

การดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการปกครองระดับประเทศ หรือการปกครองระดับท้องถิ่น จำเป็นจะต้องมีบุคคล ๒ ฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการปกครองประเทศ บุคคลสองฝ่ายดังกล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สำหรับการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลของไทยนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารคือ คณะเทศมนตรี ในบทนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับคณะเทศมนตรี

๑. ลักษณะและความสำคัญของคณะเทศมนตรี

ดังที่กล่าวแล้วว่าการปกครองระบบเทศบาลของไทยนั้น เป็นการจำลองรูปการปกครองแห่งรัฐมาใช้ในระดับท้องถิ่น คือ นำระบบรัฐสภามาใช้เป็นหลักในการจัดการของเทศบาล โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้นกฎหมายเทศบาลได้กำหนดให้มีคณะเทศมนตรีคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีคณะหนึ่ง มีจำนวนมากน้อยตามชั้นของเทศบาล<sup>๑</sup> โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล<sup>๒</sup> คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า<sup>๓</sup> ส่วนคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็ได้แก่สภาเทศบาล

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายเทศบาล ซึ่งกำหนดให้คณะเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงถือได้ว่าคณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นฝ่ายการเมืองเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาล เพราะเป็นผู้ที่เข้ามาโดยวิถีทางการเมือง คือหมายถึงการเลือกตั้ง<sup>๔</sup> ฉะนั้น ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของคณะเทศมนตรี

<sup>๑</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, มาตรา ๓๖

<sup>๒</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, มาตรา ๓๗

<sup>๓</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, มาตรา ๓๘

<sup>๔</sup> ถวิล ไพรสมนต์ "บทบาทของปลัดเทศบาลในฐานะผู้ประสานงาน"

ก็คือมีฐานะ เป็นนักการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารด้วย

ความสำคัญของฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีก็คือ เป็นฝ่ายนโยบาย หรือ ฝ่ายสั่งการ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายในการบริหารงานของเทศบาล และควบคุมนโยบาย การบริหาร<sup>๕</sup> เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลแล้ว ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของเทศบาล คือสามารถให้บริการสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ และได้ผลที่สุด รวมทั้งสามารถสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นด้วย

ในการบริหารงานของหน่วยราชการแต่ละแห่งนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ฝ่ายบริหาร รับผิดชอบการบริหารงานอยู่ด้วยเสมอ สำหรับการปกครองระบบเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ฝ่ายบริหารนั้น เมื่อพิจารณาจาก พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓๖ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ให้มีคณะเทศมนตรีคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอื่น มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.นี้" และในมาตรา ๓๙ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า "ให้คณะเทศมนตรี ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้า ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรี ผู้หนึ่งทำการแทนไว้" เมื่อพิจารณาจากหลักการและบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหาร ของเทศบาลประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งและคณะเทศมนตรีจำนวนหนึ่ง มีจำนวน มากน้อยตามชั้นของเทศบาล คือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ๒ นาย และเทศบาลนคร ๔ นาย<sup>๖</sup> สำหรับตัวนายกเทศมนตรีนั้นมีฐานะตำแหน่งเป็นหัวหน้าที่จะต้องทำหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบการบริหารงานเทศบาล<sup>๗</sup> ในเรื่องต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว

ฉะนั้น การปกครองระบบเทศบาลจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใดนั้น คณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานเทศบาล

<sup>๕</sup> คำรง ลัทธพิพัฒน์ "พนักงานส่วนท้องถิ่น" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๙) หน้า ๔๙

<sup>๖</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๙, ๕๒, ๕๕

<sup>๗</sup> ดร.ชูป กาญจนประกร, นายกเทศมนตรีพ่อบ้าน, พิมพ์โรเนียว ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า ๘ - ๙

ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะได้ศึกษาถึงวิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีว่ามีกระบวนการอย่างไร และพฤติการณ์ในการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแห่งเทศบาลนครธนบุรี ปรากฏในข้อเท็จจริงอย่างไร

## ๒. วิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี

วิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี อาจแยกพิจารณาได้ ๒

ประการคือ.-

๑. การ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก่อน พ.ศ.๒๕๐๑

๒. การ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีหลัง พ.ศ.๒๕๐๑

๒.๑ การ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก่อน พ.ศ.๒๕๐๑

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยกาเทศบาลของประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะและลักษณะการปกครองของประเทศหลายครั้งหลายครา การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายแต่ละครั้งก็มีผลในการ เข้าดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร เปลี่ยนแปลงไปด้วย กล่าวคือ ตาม พรบ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยกาปกครองระบบเทศบาลฉบับแรกได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารของเทศบาล เรียกว่า คณะมนตรี ประกอบด้วยนายกมนตรีคนหนึ่ง กับมนตรีอื่นอีกอย่างน้อย ๒ คน อย่างมาก ๔ คน <sup>๕</sup> องค์ประกอบและจำนวนของคณะมนตรีใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ทั้งเทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ผู้ที่จะได้รับเลือกและแต่งตั้งเป็นคณะมนตรีนั้น ไม่มีการบังคับว่าจะต้องเลือกจากสมาชิกเทศบาลทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วน ข้าราชการประจำ จังหวัดมีอำนาจที่จะเสนอเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล หรือบุคคลอื่นก็ได้ แต่บุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นคณะมนตรีนั้นจะต้องมีวิญญูตามทีกระทรวงมหาดไทยจะไดกำหนดไว้ คือ มีความรู้เทียบชั้นประถมศึกษา และไม่มีส่วนใดส่วนเสียในการรับเหมาทำการของเทศบาล X ใด ๆ ก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้ง แต่ในการบริหารงานของเทศบาลนั้นจะต้องเป็นไปตามมติของสภาเทศบาล หากเกิดการขัดแย้งกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะมนตรี คณะมนตรีจะต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือสภาเทศบาลอาจจะลงมติไม่ไว้วางใจมนตรีทั้งคณะหรือรายตัวก็ได้ ซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจนี้มีผลทำให้คณะมนตรีหรือมนตรีคนใดคนหนึ่งต้องออกจากตำแหน่ง

<sup>๕</sup> พรบ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๒๒

พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล ๒๔๙๖ ใช้มาได้เพียง ๕ ปีก็ถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ พ.ร.บ.เทศบาลฉบับใหม่ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับคณะเทศมนตรี เสียใหม่ กล่าวคือให้เปลี่ยนชื่อฝ่ายบริหารจากคณะมนตรีเป็นคณะเทศมนตรี นายกมนตรีเป็น นายกเทศมนตรี และมนตรีเป็นเทศมนตรี ส่วนวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารก็ได้ เปลี่ยนแปลงด้วย กล่าวคือให้สภาเทศบาลเป็นผู้เสนอตั้งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนเทศมนตรีอื่นนั้น นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล<sup>๙</sup> รัฐบาล คือข้าหลวงประจำจังหวัดหรือนายอำเภอคงมีอำนาจเพียงแต่ลงนามในหมายแต่งตั้งเท่านั้น<sup>๑๐</sup> ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ จึงเป็นอำนาจของสภาเทศบาลโดยตรง นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของคณะเทศมนตรี<sup>๑๑</sup> ซึ่งผิดจาก พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งข้าหลวงประจำจังหวัดจะแต่งตั้งจากใครก็ได้

การเปลี่ยนแปลงหลักการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนี้ก็เพื่อแกไขข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมีต่อคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นโดยมิได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและ ทั้งอาจแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกที่มีชื่อสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ และเพื่อให้คณะเทศมนตรีมีความ มั่นใจในตำแหน่งมากขึ้น เพราะเมื่อคณะเทศมนตรีต้องมาจากสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วน และ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน ฉะนั้น สมาชิกสภาเทศบาลก็ย่อมให้ความ สนับสนุนคณะเทศมนตรีที่ตนได้รับรองให้ความเห็นชอบนั้น<sup>๑๒</sup>

อีก ๕ ปีต่อมา วิธีการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีได้เปลี่ยนแปลงไปอีก โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ยกเลิก พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนคณะเทศมนตรี กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ เทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนและเทศมนตรีอื่นอีกสองคน เทศบาลเมืองประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอย่างน้อยสองคน อย่างมากสามคน และเทศบาลนครประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอย่างน้อยสองคน อย่างมากสี่คน<sup>๑๓</sup> ส่วนวิธีการเลือกตั้ง และแต่งตั้งนั้นได้เปลี่ยนจากการให้สภาเทศบาลเลือกตั้ง

<sup>๙</sup> - ๑๐ - ๑๑ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑, มาตรา ๓๔ - ๓๕

<sup>๑๒</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครอง ของกฎหมายไทย, อางแลว หนา ๑๓๘

<sup>๑๓</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๖๕, ๖๘ และ ๗๑

มาเป็นให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเลือกตั้งและแต่งตั้ง โดยมีเงื่อนไขว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และให้เลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะเทศมนตรี ส่วนที่เหลือหรือเพียงบางคนจะเลือกจากผู้มิได้เป็นสมาชิกก็ได้ แต่จะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติของผู้มีคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล<sup>๑๕</sup>

จะเห็นได้ว่าวิธีการเลือกเขาคำร้งตำแหน่งของคณะเทศมนตรีทั้งแต่มีกฎหมายเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖, พ.ศ. ๒๔๘๑ และ พ.ศ. ๒๔๘๖ มีลักษณะแตกต่างกันไป คือ เมื่อแรกเริ่มของการปกครองระบบเทศบาลนั้น รัฐบาลมีอำนาจในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารของเทศบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งเพื่อกำเนินกิจการโดยจะเลือกจากใครก็ได้ ต่อมาในปี พ.ร.บ.เทศบาล ๒๔๘๑ ได้เปลี่ยนเป็นให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งฝ่ายบริหารทั้งหมด รัฐบาลเป็นเพียงให้การรับรองในการแต่งตั้งเท่านั้น และ พ.ร.บ.เทศบาล ๒๔๘๖ กลับให้รัฐบาลคือข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งอีก แต่จะเลือกใครนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเสียก่อน ซึ่งกล่าวได้ว่าอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีตาม พ.ร.บ.เทศบาล ๒๔๘๖ นั้น เป็นอำนาจร่วมกันระหว่างข้าหลวงประจำจังหวัดและสภาเทศบาล ซึ่งให้ความเห็นพร้อมต่อกันทั้งสองฝ่าย

หลักการคัดเลือกฝ่ายบริหารของเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ใช้ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และถูกยกเลิกโดย พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงอีก กล่าวคือ ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนคณะเทศมนตรีนั้น กำหนดให้มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคนในกรณีแห่งเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และในกรณีแห่งเทศบาลนครให้ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีอื่นอีกสี่คน<sup>๑๕</sup> โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล<sup>๑๖</sup> ฉะนั้น ข้อแตกต่างในส่วนที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรี ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ที่เห็นได้ชัดก็คือ คณะเทศมนตรีนั้นจะต้องเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล จะเลือกจากบุคคลภายนอกมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลมิได้

<sup>๑๕</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๓๖ - ๓๗

<sup>๑๕</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๔๔ - ๕๒ และ ๕๔

<sup>๑๖</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, มาตรา ๓๗

การกำหนดให้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจมาให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นที่จะบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง เพราะนอกจากจะให้ราษฎรเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาลมาทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแล้วยังให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรนี้เองทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารอีกด้วย ซึ่งเท่ากับว่าราษฎรได้ บริหารกิจการส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งทางทฤษฎีนั้นการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล และโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลย่อมตรงต่อเจตจำนงของราษฎรในท้องถิ่นยิ่งกว่าจะเลือกจากบุคคลภายนอก

โดยที่ พ.ร.บ. เทศบาลฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามความเห็นชอบของสภาเทศบาล ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงจะต้องมีวิถีทางที่จะให้การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผล คือไม่ใช่แต่งตั้งมาแล้วสภาเทศบาลไม่ให้ความเห็นชอบ ในตอนต่อไปจึงขอเสนอพฤติการณ์และวิธีการเลือกตั้งคณะเทศมนตรี เพื่อแสดงให้เห็นพฤติการณ์ในการคัดเลือกฝ่ายบริหารของเทศบาลต่อไป

#### วิธีเลือกและแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

ทั้งนี้กล่าวแล้วว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีนั้นจะต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ฉะนั้น อำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา มิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจเป็นอิสระในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี เพราะหากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาแล้ว สภาเทศบาลไม่ให้ความเห็นชอบด้วยการแต่งตั้งนั้นก็หาสมบูรณ์ไม่ ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงต้องมีวิถีทางที่จะให้การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผล คือไม่ใช่ตั้งมาแล้วสภาเทศบาลจะไม่ให้ความเห็นชอบ และเนื่องจากว่าในประเทศไทยระบบพรรคการเมืองสำหรับกิจการในท้องถิ่นนั้นยังไม่ปรากฏเป็นรูปร่างอย่างต่างประเทศ การที่จะทราบว่าใครควรจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรี โดยถูกเลือกจากพรรคเสียงข้างมากจึงทำไม่ได้ ฉะนั้น ก่อนดำเนินการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสดับตรับฟังว่า สมาชิกสภาเทศบาลคนใดได้รับความนิยมจากสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ในการที่จะสนับสนุนให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี แต่ทั้งนี้ในการชาวเสียงเป็นการภายในนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสอบถามในแง่ที่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเหมาะสมจะได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนสมาชิกด้วยกันเป็นการเพียงพอหรือไม่ เมื่อชาวเสียงได้กับผู้สมควร

แต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะไปปรึกษากับบุคคลดังกล่าวว่า สมาชิกผู้ใดควรจะได้รับแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีร่วมคณะด้วย การที่ต้องปรึกษามันได้เปรียบเสียเปรียบ สนับสนุนให้เป็นนายกเทศมนตรีก่อนจะแต่งตั้งเทศมนตรีคนอื่นเสียก่อนนั้น ก็เพราะว่าในการบริหารกิจการของเทศบาลนั้นนอกจากกฎหมายจะกำหนดให้คณะเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันแล้ว นายกเทศมนตรียังต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลอีกด้วย ดังที่นายอำเภอ ยุวบูรณ์ นายเทศมนตรีเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรีได้กล่าวไว้ว่า.-

".....นายกเทศมนตรีในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง มีใจเพียงทำหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะเทศมนตรีและเป็นประธานในการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ เท่านั้น นายกเทศมนตรีอาจมอบหมายให้เทศมนตรีในคณะปฏิบัติงานแทนได้ในกรณีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีก็ต้องรับผิดชอบอยู่ตลอดเวลา....." ๑๗

เมื่อนายกเทศมนตรีต้องมีภาระความรับผิดชอบมากเช่นนี้ การที่จะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้เต็มที่ นายกเทศมนตรีจึงต้องมีผู้บริหารงานร่วมคณะที่สามารถและมีความร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี และผู้ที่รู้ดีที่สุดว่าใครจะให้ความร่วมมือและประสานงานช่วยเหลือตนในการบริหารงานได้ดีที่สุดก็คือ นายกเทศมนตรีนั่นเอง ฉะนั้น ก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งใครเป็นเทศมนตรีจึงต้องปรึกษาหารือกับผู้ใดที่ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกเทศมนตรีนอกเหนือไปจากการชาวเสี่ยงจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดชาวเสียดังกล่าวได้ตัวผู้สมควรแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลแล้วเสนอแต่งตั้งคณะเทศมนตรีต่อที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อรับความเห็นชอบ เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประกาศแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ๑๘ ต่อไป

๑๗ จ.อำเภอ ยุวบูรณ์, "คำบรรยายเรื่องผู้บริหารงานเทศบาล", ข่าวสารเทศบาลนครกรุงเทพฯ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๐๔) หน้า ๕

๑๘ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อมบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, ข้อ ๕๗ - ๕๘

ที่กล่าวมานี้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งถือปฏิบัติกันทั่วไปไปทุกเทศบาล ส่วนวิธีการที่ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลผู้ต้องการจะได้รับตำแหน่งในฝ่ายบริหารนั้นในแต่ละเทศบาลก็มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันไป ฉะนั้น จึงสมควรที่จะได้พิจารณาถึงพฤติกรรมในด้านนี้ด้วย โดยจะศึกษาเฉพาะกรณีของเทศบาลนครธนบุรีเท่านั้น

### การณรงค์เพื่อตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าปร เทศไทยเรายังไม่มีระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น การรณรงค์เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งในสภาเทศบาลนั้นแม้จะไม่มี การจัดระเบียบเป็นพรรคการเมือง แต่ก็มีกรรวมกันเป็นกลุ่มเป็นคณะ เพื่อแข่งขันให้ได้รับเลือกตั้ง กลุ่มใดได้รับเลือกตั้งเข้าไปมากโดยมีหัวหน้าคณะ ก็ได้รับเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาลมากและเป็นที่น่าพอใจกลุ่มนั้นจะต้องได้รับแต่งตั้งให้เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลและผู้ที่ได้รับเลือกเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีก็คือ หัวหน้ากลุ่มหรือคณะที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาเทศบาลนั่นเอง<sup>๑๕</sup>

ในกรณีที่ไม่มีกลุ่มใดได้เสียงข้างมากในสภาเทศบาล ผู้ที่หวังตำแหน่งฝ่ายบริหารก็จะมีกรวิ่งเต้นหาเสียงจากบรรดาสมาชิกด้วยกัน และเขาคิดต่อกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งอีกทางหนึ่ง ซึ่งกรณีเช่นนี้ผู้ที่ได้รับการสนับสนุนจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเกินกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ อาจทั้งในด้านความรู้ความสามารถ บุคคลลักษณะส่วนตัว หรืออย่างใดอย่างหนึ่งเป็นต้น แต่เป็นที่สังเกตว่าฝ่ายบริหารที่ไม่สามารถคุมเสียงข้างมากได้ตั้งแต่ต้น เช่นนี้มักจะ เป็นเหตุให้ประสบกับอุปสรรคในการบริหารงานมากกว่าฝ่ายบริหารที่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ เพราะต้องคอยเอาอกเอาใจสมาชิกสภา ทำให้การบริหารงานของเทศบาลขาดประสิทธิภาพและความมั่นคง เป็นเหตุให้คณะเทศมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดความอลเวงในวงการเทศบาล แต่ในทางตรงข้ามหากนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาเทศบาลก็อาจเป็นช่องทางให้นายกเทศมนตรีและ

<sup>๑๕</sup> สัมภาษณ์ อนุวิเทศจรูญการ เทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี เมื่อวันที่



คณะเทศมนตรีเพาะความนิยมในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้<sup>๒๐</sup> และอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันมากขึ้น ซึ่งเป็นการที่จะทำให้เกิดความวุ่นวายอลเวงขึ้นในวงการเทศบาลได้เช่นเดียวกัน

สำหรับเทศบาลนครธนบุรี ตั้งแต่ก่อตั้งมาจนถึงปัจจุบันนี้ได้มีคณะเทศมนตรีที่บริหารกิจการของเทศบาลรวมทั้งหมดยุค ๑๘ คณะ<sup>๒๑</sup> และคณะสุดท้ายที่เข้าดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งคือ ชุดที่นายไถง สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรี เพื่อแสดงให้เห็นพฤติกรรมของการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแห่งสภาเทศบาลนครธนบุรี ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างพฤติการณ์การเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแห่งนี้นายไถง สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งจะไต่กล่าวต่อไป

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครธนบุรีครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๐๑ นั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ มีอยู่ ๓ กลุ่ม<sup>๒๒</sup> และปรากฏผลว่า กลุ่มของนายไถง สุวรรณทัต ใ้รับเลือกตั้งถึง ๑๗ คน อีก ๗ คนเป็นสมาชิกสังกัดกลุ่มนายเพทาย โชติชูฉัตร ฉะนั้น เมื่อมีการจัดตั้งคณะเทศมนตรีจึงปรากฏว่า กลุ่มของนายไถง สุวรรณทัต จึงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะเทศมนตรีทั้งหมด โดยมี นายไถง สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรี สำหรับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเทศมนตรีร่วมคณะนั้นก็ใช้หลักการดังที่ไต่กล่าวมาแล้ว และพยายามที่จะคัดเลือกบุคคลที่ใกล้ชิดที่มีเสียงสนับสนุนจากกลุ่มสมาชิกที่รวมกันเป็นกลุ่มก่อน<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๐</sup> จอห์น ญูบรูณ์ "ซัดคิดเห็นเกี่ยวกับเทศบาล" เทศบาล, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๔, หน้า ๑๐

<sup>๒๑</sup> รายชื่อ และระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งของคณะเทศมนตรีคณะต่าง ๆ โปรดดูในภาคผนวก ก.

<sup>๒๒</sup> โปรดดูรายละเอียดในเรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หน้า ๒๒ ของวิทยานิพนธ์นี้

<sup>๒๓</sup> จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (นายกรัฐมนตรี) "คำกล่าวปราศรัยเนื่องในการประชุมการสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ครั้งที่ ๑ ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓" ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (พระนคร : บริษัทธนาคารพิมพ์ จำกัด, ๒๕๐๓) หน้า ๓๘

เมื่อพิจารณาจากทะเบียนคณะเทศมนตรีของเทศบาลนครธนบุรีแล้วจะเห็นว่าบรรดาผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีของเทศบาลนครธนบุรีนั้น ส่วนใหญ่มักจะได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งคนละหลาย ๆ สมัย ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของประชาชนเป็นอย่างดี และมีความสามารถในการบริหาร เป็นที่ยอมรับนับถือของสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน ฉะนั้น เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อนๆ สมาชิกด้วยกันก็สนับสนุนให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร

ที่ไต่ถามมานี้เป็นวิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก่อน พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเทศบาลซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้น ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ วิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีก็ได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะไต่ถามต่อไป

#### ๒.๒ วิธีการ เข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีหลัง พ.ศ. ๒๕๐๑

การปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และสังคมให้ดีขึ้น เพื่อสร้างรูปโฉมของสังคมขึ้นใหม่ให้เป็นสังคมที่ก้าวหน้าไปสู่ความผาสุกสมบูรณ์ เทศบาลก็เป็นสถาบันทางการเมืองที่จะอำนวยประโยชน์ให้การดำเนินการของคณะปฏิวัติให้ไปสู่เป้าหมายที่จะปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เข้ารูปและระบบที่ดี มีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องทำการปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองระบบเทศบาลด้วย ทั้งนี้ เพราะระบบเทศบาลของเรานั้น แม้จะมีหลักการที่ดี แต่เนื่องจากว่างานเทศบาลของเรานั้นเพิ่งเริ่มมาประมาณ ๓๐ ปี และเพิ่งทำกันอย่างจริงจังราว ๒๕ ปีเท่านั้น ประชาชนยังขาดความรอบรู้และความชำนาญในอันที่จะปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และสภานิติบัญญัติ (สภาเทศบาล) ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมิได้ใช้สิทธิใช้เสียงตามแบบอย่างที่เป็นที่ปฏิบัติกันในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้การปกครองระบบเทศบาลของเราประสบอุปสรรคนานาประการ ไม่สามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้<sup>๒๔</sup> และโดยที่เทศบาลเป็นของใหม่ และประชาชนยังไม่เข้าใจ จึงทำให้งานเทศบาลของไทยประสบความลำบาก

<sup>๒๔</sup> มาลัย หุวะนันทน์ "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล" เทศสัมพันธ์ ฉบับที่ ๔ (๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๒) หน้า ๔

หลายประการในบางครั้งบางคราวกรณีคล้ายเป็นเรื่องราวที่โค่นกันเหมือนอย่างว่าเป็นเรื่องของการเมือง <sup>๒๕</sup> เมื่อการเทศบาลของไทยมีอุปสรรคมากมายเช่นนี้ คณะปฏิวัติจึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงระบบการของเทศบาลเสียด้วย ทั้งจะพิจารณาจากคำปราศรัยของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีก่อนหนึ่งว่า

".....ด้วยเหตุนี้ แม้ในระบบเทศบาลก็ต้องการรักษาระเบียบวินัย และถือหลักความร่วมมือ ร่วมแรง ร่วมใจ ช่วยกันสร้างความก้าวหน้าให้แก่งาน ความพยายามหักโค่นกัน การทำให้คณะเทศมนตรีล้มลุกคดกลอนไม่ยอมให้มีในคณะปฏิวัตินี้ เพราะเป็นการขัดขวางความก้าวหน้าเป็นการบั่นทอนกำลังใจ ทำลายความซันและระเบียบวินัย ฉะนั้น อาจต้องใช้วิธีการบางอย่างที่ใช้กันในหลายประเทศก็รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีเสียเอง....." <sup>๒๖</sup>

และ

".....ระบบงานของเทศบาลของเราที่ได้จัดมาแล้วนั้น ได้พยายามให้เข้าสู่ระบบประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งเป็น การถูกต้อง เป็นอุดมคติ เพราะระบบเทศบาลคือรากฐานของระบอบประชาธิปไตย....และงานปฏิวัติครั้งนี้เป็นงานของปวงชนและหัวใจของการปฏิวัติอยู่ที่ความก้าวหน้า ความซันขันแข็ง และความมีระเบียบวินัย อะไรที่ขัดกับหัวใจของการปฏิวัติทั้งสามนี้ อาจจะต้องมีการกระทำบางอย่างที่เป็นข้อยกเว้นจากหลักประชาธิปไตยแท้ แต่เป็นการกระทำเพื่อรากฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงในวันข้างหน้า....." <sup>๒๗</sup>

หน้า ๑๐๖

<sup>๒๕</sup> สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล, ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

<sup>๒๖</sup> สฤษดิ์ ธนะรัชต์, อ่างแล้ว, หน้า ๑๐๔

<sup>๒๗</sup> สฤษดิ์ ธนะรัชต์, อ่างแล้ว, หน้า ๑๐๖

ด้วยเหตุนี้ เพื่อปรับปรุงการปกครองระบบเทศบาลให้เหมาะสมเพื่อหวังให้ การปกครองระบบเทศบาลเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกาเทศบาลขึ้นใหม่ในระหว่างกำลังปรับปรุงนี้เป็นผล ให้วิธีการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในสมัยปฏิวัติแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ บุคคลที่เข้าดำเนินการของเทศบาลแทนประชาชนทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าดำรง ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากรัฐบาลและให้ดำรงตำแหน่งอยู่จนกว่าจะได้ปรับปรุงกฎหมาย ว่าด้วยกาเทศบาลฉบับใหม่เสร็จเรียบร้อย

สำหรับวิธีการเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยปฏิวัติได้ กล่าวมาแล้วในบทที่ว่าด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ฉะนั้น ที่กล่าวต่อไปนี้จึงเป็นเรื่องของ การเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีในสมัยปฏิวัติ คือหลังจาก พ.ศ. ๒๕๐๑ เท่านั้น

### การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

วิธีการเข้าดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรีแต่เดิมก่อนการปฏิวัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ ๑. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะ-เทศมนตรีเข้ารับหน้าที่สิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้คณะเทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่ง เพื่อกำเนิน กิจการในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ๒. สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ งบประมาณประจำปี ๓. ความเป็น เทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกจากคณะ หรือ ๔. รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง ในกรณี ๒. ๓. และ ๔ นี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต้องออกให้เป็น คณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อกำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี ขึ้นใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่จะต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะ เทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง ๒๔

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจแต่งตั้ง  
 คณะเทศมนตรีใหม่ต่อเมื่อ (๑) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ  
 ประจำปี ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ (๒) ความเป็นเทศมนตรีของ  
 นายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ (๓) รัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง ส่วนกรณีที่คณะเทศมนตรี  
 ออกจากตำแหน่งเพราะสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงนั้น ไม่ต้องแต่งตั้งแทน  
 คณะเทศมนตรีชุดเดิม คงบริหารกิจการต่อไปจนกว่าจะได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล  
 ชุดใหม่เข้ามา

แต่เมื่อได้มีการปฏิบัติและนับแต่มีการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลตามเจตนารมณ์  
 ของคณะปฏิวัตินี้ หากคณะเทศมนตรีชุดใดต้องออกจากตำแหน่งโดยมิใช่เป็นการลาออกจาก  
 ตำแหน่งตามวาระที่สมาชิกสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับตำแหน่งสิ้นสุดลง คณะปฏิวัติ  
 ใ้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวให้ทำหน้าที่บริหารกิจการ  
 และให้อยู่ในตำแหน่งตลอดเวลาการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล จนกว่าจะมีกฎหมาย  
 ฉบับใหม่ขึ้นใช้แทนกฎหมายว่าด้วยเทศบาลปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของ  
 เทศบาลทั่วราชอาณาจักรดำเนินไปด้วยดี ๒๕ และในกรณีที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือ  
 คณะเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งนี้ว่างลงไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ ก็ให้เป็น  
 อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีแล้วแต่กรณี ซอมแทน  
 ตำแหน่งที่ว่างนั้นได้ ทั้งนี้ ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย ๓๐

ฉะนั้น โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลใด  
 ที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือ เทศมนตรีทั้งคณะว่างลง ผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ก็จะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นเองโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ  
 กระทรวงมหาดไทย

๒๕ - ๓๐

คณะปฏิวัติ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐" ราชกิจจานุเบกษา,  
 เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๓ วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๐๒

### บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้ง

สำหรับบุคคลที่จะได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีนั้น กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ที่ควรได้รับการแต่งตั้งเป็นการชั่วคราวนั้นควรเป็นข้าราชการประจำ <sup>๓๑</sup> ที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องและช่วยเหลืองานของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์มากที่สุด โดยให้ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรู้ความสามารถที่ไต่อบรมมาโดยไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และให้เป็นผลพลอยได้ในการปกครอง กงป.ปฏิบัติ งานหรือการปฏิบัติราชการอื่น ๆ ด้วย ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงวางหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวดังนี้ คือ กรณีที่เทศมนตรีซึ่งตั้งอยู่ ณ จังหวัด นายกเทศมนตรีควรแต่งตั้งจากปลัดจังหวัด และเทศมนตรีควรแต่งตั้งจากผู้กำกับการตำรวจจังหวัด และนายอำเภอ ส่วนกรณีที่เทศบาลตั้งอยู่ ณ ที่อำเภอ นายกเทศมนตรีควรแต่งตั้งจากนายอำเภอ และเทศมนตรีควรแต่งตั้งจากผู้บังคับกองตำรวจภูธรประจำอำเภอ และปลัดอำเภอโท (ถ้ามี) แต่ถ้าไม่มีปลัดอำเภอโท ก็ควรแต่งตั้งจากปลัดอำเภอที่เห็นสมควร <sup>๓๒</sup>

ดังนั้น โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ข้าราชการที่ได้รับพิจารณาแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารของเทศบาลก็คือ ปลัดจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้กำกับการตำรวจจังหวัด ผู้บังคับกองตำรวจภูธรประจำอำเภอและปลัดอำเภอ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ทำให้การบริหารเทศบาลมีลักษณะพิเศษบางประการ กล่าวคือ ระบบการบริหารกิจการของเทศบาลดำเนินไปภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล แต่ฝ่ายบริหารของเทศบาลเข้าดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง และไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ ยิ่งไปกว่านั้นการแต่งตั้งฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล แต่กลับต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง-มหาดไทยแทน

<sup>๓๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควนมาก ที่ ๑๑๓๓๖/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๐๒ เรื่องการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว, กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

<sup>๓๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๓๑๐๘/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ เรื่องการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว, กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

วิธีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีโดยกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้ ย่อมพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำที่รัฐบาลปรารถนาจะให้การบริหารงานเทศบาลห่างพ้นจากการเมือง และต้องการขจัดการปั่นป่วนวุ่นวายในวงงานของเทศบาล อันเนื่องมาจากความบกพร่องดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยวิธีการเช่นนี้รัฐบาลหวังว่าจะทำให้การบริหารงานของเทศบาลราบรื่นผลิตบริการให้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความมุ่งหมาย ส่วนภาวะการณ์เช่นนี้จะ เป็นอยู่นานสักเพียงใดนั้น รัฐบาลคณะปฏิวัติก็ได้แสดงเจตนาไว้โดยแจ่มชัดแล้วว่าเพียงภาวะการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีแทนการเลือกตั้งนั้นจะหมดไปก็เมื่อรัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายเทศบาลเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประกาศใช้แทน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แล้ว

อย่างไรก็ตามการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีเข้าบริหารกิจการแทนการเลือกตั้งนี้ก็เพื่อหวังสร้างสภาวะความเจริญให้กับท้องถิ่นเท่านั้น มิได้หมายความว่า จะละเลยหลักการเดิมที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานเทศบาล ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงกำหนดนโยบายการอยู่ในตำแหน่งของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งแต่งตั้งจากราชการในคณะเทศมนตรีชั่วคราวไว้ดังต่อไปนี้ -

๑. เมื่อครบกำหนด ๒ ปี นับแต่มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลชุดใหม่ในทุก ๆ เทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลออกไปตามวาระ ให้มีการปรับปรุงตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีชั่วคราว โดยให้นายอำเภอเมืองในกรณี que เทศบาลตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัด และปลัดอำเภอในกรณี que เทศบาลนั้นตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งอำเภอ ออกจากตำแหน่งเทศมนตรี

๒. เมื่อครบกำหนด ๔ ปี นับแต่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลชุดใหม่ในทุก ๆ เทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลออกไปตามวาระ ให้มีการปรับปรุงตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีชั่วคราว โดยให้ผู้นับกับการตำรวจในกรณี que เทศบาล ซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัดและผู้นับกับกองตำรวจในกรณี que เทศบาลซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งอำเภอ ออกจากตำแหน่งเทศมนตรี

๓. ทุก ๆ คราวที่เทศมนตรี ซึ่งแต่งตั้งจากราชการออกจากตำแหน่งตาม (๑) และ (๒) ข้างต้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลเข้าดำรงตำแหน่งแทนโดยเสนอหรือขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

ส่วนตำแหน่งนายกเทศมนตรีในคณะเทศมนตรีชั่วคราวนั้น ยังคงให้ปลัดจังหวัดกรณีเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งจังหวัด และนายอำเภอในกรณีเทศบาลซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ตั้งอำเภอเป็นนายกเทศมนตรีต่อไปตามเดิม เพื่อเป็นตัวแทนของราชการในการบริหารเทศบาล จนกว่าจะได้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับใหม่ประกาศใช้ หรือจนกว่าจะได้มีการเปลี่ยนแปลงจากกระทรวงมหาดไทย <sup>๓๓</sup>

สำหรับกรณีทีคณะเทศมนตรีต้องออกตามวาระ อันเนื่องมาจากการสิ้นสุดของสมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีได้ คณะเทศมนตรีชุดนั้นคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่และการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดใหม่ก็ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ.เทศบาล ๒๔๕๖ ทุกประการ คือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ไม่ใช่แต่งตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๐ ฉะนั้น จึงแต่งตั้งจากบุคคลอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมิได้ <sup>๓๔</sup>

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการประจำให้เข้าดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีของเทศบาลนครธนบุรีในสมัยปฏิวัตินั้น เมื่อคณะเทศมนตรีชุดที่ได้รับเลือกตั้งครั้งสุดท้าย ซึ่งมี

---

๓๓ - ๓๔ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือสั่งการ ความมาก ที่ ๕๕๕๕/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๐๖ เรื่องการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี กองราชการส่วนท้องถิ่น  
ส่วนการปกครองท้องถิ่น, กรมการปกครอง



นายโอง สุวรรณทัต เป็นนายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๐๒ แล้ว อาศัยความตามมาตรา ๔๕ แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๐ ผู้ว่าราชการจังหวัดธนบุรีจึงได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวเพื่อกำเนินกิจการของเทศบาลแทน ผู้ได้รับการแต่งตั้งคราวนั้นได้แก่

๑. นายชำนาญ ยุบรุณ เป็นนายกเทศมนตรี
๒. นายปานจิตต์ อเนกวนิช เป็นเทศมนตรี
๓. พ.ศ.อ.เพยงค์ สมิติ เป็นเทศมนตรี (ปัจจุบันยศ พล.ต.ท.)
๔. พล.ร.ต.ประวิศ ศรีพิพัฒน์ เป็นเทศมนตรี
๕. ชุนวิเทศกรรณการ เป็นเทศมนตรี

คณะเทศมนตรีชุดนี้ได้เข้ารับตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๒ ต่อมา พล.ร.ต.ประวิศ ศรีพิพัฒน์ ได้ลาออกจากตำแหน่งเทศมนตรี เพื่อไปรับราชการ ณ ต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๐๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงแต่งตั้งให้นายเทียม ๓ สงขลา ดำรงตำแหน่งแทนตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๐๓ เป็นต้นมา และโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๐ คณะเทศมนตรีชุดนี้ก็อยู่ในตำแหน่งบริหารกิจการของเทศบาลตลอดจนถึงปัจจุบันนี้

### ๓. อำนาจและหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

ในการปกครองระบบเทศบาลนั้นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของประเศนั้น คือคณะเทศมนตรี การที่คณะเทศมนตรีจะบริหารกิจการของเทศบาลไปได้ จำต้องมีอำนาจในการริเริ่มออกกฎหมายเทศบัญญัติ และอำนาจบังคับให้ไปตามกฎหมาย บุคคลกลุ่มนี้ได้รับมอบอำนาจที่จะเรียกร้องให้สมาชิกในสังคมที่ตนปกครองอยู่ให้เชื่อฟังและปฏิบัติตามข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นไว้ <sup>๓๖</sup>

<sup>๓๕</sup> เทศบาลนครธนบุรี, คำสั่งแต่งตั้งคณะเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี

<sup>๓๖</sup> Appadordi, O. The Substance of Politics ( Diocesan

โดยเหตุที่เทศบาลเป็นสิ่งที่รัฐก่อตั้งขึ้น ฉะนั้นอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล จึงต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐที่กำหนดและมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ สำหรับเทศบาล ของไทยนั้นมีระบบการบริหารแบบรัฐสภา กล่าวคือความสัมพันธ์แห่งการใช้อำนาจของฝ่าย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมีการผสมผสานกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันเกี่ยวเนื่องกันไว้ ๓ ประการคือ.-

๑. อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของเทศบาล <sup>๓๓</sup>
๒. อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างเทศบัญญัติและการตรวจตราเทศบัญญัติ
๓. อำนาจหน้าที่ในการอำนวยการบริหารของเทศบาล

#### ๓.๑ อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของเทศบาล

การดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลนั้นจำเป็นต้องมีโครงการ มีเป้าหมาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการบริหารงานไว้ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้หน้าที่อันสำคัญประการ หนึ่งของคณะเทศมนตรีที่เห็นได้ชัดก็คือการกำหนดนโยบายในการบริหารงานเทศบาล นั้นเอง เพราะนโยบายถือว่าเป็นแนวปฏิบัติซึ่งระบุคุณค่าหรือประโยชน์อันพึงได้รับจาก การปฏิบัติงานเอาไว้ นโยบายจึงเป็นแนวบริหาร เป็นแนวกำหนดวิธี กระบวนการใน การวางแผนและการกำหนดโครงการเพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ใน เรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเจาะจง <sup>๓๔</sup>

ดังนั้น การกำหนดนโยบายในการบริหารจึงเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกใน การบริหารงานของเทศบาล ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องกำหนดให้ขึ้นหรือตั้งนี้เพราะใน การบริหารกิจการ ของเทศบาลนั้นกฎหมายได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบ

<sup>๓๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงาน ของเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, ข้อ ๔

<sup>๓๔</sup> มาลัย หุวะนันทน์ "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน", หลักบริหาร เอนก สิทธิประศาสน์ เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓) หน้า ๑๒

ในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า<sup>๓๕</sup>  
 ในเมื่อกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ในการ  
 กำหนดนโยบายในการบริหารของเทศบาลแม้จะทำในนามของคณะเทศมนตรี แต่นายก-  
 เทศมนตรีก็มีบทบาทสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบาย เพราะภาระหน้าที่ของผู้เป็นหัวหน้า  
 ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์นั้นกล่าวโดยสรุปมีอยู่ ๒ ประการคือ.-

๑. ทำหน้าที่กำหนดนโยบายโดยความร่วมมือช่วยเหลือของคณะเทศมนตรี  
 ในคณะแล้วเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาเทศบาลให้ความยินยอมเห็นชอบ

๒. เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติให้ความยินยอมเห็นชอบในนโยบายแล้ว โดยไม่จำกัด  
 ว่าจะมีการแก้ไขเพียงใด ภาระหน้าที่ของนายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้อง  
 รับไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพที่สุด<sup>๔๐</sup>

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่กำหนดให้ฝ่ายบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย  
 ในการบริหารของเทศบาลก็เพราะคณะบุคคลดังกล่าว เป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบงานในชั้นปลาย  
 ต่อประชาชน ฉะนั้น ในการกำหนดนโยบายบริหารจึงต้องพิจารณาว่าจากนโยบายนั้น ๆ  
 ประชาชนส่วนใหญ่ในฐานะเจ้าของท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์อะไรบ้าง ทั้งนี้ เพราะว่  
 นโยบายดังกล่าวยอมมีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น เสมอไม่ว่าทางดีหรือ  
 ไม่ดี

เมื่อนโยบายในการบริหารงานของเทศบาลมีความสำคัญเช่นนี้ จึงสมควร  
 ที่จะใคร่ทราบว่วิธีการกำหนดนโยบายหรืองานของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรีมีอย่างไร  
 ซึ่งจะได้อีกกล่าวต่อไป

<sup>๓๕</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, มาตรา ๓๔

<sup>๔๐</sup> ดร.ชุม กาญจนะประกร, นายกเทศมนตรีพ็ชชาน พิมพ์โรเนียว  
 ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า ๘ - ๙

### วิธีกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลนครธนบุรี

พฤติกรรมในการกำหนดนโยบายบริหารงานเทศบาลและของคณะเทศมนตรี นครธนบุรีชุดปัจจุบันนั้น ได้กระทำในรูปการประชุมปรึกษาหารือกันในคณะเทศมนตรีโดยมี นายกเทศมนตรีเป็นประธาน <sup>๔๑</sup> โดยกำหนดให้มีการประชุมคณะเทศมนตรีเป็นประจำ สัปดาห์ละ ๑ - ๒ วัน <sup>๔๒</sup> เพื่อพิจารณากำหนดนโยบายและควบคุมตรวจสอบติดตามผล การปฏิบัติตามนโยบายว่าใดดำเนินไปตามแผนและโครงการหรือไม่

ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เทศมนตรีแต่ละคนที่ได้รับมอบหมายอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบในงานแต่ละอย่างก็จะให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นในนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับงานในความรับผิดชอบของตนแก่นายกเทศมนตรี เพื่อนายกเทศมนตรีจะได้นำเอา ข้อเสนอเหล่านี้มาประมวลเป็น นโยบายในการบริหารงานเทศบาล และในทางปฏิบัติ นโยบายบริหารของเทศบาลนครธนบุรีก็มาจากข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของเทศมนตรี เหล่านี้ <sup>๔๓</sup> หากนโยบายที่เสนอแนะบางเรื่องเป็นปัญหา ที่ประชุมคณะเทศมนตรีก็จะนำ เรื่องนี้มาประชุมหารือกัน เมื่อเสียงส่วนใหญ่ลงมติอย่างไรก็ให้ถือตามมตินั้น <sup>๔๔</sup>

อนึ่ง ในการกำหนดนโยบายบริหารเทศบาล นอกจากจะกำหนดขึ้นจากความ กิจเห็นและมติของคณะเทศมนตรีแล้ว บางครั้งปลัดเทศบาลก็มีบทบาทสำคัญในการเสนอ นโยบายบางอย่างด้วย <sup>๔๕</sup>

<sup>๔๑</sup> สัมภาษณ์ ขุนวิเทศจรูณการ, เทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี, เมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๐

<sup>๔๒</sup> เทศบาลนครธนบุรี, คำสั่งที่ ๑๓๖/๒๕๐๒ เรื่องกำหนดวันประชุม คณะเทศมนตรี, จากเพิ่มคำสั่งเทศบาลนครธนบุรี ๒๕๐๒

<sup>๔๓</sup> สัมภาษณ์ ขุนวิเทศจรูณการ, เทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี, เมื่อ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๐

<sup>๔๔</sup> สัมภาษณ์ นายพยุห จงตระกูล เลขาธิการนายกเทศมนตรีเทศบาล-นครธนบุรี เมื่อ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐

หลักสำคัญในการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารจะต้องระลึกถึงอยู่เสมอ นั่นก็คือ หลักผลร่วมรักษาประโยชน์ของชาติ ถือเป็นประโยชน์ของเทศบาลและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือในการกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาลนั้นจะต้องไม่ขัดกับนโยบายของรัฐและกฎหมายแห่งรัฐ มีหลักการที่จะรักษาผลประโยชน์ของชุมชนในเขตเทศบาล เฉพาะอย่างยิ่งความผาสุกของประชาชนในเขตเทศบาล โดยจัดให้มีบริการเพื่อสวัสดิภาพของชุมชน เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุข นอกจากนี้ยังต้องถือหลักการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในอันที่จะช่วยคุ้มครองดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติโดยช่วยเสมอ<sup>๔๖</sup> และพยายามถือหลักการที่จะทำให้เทศบาลเป็นบันไดขั้นต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เมื่อพิจารณาจากพฤติกรรมการกำหนดนโยบายบริหารของ เทศบาลนครธนบุรี และจากการสอบถามจากเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปได้ว่ากาหนดนโยบายบริหารของเทศบาลนครธนบุรีได้ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้น และมีลักษณะเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตยอยู่มาก เพราะผู้บริหารกำหนดนโยบายบริหารโดยการปรึกษาหารือกัน ซึ่งวิธีการเช่นนี้นอกจากจะเป็นแบบอย่างการบริหารงานแบบประชาธิปไตยแล้ว ยังก่อให้เกิดการร่วมมือและประสานงานกันในคณะเทศมนตรี ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลอีกด้วย

### ๓.๒ อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างเทศบัญญัติและการตราเทศบัญญัติ

ในการดำเนินการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จำเป็นต้องมีเทศบัญญัติเป็นเครื่องมือในการบริหารกิจการในหน้าที่ ให้ดำเนินไปได้เรียบร้อย เช่นเดียวกับการบริหารงานของรัฐที่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นเครื่องมือสำคัญ ผู้ที่จะทราบว่าจำเป็นต้องใช้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอะไรในเรื่องใดนั้นก็คือฝ่ายบริหาร

<sup>๔๖</sup> ดร. ชุม กาญจนประกร "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล"  
นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๕ เล่มที่ ๕ พระนคร, หน้า ๓๗ - ๔๑

ฉะนั้น ในการบริหารกิจการของเทศบาล คณะเทศมนตรีย่อมเป็นผู้ที่ทราบ กิจการที่จะปฏิบัติการใหม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดว่า มีความจำเป็นจะต้อง ใช้เทศบัญญัติประเภทใดเป็นเครื่องมือในการบริหารบ้าง เพื่อบังคับใช้อันจะก่อให้เกิด การบริหารมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ฉะนั้น คณะเทศมนตรี จึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การริเริ่มเสนอร่างเทศบัญญัติให้สภาเทศบาลตราขึ้น

อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างเทศบัญญัติของคณะเทศมนตรีที่เห็นได้ชัดก็คือ การ เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี กล่าวคือเมื่อเจ้าหน้าที่งบประมาณได้จัดทำขึ้นและ พิจารณาวิเคราะห์แก้ไขงบประมาณในขั้นต้นแล้ว ต้องเสนอต่อคณะเทศมนตรีเพื่อพิจารณา แก้ไขในขั้นสุดท้าย และเมื่อคณะเทศมนตรีได้อนุมัติให้ตั้ง เป็นงบประมาณประจำปีได้แล้ว ก็ จะทำเป็นร่างเทศบัญญัติขึ้น แล้วคณะเทศมนตรีก็จะ เสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อขออนุมัติต่อไป

จะเห็นได้ว่า นอกจากคณะเทศมนตรีจะมีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติ ทั่ว ๆ ไปได้แล้ว คณะเทศมนตรีแต่ผู้เดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติงบ- งบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นร่างเทศบัญญัติที่แสดงถึงโครงการต่าง ๆ ที่จะจัดทำเพื่อสนอง ความต้องการของท้องถิ่น

อำนาจในทางนิติบัญญัติอีกประการหนึ่งของคณะเทศมนตรีก็คือ อำนาจในการ ตราเทศบัญญัติชั่วคราวออกบังคับใช้ในกรณีที่มีกรณีฉุกเฉิน จะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทัน ทั่วทั้งมิได้ เทศบัญญัติที่คณะเทศมนตรีตราขึ้นนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และ เมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้ <sup>๔๗</sup> การที่กฎหมาย ให้อำนาจแก่คณะเทศมนตรีในกรณีเช่นนี้ก็เนื่องมาจากเกิดมีเหตุฉุกเฉินจำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือ สำหรับบริหารกิจการในขณะนี้สภาเทศบาลไม่ได้อยู่ในสมัยประชุมสามัญและไม่อาจจะเรียก ประชุมในสมัยวิสามัญได้ทันทั่วทั้งที่ และหากจะรอไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลได้

<sup>๔๗</sup> พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๖๔

ซึ่งอำนาจเช่นนี้ก็คล้ายกับอำนาจในการออกพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม เมื่อถึงสมัยประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ก็ให้นำเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติแล้วเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ไซ้เป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็ตกไปจะไซ้บังคับต่อไปไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ไซ้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น ๔๔

เมื่อพิจารณาจากอำนาจของคณะเทศมนตรีในเรื่องเหล่านี้ จะเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า อำนาจของคณะเทศมนตรีมีอยู่อย่างกว้างขวางจนกระทั่งสามารถที่จะควบคุมการบริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้น ๔๕ ซึ่งหากคณะเทศมนตรีปราศจากอำนาจในการเสนอริเริ่มร่างเทศบัญญัติและการออกเทศบัญญัติชั่วคราวแล้ว คณะเทศมนตรีก็ไม่อาจจะบริหารกิจการไปได้เลย

เมื่อคณะเทศมนตรีกำหนดนโยบายขึ้น และมีเครื่องมือในการบริหารกิจการแล้ว ภาระหน้าที่ในชั้นต่อไปของคณะเทศมนตรีก็คือ จะต้องอำนวยความสะดวกการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ฉะนั้น ภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการอำนวยความสะดวกการบริหาร

### ๓.๓ อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกการบริหาร

เมื่อใดที่กำหนดนโยบายขึ้นและฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความยินยอมเห็นชอบในนโยบายแล้ว ย่อมเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหารคือคณะเทศมนตรีจะต้องนำนโยบายนั้นมาปฏิบัติจัดทำให้เกิดผลงานขึ้นมา โดยปกติแล้วจะปฏิบัติเป็นขั้นตอนดังนี้.-

๑. คณะนักบริหารอันได้แก่คณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาล จะได้ประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อพิจารณาในรายละเอียดว่า นโยบายใดข้อใด มีความสำคัญที่ควรจะต้องปฏิบัติจัดทำก่อนหลังกันอย่างไร แล้วกำหนดขึ้นไว้เป็นหลักฐาน โดยบันทึกว่า นโยบายใดเรื่องใด ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบมาให้ทำ มีเงินงบประมาณหรือเงินกุดอยู่เท่าใด หวังผลงานจะให้แล้วเสร็จเมื่อใด

๔๔ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, มาตรา ๖๔

๔๕. Kernjanaprakorn, Choop, op. cit. p.170

๒. ประชุมชี้แจงซักซ้อมความเข้าใจในนโยบาย อาจจะโดยการประชุม หัวหน้าแผนกการต่าง ๆ รวมกันกับคณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาล แล้วกำหนดมอบหมาย ใ้แต่ละแผนกการ หรือหัวหน้าหน่วยงานรับไปจัดทำตามที่ใดตกลงกำหนดไว้ในข้อ ๑. งานใดที่จำเป็นต้องมีแผนงานก็ให้ทำแผนงานเสนอ งานใดที่เห็นสมควรมอบอำนาจ หน้าที่ให้หัวหน้างานในระดับรองรับผิดชอบ ก็ใช้เทคนิคมอบอำนาจหน้าที่ให้รับผิดชอบไป ทั้งนี้ อาจกระทำใ้ทั้งรูปการประชุมชี้แจงควววาจา หรือทำหนังสือเวียนชี้แจงให้ทราบ โดยทั่วกัน ๕๐

๓. ควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เมื่อได้มอบหมายงานและ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบใ้แก่ผู้ปฏิบัติงาน คือ พนักงานประจำไปแล้ว ฝ่ายบริหารก็ จะต้องติดตามควบคุมใ้การปฏิบัตินั้นใ้บรรลุวัตถุประสงค์ ของนโยบายที่กำหนดขึ้น และ ควบคุมการบริหารในหน้าที่ของนักบริหารและหัวหน้าหน่วยงานในระดับประจำที่มีหน้าที่เป็น ด้ช่วยคณะเทศมนตรีนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลงานตามนโยบาย นอกจากนี้ยังต้อง มีหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมนโยบายในประการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) สดักจับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติการ ตามนโยบาย

(๒) แลลงนโยบายและซอมความเข้าใจในนโยบายให้ทราบโดย ทั่วกัน

(๓) พิจารณาปรับปรุงหน่วยงานและส่วนราชการใ้เหมาะสมกับ การที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบงานใหม่ ๆ

(๔) ทำการคัดสนใจและวินิจฉัยสั่งการเรื่องที่สำคัญ ๆ

(๕) เรื่องที่สมควรแบ่งเบาภาระของนักบริหารใ้ใ้จัดการมอบ อำนาจใ้เจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ รับไปเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

---

๕๐ คร. ชุม กาญจนะประกร, "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" นิตยสารท้องถิ่น, หน้า ๕๑



(๒) ตรวจสอบและนิเทศงานตามจังหวัดและเวลาดังสมควร ๕๑

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลนั้น คณะเทศมนตรีก็จะมอบหมายให้ฝ่ายประจำคือ พนักงานเทศบาลนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติโดยมอบหมายให้ปลัดเทศบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาพนักงานประจำ ๕๒ รับไปดำเนินการอีกทอดหนึ่ง ปลัดเทศบาลก็จะส่งการไปยังพนักงานประจำของแต่ละกอง หรือแผนก รับปฏิบัติ หลังจากนั้นก็ต้องคอยควบคุมตรวจตรางานที่สั่งให้ทำว่าปฏิบัติไปได้ผลเพียงใด เพื่อที่ปลัดเทศบาลจะได้รวบรวมเสนอคณะเทศมนตรีเพื่อทราบต่อไป ซึ่งหากว่ามีอะไรขัดข้องหรือเป็นอุปสรรค ปลัดเทศบาลก็จะไปปรับปรุงแก้ไข หรืออาจจะเสนอต่อคณะเทศมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปให้ทันที่ มีให้ งานต้องหยุดชงักกลางคัน

ฉะนั้น ในการควบคุมการบริหารในการปฏิบัติการของพนักงานประจำของเทศบาล ปลัดเทศบาลจึงมีหน้าที่ที่จะต้อง :-

- (๑) จัดให้มีแผนงานคือ กำหนดวิธีดำเนินงาน กำหนดตารางการใช้จ่ายเงินตามช่วงเวลาและผลที่จะพึงได้รับ
- (๒) วินิจฉัยสั่งการภายในขอบเขตอำนาจ และตามที่ได้รับมอบหมาย
- (๓) ใ้สภาพผู้นำเพื่อสร้างสรรค์สัมภักดิ์ธรรมในหมู่คณะ เพื่อให้พนักงานตั้งใจปฏิบัติหน้าที่
- (๔) รับผิดชอบต่อผลงานโดยตรง จึงต้องคิดทำหรือจัดให้มีการประเมินผลงานตามที่กำหนดไว้ในแผน หรือตามที่เห็นสมควร
- (๕) เสนอแนะปัญหาในการปฏิบัติการตามนโยบายเพื่อการแก้ไข ๕๓

กล่าวโดยสรุปอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการบริหารของคณะเทศมนตรีได้แก่ การนำนโยบายที่กำหนดขึ้นมาปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีพนักงานประจำเป็นตัวจักร

๕๑ ดร.ชุม กาญจนะประกร, อ่างแล้ว, หน้า ๕๕

๕๒ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการปฏิบัติงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, ข้อ ๕ และ ข้อ ๖

๕๓ ดร.ชุม กาญจนะประกร, "การกำหนดนโยบายการบริหารของเทศบาล, นิตยสารท้องถิ่น หน้า ๕๖ - ๕๗

ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย และโดยที่คณะเทศมนตรีจำต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ฉะนั้น คณะเทศมนตรีจึงต้องคอยตรวจตราควบคุมให้การปฏิบัติการณ์ตรงต่อเจตจำนงของประชาชน คือให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้น

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกดังต่อไปนี้คือ .-

๑. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ อำนาจนี้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาว่า ในเขตเทศบาลใดสมควรจะให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติแล้ว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในการนี้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ได้รับมอบอำนาจมีอำนาจที่จะเรียกตัวผู้ต้องหาและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้ วิธีการเปรียบเทียบคดีดังกล่าวให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อได้เปรียบเทียบคดีไต่แล้ว ให้ส่งบันทึกการเปรียบเทียบพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในเขตท้องที่ซึ่งเทศบาลนั้นตั้งอยู่โดยมิชักช้า ๕๔

๒. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล ตามกฎหมายสาธารณสุข กฎหมายควบคุมการก่อสร้าง กฎหมายควบคุมสุสานและฌาปนสถาน และกฎหมายทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล

๓. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง ๕๕

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวทั้งหมดจะเห็นว่า ในการบริหารกิจการของเทศบาลจะมีเจ้าพนักงานของเทศบาลชั้นผู้บริหารรับผิดชอบขึ้นแก่กันเป็นชั้น ๆ ดังนี้คือ

๕๔ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๔๐

๕๕ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๔๑

นายกเทศมนตรี, เทศมนตรีและปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานประจำและ  
 รับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล ๕๖ ในการดำเนินการของเทศบาลในส่วน  
 ที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและสั่งการให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลักษณะของเรื่อง  
 โดยกำหนดความรับผิดชอบดังนี้. - ๕๗

ก. นายกเทศมนตรี รับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

๑. เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาล
๒. เรื่องที่จะต้องรายงานต่ออำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทย  
แล้วแต่กรณี
๓. เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่  
ของคณะเทศมนตรี
๔. เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติ หรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติม  
เทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
๕. เรื่องที่คำร้องขึ้นใหม่ ซึ่งอาจจะต้องมีโครงการหรือแผนการ หรือ  
ระเบียบการขึ้นใหม่
๖. เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหาหรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการ  
การวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
๗. เรื่องที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
๘. เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นควรเสนอเพื่อทราบ

ข. เทศมนตรี รับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

๑. เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็น  
ผู้รับผิดชอบงานประเภทใดประเภทหนึ่ง

๕๖ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖, มาตรา ๘๖

๕๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล,  
 พ.ศ. ๒๔๕๖, ข้อ ๖

๒. เรื่องที่จะต้องรายงานต่อนายกเทศมนตรี
๓. เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

ค. ปลัดเทศบาล รับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาลได้แก่.-

๑. ปฏิบัติตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้
๒. รับผิดชอบในเรื่องทั้งหมดตามที่ได้อีกกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับกำหนดไว้ ในฐานะหัวหน้าพนักงานประจำ
๓. ประสานงานกับส่วนงานทั้งหมด
๔. รับผิดชอบในการบริหารงานของส่วนงานทั้งหมด
๕. รับผิดชอบในการบริหารทั้งหมดในสำนักปลัดเทศบาล
๖. รับผิดชอบผลงานของหัวหน้าหน่วยงานภายใต้อำนาจตน

เมื่อใดทราบถึงอำนาจหน้าที่และการแบ่งความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารแล้ว ในตอนต่อไปจะกล่าวถึงพฤติกรรมในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีนครธนบุรี

๔. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีนครธนบุรี

เมื่อคณะเทศมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารของเทศบาลและสภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบแล้ว คณะเทศมนตรีก็เกิดความรับผิดชอบที่จะต้องนำนโยบายมาปฏิบัติให้ไ้ผล โดยมีพนักงานประจำเป็นผู้ช่วยเหลือนำนโยบายไปปฏิบัติตามโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าสภาเทศบาลนั้นเป็นฝ่ายควบคุมในการบริหารในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ฝ่ายบริหารจึงต้องพยายามอย่างดีที่สุดที่จะเสนอบริการให้ตรงตามเจตจำนงของประชาชนให้ได้ อันเป็นลักษณะหนึ่งของการปฏิบัติงานตามแบบธรรมเนียมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเทศบาลในฐานะเป็นมันโคชิ้นต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องยึดหลักการนี้โดยเคร่งครัด อันจะทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลที่ก่อประชาชนในเขตเทศบาลอย่างแท้จริง

เนื่องจากงานในหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องทำและอยู่ในความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีนั้นมีมากมายหลายอย่าง ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการบริหารและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบาย ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติโดยทั่ว ๆ ไปแล้วคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เทศมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบในงานประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ ๕๘

สำหรับการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งต้องรับผิดชอบนำนโยบายมาปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เทศมนตรีแต่ละคนรับผิดชอบงานซึ่งอยู่ในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้ ๕๙

๑. นายกเทศมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและรับผิดชอบในงานนโยบายทั่วไป
๒. นายปานจิตต์ อเนกวานิช เทศมนตรี ให้มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานประจำทั่วไป งานกองการโยธา งานแผนกการประปา
๓. พล.ต.ต.พยงค์ สมิติ เทศมนตรี ให้มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานกองสาธารณสุข งานแผนกรักษาความสะอาด
๔. นายเทียม ณ สงขลา เทศมนตรี ให้มีหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบงานแผนกกลาง สำนักงานปลัดเทศบาล งานแผนกทะเบียนและสถิติ และงานอบรมพนักงานเทศบาล
๕. ชูนิเวศกรุณการ เทศมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบงานกองคลัง และงานแผนกศึกษา สำนักงานปลัดเทศบาล

---

๕๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล  
พ.ศ. ๒๔๘๖, ข้อ ๖ (ข)

๕๙ เทศบาลนครธนบุรี, คำสั่งที่ ๑๓๗/๒๕๐๒ เรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี.

ในการนี้เทศมนตรีแต่ละคนย่อมเป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบและสั่งงานในหน้าที่ที่กำหนดไว้แทนนายกเทศมนตรีตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ตามที่ พ.ร.บ. เทศบาล กฎหมายอื่นและระเบียบข้อบังคับแล้วจะเห็นว่า คณะเทศมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานทั้งหมดของเทศบาล ซึ่งความรับผิดชอบนั้นทำให้คณะเทศมนตรีต้องมีภาระผูกพันที่จะให้หลักประกันในความมั่นคงของส่วนรวมและสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

เมื่อได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีแล้ว ในบทต่อไปจะได้ศึกษาถึงการบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของเทศบาลว่ามีอยู่อย่างไร และในการดำเนินกิจการเหล่านั้นมีการจัดส่วนการบริหาร และมีพนักงานรับผิดชอบอย่างไร.