พ.ศ. 2523 โดยมุ่งศึกษาเฉพาะประชาชนในเขตเทศบาล 8 ตำบล (เดิม 4 ตำบล) ประมาณ 7,7000 คน 14,520 หลังคาเรือน รวมทั้งราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง เมื่อ 24 ตุลาคม 2534 ซึ่งขยายออกไปถึง 11.31 ตร.กม. (เดิม 10.86 ตร.กม.) รวมพื้นที่เขตเทศบาลทั้งหมด 22.17 ตร.กม.

สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึงสมาชิกเทศบาลเมืองลำปางในปัจจุบันจำนวน 18 ท่านที่ชนะการเลือกตั้งเมื่อปี 2533 รายชื่อปรากฏท้ายบทที่ 3

นิกการเมืองท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง ที่ได้รับการเลือกตั้งวันที่ 23 กันยายน 2533 เป็นต้นมา

พนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลเมืองลำปาง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลเมืองลำปางโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนที่ตั้งทางเทศบาลเมืองลำปางทั้งพนักงานเทศบาลสามัญและพนักงานครูเทศบาล รวมทั้งลูกจ้างประจำและชั่วคราว โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.ท. (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) อ.ก.ท. จังหวัดลำปาง (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดลำปาง ปรากฏตามพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519) และ อ.ก.ท. เทศบาลเมืองลำปาง

ข้าราชการ หมายถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับเทศบาล ได้แก่ ข้าราชการภูมิภาคที่เป็นคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดลำปางตาม พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 มาตรา 8 ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัด และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น

วัฒนธรรมทางการเมือง หมายถึงกระบวนการอบรมกล่อมเกลากองการเมือง ซึ่งจัดว่า เป็นแบบแผนของทัศนคติและการเรียนรู้ของบุคคล ที่มีต่อการเมืองในฐานะที่เป็นสมาชิก

ของชุมชน (สังคม) นั้น โดยเกี่ยวข้องกับ 3 องค์ประกอบ

1. ความรู้ (cognitive orientation) จากการศึกษา เรียนรู้ เกิดเป็นความเชื่อต่าง ๆ ในความคิดในการเมือง เช่น เชื่อเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทแห่งกฎหมาย
2. ความรู้สึก (affective orientation) ที่เกี่ยวกับการยอมรับ หรือปฏิเสธเกี่ยวกับวัตถุทางการเมืองหรือความเชื่อทางการเมือง เช่น ผู้ปกครองปฏิบัติไม่ดีประชาชนไม่พอใจ จึงชุมนุมประท้วง
3. การประเมิน (evaluative orientation) เป็นความคิดเห็นประเมินผลออกมาว่าใช่หรือไม่ เมื่อมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น จะตีความเห็นด้วยหรือไม่ วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในการวิจัยนี้ แสดงลักษณะของครอบครัวของสังคมไทยให้หมายรวมถึงวัฒนธรรมทางการเมืองภาคเหนือหรือวัฒนธรรมลานนาไทยด้วย

วัฒนธรรมลานนาไทย หมายถึง วัฒนธรรมทางภาคเหนือที่มีพฤติกรรมแสดงออกคือจะไม่ค่อยสนใจกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่อยู่นอกชุมชนของตน เว้นแต่ว่าเหตุการณ์เหล่านั้นมีผลเกี่ยวข้องกับชีวิตของตน ผลกระทบเกิดจากสภาพภูมิอากาศ ภูมิประเทศภาคเหนืออากาศอากาศค่อนข้างเย็นเย็น ทำให้มีผลต่อลักษณะนิสัยของประชาชนโดยทั่วไป สุขภาพอ่อนโยน ไม่ก้าวร้าวรุนแรง ให้อภัยเสมอ ไม่กล้าแสดงออก มักยอมรับสภาพที่เป็นอยู่ ภาษาพูดจึงออกมาช้าไพเราะ นุ่มนวล ไม่มีชั้นวรรณะ เคารพศาสนา บรรพบุรุษ (กราบไหว้ เช่น ไหว้ เป็นประจำ) พี่น้อง หมู่บ้านมีสมาชิกส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้อง อันเป็นสิ่งที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน พฤติกรรมที่แสดงออกเน้นไปในทางรวมกลุ่มเพื่อประเพณีวัฒนธรรม ชาวบ้านโดยทั่วไปมีความรู้สึกเคารพนับถือผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะข้าราชการ

ในการวิจัยนี้จะไม่นับถึงวัฒนธรรมทางภาคเหนือ หรือวัฒนธรรมลานนา จะมุ่งศึกษาเฉพาะวัฒนธรรมทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองว่าทำให้เกิดอะไรขึ้นในเขตเทศบาล เพราะว่าปัจจุบันมีการผสมผสานกลมกลืนทางวัฒนธรรมมากขึ้นของทุกภูมิภาค การวิจัยนี้จึงมุ่งจะให้เทศบาลเมืองลำปาง เป็นตัวอย่างของเทศบาลอื่น ๆ ทั่วไป จึงใช้วัฒนธรรมทางการเมืองในลักษณะที่เหมือน ๆ กัน

ความสำนึกทางการเมือง หมายถึง การที่ประชาชนมีความคิดอ่านทางการเมือง



อย่างมีเหตุผล รู้จักวิเคราะห์วิจารณ์ มีความตระหนักถึงความอยู่รอดของการปกครองตามแบบประชาธิปไตยมีความรู้สึกผูกพันต่อการเมืองการปกครองตามแบบประชาธิปไตย มีความเชื่อมั่นและเล็งเห็นความสำคัญของการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น ซึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการอบรมกล่อมเกลாதองการเมือง ที่ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจทางการเมืองความสนใจทางการเมือง และทัศนคติทางการเมืองรวมกันเข้าเป็นความสำนึกทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในที่สุด

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หมายถึงการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสมัครใจ และถูกต้องตามกฎหมายของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีจุดมุ่งหมายโดยตรง และทางอ้อมที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานของหน่วยการปกครองไม่ว่าจะเป็นระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติก็ตาม

การปกครองแบบท้องถิ่น ถือเป็นแนวคิดทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยเองได้กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไว้ โดยเฉพาะการออกเสียงเลือกตั้งเป็นตัวอย่างที่ได้เห็นได้ชัด

การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นการแสดงออกในลักษณะต่าง ๆ ทั้งในลักษณะเชิงบวก คือมีความพอใจ สนใจ หรือนิยมชมชอบ ในลักษณะเชิงลบ คือมีความรู้สึกเบื่อหน่าย ไม่พึงพอใจ ไม่มีความนิยมชมชอบทางการเมือง

วิธีการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในรูปเทศบาลที่สำคัญ ๆ ได้แก่¹⁹

1. การใช้สิทธิ ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล วิธีการเข้ามีส่วนร่วมประการแรกนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการหลัก และวิธีการเบื้องต้นที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไปของ

¹⁹ กลอน ธนาพงศ์ธร, "การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นไทย" เทศบาลกับการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 36 - 36

การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่าเป็นการปกครอง "ของประชาชน"

2. โดยที่ประชาชน (บางคนหรือบางกลุ่ม) สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล วิธีการเข้าร่วมในประการนี้มักจะมือคู่ควบคู่กันไปกับวิธีการแรก แต่มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่างกัน กล่าวคือ โดยวิธีการนี้ มุ่งที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลเป็นการปกครอง "โดยประชาชน" ในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง

3. โดยที่ประชาชน สดับรับฟัง ติดตามผลการปฏิบัติงาน วิชากรพิจารณาการปฏิบัติงานตลอดจนแสดงออกซึ่งประชามติ หรือความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารของเทศบาลนั้น เป็นไปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังคงแสดงออกในด้านที่เกี่ยวกับ การสนับสนุนกลุ่มผลประโยชน์ หรือ กลุ่มการเมือง การเดินขบวน การประท้วงต่าง ๆ การให้ความเห็นชอบ รูปแบบของเทศบาล เป็นต้น

การเสนอทวิวิจัย

ผู้วิจัยได้เสนอทวิวิจัยไว้ตามลำดับ ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ จะกล่าวถึงเค้าโครงทั่วไปของวิทยานิพนธ์ อาทิ สภาพปัญหาทั่วไป วัตถุประสงค์ สมมติฐานในการศึกษา นิยามศัพท์ วิธีการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 กล่าวถึงกรอบทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง ด้านทัศนคติ ทักษะคติทางการเมือง ความสำนึกทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของเทศบาล ของกลุ่มประชากรวิวิจัยแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป โดยเฉพาะหลักการ และวัตถุประสงค์

บทที่ 3 กล่าวถึง การปกครองเทศบาลของไทย ประวัติความเป็นมาของเทศบาล ตลอดจนถึง ลักษณะโครงสร้างของเทศบาลไทยตามกฎหมายปัจจุบัน และอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ รวมทั้งหน่วยเทศบาลที่จะศึกษา คือ เทศบาลเมืองลำปาง ความเป็นมา การจัดตั้ง สภาพเศรษฐกิจ อาชีพ โครงสร้างการบริหารงาน การศึกษาของประชาชน การขยายเขตของเทศบาล จำนวนประชาชน

บทที่ 4 สำระสำคัญของ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขถึง (ฉบับที่ 9) 2523

และร่าง พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ..... รวมทั้งการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ของกรมการปกครอง เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไข (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523 ถึงผลดี ผลเสีย

บทที่ 5 กล่าวถึงระเบียบวิธีการในการวิจัยเรื่องนี้ ตั้งแต่การสร้างเครื่องมือในการวิจัย การตรวจสอบเครื่องมือ การกำหนดประชากร และกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มา

บทที่ 6 จะเป็นการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล และการทดสอบสมมติฐานที่ได้นำเสนอ ในบทที่ 1

บทที่ 7 เป็นการสรุปผลการวิจัย พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. จะทำการวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างของเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่เสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรีและผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อ พ.ศ. 2529 เกี่ยวกับโครงสร้างรูปแบบเทศบาล ทั้ง 3 ระบบ คือ ระบบคณะเทศมนตรีระบบนายกเทศมนตรี และระบบผู้จัดการเทศบาล เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขถึง พ.ศ. 2523 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในระบบคณะเทศมนตรี วิเคราะห์ถึงโครงสร้างผลดี ผลเสีย เปรียบเทียบผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2. จะทำการสำรวจความคิดเห็น ความรู้สึกนึกคิดของประชากรวิจัย ทุกฝ่ายอันได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล พนักงานเทศบาล นักการเมืองท้องถิ่น (สมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 ท่าน) และข้าราชการภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ในเขตเทศบาลเมืองลำปางโดยการสำรวจ สอดถาม สัมภาษณ์ตามแบบสอบถาม ในด้านรูปแบบโครงสร้างเทศบาล หน้าที่การบริหารงาน การมีส่วนร่วม การควบคุม เพื่อนำมาเป็นส่วนประกอบสืบค้นการวิจัย ว่าโครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้เกิดอะไรขึ้นสอดคล้องกับประชาธิปไตยและหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างไร มากขึ้นตรงไหนบ้าง อันจะเป็นไปตามสมมติฐานที่คาดหวังหรือไม่

โดยสรุป

1. ศึกษาวิจัยโครงสร้างเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....

เป็นเป้าหมายหลัก

2. ศึกษาวิจัยจากความคิดเห็นของประชากรวิจัย 3 พวก เป็นองค์ประกอบเป้าหมายรอง มาสนับสนุนเป้าหมายหลัก บุคคล 3 พวกคือ

1. ประชาชน ได้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำปาง ที่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย และมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองลำปาง หมายถึง ประชาชนที่อยู่ใน 8 ตำบล (รวมทั้งราษฎรใน 4 ตำบลใหม่ที่เทศบาลเมืองลำปาง ขยายเขต ตามราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 186 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2534) โดยศึกษาทัศนคติในด้านรูปแบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาล เน้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองตนเองว่ามีส่วนเพียงใดหรือไม่

2. นักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่บุคคลทั้ง 18 ท่าน ที่ชนะการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2533 แยกเป็น

2.1 คณะเทศมนตรี (นายกเทศมนตรีกับเทศมนตรี 3 ท่าน) โดยศึกษาถึงทัศนคติในการบริหารเทศบาล ซึ่งเป็นความรับผิดชอบในการพัฒนาเมือง ในฐานะผู้นำท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือด้านต่าง ๆ จากประชาชน ทัศนคติเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และรูปแบบเทศบาล ตามกฎหมายปัจจุบัน และตามร่าง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ..... จากประชาชนที่จะใช้อำนาจต่อการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการชักนำประชาชนเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การส่งเสริมการรวมกลุ่มทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การขอความเห็นจากประชาชน การรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

2.2 สภาเทศบาล (รวมทั้งประธานและรองประธานด้วย) โดยศึกษาในด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติ การตราเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร โดยกระบวนการทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถามอนุมัติงบประมาณ ศึกษาความคิดเห็นในฐานะผู้นำท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ จากประชาชน ทั้งด้านการพัฒนาการชักนำ ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง ว่าตามกฎหมายที่ใช้ และเสนอใหม่เลือกอำนาจเพียงใดหรือไม่ โดยมุ่งเน้นความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.....และสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการปกครอง การบริหารเทศบาลตลอดจนการควบคุมดูแลเทศบาลตามกฎหมายใหม่

3. พนักงานเทศบาล และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง โดยจะศึกษาวิจัยว่ามีความคิด

เห็นอย่างไรกับเทศบาลตามแบบกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และร่างกฎหมายใหม่โดยเน้นที่ร่างกฎหมายใหม่ ที่หน่วยงานรับผิดชอบ จะแก้ไขปรับปรุง โดยเฉพาะข้าราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล เพื่อเป็นตัวเร่งเร้าให้ประชาชนเกิดความสำนึกที่ถูกต้องต่อการปกครองตนเอง

วิธีดำเนินการวิจัย แบ่งเป็น 2 ขั้นตอน

1. การศึกษาวิจัยภาคสนาม ผู้วิจัยจะเน้นหลักการใช้สัมภาษณ์ และแบบสอบถามเป็นหลัก

ก. ใช้แบบสอบถามข้อมูลทั่ว ๆ ไป ทศนคติ ความคิดเห็นของประชากรวิจัยในเขตเทศบาล 8 ตำบล เพื่อสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์

ข. การสัมภาษณ์เก็บข้อมูล (interviewing guidelines for data collecting) ผู้วิจัยจะสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดชัดเจนในแง่มุมต่าง ๆ ให้มากที่สุดที่เกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็น ทศนคติทางการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง หน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 แก้ไข (ฉบับ 9) พ.ศ. 2523 และตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย โดยการสัมภาษณ์นี้จะสัมภาษณ์เดี่ยวเป็นรายบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกเทศบาลเมืองลำปางปัจจุบันที่ชนะการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2533 และข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับเทศบาลเป็นสำคัญ พนักงานเทศบาล มุ่งเน้นไปที่พนักงานเทศบาลสามัญระดับผู้บริหาร หัวหน้าส่วนเป็นหลัก

2. การศึกษาวิจัยภาคเอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษาจากเอกสารในข้อที่เกี่ยวข้องกับหลักวิชาการ หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ทฤษฎี ตลอดจนข้อเท็จจริงที่ได้รับการพิสูจน์แล้ว ผู้วิจัยจะได้นำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารตลอดจนการอ้างอิงต่าง ๆ และนำข้อมูลที่ได้นำวิเคราะห์เปรียบเทียบและอธิบายข้อมูลเชิงพรรณนาและเชิงคุณภาพ (descriptive quality delineation)