



บทที่ ๔

โครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ๒๕๑๘ - ๒๕๒๑

ประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น หน่วยการปกครองที่จะชาคมได้คือการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลไปสู่ส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะฝึกสอนให้ประชาชนเข้าใจในระบบกลไกทางการเมืองการปกครองของประเทศ และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพ และเป็นการช่วยพัฒนาประเทศได้นั้น ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีความกระตือรือร้นในการจะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้น มีอำนาจอิสระในการดำเนินงานสนองความต้องการให้แก่ประชาชนในพื้นที่นั้น เท่าที่รัฐบาลกลางได้มอบหมายให้ และมีรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานของท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ ประเทศที่มีการพัฒนาแล้วทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นรากฐานในการปกครองของประเทศ ดังเช่นประเทศในกลุ่มตะวันตก จากวิวัฒนาการการปกครองของประเทศเหล่านั้น ประชาชนเป็นมูลเหตุสำคัญในการชี้แนะให้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมุ่งไปในแนวใด ประชาชนมีความกระตือรือร้นเรียกร้องให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองตนเอง บางประเทศต้องเสียเลือดเนื้อเช่นในฝรั่งเศส บางประเทศทำสงครามเพื่อให้ได้เอกราช และรวมตัวกันก่อตั้งเป็นประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา บทบาทของประชาชนจึงมีมาก เมื่อประชาชนเรียกร้องให้มีการปกครองขึ้นเอง จึงวางแผนอำนาจที่ได้รับ พยายามอย่างยิ่งที่จะรักษาไว้ ความกระตือรือร้นความ

รับผิดชอบหน้าที่จึงตามมา ทำให้รากฐานในการปกครองของประเทศมีความมั่นคง และมีเสถียรภาพทางการปกครอง

สำหรับประเทศไทย วิชาทางการเมืองการปกครองของไทยเริ่มมานานนับพันปี รูปแบบการปกครองของประเทศ และในระบอบท้องถิ่นก็เลียนแบบบรรดาประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว แต่เสถียรภาพทางการเมืองการปกครองของประเทศไทยไม่มั่นคง ทั้งนี้เนื่องมาจากพื้นฐานการปกครองของไทยแต่ดั้งเดิมที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยึดตามมาจนกระทั่งปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมานานนับ ๘๐ กว่าปีแล้วก็ตาม ประชาชนยังมีอคติในเรื่องเจ้าขุนมูลนาย มีความคิดอยู่เสมอว่าตนเป็นผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง รัฐบาลเป็นผู้ปกครอง เป็นเหตุให้การพัฒนาทางการเมืองหยุดชะงัก ประชาชนไม่สนใจระบอบรัฐธรรมนูญ รอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดเวลา สำหรับรัฐบาลยังไม่ไว้ใจว่าประชาชนจะสามารถปกครองตนเองได้ จึงคอยควบคุมดูแลอยู่เสมอ ซึ่งจะเห็นได้จากการออกกฎหมายให้อำนาจการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น แต่อำนาจในการตัดสินใจในปัญหาต่างๆ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมอบไว้กับรัฐบาล

ในด้านการปกครองท้องถิ่นของไทยอาจกล่าวได้ว่า เริ่มต้นตั้งแต่ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลที่ว่าประชาชนมีบทบาทสำคัญในการปกครอง ทรงวางรากฐานการปกครองในระบอบท้องถิ่นไว้ เพื่อเป็นแนวทางให้บุตรหลานหลังได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมตามกาลสมัย ในระยะต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจึงเริ่มมีบทบาทอย่างจริงจัง เพื่อเป็นแหล่งฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้เรื่องการปกครองในระบอบชาติ และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริการแก่ประชาชนในส่วนต่างๆ ของประเทศ

การปกครองท้องถิ่นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งอาจจัดได้ว่าเป็นการเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยจัดตั้งขึ้นในรูป สุขาภิบาล แห่งแรกที่ทรงจัดตั้งคือสุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ โดยตราเป็นพระราชกำหนดสุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖^๑ ขึ้น คณะผู้บริหารงานประกอบไปด้วยข้าราชการของส่วนกลาง ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง อาศัยงบประมาณจากส่วนกลางเพื่อใช้บริหาร สุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ สามารถออกข้อบังคับสำหรับใช้บังคับในเขต โดยกำหนดโทษปรับแก่ผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับนั้นได้ สำหรับหน้าที่ของสุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ ซึ่งให้การบริการแก่ประชาชนในเขต เป็นต้นว่า ทำลายขยะมูลฝอย ขนย้ายสิ่งโสโครก ทำส้วม ควบคุมอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง ฯลฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ว่าจะมีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ยังทรงเล็งเห็นความสำคัญในการปูพื้นฐานให้มีการปกครองตนเอง ซึ่งในขั้นแรกรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อจะได้เป็นตัวอย่างในการดำเนินการต่อไป

เมื่อได้จัดให้มีการปกครองสุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ ขึ้นแล้ว ต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ประกาศพระบรมราชโองการยกเขตตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ขึ้นเป็นเขตสุขาภิบาล โดยประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ และเริ่มบังคับใช้เมื่อ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๕ มูลเหตุของการจัดตั้งนี้เองมาจากตลาดในตำบลท่าฉลอมสกปรก จึงทรงดำริอยากให้จัดตั้งเป็นรูปสุขาภิบาลขึ้น เพื่อแก้ไขจุดดังกล่าว คณะกรรมการผู้บริหารงานสุขาภิบาลท่าฉลอมนี้ประกอบด้วยกำนันตำบลท่าฉลอม เป็นกรรมการ ผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ

^๑ "พระราชกำหนดสุขาภิบาลนคร กรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖," ราชกิจจานุเบกษา ๑๔ (๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖).

ทั้งหมด โดยมีหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูลในถนนหลวง ตลาดสด ที่
สาธารณะ จุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลาค่ำคืน ซ่อมถนนหนทางและสะพาน
โดยให้ผู้ว่าราชการ เมืองสมุทรสาคร เป็นผู้ควบคุม สำหรับในด้านงบประมาณของ
สุขาภิบาลท่าฉลอม สามารถเก็บภาษี โรงงานซึ่งรัฐบาลได้มอบอำนาจให้ นอก
จากนั้นยังได้รับเงินพระราชทานจากพระเจ้าแผ่นดิน ตลอดจนเงินที่ได้จากการ
บริจาคของพ่อค้าประชาชนเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการ บริหาร งานตามวัตถุประสงค์
ได้ จากความสำเร็จที่สุขาภิบาลท่าฉลอมได้ทำประโยชน์ให้แก่ชุมชนเป็น
อย่างมาก ทำให้เกิดมีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัว เมืองต่าง ๆ ขึ้น คิศจา

สุขาภิบาลตามหัว เมืองต่าง ๆ ได้กำหนดโดยพระราชบัญญัติจัดการ สุขา
ภิบาลตามหัว เมือง ร.ศ. ๑๒๗^๑ เป็นการขยายรูปการปกครองแบบสุขาภิบาล
ให้กว้างขวางออกไปตามหัว เมืองที่มีชุมชนหนาแน่น ซึ่งไม่ได้เป็นการบังคับใช้
ทั่วประเทศ การปกครองแบบสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้แบ่งออกเป็น ๒
ประเภทคือ สุขาภิบาลเมือง จัดตั้งตามที่ตั้งของเมือง และสุขาภิบาลท้องที่
จัดตั้งขึ้นตามอำเภอหรือตำบลใหญ่ ๆ โดยมีหน้าที่ในการ รักษาความสะอาดในท้องที่
ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ บำรุงรักษาการ ไปมาในท้องที่ เป็นต้น
คณะกรรมการ ูบริหารงานของสุขาภิบาลทั้ง ๒ ประเภทนั้น แตกต่างกันออกไป
ถ้าเป็นสุขาภิบาลเมือง มีผู้ว่าราชการ เมืองเป็นประธาน มีกรรมการ ประกอบด้วย
ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาล นายอำเภอท้องที่นั้น แพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล
กำนันในเขตสุขาภิบาลนั้น ๔ คน รวมกันเป็นผู้ดำเนินงานบริการแก่ประชาชนในเขต
สุขาภิบาลเมือง ส่วนสุขาภิบาลท้องที่ มีนายอำเภอเป็นประธาน คณะกรรมการ

^๑ "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัว เมือง ร.ศ. ๑๒๗" ราชกิจจา

ประกอบด้วยแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในเขตนั้นเป็นกรรมการ
สำหรับในด้านการคลังนั้นรายได้มาจากภาษีโรงเรือนซึ่งรัฐบาลมอบให้สำหรับใช้จ่าย

รูปสุขาภิบาลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ได้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น
ที่แท้จริง เพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานส่วนใหญ่กระทำโดย
ข้าราชการซึ่งสังกัดอยู่กับส่วนกลาง และสุขาภิบาลก็ยังไม่มีงบประมาณ เป็นของตน
เอง แต่อย่างไรก็ตามการปกครองในรูปสุขาภิบาลในขณะนั้น ซึ่งมีการปกครอง
ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชสามารถดำเนินงานให้เป็นประโยชน์ได้ ก็นับว่าเป็น
รากฐานของการปกครองในรูปของการปกครองท้องถิ่นมาจนกระทั่งปัจจุบัน

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช
มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของการ
ปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน คือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม
พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้จัดระเบียบราชการบริหาร ออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง
ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับราชการบริหาร
ส่วนท้องถิ่น รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น
เป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย
และเพื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เมื่อเกิดรูป
การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลเดิมก็ถูก
ล้มเลิกไป คงใช้การปกครองรูปเทศบาล เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น
ต่าง ๆ เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นก็ได้จำแนกออกเป็น เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง
และเทศบาลนคร ตามขนาดและความหนาแน่นของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง เป็นต้น
ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามวิถีทางการเมืองของประเทศ ซึ่งเลียนแบบการปกครองในระดับชาติ เป็นต้นว่า ในคานสมาชิกรัฐสภาเทศบาลมี ๒ ประเภท คือ แต่งตั้งและเลือกตั้ง ต่อมาก็ให้มีแต่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว เป็นต้น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง หรือการดำเนินการบริหารงานให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้นใหม่ ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เสีย และเกิดรูปการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูป คือ รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔ รูปสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และรูปองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๘ รูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน เว้นแต่รูปองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถูกประกาศยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยจัดตั้งเป็นสภาตำบลขึ้นแทน

จากการปกครองท้องถิ่นของไทยเริ่มตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มาจนกระทั่งปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นกำเนิดในลักษณะที่รัฐบาล หรือผู้ปกครองหยิบยื่นให้ฝ่ายเดียว มากกว่าที่ประชาชนจะริเริ่มเรียกร้องจัดตั้งขึ้นเอง ทำให้ประชาชนขาดการกระทำหรือริเริ่ม เพื่อจะได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ

^๑ "ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ พ.ศ. ๒๕๑๕," ราชกิจจานุเบกษา

ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นของไทยมี ๔ รูปแบบด้วยกัน คือ

๑. เทศบาล
๒. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
๓. สุขาภิบาล
๔. กรุงเทพมหานคร

ซึ่งจะได้พิจารณาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง การจัดองค์กร อำนาจหน้าที่ที่ใคร่ขอมอบ และความสามารถในการดำเนินการบริหารให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

๑. การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนี้ ได้มีกำหนดขึ้นเป็นหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๒ เพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มี โอกาสที่จะเข้ามาร่วมในการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนทั้งทางตรง และ ทางอ้อม ซึ่งรัฐบาลได้อตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ ขึ้น เพื่อดำเนินการปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาล ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และเป็นผลดีแก่การบริหารงาน พระราชบัญญัติที่ใช้กัน อยู่ปัจจุบันนี้ก็คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และมีฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก ๔ ฉบับด้วยกัน คือ

๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," ราชกิจจานุเบกษา

- (๑) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘^๑
 (๒) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘^๒
 (๓) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕^๓
 (๔) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐^๔
 (๕) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑^๕
 (๖) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ. ๒๕๑๕^๖
 (๗) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗^๗
 (๘) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘^๘

^๑"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘," ราชกิจจานุเบกษา
 ๗๒ (๒๗ ธันวาคม ๒๔๘๘) : ๑๖๒๕.

^๒"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘," ราชกิจจานุเบกษา
 ๗๔ (๒๘ มกราคม ๒๕๐๐) : ๓๔๕.

^๓"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕," ราชกิจจานุเบกษา
 ๗๘ (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕) : ๒๐๐.

^๔"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐," ราชกิจจานุเบกษา
 ๘๔ (๒๑ มีนาคม ๒๕๑๐) : ๑๔๘.

^๕"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑," ราชกิจจานุเบกษา
 ๘๕ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๑) : ๒๒๖.

^๖"ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ. ๒๕๑๕," ราชกิจจานุเบกษา
 ๘๘ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) : ๒๐๒.

^๗"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗," ราชกิจจานุเบกษา
 ๙๑ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๗) : ๗.

^๘"พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๘," ราชกิจจานุเบกษา
 ๙๓ (๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๘) : ๓๗.

การปกครองเทศบาลนี้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มีงบประมาณ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ และอำนาจอันเป็นของตนเองในการปฏิบัติการกิจ อันเป็นหน้าที่ที่รับมอบหมายจากส่วนกลาง โดยความเป็นอิสระ แต่ไม่มากเกินไปจนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตยของชาติ นอกจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นยังมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

๑.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลนั้น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) และเป็นวิธีที่จะพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น เป็นการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ และเป็นการสร้างความชำนาญทางการเมืองให้กับประชาชน นอกจากนั้นยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการที่จะมอบการบริการต่าง ๆ ให้กับท้องถิ่นไปดำเนินการเอง ดังนั้น รัฐบาลของไทยจึงได้พยายามที่จะสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

๑.๒ การจัดตั้งและขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่

๑.๒.๑ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ มาตรา ๗ ไข่ระบุไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร" ตามสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ โดยดูตามความเหมาะสม ซึ่งท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลในรูปต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) เทศบาลตำบล^๑ ไคแกทองถิ่นซึ่งไค้รับการพิจารณาว่าควร จะตั้งเป็นเทศบาลไค้ เพราะมีประชากรหนาแน่นพอสมควร มีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองไค้ และมีรายไค้พอเพียงที่จะเลี้ยงตนเอง ซึ่งหลักการ คึงกล่าวไค้ระบุไว้แน่ชัด

(๒) เทศบาลเมือง^๒ ไค้แกทองถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยมีความหนาแน่นของประชากร เฉลี่ยไค้ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายไค้พอสมควรในการปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น

(๓) เทศบาลนคร^๓ ไค้แกทองถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยมีความหนาแน่นของประชากร เฉลี่ยไค้ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร มีรายไค้พอสมควรในการปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำแกทองถิ่นนั้นไค้ตามกฎหมายที่กำหนด

๑.๒.๒ สำหรับขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ เทศบาลมีขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะเขตของตนเท่านั้น บางกรณีอาจจำเป็นกิจการนอกเขตเทศบาลของตน โดยร่วมกับบริษัทจำกัด หรือบุคคลไค้ ซึ่งต้องไค้ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล, คณะกรรมการสุขาภิบาล, สภาจังหวัด ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องของแล้วแต่กรณี และต้องไค้รับรองมติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อีกด้วย ในกรณีที่มีกิจการ อย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งอยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖," มาตรา ๕ : ๒๒๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๐.

^๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๑ : ๒๒๖.

ตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไป ที่จะร่วมกันกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ สามารถที่จะร่วมกันก่อตั้ง "สหการ" ขึ้น มีสภาพเป็นทบวงการ เมือง โดยมีคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยตัวแทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๑.๒.๓ ในด้านการยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเขต ท้องถิ่นใด
 ว่างโดยฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือยุบเลิกได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๑.๓ การจัดรูปองค์กร เทศบาลมีภารกิจจัดการ ประกอบด้วย ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ไคแก่สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร ไคแก่คณะเทศมนตรี

๑.๓.๑ สภาเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎร เลือกตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาล ถ้าเทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๒ คน ^๒ เทศบาลเมืองมีสมาชิกสภาเทศบาล ๑๘ คน ^๓ เทศบาลนครมีสมาชิกเทศบาล ๒๔ คน ^๔ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้จัดการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน แล้วแต่กรณี ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งคนแทน ^๕ แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้ง

^๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๘ : ๒๔๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๙ : ๒๔๓.

^๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๒ : ๒๔๔.

^๔ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๕ : ๒๔๖.

^๕ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๖ : ๒๒๘.

สมาชิกสภาเทศบาลแห่งนี้ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ทางการเมือง
 ของประเทศ ซึ่งอาจจะมีการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔
 เกิดการปฏิวัติขึ้น คณะปฏิวัติได้ออกประกาศฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔
 ข้อ ๑ สรุปความไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจแต่งตั้ง
 ผู้ซึ่งเห็นว่าสมควร และมีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เข้า
 ปฏิบัติหน้าที่แทนการเลือกตั้ง และในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้เกิดเปลี่ยนแปลงแก้ไข
 หลักการใหม่ โดยคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้มีคำสั่งฉบับที่ ๒๑ ลงวันที่
 ๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๕ ใจความว่า "ได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภา
 จังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนกำหนดตามวาระ ยังไม่สมควรให้
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาลแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น ไปจนกว่า
 จะเปลี่ยนแปลง และให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด หรือจำนวนสมาชิกสภา
 เทศบาลเท่าที่เหลืออยู่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล
 แล้วแต่กรณี" ^๑ ซึ่งจากคำสั่งดังกล่าวนี้ ถ้าเกิดกรณีสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง
 จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่เดิมก็จะลดลงไปตามด้วย

ในค่านอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ทางค่านิติบัญญัติในการตรา
 เทศบัญญัติซึ่งใช้บังคับในเขตเทศบาลนั้น และในค่านการควบคุมฝ่ายบริหาร โดย
 การลงมติเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี ^๒ นอกจากนั้นยังควบคุมการ
 บริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ หากนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

^๑ "คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๑ พ.ศ. ๒๕๑๕,"

ราชกิจจานุเบกษา ๘๓ (๑๒ ตุลาคม ๒๕๑๕) : ๑ - ๒.

^๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖," มาตรา ๓๗ : ๒๓๗.

คนหนึ่งคนใด หรือทั้งคณะ กระทำความคิด หรือทำให้เกิดเสื่อมเสียแก่สาธารณชน หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ สภาเทศบาลมีสิทธิที่จะเปิดอภิปรายไม่ว่างใจ ใจตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ได้

๑.๓.๒ คณะเทศมนตรี เทศมนตรีคณะหนึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ๑ นาย และเทศมนตรีอื่น ๆ อีกแล้วแต่ว่าเทศบาลนั้นจะเป็นรูปใด ถ้าเป็นเทศบาลตำบล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่นอีกสองคน เทศบาลเมือง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่นอีกสองคน^๑ เช่นกัน สำหรับเทศบาลนคร ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่น อีกสี่คน^๒ คณะเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาล โดยเป็นฝ่ายอำนวยการ และมีเจ้าพนักงานเป็นฝ่ายปฏิบัติการ โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงานประจำตัว ๆ ไปของเทศบาล

คณะเทศมนตรีจะมีอายุตามวาระ ๕ ปี เช่นเดียวกับสภาเทศบาล การสิ้นสภาพของคณะเทศมนตรีขึ้นอยู่กับสภาเทศบาลเป็นอย่างมาก เหตุที่คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ เนื่องจากการกระทำของสภาเทศบาลก็คือ เมื่อสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีชุดนั้นเข้ารับหน้าที่สิ้นสมาชิกภาพลง, สภาเทศบาลไม่ยอมรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี, การเปิดอภิปรายไม่ว่างใจตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ และลงมติไม่ว่างใจ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้เทศมนตรีออกทั้งคณะ นอกจากนั้นหากนายกเทศมนตรีต้องออกไม่ว่าจะเป็นเหตุผลใด เทศมนตรีทั้งคณะก็ต้องสิ้นสภาพลงด้วย

^๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๔ : ๒๔๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๒ : ๒๔๔.

^๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๕ : ๒๔๖.

๑.๓.๓ เจ้าพนักงานเทศบาล เจ้าพนักงานเทศบาลมี
๒ ประเภทด้วยกันคือ พนักงานเทศบาลสามัญ กับ พนักงานเทศบาลวิสามัญ ซึ่ง
ทำหน้าที่บริหารงานตามนโยบายที่คณะกรรมการ

๑.๔ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล หน้าที่ของเทศบาลนั้นแบ่งออก
ได้ ๒ ประเภทคือ หน้าที่ที่ต้องทำ และหน้าที่ที่อาจจะจัดทำขึ้น เพื่อให้ประชาชน
ในเขตเทศบาลมีความสะดวกสบายและความผาสุก หน้าที่ดังกล่าวจะแยกแยะ
ดังต่อไปนี้

๑.๔.๑ เทศบาลตำบล

๑.๔.๑.๑ มีหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด
ดังต่อไปนี้ ๑

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของ
ประชาชน
- (๒) ใ้ใหม่และบำรุงทางบก ทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน
หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการ กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ
- (๕) ใ้ใหม่เครื่องใช้ในการ คับเพลิง
- (๖) ใ้หาทุน ใ้รับการศึกษาอบรม
- (๗) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวง

มหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

๑.๘.๑.๒ มีหน้าที่ที่อาจจัดทำขึ้นในเขตเทศบาล

ได้ คือ ๑

- (๑) ใ้มีน้ำสะอาด หรือการ ประปา
- (๒) ใ้มี โรงฆ่าสัตว์
- (๓) ใ้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๔) ใ้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน

ของราษฎร

- (๖) ใ้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์

รักษาคนเจ็บไข้

- (๗) ใ้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือ

แสงสว่าง โดยวิธีอื่น

- (๘) ใ้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

- (๙) เทศพาณิชย์

๑.๘.๒ เทศบาลเมือง

๑.๘.๒.๑ มีหน้าที่ที่จะต้องทำตามกฎหมายกำหนดใน

เขตเทศบาลดังต่อไปนี้ ๒

- (๑) กิจการตามที่ระบุไว้ให้เทศบาลตำบล

ต้องทำในเขตเทศบาลตามกฎหมาย

- (๒) ใ้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา

๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑," มาตรา ๓ : ๒๖๗.

๒ "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๗," มาตรา ๓ : ๘.

และรักษาคนเจ็บไข้

- (๓) ใ้ใหม่ โรงฆาตกรรม
- (๔) ใ้ใหม่และบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์

แสงสว่าง โดยวิธีอื่น

- (๕) ใ้ใหม่และบำรุงทางระบายน้ำ
- (๖) ใ้ใหม่และบำรุงสวนสาธารณะ
- (๗) ใ้ใหม่และบำรุงการไฟฟ้า หรือ

หรือสถานดินเชื้อท้องถิ่น

- (๘) ใ้ใหม่การดำเนินงานกิจการ โรงรับจำนำ

ใดคือ ๑

๑.๔.๒.๒ มีหน้าที่ที่อาจจะจัดทำขึ้นในเขตเทศบาล

ของราษฎร

- (๑) ใ้ใหม่ตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๒) ใ้ใหม่สุสาน และฌาปนสถาน
- (๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิน

มารดาและเด็ก

- (๔) ใ้ใหม่และบำรุงการสงเคราะห์

สาธารณสุข

- (๕) ใ้ใหม่และบำรุงโรงพยาบาล
- (๖) ใ้ใหม่การสาธารณสุข
- (๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการ

- (๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

และพลศึกษา

(๘) ใหม้และบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา

และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๐) ใหม้และบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์

รักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และ

(๑๒) เทศพาณิชย์

๑.๔.๓ เทศบาลนคร

๑.๔.๓.๑ มีหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตเทศบาล

ดังต่อไปนี้^๑

(๑) กิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ให้เป็น

หน้าที่ของเทศบาล เมืองที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

(๒) ใหม้และบำรุงการสงเคราะห์มารดา

และเด็ก

(๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการ

สาธารณสุข

๑.๔.๓.๒ มีหน้าที่ที่อาจจะจัดทำได้เช่นเดียวกับ

กับเทศบาลเมือง^๒

^๑ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖," มาตรา ๔๖ : ๒๔๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๗.

จากหน้าที่ของเทศบาลทั้ง ๓ ประเภท จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของเทศบาล ทั้งในค่านหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ และหน้าที่ที่อาจจะจัดทำขึ้นนี้ ใ้มีความมุ่งหมาย เพื่อให้เป็นการบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับจำนวนงบประมาณ และความสามารถในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่แต่ละแห่ง

๑.๕ การบริหารงาน

๑.๕.๑ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปของเทศบาลนั้น ฝ่ายบริหารได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งคล้ายกับเป็นฝ่ายอำนวยการ ในการวางนโยบายในการบริหาร โดยมีพนักงานประจำซึ่งมีปลัดเทศบาลในฐานะนักบริหารอาชีพ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ คือมีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และนโยบายของเทศบาล นอกจากนั้นยังได้แบ่งงานให้มิเจ้าหน้าทีรับผิดชอบเป็นส่วน ๆ เช่น ส่วนคลังมีสมุหบัญชี เป็นหัวหน้า ส่วนโยธา มีนายช่าง เป็นหัวหน้า ส่วนการสาธารณสุขมีนายแพทย์เป็นหัวหน้า เป็นต้น

๑.๕.๒ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของเทศบาลทั่วประเทศขึ้นอยู่กับระเบียบพนักงานเทศบาล ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการกลางที่เรียกว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ถ้ามี) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ถ้ามี) ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมต่าง ๆ และหัวหน้าสำนักงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงมหาดไทย (ถ้ามี) เป็นกรรมการ^๑ โดยเลือกตั้งเลขานุการ ก.ท. หนึ่งคน ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการพนักงานเทศบาล มาจากบุคคลที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

^๑ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๘ พ.ศ. ๒๕๑๕," ราชกิจจานุเบกษา ๔๕ (๒๖ พฤษภาคม ๒๕๑๕) ขด ๑ : ๓.

ส่วนในระดั๑จังหวัด ก็ได้จัดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. จังหวัด โดยออกนามจังหวัดนั้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด (ถ้ามี) ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมแต่งตั้งไปประจำจังหวัด เป็นอนุกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ ๑ โดยมอบหน้าที่ให้ อ.ก.ท. จังหวัดสามัญ ช่วย ก.ท. ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัดนี้ คณะอนุกรรมการ ก็มาจากข้าราชการทั้งสิ้น

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ประกอบด้วยข้าราชการทั้งสิ้น ซึ่งมองเห็นได้ว่าเทศบาลถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างใกล้ชิดในเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งจัดได้ว่าเป็นหัวใจของการปฏิบัติงาน ฉะนั้น ก.ท. และ อ.ก.ท. จังหวัด ในทางปฏิบัติก็เปรียบเสมือน ก.พ. ของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง จะมีข้อแตกต่างกันออกไปก็คือ เทศบาลมีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. เทศบาล โดยออกนามเทศบาลนั้น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมุหบัญชี และหัวหน้าส่วนการบริหารตามที่ ก.ท. กำหนดในเทศบาลนั้น เป็นอนุกรรมการ และให้แต่งตั้งอนุกรรมการคนหนึ่ง หรือพนักงานเทศบาลอื่น เป็นเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล ๒ มีหน้าที่ช่วย อ.ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. ปฏิบัติงานในเทศบาลนั้น ๆ

๑ เรื่องเดียวกัน, ขอ ๒ : ๘.

๒ เรื่องเดียวกัน, ขอ ๓ : ๘..

ให้เป็นไปตามกฎหมาย ถึงแม้ว่ารูปคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล จะประกอบไปด้วยบุคคลที่อยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม ในการปฏิบัติแล้ว อ.ก.ท. เทศบาล ไม่ได้มีอำนาจที่แท้จริงเลย

๑.๕.๓ การบริหารงานคลัง ในคํานการคลังนับว่าเป็นหัวใจในการบริหาร ถ้าขาดเงินแล้ว การให้การบริการแก่ประชาชนก็จะไม่สมบูรณ์ตามนโยบายที่วางไว้ ในคํานรายไคของเทศบาล อาจสรุปไคว่าไคมาจากภาวืการคารธรรมเนียม คําใบอนุญาค และคําปรับ ซึ่งกฎหมายไคกำหนดไว้ นอกจากนั้นก็มีรายไคจากทรัพย์สินของเทศบาล จากสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์ พันธบัตร หรือเงินกูค่าง ๆ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินหรือทรัพย์สินที่มีผูคุ้ทไคให้ และรายไคอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ ซึ่งพิจารณาจากรายไคเปรียบเทียบกับงานที่เทศบาลจะต้องจัดทําตามกฎหมาย ตลอดจนงานที่อาจจะต้องจัดทําให้เขตเทศบาล ประกอบกับต้องมีรายจ่ายประเภทเงินเดือน คําจ้าง และเงินคอบแทนค่าง ๆ แล้วไม่สมคุ้คัยกัน เทศบาลจะไม่มีเงินพอที่จะบริการสาธารณะไคไคอย่างเต็มที ทําไคองพยายามคุ้คินหาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งทําให้ส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานของเทศบาลมากขึ้น

จากที่ไคกล่าวมาแล้วข้างคุ้คิน หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนี้ รัฐบาลพยายามที่จะสร้างคุ้คินเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการให้การบริการแก่ท้องถิ่น และยังมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นไคมีส่วนรวมในการปกครองตนเองสามารถเรียนรูคุ้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองระดับชาติ ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว การปกครองรูปเทศบาลเป็นประโยชน์อย่างมาก

๑ ุคุ้รายละเอียคไคจากพระราชบัญญัติรายไคเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๗ และการประกาศแก้ไขเพิ่มเติม จากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๗ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.

แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา กรณีประเทศไทย ผลออกมาในทางตรงกันข้าม รัฐบาล
ต้องเพิ่มภาระในการดูแลเทศบาลมากขึ้น การที่จะหวังให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน
ร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า

(๑) รายได้ของเทศบาลในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับรายจ่าย ทำให้ไม่สามารถ
จะให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง ทำให้รัฐบาลต้องเจียดเงิน
อุดหนุนไปยังเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งก็ยังไม่พอเพียงกับการบริหารงานอยู่ตนเอง

(๒) ในด้านการบริหารงานบุคคล เทศบาลขาดผู้ชำนาญงานที่จะเข้า
บริหารงานของเทศบาล เพราะเหตุว่าขาดเงินที่จะจ้างประการหนึ่ง อีกประการ
หนึ่ง การที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นพนักงานเทศบาลโดยใช้ข้อบังคับเกี่ยวกับ
การเลือกบุคคลเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนนั้นเกิดผลเสียอย่างมาก เพราะบุคคล
ที่มีความรู้ความสามารถจะไม่มาสมัคร เขาเป็นพนักงานเทศบาล แต่จะไปสมัคร เป็น
ข้าราชการพลเรือน โดยที่มองเห็นอนาคตว่าก้าวไปไกลกว่า มีเกียรติสูงกว่า

(๓) ในด้านประชาชน ประชาชนขาดความสนใจ และกระตือรือร้น
ที่จะปกครองตนเอง เพราะการที่เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นนั้น
รัฐบาลกลางเป็นผู้มอบให้เป็นผู้คอยดูแลอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นผู้ที่เข้ามาบริหาร
งานเทศบาลขาดความรู้ และหาประโยชน์ได้ตน จะเห็นได้ว่าสภาเทศบาล และ
คณะเทศมนตรีมักขัดแย้งกันเสมอ บางแห่งก็มีการยุบสภา บางแห่งก็มีการเปิด
อภิปรายไม่ไว้วางใจ จนทำให้ต้องยุบสภา ประชาชนไม่เต็มใจดูความล้มเหลว
ในการทำงาน ทำให้ขาดความศรัทธาลงไป

(๔) ในด้านการควบคุมของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางเข้าควบคุม
เทศบาลมาก อาจเป็นเพราะสาเหตุที่ไม่ไว้วางใจเทศบาลว่าจะปกครองตนเองได้
คอยควบคุมว่าเงินอุดหนุนที่ให้ไป เทศบาลนำไปใช้ถูกหรือไม่ การจัดตั้ง ก.ท.
และ อ.ก.ท. จังหวัด ส่วนกลางก็จัดข้าราชการประจำเข้าเป็นกรรมการทั้งสิ้น
สิ่งเหล่านี้ทำให้เทศบาลขาดอำนาจอิสระในการบริหารงาน

จากปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วจะเป็นส่วนน้อยก็ตาม แต่ก็พอจะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนั้นยังไม่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ความหวังในการจะสร้างให้เทศบาลมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในท้องถิ่นจึงยังไม่สามารถจะทำได้ ถ้ายังไม่พัฒนาระบบการบริหาร เทศบาลเสียก่อน

๒. การปกครองท้องถิ่น ปอองคการ บริหาร ส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมานานแล้วพร้อม ๆ กับการจัดตั้งเทศบาล คือได้เริ่มตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ซึ่งตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดพร้อมกับเทศบาล ในระยะแรกนั้นสภาจังหวัดเกิดขึ้นในรูปที่ปรึกษา จึงมีสภาพเป็นการปกครองท้องถิ่นน้อยที่สุด ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งนับว่าเป็นขั้นแรกที่จะเปิดอบรบประชาชนนอกเขตเทศบาล ให้รู้จักใช้อำนาจในการปกครองตนเอง แต่ก็ไม่ได้บัญญัติถึงเรื่องการปกครองตนเองมากนัก จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔^๑ เพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ และกฎหมายอื่นที่มีในขณะนั้นเสีย โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการในการบริหารงานจังหวัดหลายประการด้วยกัน และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ นี้เรื่อย ๆ มากคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒)

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔,"

พ.ศ. ๒๔๘๕^๑, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๕^๒ นอกจากนั้นยังมีพระราชกฤษฎีกา
 ราชโองการประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕^๓, (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๑^๔ และยังมี
 กฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้
 มากมาย เพื่อให้การทำงานสะดวกและคล่องตัว ทั้งจะให้ใ้บริการแก่ประชาชน
 ในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

๒.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง สาเหตุที่ได้จัดให้มีองค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดนั้นสืบเนื่องมาจากการจัดรูปเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล
 ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึง พ.ศ. ๒๔๘๘ กิจการบริหารเทศบาลไม่ก้าวหน้า
 เท่าที่ควร และที่สำคัญที่สุดการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด นับแต่เริ่มประกาศใช้ในปี
 พ.ศ. ๒๔๘๑ มีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษา และให้คำแนะนำตลอดจนควบคุมดูแลการ
 ปฏิบัติงานของคณะกรรมการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัด
 ก็ไม่มีอำนาจคัดค้านการทำงาน และมีความเกรงใจผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่มาก ดังนั้น

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕,"
ราชกิจจานุเบกษา ๗๓ (๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕) : ๑๒๒.

^๒ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.
 ๒๔๘๕," ราชกิจจานุเบกษา ๗๔ (๒๕ มกราคม ๒๕๐๐) : ๓๐๗.

^๓ "พระราชกฤษฎีกา ราชโองการประจำจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕," ราชกิจจานุเบกษา
 ๗๓ (๖ มีนาคม ๒๔๘๕) : ๒๑๔.

^๔ "พระราชกฤษฎีกา ราชโองการประจำจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๑,"
ราชกิจจานุเบกษา ๗๕ (๗ ตุลาคม ๒๕๐๑) : ๘๒๖.

รัฐบาลจึงได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงให้สภาจังหวัดที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการปกครองตนเอง ในที่สุด ในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้น จึงได้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรทางหากจากระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง และเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและคูวาราชการจังหวัด ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนทางหากจากราชการแผ่นดิน มีงบประมาณของจังหวัดเองต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน ให้ราษฎรในจังหวัดมีส่วนร่วมรับผิดชอบ และควบคุมการดำเนินงานบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองโดยอิสระขึ้น การที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ ขึ้นนั้น เกิดผลคืออย่างมาก สามารถทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง และเพื่อแก้ไขการบริหารงานของสภาจังหวัดในอดีตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒.๒ การจัดตั้งและขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่

๒.๒.๑ การจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มิได้มีกฎหมายกำหนดความหนาแน่นของราษฎร, รายได้ของราษฎร เหมือนรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ แต่ยึดถือพื้นที่อาณาเขตจังหวัดเป็นเกณฑ์ คือจัดให้มีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดละ ๑ แห่ง

๒.๒.๒ สำหรับขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ในความรับผิดชอบเต็มพื้นที่จังหวัด ยกเว้นเขตพื้นที่ที่เป็นเขตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล และสุขาภิบาล แต่ในบางกรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดก็อาจเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ได้ ซึ่งต้องเป็นกรณีที่เป็นจริง ๆ และเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เป็นต้น

๒.๒.๓ ในด้านการยกเลิกการเปลี่ยนแปลงเขต หรือฐานะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ มิได้กำหนดไว้

๒.๓ การจั้ญปอ้ญการ ออ้ญการบรหิการส่วจ้งหวัดค้การจ้คองค้
การ ก้งคอไปน้

๒.๓.๑ สภาจ้งหวัด ในจ้งหวัดหน้งให้มีสภาจ้งหวัดเพ้อ
ปฏบคิหน้าท้ให้เป้นไปคาบพรธราชบ้ญญคิระเบ้ญบรหิการราชการส่วจ้งหวัด พ.ศ.
๒๔๔๔ ซ้งค้เค้มพรธราชบ้ญญคิน้ มาตรา ๙ ระบุให้มีสมาชคิ ๒ ประเภทค้ือ สมาชคิ
ท้ค้รับการเล้อค้จ้งจากราษฎรจ้งนวน ๑๒ คน โดยม้เอยางนอยอา้เกอละ ๑ คน และ
สมาชคิประเภทท้ ๒ ค้รับการแต้จ้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจ้งนวน
๑๒ คนเทา้กัน ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี, ประธานกรมการสุขาภคิบาล และ
ผู้ท้มีคุณสมบคิของผู้มีลคิธิสมคิรับเล้อค้จ้งสมาชคิสภาจ้งหวัด

คอมาม้การแก้ไซ้โดยพรธราชบ้ญญคิระเบ้ญบรหิการราชการส่วจ้งหวัด
(ฉบับท้ ๒) พ.ศ. ๒๔๔๕ มาตรา ๓ ระบุโดยม้ใจความสรุปค้ือ สภาจ้งหวัด
ประกอบด้วยสมาชคิท้ค้รับการเล้อค้จ้งจากราษฎรจ้งนวนเอยางนอย ๒๔ คน คอมา
ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ม้การปร้บปรุ้จ้งนวนสมาชคิของสภาจ้งหวัดใหม่ ค้ือ สภาจ้งหวัด
มีสมาชคิค้เอยางค้่า ๑๔ คน เอยางสูงไม่เก้น ๓๖ คน โดยมีหลักเกณฑ์สรุปค้ค้งคอไปน้
ค้ือ

- (๑) ให้ล้ือว่าอา้เกอลหน้งมีสมาชคิค้หน้งคน
- (๒) ถ้ามีราษฎร เก้นกว่าสองแสนคน ให้มีสมาชคิค้ล้ิบแปดคน
- (๓) ถ้ามีราษฎร เก้นกว่าสองแสนคน แต่ไม่เก้นหน้าแสนคน ให้มี
สมาชคิค้ล้ิบสี่คน
- (๔) ถ้ามีราษฎร เก้นกว่าห้าแสนคน แต่ไม่เก้นหน้งล้านคน ให้มี
สมาชคิค้สามล้ิบคน
- (๕) ถ้ามีราษฎร เก้นกว่าหน้งล้านคนซ้ขึ้นไป ให้มีสมาชคิค้สามล้ิบหกคน
ถ้าการค้ำนวณข้างค้่นย้งไม่ครบคาบหลักเกณฑ์ท้กำหนดค้ไว้ข้างค้่น
สามารถจะใช้หลักเกณฑ์พอสรุปค้ค้งค้

- (๑) ให้ถือว่าอำเภอหนึ่งมีสมาชิกได้ ๑ คน
- (๒) ให้ถือเอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจะพึงมี หารจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ได้ผลลัพธ์เท่าใดถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกเพิ่ม
- (๓) อำเภอใดมีราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอหนึ่งมีสมาชิกเพิ่มอีก ๑ คน
- (๔) ให้เอาผลลัพธ์หักจำนวนราษฎรของอำเภอหนึ่ง เหลือเท่าใดให้ถือว่าเป็นจำนวนราษฎรอำเภอหนึ่ง

ในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดอยู่นั้น ให้กระทำดังนี้จนได้สมาชิกครบตามจำนวน

สมาชิกสภาจังหวัดให้อยู่ในตำแหน่งไคร่คราวละ ๕ ปี แต่ถ่าตำแหน่งสมาชิกเกิดว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระแล้ว ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทน แต่การเลือกตั้งสมาชิกแทนนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณของบ้านเมือง เป็นต้นว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ใ้ระบุไว้ว่า ให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้เห็นสมควร และมีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน และถือว่าเป็นสมาชิกที่ไ้รับเลือกตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยให้อยู่ในตำแหน่งเท่ากับผู้ที่คนแทนจนถึงกำหนดออกตามวาระ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ไ้มีคำสั่งคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๒๑ ไ้กล่าวถึงเรื่องการที่สมาชิกสภาจังหวัดว่างลง ก็จะไม่ให้มีการเลือกตั้งขึ้นมาแทน โดยถือว่าจำนวนสมาชิกที่เหลือเป็นจำนวนเต็มของสมาชิกสภาจังหวัด^๑

^๑ ุรายละเอียดจากคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๑ ลงวันที่

๒.๓.๒ คณะกรรมการสภาจังหวัด สภาจังหวัดมีอำนาจ
เลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็น
สมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ
หรือพิจารณาสอบสวนขอความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา^๑

๒.๓.๓ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการของจังหวัด
ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมี ๒ สถานะด้วยกัน คือ

(๑) ในฐานะเป็นตัวแทนราชการส่วนกลาง
โดยบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของกระทรวง ทบวง
กรม ต่าง ๆ ในราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเป็นหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ
พลเรือน ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค และยังคง
ดูแลเทศบาล และสุขาภิบาลแทนรัฐบาลกลางอีกด้วย

(๒) ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน คือ เป็น
ผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ
ต่อสภาจังหวัดในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไป เพื่อความสุขของประชาชน^๒

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘,"

มาตรา ๒๓ : ๑๘๖.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๓๘๕/๒๔๘๘
ลง ๕ กรกฎาคม ๒๔๘๘ เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘," (อัคส์นา), ๒๔๘๘.

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่ ๒ โดยเป็นตัวแทนของประชาชน จึงต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นหลักการที่รับรองให้สภาจังหวัด เป็นองค์การผู้แทนของประชาชนตามระบอบการปกครองตนเอง มติของสภาจังหวัด ย่อมถือว่าเป็นเจตจำนงของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่ มตินั้นจะมีลักษณะอันเป็นการเสื่อมเสีย, ผิดกฎหมายหรือขัดกับค้ำบัญชาของประเศ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิสั่งพิจารณามตินั้นไต่ภายใน ๔๐ วัน นับแต่วันที่สภาลงมติแล้ว ถ้าไม่สั่งพิจารณาแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำตามมตินั้นทันที

๒.๓.๔ ข้าราชการส่วนจังหวัด หมายความว่าข้าราชการ ที่ปฏิบัติกิจการ ส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา มีการ จัดแบ่งการบริหาร ออกเป็น

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่บริหารกิจการทั่วไป ของจังหวัด มีเลขานุการ จังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับ กิจการ ส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อสังเกตในการ จัดรูปองค์กร ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวได้ว่าการ จัดรูปองค์กร ลักษณะนี้ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี ๒ ฐานะ คือ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งลักษณะเช่นนี้ย่อมเกิดปัญหาในทางบริหาร คือ เมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างสภาจังหวัด กับผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะอาศัยอำนาจในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางยับยั้งมติของสภาจังหวัดได้ ยิ่งกว่านั้นการจัดรูปองค์กรในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ไม่เป็นการ กระจายอำนาจที่แท้จริงจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดที่แท้จริงแล้ว ก็คือผู้แทนของรัฐบาลกลาง ที่ส่งมาดูแลส่วนภูมิภาคนั่นเอง

๒.๔ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ ซึ่งระบุไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และกฎหมายอื่น ให้จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (๒) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และส่งเสริมวัฒนธรรม
- (๓) การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณสุข และการประกันสังคม
- (๔) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทาน
- (๖) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (๗) การจัดให้มีน้ำสะอาด และการประปา
- (๘) การจัดให้มีตลาด และท่าเทียบเรือ
- (๙) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๑๐) การจัดให้มีพาหนะสถาน
- (๑๑) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ ส่วนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (๑๒) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๑๓) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้ราชการส่วนท้องถิ่น

(๑๘) การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

(๑๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

(๑๖) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด ซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะปฏิบัติหน้าที่นอกเขตได้ และทำการร่วมกับเอกชนได้ โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒.๘ การบริหารงาน

๒.๘.๑ การบริหารงานทั่วไป บุคคลที่สืบบทบาทในการดำเนินงาน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง มีปลัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในทางปฏิบัติปลัดจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค จะดำรงตำแหน่งนี้) เป็นผู้บังคับบัญชาองลงมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนนายอำเภอจะช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดคดีอยู่ในเขตอำเภอนั้น

การแบ่งส่วนบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการจังหวัด และส่วนต่าง ๆ สำหรับสำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของจังหวัดรวมทั้งงานในคานธุร การตั้งปวง โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบ สำหรับส่วนต่าง ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น ๆ เช่น ส่วนการคลัง, ส่วนวิศวกรรมหรือโยธา, ส่วนสาธารณสุข ส่วนศึกษา ฯลฯ ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้มีหัวหน้าส่วนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

๒.๕.๒ การบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง อัตราเงินเดือน การเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน การโอน การสอบสวนวินัย การออกจากราชการ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม^๑

สำหรับองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด มี ๒ ระดับคือ

(๑) ระดับองค์การกลาง ได้แก่คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด

(ก.จ.) ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๕ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ ก.จ. ตั้งเลขานุการ ๑ คน ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี และ ก.พ. ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ได้ ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ. ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. ได้โดยอนุโลม

(๒) ระดับท้องถิ่น ได้แก่อนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.)

อ.ก.จ. ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ซึ่งจังหวัดตั้งขึ้นเป็นอนุกรรมการ

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔."

และให้ อ.ก.จ. ทั้งเลขานุการ ๑ คน อ.ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม
และ อ.ก.พ. จังหวัด

๒.๕.๓ การบริหารงานคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี
รายได้ตามที่กฎหมายระบุไว้พอสรุปได้คือ จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต
ค่าปรับ พันธบัตร หรือเงินกู้ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังมีรายได้จาก
ทรัพย์สินส่วนจังหวัด จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ของจังหวัด เงินหรือทรัพย์สิน
ที่มีผู้อุทิศให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นต้น ส่วนรายจ่ายส่วนใหญ่มักจะเป็น
หมวดเงินเดือน ค่าใช้สอย การจร ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องใช้จ่าย
รายได้ออกไป เป็นเหตุให้ไม่เพียงพอแก่การบริหารงานให้บริการแก่ประชาชนได้
อย่างเต็มที่ เพราะขอบเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกว้างขวางมาก มีงานและ
ภาระกิจมากมาย บางครั้งยังต้องบริการแก่เทศบาลและสุขาภิบาลในกรณีที่ทำเป็น และ
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เป็นเหตุให้ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เป็น
ธรรมดาที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายทำให้การบริหารงานขาด
ความเป็นอิสระ

จากการที่รัฐบาลพยายามสร้างรูปการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วน
จังหวัดขึ้น โดยมีแนวความคิดที่จะให้หน่วยการปกครองรูปนี้บริการแก่ประชาชนในเขต
พื้นที่ทั้งหมด ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล และต้องการที่จะให้ประชาชนได้มี
ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่ก็ไม่สามารถจะสนองตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่
ได้วางไว้ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือค่านายได้ไม่เพียงพอแก่การทำงานในพื้นที่กว้างขวาง
จำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในค่านายได้การทำงาน ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม
อย่างเต็มที่ หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นทั้งตัวแทนของส่วนกลาง
และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้มองเห็นภาพว่าการทำงานส่วนกลางเข้าควบคุมตลอด
เวลา นอกจากนั้นยังขาดผู้นำงานที่จะเข้ามาบริหารกิจการส่วนจังหวัด เพราะขาด
เงินที่จะจ้าง ประกอบกับศักดิ์ศรี ฐานะ และความเจริญก้าวหน้าในอนาคตน้อยกว่า

ข้าราชการพลเรือน จึงหาผู้ที่มีความชำนาญงานพร้อมที่จะทุ่มเทเพื่องานท้องถิ่นยาก
หากจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถเป็นแหล่งฝึกประชาธิปไตยให้กับประชาชน
และเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตจังหวัด
แล้ว ควรจะมีการปรับปรุงโครงสร้าง และจัดปัญหาต่าง ๆ เสียก่อน

๓. การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลนี้ ได้เริ่มมานานแล้ว ตั้งแต่สมัย
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อ
ปี พ.ศ. ๒๔๕๐ เป็นครั้งแรก^๑ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ของการปกครองตนเอง เพราะ
ผู้บริหารงานไต่รับการแต่งตั้งจากข้าราชการประจำทั้งสิ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๕
ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลในชนบทขึ้นเพื่อเป็นการทดลองให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน
การปกครองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ให้ชื่อว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม^๒
ซึ่งก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง
ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑^๓

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาลขึ้น โดยให้ยกเลิก
พระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ และบรรดากฎหมาย
กฎข้อบังคับอื่น ๆ ที่พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้บัญญัติไว้แล้วหรือแย้ง
กับบทบัญญัติดังกล่าว^๔ และได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.

^๑"พระราชกำหนดสุขาภิบาล กรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖," : ๕๑๗ - ๕๒๕.

^๒"พระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. ๑๒๕,"
เทศาภิบาล ๓ (๑๕ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๖).

^๓"พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗," : ๖๖๔.

^๔"พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕," ราชกิจจานุเบกษา ๖๔ (๑๔
ตุลาคม ๒๔๕๕) มาตรา ๓ : ๑๒๖๒.

๒๕๕๕ โดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑^๑ แก้ไขเป็น
บางมาตรา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการทำงานมากขึ้น

จากการปกครองสุขาภิบาลตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน
ได้มีการแก้ไข และปรับปรุง เพื่อให้เหมาะสมในการทำงานขึ้นเรื่อย ๆ ปัจจุบันสุขา
ภิบาลมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีความสำคัญ ร่องลงมาจากเทศบาล โดยให้ประชาชน
มีส่วนร่วมในการปกครอง แต่่น้อยกว่าเทศบาล เพราะขาดทั้งกำลังคนและกำลังเงิน
สุขาภิบาลนี้อาจมีการ เลื่อนฐานะ เป็นเทศบาลได้เมื่อ เขตสุขาภิบาลมีความ เจริญเต็มที่
สามารถมีเงินบริหาร กิจการ ของคนได้โดยประ กาศ เป็นพร ราชกฤษฎีกา

๓.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งพิจารณา

ได้จากนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น พยายามกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วน
ท้องถิ่น โดยมีรูปองค์กรแบบเทศบาลซึ่งไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะไม่
สามารถจะก่อตั้งเทศบาลให้กว้างขวางและรวดเร็วได้ เนื่องมาจากการจัดตั้งเทศบาล
ต้องพิจารณาถึงความหนาแน่นของประชากร ความเจริญในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสามารถมี
รายได้พอเลี้ยงตัวเองได้ นอกจากนั้นเทศบาลที่ใดตั้งอยู่แล้วยังประสบปัญหาเรื่องการ
ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่เป็นประจำ รัฐบาลจึงได้จัดให้มีองค์การปกครองท้องถิ่น
ขึ้นอีกูปหนึ่ง เรียกว่า สุขาภิบาล โดยรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นพอสรุป
ได้ว่า

(๑) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดการปกครองตนเองตามระบอบ
ประชาธิปไตย

(๒) เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายขององค์การปกครองท้องถิ่นของเทศบาล และ
เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของเทศบาลในเรื่องการขาดแคลนรายได้

^๑ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑," ราชกิจจานุเบกษา
๘๕ (๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๑) : ๒๘๖.

๓.๒ การจัดตั้งและขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่

๓.๒.๑ การจัดตั้งสภาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔ ไข่ระบุไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสภาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสภาภิบาล และให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล" ซึ่งการจะยกฐานะท้องถิ่นออกเป็นรูปประเภทของกระทรวงมหาดไทย ถ้าพิจารณาแล้วทางปฏิบัติเท่ากับกฎหมายเป็นการปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทย ที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสภาภิบาลหรือไม่ โดยกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสภาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นทุกแห่งที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และคลองชุมชนตามตำบลที่สำคัญทุกแห่ง

สภาภิบาลใดก็ตาม เมื่อมีฐานะที่ขึ้นให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ขึ้น มีประชาชนอยู่หนาแน่นกว่าเดิม ก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้น

๓.๒.๒ สำหรับขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น สภาภิบาลมีขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในเขตสภาภิบาลเท่านั้น การจะทำกิจการนอกเขตหรือร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ก็อาจจะกระทำได้โดยต้องอยู่ภายในเงื่อนไข เพื่อกิจการค้าขายอันจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณูปโภค ทั้งนี้ต้องได้รับคำยินยอมจากคณะกรรมการสภาภิบาล สภาเทศบาล สภาจังหวัด แล้วแต่กรณี และสุดท้ายต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๓.๒.๓ ในด้านการยุบหรือการเปลี่ยนแปลงเขตสภาภิบาล สามารถกระทำได้โดยออกเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

๓.๓ การจัดตั้งองค์การ สภาภิบาลมีการจัดตั้งองค์การ ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ คณะกรรมการสภาภิบาล ประกอบด้วยสมาชิก ๒

ประเภท คือ

(๑) โขยกการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ๑ คน (ผู้ว่าราชการจะประกาศแต่งตั้ง) หัวหน้าสถานีตำรวจ สาธารณสุขอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ต้องมีตำแหน่งอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอ กิ่งอำเภอ ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๒) โดยการเลือกตั้ง สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมีด้วยกัน ๔ นาย โดยมีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี ถ้าตำแหน่งนี้ว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งกรรมการขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนด ๖๐ วัน ซึ่งกรรมการที่เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถากรรมการดังกล่าวว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้งกรรมการขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้^๑

๓.๓.๒ พนักงานสุขาภิบาล เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

ประกอบด้วย

(๑) ปลัดสุขาภิบาล

(๒) สมุหบัญชีสุขาภิบาล

(๓) พนักงานสุขาภิบาลอื่น ๆ ตามความจำเป็น

คณะกรรมการสุขาภิบาลมีนายอำเภอแห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลจะได้ประชุมกันเลือกจากกรรมการ อยู่ในตำแหน่งคราวละหนึ่งปี คณะกรรมการสุขาภิบาลนี้มีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ คือ ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการตราข้อบังคับสุขาภิบาลออกใช้ กับทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร คือควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการสุขาภิบาลตามกฎหมายกำหนด โดยประชุมปรึกษาหารือ

^๑ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕," มาตรา ๕ : ๑๒๖๕.

กำหนดงานขึ้นเป็น "แผนดำเนินงาน" การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล นายอำเภอ เป็นประธาน และต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง

ข้อสังเกตการปกครองของสุขาภิบาล จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่น ในรูปนี้เป็นรูปการปกครองโดยข้าราชการเสียมากกว่า ทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนมีน้อยมาก เพราะกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้ง มีเพียง ๔ คนเท่านั้น นอกนั้นเป็นข้าราชการทั้งสิ้น จึงไม่มีบทบาทอะไรที่จะกำหนดนโยบายการบริหารงานสุขาภิบาลในท้องถิ่นของตนได้เลย หรือมีก็น้อยมาก นอกจากนั้น การจัดรูปให้กรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารมิได้แยกต่างหากจากกัน ปรากฏจากการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เป็นทางผิดหลักการของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

๓.๔ อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตราที่ ๒๕ ให้สุขาภิบาลมีหน้าที่จัดการกิจการภายในสุขาภิบาลไว้ดังนี้

- (๑) ใ้หม้และบำรุงทางน้ำ และทางบก
- (๒) ใ้หม้และบำรุงทางระบายน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (๔) กำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- (๕) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๖) ใ้หม้ น้ำสะอาด หรือการประปา
- (๗) ใ้หม้ โรงฆ่าสัตว์
- (๘) ใ้หม้ตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๙) ใ้หม้สุสาน และฌาปนสถาน
- (๑๐) ใ้หม้และบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

- (๑๑) ป้องกันและร ะงับสาธารณภัย
- (๑๒) ใ้ใหม่เครื่องใช้ในการ คับเพลิง
- (๑๓) ใ้ใหม่และบำรุงสถานที่ทำการ พิทักษ์ ักษาคณเจ็บไข้
- (๑๔) สงเสริมใ้ราษฎร ใ้รับการศึกษาอบรม
- (๑๕) บำรุงและสงเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๑๖) ใ้ใหม่และบำรุงสถานที่สําหรับการ กีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ

สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (๑๗) การสงเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
- (๑๘) การสาธารณูปการ
- (๑๙) การพาณิชย์
- (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น

หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการ ของสุขาภิบาล

อย่างไร ก็ตามสุขาภิบาลอาจปฏิบัติหน้าที่นอกเขตสุขาภิบาล และทำร่วมกับ เอกชนในรูปบริษัทจำกัดก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และโดย ใ้รับอนุมัติขั้นสุดท้ายจาก รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย

๓.๕ การบริหารงาน

๓.๕.๑ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่ว ๆ ไปของ สุขาภิบาล ประกอบด้วยคณะกรรมการสุขาภิบาลควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงาน สุขาภิบาลในคําาน โยบายการแบ่งส่วนงานของสุขาภิบาลพอจำแนกได้ดังนี้ สำนักงาน ปลัดสุขาภิบาล ส่วนคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการไฟฟ้า ฯลฯ ในการบริหารงาน ประจำสุขาภิบาลมีเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติงานประจำบน โยบาย กรรมการสุขาภิบาล เรียกว่า พนักงานสุขาภิบาล ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดสุขาภิบาล สมุห์บัญชีอำเภอ และพนักงานสุขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น นอกจากนี้หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ของสุขาภิบาล ก็ประกอบด้วยข้าราชการจากส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากสุขาภิบาลมีรายได้ น้อย กระทรวงมหาดไทยจึงมีนโยบายที่จะไม่จ้างพนักงานสุขาภิบาลประเภทประจำ และ

ได้แต่งตั้งข้าราชการส่วนต่าง ๆ ของจังหวัดเข้ามาดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ของสุขาภิบาลอันเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายอีกด้วย ซึ่งปัญหาที่ตามมาก็คือ บรรดาหัวหน้าส่วนต่าง ๆ มักสนใจงานในหน้าที่หลักประจำมากกว่าสนใจงานของสุขาภิบาล เพราะงานสุขาภิบาลนั้นมิได้ให้ผลตอบแทนหรือรางวัลราชการของตน

๓.๕.๖ การบริหารงานบุคคล ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลขึ้นไว้บังคับต่อไป เมื่อตามกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ แต่โดยเหตุที่สุขาภิบาลยังไม่มีพนักงานสุขาภิบาลประจำ เจ้าหน้าที่บริหารของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ หรือแทบทั้งหมดจะเป็นข้าราชการประจำ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงยังไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นมาใช้ กองอำนวยการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไปพลางก่อน ดังนั้นพนักงานสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่บริหารของสุขาภิบาลก็ถูกควบคุมโดยกฎ ก.พ., อ.ก.พ. กระทรวง, อ.ก.พ. กรม ซึ่งก็เท่ากับพนักงานสุขาภิบาลถูกควบคุมโดยส่วนกลางอย่างเข้มงวดกว่าได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าส่วนกลางเข้าไปจัดทำสุขาภิบาลเองดีกว่าได้

๓.๕.๗ การบริหารงานคลัง สำหรับในคำบรรยายใต้ของสุขาภิบาลมีที่มาจากภาษีอากร คาตรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ นอกจากนี้ก็มีรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล การดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการค้าของสุขาภิบาล ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่สุขาภิบาลมีอยู่ เงินกู้หรือพันธบัตรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนรายจ่ายของสุขาภิบาลส่วนใหญ่เป็นเงินภาคตอบแทนซึ่งมอบให้แก่องค์การบริหารงานของสุขาภิบาล การจร และการลงทุน เป็นเหตุให้ไม่สามารถมีเงินเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตสุขาภิบาลได้ ซึ่งต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่เสมอ และเงินอุดหนุนที่ไต่รับก็ยังไม่เพียงพออยู่ดี เพราะรัฐบาลคงจะเรียกเงินอุดหนุนไปยังสุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าสุขาภิบาลโดยรูปแบบ และเจตนารมณ์ของรัฐบาล ที่ได้กำหนดขึ้นนั้นต้องการที่จะให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง

และเพื่อเป็นการช่วยเหลือหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลเมืองเล็กมีขอบเขตกว้างขวางให้โดยลง โดยมีวัตถุประสงค์ให้การบริการประชาชนอย่างทั่วถึง แต่เมื่อคำเนิการบริหารสุขาภิบาลไปแล้วกลับเกิดปัญหายิ่งขึ้นไปอีก เพราะสุขาภิบาลเป็นเขตการปกครองที่เล็กก็จริง น่าจะสามารถเลี้ยงตนเองได้ ปรากฏว่าเขตเล็ก ๆ นั้น รายได้ที่ได้รับก็น้อยไปด้วย จนไม่สมมูลย์กับรายจ่ายที่ต้องเสียไป ผลก็คือไม่สามารถให้การบริการแก่ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ได้ นอกจากนี้ระบบการบริหารงานตกอยู่กับข้าราชการของส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่ ทำให้การบริหารงานไม่ไคผลเท่าที่ควร เพราะข้าราชการส่วนใหญ่จะมองสุขาภิบาลเป็นอันดั้นองจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำ และสุขาภิบาลเองก็ไม่มีรายได้พอที่จะจ้างผู้ชำนาญงานหรือนักบริหารงานอาชีพเข้ามาดำเนินงานได้ จากการที่ถูกควบคุมโดยส่วนกลางมากจนเรียกได้ว่าเกือบทั้งดั้นนี้เอง ทำให้ขาดอิสระในการดำเนินงานซึ่งขัดกับหลักการในการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก

๘. กรุงเทพมหานคร

หน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกูปหนึ่งก็คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการติดต่อ การพาณิชย์ การคมนาคม มีประชากรหนาแน่น จึงต้องมีการจัดรูปแบบเป็นพิเศษ เพื่อสนองตอบความต้องการและบริการแก่ประชาชน

กรุงเทพมหานครมีอาณาเขตพื้นที่รวม ๒ จังหวัดด้วยกัน คือ จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมานาน ทั้งในด้านการปกครองและประวัติศาสตร์ ก่อนที่จะมีการรวมจังหวัดทั้งสองเข้าด้วยกันนั้น แต่ละจังหวัดต่างมีเทศบาลนคร เพื่อบริหารงานบริการแก่ประชาชนในเขตของตน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้มีประกาศของ

คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔^๑ ให้รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน โดยใช้ชื่อว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี และให้มีประกาศคณะปฏิวัติอีกฉบับหนึ่ง คือ ฉบับที่ ๒๕^๒ ให้รวมเทศบาลนคร กรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลนครหลวง เพื่อให้สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายของส่วนกลางยิ่งขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการบริหาร เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีอีก โดยมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕^๓ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เรียกนครหลวงของประเทศไทยว่า "กรุงเทพมหานคร" โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารตามนโยบายของรัฐบาล มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วย โดยมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และมีปลัดกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบและความคุมทางด้านราชการประจำ นอกจากนี้ยังมีสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับจำนวนเขตในกรุงเทพมหานคร จากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นี้ ได้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานคร ออกเป็นเขต โดยมีหัวหน้าเขตเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

^๑ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ พ.ศ. ๒๕๑๔," ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๔๑๖.

^๒ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ พ.ศ. ๒๕๑๔," ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔) : ๔๒๐.

^๓ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ พ.ศ. ๒๕๑๕," ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) : ๑๘๗.

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เสียใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ และให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้นเสีย

๔.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกรุงเทพมหานครนั้น ก็เนื่องมาจากกรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ ทั้งราชการและเอกชน มีประชากรหนาแน่นมาก การนำรูปการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาใช้ จึงไม่เหมาะสม จำเป็นต้องจัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นพิเศษขึ้นมา เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองกรุงเทพมหานคร โดยตรง โดยจัดให้มีการเลือกตั้งทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ขึ้น เพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นนี้ ได้มีการปกครองตนเอง เป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศ การจัดหน่วยการปกครองแบบนี้จะสามารถให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วถึงยิ่งกว่าเดิม

๔.๒ การจัดตั้ง และขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่

๔.๒.๑ การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นทบวงการ เมือง^๒ โดยมีฐานะเป็นราชการ

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔,"
ราชกิจจานุเบกษา ๘๒ (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔) : ๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๖ : ๓.

บริหาร ส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีอาณาเขต รวมจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน ท้องที่ใดเคยเป็นอำเภอให้เปลี่ยนเรียกว่า เขต ท้องที่ใดเคยเป็นตำบล ให้เปลี่ยนเรียกว่า แขวง เพื่อสะดวกในการบริการแก่ประชาชน

๔.๒.๒ สำหรับขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่นั้น กรุงเทพมหานคร มีขอบเขตในการบริการแก่ประชาชนภายในเขตกรุงเทพมหานคร และอาจมี การกระทำกิจการใด ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานครได้ ก็ต่อเมื่อกิจการนั้นเป็นประโยชน์ แก่ประชาชนภายในเขต หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่กำลังดำเนินการอยู่ โดยต้อง ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยอีกด้วย

๔.๒.๓ ในคํานการ ยุบหรือการ เปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของ กรุงเทพมหานคร สามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการยุบหรือ เปลี่ยนแปลงเฉพาะพื้นที่เขต และแขวง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศ ของกรุงเทพมหานครตามลำดับ ^๒

๔.๓ การจัตุรปกครอง กรุงเทพมหานคร ได้มีการจัตุรปกครอง ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ฝ่ายบริหาร โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ นาย แบ่งแยกงานรับผิดชอบ กันออกไป เพื่อให้การบริหารงานคล่องตัว ทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยสมัครร่วมกันเป็นคณะ และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งต้องเลือกตั้ง

^๑ เรืองเดียวกัน.

^๒ เรืองเดียวกัน, มาตรา ๑๕ : ๔.

เป็นคณะช่วย อยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง^๑ สำหรับ
ในกรณีที่รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครว่างลงก่อนครบวาระ ให้ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เข้ารับหน้าที่แทนจนครบ
วาระของคณะผู้บริหารชุดนั้น

ในด้านการบริหารงาน ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของคณะผู้บริหาร
โตเกิ้ลปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดไว้เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบควบคุม
ข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้ร่วมดำเนินงานคือรองปลัดกรุงเทพ
มหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่า
สำนัก^๒ หัวหน้าเขต หัวหน้ากอง และข้าราชการในส่วนต่าง ๆ เทียบเท่ากอง
ซึ่งต้องพยายามให้การบริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และรวดเร็วตามนโยบายของ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๔.๓.๒ สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎร
เลือกตั้งขึ้นโดยตรง เพื่อเป็นตัวแทนในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยมี
หลักเกณฑ์ว่า ราษฎรหนึ่งแสนคน คือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหนึ่งคน หากมีเศษ
ของจำนวนราษฎรเกินกว่าห้าหมื่นคนขึ้นไปให้มีผู้แทนได้อีกหนึ่งคน^๓ โดยมีอายุตาม
วาระคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง^๔

^๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๗ : ๑๖.

^๒ ส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนักโตเกิ้ล สำนักงานเลขานุการ
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงาน
ปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าเขต
(จากมาตรา ๑๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔).

^๓ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔,"
มาตรา ๓๖ : ๒๔.

^๔ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๑ : ๒๔.

สภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ โดยพิจารณา ร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (โดยได้รับคำยินยอมจากสมาชิกสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า) เป็นผู้เสนอ นอกจากนั้น ยังควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยมีสิทธิตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร และมีสิทธิเข้าชื่อเสนอผู้ตื้อขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ แต่ไม่มีอำนาจในการลงมติในปัญหาที่ อภิปรายนั้น^๑ ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิจะตอบ หรือไม่ตอบปัญหาที่สภา ตั้งกระทู้ หรือการ อภิปรายทั่วไปก็ได้

ข้อสังเกตในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร บอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไว้มาก ทั้ง ๆ ที่ได้รับการเลือกตั้งทั่วไปจากประชาชน เช่นเดียวกัน การควบคุมฝ่ายบริหารของสภานี้น้อยมาก จะกระทำได้อีกเฉพาะแต่พิจารณา ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร , ตั้งกระทู้ถาม และ เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะลงมติในปัญหาอภิปรายนั้นไม่ได้ และสภากรุงเทพมหานครไม่สามารถลงมติให้คณะบริหารออกจากตำแหน่งได้ ฉิดกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถยุบสภาได้^๒ โดยให้คำแนะนำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ แต่หากว่าการแนะนำให้ยุบสภาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังไม่สั่งยุบสภาภายในกำหนด ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอขอแนะนำอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐมนตรียังไม่สั่งยุบสภาอีก ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอรัฐมนตรีสั่งยุบสภากรุงเทพมหานคร ถ้าเป็นกรณีเช่นนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะออก

^๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๕ : ๓๘.

^๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๓ : ๒๕.

จากตำแหน่ง เพื่อทำการ เลือกลงใหม่ โดยประชาชน จากผลการ เลือกลงจะได้ทราบ
ว่าประชาชนเห็นด้วยกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือไปในการยุบสภา ถึงแม้ว่า
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะทรงไว้ซึ่งอำนาจในการ เสนอแนะให้ยุบสภาได้ตาม
กฎหมาย แต่การยุบสภานั้นก็ไม่ง่ายนัก อยู่ในดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยอีกด้วย

๔.๔ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
นอกจากอำนาจหน้าที่ที่จะพึงมีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ
หรือคำสั่งใด ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครแล้ว ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่อง
ดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้ง
การจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานคร และการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทาง
ระบายน้ำ
- (๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
ของบ้านเมือง
- (๔) การสาธารณสุข การอนามัย การอบครัว และการรักษา
พยาบาล
- (๕) การสาธารณูปโภค
- (๖) การจัดการศึกษา
- (๗) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๐) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน

- (๑๒) การ วิชากร มจรราช
- (๑๓) การ พิษณาและอนุรั กษลิ่ง แวคลอม
- (๑๔) การ จักให้มีและบำรุงสถานที่พักคนหยอนใจ
- (๑๕) การ จักให้มีและควบคุมการ ฆาส์ตัว
- (๑๖) การ ควบคุมการ เลี้ยงลัศตัว
- (๑๗) การ ควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ

การ อนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

- (๑๘) การ สาธารณูปการ
- (๑๙) การ สังกมสง เกราะห
- (๒๐) การ ส่งเสริมการ กิจา
- (๒๑) การ พาณิรุยของกรุง เทพมหานคร
- (๒๒) หน้าทีอื่น ๆ ตามที่นายกรั ฐมนตรี คณะรั ฐมนตรี

หรือรั ฐมนตรีมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุง เทพมหานคร^๑

อย่างไร ก็ตามกรุง เทพมหานคร อาจทำกิจการใด ๆ ที่อยู่นอกเขตใดก็ต่อเมื่อ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในกรุง เทพมหานคร หรือเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่กรุง เทพมหานคร ดำเนินการ อยู่ โดยได้รับความยินยอมจากสภากรุง เทพมหานคร และสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากรั ฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

๔.๕ การบริหารงาน

๔.๕.๑ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานทั่วไปของ กรุง เทพมหานคร ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร โสภเก ฐวาระชากร กรุง เทพมหานคร กับรองฐวาระชากร กรุง เทพมหานคร อีก ๔ นาย ทำหน้าที่รับผิดชอบกำหนดนโยบาย ในการบริหารงาน ซึ่งมีปลัดกรุง เทพมหานคร เป็นผู้ดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการ กรุง เทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔,"

ดังกล่าว ปลัดกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่หลายด้านทั้งด้านดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย และยังเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร อีกด้วย โดยมีรองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก หัวหน้าเขต หัวหน้ากองหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า เป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน

หน่วยงานที่บริการแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิดของกรุงเทพมหานคร ก็คือเขต ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอำเภอ มีหน้าที่ในการให้การบริการแก่ประชาชนตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งถึงแก่กรรม ชีวิตของประชาชนจึงจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเขตตลอดเวลา แต่ละเขตแบ่งออกเป็นแขวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับตำบล แขวงมีหน้าที่คอยช่วยเหลืองานของเขตอีกชั้นหนึ่ง

๔.๕.๒ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครนั้น แตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการ เมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ใ้ระบุว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครมี ๒ ประเภท คือ ข้าราชการสามัญ และข้าราชการวิสามัญ ซึ่งในพินัยกรรมว่าควยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องมาบังคับใช้ โดยอนุโลมและให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยเรียกย่อว่า ก.ก. ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่งเป็นรองประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน โดยได้แต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

^๑ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖,"

มหาดไทยเป็นกรรมการ และให้ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ และเลขานุการ^๑ ให้ ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ สำหรับ ก.พ., อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ซึ่งในกรณี ก.ก. อาจตั้งอนุกรรมการ หรือผู้ที่ ก.ก. เห็นสมควรให้ทำการใดแทน ก.ก. ได้

๔.๕.๓ การบริหารงานคลัง กรุงเทพมหานครมีรายได้ซึ่งพอสรุปได้ความมาจากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครเอง จากภาษีอากร การธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด จากสาธารณูปโภค จากการพาณิชย์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล การบริการต่าง ๆ เงินกู้ ฯลฯ รายได้เหล่านี้กรุงเทพมหานครต้องใช้ในการบริหารงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ได้รับความสะดวกสบายมากที่สุด แต่เมื่อพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับรายจ่ายซึ่งกรุงเทพมหานครต้องจ่ายเป็นประจำ คือ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ และชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยต่าง ๆ เงินอุดหนุนที่ต้องให้กับส่วนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ ฯลฯ จึงเห็นได้ว่ามีรายจ่ายมาก ทำให้รายรับกับรายจ่ายไม่สมดุลกัน การบริการแก่ประชาชนจึงอยู่ในขอบเขตจำกัดอันเนื่องมาจากเงินไม่พอนั้นเอง

จากวัตถุประสงค์ที่ได้ก่อตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน ซึ่งเป็นตัวอย่างให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ศึกษา และยังเป็น การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานให้กับประชาชนของกรุงเทพมหานครได้อย่างทั่วถึง แต่การปกครองของกรุงเทพมหานคร ก็ยังประสบปัญหาหลายประการ เป็นต้นว่า ขอบเขตพื้นที่กว้างขวางมาก มีกิจการที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนหลายด้าน ซึ่งก็ยังไม่สามารถบริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นที่ตั้งของ

^๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘ : ๓.

เมืองหลวง จึงมีหน่วยงานหลายหน่วยตั้งอยู่ การดำเนินงานก็ทำตามหากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการใด ก็ต้องปรึกษาประสานงานก่อน ทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว กิจกรรมบางอย่างเช่น การไฟฟ้า การประปา การตำรวจ ยังไม่เป็นของกรุงเทพมหานคร ทำให้ไม่สะดวกในการบริการแก่ประชาชน นอกจากนั้นรูปแบบของเขตต่าง ๆ อยู่ในลักษณะเดียวกัน การรับคำสั่งจากหน่วยเหนือก็กระทำแบบเดียวกัน โดยไม่ได้คำนึงว่าท้องถิ่นมีความต้องการ เช่นนั้นหรือไม่ ซึ่งควรจะมีการพิจารณาถึงรูปแบบใหม่ ให้อำนาจในการตัดสินใจของแต่ละเขตมากขึ้น โดยรับนโยบายกว้าง ๆ มาดำเนินการ บริการแก่ประชาชนในเขตของตน

จากสรุปการปกครองท้องถิ่นไทยทั้ง ๔ รูปดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีนโยบายสำคัญในการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้ราษฎรในท้องถิ่นได้ทำการปกครองตนเอง เพื่อตนเองอย่างป็นอิสระจากการควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการบริหารงานตามความประสงค์ของประชาชนมากที่สุด และเป็นการฝึกสอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในระดับท้องถิ่นอีกด้วย แต่ลักษณะการปกครองท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา เป็นแต่เพียงลายลักษณ์อักษร ซึ่งปรากฏไว้ในกฎหมายจำแนกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปเท่านั้น ในทางปฏิบัติไม่สามารถจะมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่แท้จริงเลย ทั้งนี้จะสังเกตได้จากลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนกลางสามารถควบคุมท้องถิ่นได้อย่างเข้มงวดไม่ว่าจะมองในแง่กฎหมายของการจัดตั้ง หรือมองในแง่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งจะต่างไปจากประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว ส่วนกลางเมื่อมอบอำนาจการตัดสินใจในการบริหารให้กับท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางจะไม่เข้าควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ ปล่อยให้มีความอิสระในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นเอง หากท้องถิ่นใดมีความประสงค์จะขอความช่วยเหลือในบางโอกาสส่วนกลางก็จะดำเนินการให้

มูลเหตุที่จะพิจารณาว่าการปกครองท้องถิ่นไทยไม่มีลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองที่แท้จริง โดยนำหลักการปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ มาพิจารณาเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

๑. ในด้านอำนาจอิสระในการดำเนินงาน การปกครองท้องถิ่นในประเทศที่พัฒนาแล้ว อำนาจอิสระในการดำเนินงานเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ส่วนกลางเมื่อมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งใดก็ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว รัฐบาลจะไม่เข้าไปก้าวกายการดำเนินงานนั้น ๆ ปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ใ้ช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจปัญหาของตนเอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง โดยที่ทั้งส่วนกลาง และท้องถิ่นต่างรู้จักรับผิดชอบงานในหน้าที่ของตนเป็นอย่างดี

การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อพิจารณาด้านอำนาจอิสระในการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่ากฎหมายซึ่งกำหนดคุณูปการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ใดกำหนดให้รัฐบาลสามารถเข้าควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งด้านบริหารและการเงินอย่างเข้มงวด องค์การท้องถิ่นบางรูปส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางได้เข้าไปดำเนินการเอง เป็นเหตุให้องค์กรท้องถิ่นทั้งหลายขาดอิสระในการดำเนินงาน หากจะแยกพิจารณาในแต่ละรูปจะเห็นได้ว่า

๑.๑ ในกรณีเทศบาล ส่วนกลางเข้าควบคุมทางฝ่ายบริหารของเทศบาลอย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาเทศบาล สั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่แจ้งแนะนำตักเตือน และตรวจสอบกิจการ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาสอบสวนได้ สำหรับนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดคอยควบคุมดูแลเทศบาลที่อยู่ในท้องที่ นอกจากนั้นในด้านการบริหารงานบุคคลยังมี ก.ท. (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) อ.ก.ท. จังหวัด (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญ

ประจำจังหวัด) อ.ก.พ. เทศบาล (คณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญ ประจำเทศบาล) ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ เป็นการแสดงให้เห็นว่า ส่วนกลางเข้าควบคุมเทศบาลในด้านการบริหารงานอย่างเห็นได้ชัด

๑.๒ ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลักษณะการควบคุมของส่วนกลางก็เช่นเดียวกับของเทศบาลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าของส่วนกลาง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้คณะผู้บริหารมีความเร่งใจการดำเนินงานจึงออกมาในรูปที่ว่า ส่วนกลางเข้าควบคุมการดำเนินงานตลอดเวลา นอกจากนั้นในด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งมี ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) และ อ.ก.จ. (คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด) ประกอบด้วยข้าราชการประจำทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด โดยใ้กฎระเบียบตามแบบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำให้เห็นว่าการปกครองรูปนี้ข้าราชการประจำมีบทบาทมากในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน

๑.๓ ในกรณีสุขาภิบาล มีลักษณะการถูกควบคุมโดยส่วนกลางอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเข้าไปดำเนินการเสียเอง องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ กรรมการที่ไ้รับการเลือกตั้งมีเพียง ๔ คน ซึ่งแทบจะไม่มีบทบาทในการบริหารงาน เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ไม่มีอิสระในการดำเนินงานเท่าที่ควร

๑.๔ ในกรณีกรุงเทพมหานคร ลักษณะการควบคุมของส่วนกลางก็เช่นเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งสอบสวนและยับยั้งการปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร หากขัดต่อกฎหมาย มีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ นอกจากนั้นในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งมี ก.ก. (คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร) อันประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรี

ช่วยว่าการ กระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ทรงคุณวุฒิ
ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ๕ นาย และปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ ซึ่งจะเห็น
ไควว่าส่วนกลางเข้าควบคุมการบริหารงานอย่างใกล้ชิด

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นไควว่าการปกครองของไทยยังขาดลักษณะ
ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ว่าควยการมีอำนาจอิสระในการ
ดำเนินงานของตนเองภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยส่วนกลางเข้าควบคุมทั้งในแง่
กฎหมาย และในหนทางปฏิบัติอีกควย

๒. ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน การปกครองแบบประชาธิปไตย
ระดับประเทศที่พัฒนาแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง
เป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่น หากมีพื้นฐานที่มั่นคง
ยอมจะทำการปกครองระดับชาติที่เสถียรภาพ ประเทศต่าง ๆ ที่มีความเจริญทาง
ด้านการเมือง และสังคม จะเห็นความสำคัญในการกระจายอำนาจไปสู่การปกครอง
ระดับท้องถิ่น เพราะเหตุว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งยอมรับความต้องการของตนเองคือกา
เมื่อมอบการบริหารงานให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้ปกครองตนเอง จะทำให้
การสนองตอบความต้องการของประชาชนตรงเป้าหมาย กวาที่จะให้รัฐบาลเข้า
ดำเนินการ และเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชน
ในระดับท้องถิ่น เป็นผลให้รัฐบาลสามารถพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ได้โดยไม่ต้อง
กังวลกับปัญหาของท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเกิดผลทางจิตใจ ประชาชนเห็นว่า
รัฐบาลให้เกียรติแก่คนในการปกครองตนเอง ทำให้เกิดความกระตือรือร้นสนใจใน
ระบบการปกครองทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติอีกควย

สำหรับประเทศไทย การปกครองในระดับท้องถิ่นของไทยประชาชนยังขาด
ความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองอย่างจริงจัง อาจเป็นเพราะสาเหตุ
หลายประการ เป็นต้นว่า ประการแรก ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปไม่มีความคิดเห็นและ
ความเชื่ออยู่ในสายเลือดว่า เรื่องของการบ้านการเมืองเป็นเรื่องของผู้นำปกครอง
ซึ่งเป็นทัศนคติดั้งเดิมที่ติดตามมาแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยมานานกว่า ๘๖ ปีแล้วก็ตาม ประการที่สอง ประชาชนยังมีฐานะยากจน จึงใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทำงานเพื่อหารายได้เลี้ยงชีพ ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในด้านการปกครอง ประการที่สาม ประชาชนส่วนใหญ่ ใฝ่รับการอบรมให้เรื่องผู้ใหญ่ เป็นเหตุให้ขาดความกึกกือเริ่มในการดำเนินงาน ซึ่งจากเหตุผลโดยสรุปดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนสนใจในเรื่องการทำมาหาเลี้ยงชีพ มากกว่าจะสนใจปัญหาทางการเมืองการปกครอง ด้วยเหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่มีอาชีพทางเกษตรกรรม ฐานะจึงยากจน นอกจากนั้นการรักษาสระซึ่งเป็นเอกลักษณ์สำคัญของคนไทย ทำให้ขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มยากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ปัญหาขาดการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เกิดกับทุกยุคทุกการปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นต้นว่า รูปเทศบาล ซึ่งมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นปกครองตนเอง ผู้ที่เข้ามาเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่มาจากบรรดาชนชั้นกลาง และมีอิทธิพล โดยหวังประโยชน์ของกลุ่มตนมากกว่าส่วนรวม ทำให้การปกครองไม่ราบรื่น มีการยุบสภาเทศบาลบ่อย ๆ เป็นผลให้ประชาชนทั่ว ๆ ไปเกิดความเบื่อหน่าย ในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตการปกครองที่มีพื้นที่กว้างขวาง ประชาชนในเขตพื้นที่ขาดการศึกษาส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในทางเกษตรกรรม ทำให้ขาดความสนใจในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง ฝ่ายบริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ประชาชนจะมีส่วนร่วมก็เฉพาะแก่การเลือกตั้งแทนเข้าเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่น้อยมาก ทำให้มองเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง ในรูปสมาชิกบาลยังมีมองเห็นได้ว่าประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก ผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ทำให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และศูนย์กลางของการพาณิชย์ มีประชากรซึ่งได้รับการศึกษามาก แต่ที่ประสบปัญหาขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประชาชนไม่ค่อยสนใจต่อการเลือกตั้งเท่าใดนัก ส่วนใหญ่สนใจกับการหาเลี้ยงชีพเพราะการครองชีพสูง รายได้มีไม่มากนัก สาเหตุอีก

ประการหนึ่งอาจเป็นเพราะความผันผวนทางการ เมืองระดับชาติมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย การเปลี่ยนแปลงในการ เมืองระดับท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงตาม ทำให้ประชาชนเบื่อหน่าย เป็นเหตุให้ขาดความศรัทธาอันในการ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง

ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงขาดลักษณะของการ ปกครองท้องถิ่น โดยทั่ว ๆ ไปในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเหตุให้รัฐบาลชั้นเมืองเข้ามา ดำเนินการ เองในบางรูป และบางรูปก็เข้ามาควบคุมการ ดำเนินงานอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นความผันผวนของการ เมืองระดับชาติยังเกิดอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนขาดความสนใจในทางการเมือง ปล่อยให้กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชั้น กลาง และร่ำรวยมีอำนาจในทางการเมือง บริหาร ประเทศต่อไป

๓. ในด้านการมีอิสระ พหุสมควร ในการ บริหาร การ คลัง ในการ ดำเนิน การบริหาร กิจการใด ๆ "เงิน" นับได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วย ให้การบริหาร ประสบความสำเร็จตามจุดประสงค์ ประเทศที่พัฒนาแล้วมีเสรีธุรกิจ ที่มั่นคงสามารถจะดำเนินการ บริหาร เพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนอย่าง เต็มที่ ต่างกับประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา เสรีธุรกิจไม่มั่นคง รายได้ของ ประเทศน้อยไม่เพียงพอกับรายจ่าย เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินการ บริหาร ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ซึ่งจะเห็นได้ว่า "เงิน" เป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่ง ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหาร

การ ปกครองท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้ว ท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการ บริหาร ด้านการ คลัง โดยอิสระ ซึ่งหมายถึงอิสระทางด้านการ กำหนดงบประมาณ รายได้ รายจ่าย ให้ได้เต็มขอบเขตที่รัฐบาลได้กำหนดไว้โดยรัฐบาล เข้ามามีบทบาท น้อยที่สุด จากการที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดรายได้ขึ้นมาได้เองนั้น ทำให้ท้องถิ่น สามารถอยู่ฐานะทางด้านการ คลังของท้องถิ่น และจะเป็นเครื่องช่วยปลดภาระ ผูกพัน ที่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ฉะนั้นรัฐบาลกลางช่วยเงินอุดหนุนน้อยลง เท่าใด ท้องถิ่นก็มีอิสระในการ ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย มากขึ้นเท่านั้น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยทั้ง ๔ รูปในปัจจุบัน ยังขาดการมีอิสระพอสมควร ในการบริหาร การคลังตามหลักการปกครองท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป เพราะเหตุว่าประชาชนส่วนใหญ่ประกอบด้วยในการ เกษตร กรรม รายได้จึงไม่มั่นคงแปรไปตามธรรมชาติ ฐานะของประชาชนจึงอยู่ในระดับยากจน เป็นอุปสรรคในด้านการบริหาร ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการดำเนินการ ด้านการคลัง เป็นต้นว่า การจัดเก็บภาษี เก็บค่าบริการ ฯลฯ เพื่อนำเงินรายได้มาบริหารงานของท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถจะได้ผลเท่าที่ควร เนื่องจากรายได้ที่ได้นั้นน้อยมาก เพราะประชาชนมีฐานะที่ยากจน และรายจ่ายที่ต้องเสียให้กับการตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุต่าง ๆ ไม่สมดุลงบกับรายรับ จำเป็นอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นต้องขอพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรูปเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร ก็ต้องขอเงินอุดหนุนทั้งสิ้น ทำให้รัฐบาลต้องเอาความคุ้มครองในด้านการบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมาย จากสาเหตุนี้เองทำให้พิจารณาได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยยังขาดอิสระในด้านการบริหาร การคลัง ซึ่งจะเป็นผลเกี่ยวเนื่องในการขาดอำนาจการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปอีกด้วย

สรุปท้ายบท

อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยยังไม่มีลักษณะการกระจายอำนาจที่แท้จริง เนื่องจากยังขาดคุณลักษณะตามหลักการปกครองท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไป ที่ว่าประการแรกคือ ขาดอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากขาดผู้มีความรู้ความสามารถ และผู้เสียสละที่จะเข้ามาบริหารงานของท้องถิ่น เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงาน ประการที่สอง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากประชาชนมีการศึกษาค่ำ อยู่ในฐานะยากจนเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สามารถจะเรียนรู้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐบาลมอบการปกครองตนเองให้ประชาชน จึงไม่สามารถจะดำเนินการ

เป็นขั้นตอนได้ ผลที่ตามมาคือการปกครองดำเนินไปอย่างล้มลุกคลุกคลาน ก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายในการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ประการสุดท้าย ชาติอำนาจอิสระพอสมควรในการบริหาร การคลัง เนื่องมาจากความยากจนโดยส่วนรวมของประชาชน การมีกฎเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้อันจำกัดของรัฐบาล ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถมีอิสระในการหารายได้เพื่อมาพัฒนาแก่ท้องถิ่น เมื่อรายได้มีน้อยไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไป ทำให้ขาดเงินบริหาร จำเป็นต้องขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเสมอมา เป็นเหตุให้รัฐบาลเข้าควบคุมการดำเนินงานอย่างเข้มงวดจากปัญหาต่าง ๆ เป็นสาเหตุให้การปกครองท้องถิ่นไทยไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตามคณะรัฐบาลในแต่ละยุคซึ่งผลัดเปลี่ยนกันขึ้นมาปกครอง และบริหาร ประเทศ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพยายามหาทางแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะสังเกตได้จากมติที่รัฐบาลได้มีแนวความคิด นโยบาย และโครงการต่าง ๆ ที่จะสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ภายหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการที่ประชาชนตื่นตัวในเรื่องการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลได้เร่งรัดวางนโยบายในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยขึ้น ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดในบทที่ ๕ ซึ่งการศึกษาในบทที่ ๕ จะเป็นแนวทางที่จะกำหนดแนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นปี ๒๕๒๑ ต่อไป.

