

บทที่ ๒

การปกครองเทศบาลของไทย

การปกครองแบบเทศบาล เป็นวิธีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่น ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลจะได้รับการมอบอำนาจบางอย่างจากส่วนกลางให้ไปดำเนินการเอง การปกครองแบบเทศบาลนี้จึงมักใช้กับท้องถิ่นที่มีความเจริญและมีประชาชนรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น นักบริหารและนักวิชาการหลายท่านเชื่อว่าการปกครองแบบเทศบาลจะสามารถทำให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้า และสามารถให้บริการต่างๆ ได้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีกว่าวิธีการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ไว้กับส่วนกลาง (๑)

การปกครองเทศบาลจึงเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของชีวิตทางการเมืองและการปกครองโดยทั่วไป ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามวัฒนธรรมทางการเมือง (Political culture) ของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้น การเรียนรู้ถึงประวัติความเป็นมาและโครงสร้างทางการเมืองการปกครอง จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลไทย

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีขึ้นครั้งแรกในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยการปฏิรูประเบียบวิธีการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์อันแรงกล้าที่จะจัดให้มีขอบัญญัติเกี่ยวกับพระบรมราชูปถัมภ์ของพระมหากษัตริย์ ดังเช่นที่อารยประเทศได้ถือปฏิบัติกันอยู่ และทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชน

---

(๑) ศิริรัตน์ หริวัณน์, การปกครองแบบเทศบาล, สันนิบาตสาร ฉบับที่ ๒, ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริวัฒน์, ๒๕๑๔, หน้า ๕

พลเมืองได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ<sup>(๒)</sup> เพื่อช่วยกันทำนุบำรุงบ้านเมืองให้เจริญคั่งว้างไปตามทัศนคติใหม่ของระบอบการปกครองทางตะวันตก

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้นำเอาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
ร.ศ.๑๑๖ ออกใช้ ซึ่งได้กล่าวถึงการนคราภิบาล<sup>(๓)</sup> ไว้ด้วย ใน ร.ศ.๑๑๘ (พ.ศ.๒๔๔๒)  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบ  
สุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ด้วยการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ<sup>(๔)</sup> หรือ  
ที่เรียกตามท้องที่ความรับผิดชอบอยู่ในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำภู จนจดปากคลอง  
โองอ่างว่า "จังหวัดพระนคร" มีกรมสุขาภิบาลในกระทรวงนครบาลเป็นฝ่ายดำเนินการ<sup>(๕)</sup>

(๒) จักรกฤษณ์ นรินทีนคูกการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาถาวรราชาฤาฎ  
กับกระทรวงมหาดไทย, พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖ หน้า  
๒๗๔

(๓) ดู พระยาสุนทรวิจิตร, ที่มาแห่งเทศบาลฯ เอกสารประกอบความรู้สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย  
ประเทศไทย พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองดิน, ๒๕๐๖ หน้า ๓ - ๒๘

(๔) พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.๑๑๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๘  
แผ่นที่ ๓๔ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ.๑๑๖

(๕) เสถียรคายนลักษณ์, บุญเรือง นาคีนพคุณ และบุญชูธรรม ศิริฤทธิ (รวบรวม)  
"พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.๑๑๖" ประมุขกฎหมายประจำศก  
เล่ม ๑๖" พระนคร: โรงพิมพ์เคดิเมด ๒๔๗๕ หน้า ๑๖๗ - ๑๓๓

สิ่งเหล่านี้มีว่ามีอิทธิพลสืบเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 เสด็จอยู่หัวทรงมีโอกาสไปศึกษาไปปฏิบัติกิจการต่างๆ ในทวีปยุโรป อย่างไรก็ตามความเจริญของประเทศ  
 และลักษณะการปกครองของไทยยังติดกับประเทศต่างๆ เหล่านี้ ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่ง  
 ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้า

"..... ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมือง  
 เรายังเป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแ่บ้านเมืองและ  
 ความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการติดกันตรงกันข้าม..... (๖)

(๗)  
 การปกครองท้องถิ่นโดยตนเองจึงได้ถือกำเนิดจาก "การยี่นให้" (Devolution)  
 ของรัฐแก่ประชาชนเอง ความคิดที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นจึงดูเสมือนหนึ่งตกเป็นภาระหน้าที่ของ  
 รัฐบาลเสมอมา คือเมื่อรัฐบาลเห็นว่ากิจการอันใดถ้าหากทำไปแล้วจะเกิดประโยชน์แก่ราษฎร  
 ในการปกครองในอนาคตแล้วก็ลงมือริเริ่มทำเสียเอง เป็นส่วนมาก บางครั้งกิจการเหล่านี้  
 ก็ไม่ใช่สิ่งที่ราษฎรส่วนใหญ่ต้องการควยเข้าไป เพราะฉะนั้นกิจการของรัฐบาลที่ทำขึ้นนั้นดู  
 เสมือนหนึ่งว่า เป็นการยึดเยี่ยความเป็นประชาธิปไตย หรือยึดเยี่ยการปกครองท้องถิ่น

(๖) กรมศิลปากร (รวบรวม) พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เสด็จอยู่หัว  
ทรงเสด็จพระบรมราชาธิบายแก่ข้าการปกครองแผ่นดิน, พระนคร: โรงพิมพ์สภาท้องถิ่น,

๒๔๕๓ หน้า ๕๗

(๗) ดู Choop Karnjanaprakorn, "Municipal Government in Thailand  
 as an Institution and Process of Self-Government"  
 (Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana  
 University, 1953) pp. 92-105

ประชาธิปไตย หรือยึดเยี่ยกการปกครองท้องถิ่นในแคว้นรัฐกว่าได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนี้เกิดขึ้นแบบ "เวทคาเนรมิต" (๘) มากกว่า

การสุชาภิบาลกรุงเทพฯ ได้เริ่มงานมาหลายปี แต่การจัดตั้งการสุชาภิบาลหัวเมืองก็ยังไม่สามารถจะทำได้ เพราะเสด็จในกรมทรงเห็นว่า ประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับวิธีการดังกล่าว พระองค์ทรงต้องการที่จะให้ประชาชนมีความเข้าใจและเห็นคุณค่าประโยชน์ของการสุชาภิบาลนี้เสียก่อน ทรงให้เหตุผลว่า

"..... ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุชาภิบาลยังไม่รู้อย่างไรเข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์ คือยังไม่ต้องการสุชาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอนุบายตั้งกฎหมยรัฐบาลบังคับให้จัดให้ขึ้น ก็คงจะจัดได้แต่แค่เห็นว่า การสุชาภิบาลจะสำเร็จได้ก็ด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎรยิ่งกว่าการบังคับของรัฐบาล จึงได้ระงับความคิดเรื่องนี้ไว้ก่อน....." (๙)

การรอรอจึงหวังแต่จึงกินเวลาไปอีกหลายปี จวบกระทั่งถึงปี ร.ศ.๑๒๔ (พ.ศ.๒๔๔๕) กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประชุมโอกาสคือ สามารถจัดตั้ง "การสุชาภิบาลท่าฉลอม" อันเป็นตัวอย่างได้ด้วยความสำเร็จและความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งในคานารัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น (๑๐)

(๘) บุญรังศรี นิลวงษ์, การปกครองท้องถิ่นทั่วไป, พระนคร: โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๕๑๔ หน้า ๑๑๘

(๙) กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องสุชาภิบาล", เทศาภิบาล, ปีที่ ๑ เล่ม ๒ (ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ.๑๒๕) หน้า ๒๐ - ๒๕

(๑๐) จักรกฤษณ์ นริศโกณฑการ, กรมพระยาพิราลัยราชูปถัมภ์กระทรวงมหาดไทย, หน้า ๒๗๖

สมเด็จพระนเรศวรมหาราชทรง เริ่้งงานจัดตั้งสุขาภิบาลหัว เมืองขึ้น  
เป็นครั้งแรก ด้วความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ สมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว  
ได้ทรง เลือกลงเอาวิธีการสุขาภิบาลแบบใหม่มา เกี่ยวกับการปรับปรุงท้องถิ่นในตำบลท่าฉลอม  
ซึ่งขณะนั้นอยู่ในสภาพเสื่อมโทรม เป็นที่สกปรกจนไม่เป็นที่สมพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระ  
จุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว เป็นอย่างยิ่ง ถึงกับมีการยกขึ้นมากล่าวอ้าง (๑๑)

ในที่สุดญวราชการ เมืองสมุทรสาคร ได้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตำบล  
ท่าฉลอมทั้งหมด เพื่อวางแนวทางในการแก้ไข และได้มีการชักชวนให้ประชาชนและพ่อค้าใน  
ตำบลท่าฉลอมรวมมือกันสละเงินให้แกการ เรียบไร เพื่อนำมาปรับปรุงตลาดทำเงินให้สะอาด  
ได้เงินเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๕,๔๗๒ บาท จึงได้นำเงินจำนวนนี้มาสร้าง เป็นถนนปูอิฐขนาดกว้าง  
๒ วา ยาว ๑๑ เส้น ๑๔ วา อีกทั้งจ้างคนตัดกวาดเศษขยะมูลฝอยทิ้ง จนตลาดทำเงินสะอาด  
(๑๒)  
สมเด็จพระนเรศวรมหาราช

จากนั้นจึงได้มีการแก้ไข "ภาษีโรงเรือน" เพื่อยกสมทบเป็นรายได้แก่สุขาภิบาล  
ที่จะมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต โดยกำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้ ดังนี้ (๑๓)

๑. ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง

๒. จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืนเป็นระยะตลอดถนนในตำบลนั้น

(๑๑) กระทรวงมหาดไทย "สำเนาหนังสือตราพระราชสีห์ของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย  
ถึงพระยาพิไชยสุนทร ญวราชการ เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๔"  
เทศาภิบาล, ปีที่ ๒ เล่ม ๓ (เมษายน - กันยายน ร.ศ. ๑๒๖) หน้า ๖๔ - ๖๕

(๑๒) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔ - ๖๗

(๑๓) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๔ - ๖๖

๓. ให้จ้างคู้จ้างสำหรับกวาดขนชยะมูลฝอยของโสโครกต่างๆ ในตำบลนั้น  
ไปเททิ้งเสียก่อน.

กรมพระยาคำรงราชานุภาพทรงวางหลักการที่จะตั้งเป็นสุขาภิบาลไว้ คือ  
"ขอให้เกิดจากความนิยมของราษฎรก่อน คือ ให้ราษฎรทำมาและรัฐบาลตามหลัง"<sup>(๑๔)</sup>  
ดังนั้น ในปี ร.ศ.๑๒๖ (พ.ศ.๒๔๕๐) ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล  
ร.ศ.๑๒๗<sup>(๑๕)</sup> และได้มีการแก้ไขโดยประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล  
หัวเมือง ร.ศ.๑๒๗ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๘ วางระเบียบการจัดตั้งและดำเนินงาน  
ของสุขาภิบาลไว้เป็นหลักทั่วไป ทั้งนี้ โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. สุขาภิบาลเมือง

๒. สุขาภิบาลท้องที่

สุขาภิบาลเมืองให้มูวราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการและปลัดสุขาภิบาล  
เป็นเลขานุการ ทั้งให้เป็นประธานแทนมูวราชการจังหวัดในกรณีมูวราชการจังหวัดไม่  
สามารถมาปฏิบัติงานได้ ส่วนคณะกรรมการได้แก่ นายอำเภอในท้องที่ ซึ่งจัดการสุขาภิบาล  
แพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาล ๕ คน ถ้ากำนันในเขตมี  
ไม่ครบในตั้งกำนันพิเศษขึ้นเพิ่มเติม โดยเลือกจากบุคคลผู้มีส่วนในการเสียภาษีโรงเรือน  
และมีภูมิลำเนาในเขตสุขาภิบาล กำนันพิเศษเหล่านี้มีอายุอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี

(๑๔) กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประมูมชาหลวงเทศาภิบาล ร.ศ.๑๒๕"  
เทศาภิบาล, ปีที่ ๑ เล่ม ๒ (ตุลาคม - มีนาคม ร.ศ.๑๒๕), หน้า ๒๐

(๑๕) พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.๑๒๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕  
(กันยายน ร.ศ.๑๒๗) หน้า ๖๖๘

สุชาภิบาลทองที่ ตามประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุชาภิบาล ตาม  
หัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๑๒ บัญญัติให้นายอำเภอเจ้าของทองที่เป็นประธานกรรมการ  
โดยมีแพทย์สุชาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในเขตสุชาภิบาลนั้นเป็นกรรมการ

จะสังเกตได้ว่าคณะกรรมการสุชาภิบาลดังกล่าวมีไข่มุกคดที่ราษฎร เลือกตั้ง  
เข้ามา แต่เป็นผู้ที่สวนกลางแต่งตั้งและมีฐานะ เป็นข้าราชการหรือพนักงานฝ่ายปกครอง เป็น  
ส่วนใหญ่ นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังควบคุมการตั้งงบประมาณโดยต้องได้รับพระบรมราชา -  
บัญชาต่อน กัวยังควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการสุชาภิบาลอยู่ แมว่าจะมอบ  
อำนาจให้สุชาภิบาลมีหน้าที่เก็บภาษีอากรบางอย่าง สำหรับใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นนั้น  
แต่มีใ้ว่าสุชาภิบาลจะตั้งอัตรา เก็บเอาเอง นอกจากนั้นการแต่งตั้งเจ้าพนักงานหรือการใช้จ่าย  
เงินก็มีใ้ทำไปโดยความคิดเห็นของสุชาภิบาลเอง รัฐบาลยอมมีหน้าที่ดูแลแนะนำอยู่เสมอ  
แม้สุชาภิบาลจะได้ดำเนินไปในทางที่เห็นชอบแล้วก็ยั้งจะตองมีการควบคุมกันอยู่อีก

อย่างไรก็ดี แมว่าจะยังไม่พบอยู่ในรูปของสภา เทศบาลก็ตาม เพราะยังมีใ้  
มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นมาบริหารงานของท้องถิ่น แต่ก็อาจกล่าวได้ว่า เป็นการริเริ่มก่อรูป  
เทศบาลขึ้นในประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางที่จะมอบอำนาจหน้าที่ให้แกท้องถิ่นทำการปกครอง  
กันเองในโอกาสต่อไป

จากคำวิที่ จะกระจ่ายอำนาจการปกครองให้แกท้องถิ่น ยังไม่ปรากฏชัดใน  
สมัยนั้น เพราะระบอบการปกครองส่วใหญ่ยังไม่เป็นประชาธิปไตย ถึงแมจะมีนักปกครอง  
หลายท่านยอมรับกันว่า พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวคำวิที่จะจัดรูปการปกครอง  
ใ้ใ้ใกล้เคียงกับเทศบาลก็ตาม แต่ใ้ไม่มีหลักฐานทางหนังสือมายืนยันใ้ (๑๖)

(๑๖) วิเชียร จวะละสิต, การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ไม่ปรากฏ พ.ศ. ที่ทำ, หน้า ๗

แต่ก็มีไม่ว่าพระองค์ทรง เค็ง เห็นถึงความสำคัญและคุณค่าของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ยิ่ง  
 วยการพยายามที่จะดึง เอารามกฎ เข้ามามีส่วนในการดำ เนินงานในท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงตนเอง  
 โดยทุนที่ได้จากภาษีโรง เรือนนั้น ควรถือว่า เป็นขั้นต้นของการที่จะก้าวไปสู่การปกครอง  
 (๑๓)  
 ตนเองในอนาคต

ราวต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้า เจ้าอยู่หัว  
 ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นรูป เทศบาลขึ้น (๑๔) โดยที่กระทรวงมหาดไทย  
 ได้ทูลเกล้าฯ ถวายแผนการ โครงการ พร้อมด้วยร่างกฎหมายที่ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว  
 เพื่อทรงพิจารณา พระองค์ได้ทรงว่า เขาปรึกษาในที่ประชุมเสนาบดี ซึ่งที่ประชุมเห็นวาระระบบ  
 ใหม่นี้เป็นของดี แต่เมื่อพระราชทานไปยังรามกฎที่ยังไม่เข้าใจในระบบดังกล่าว ผลก็คือจะไม่  
 เกิดขึ้น กลับกลายเป็นเรื่องยุ่งยาก ควรให้การศึกษาแก่ผู้รับใช้ เกิดความรู้อย่างเข้าใจ  
 เสียก่อน จึงจะเกิดผลดีตามที่พระองค์ปรารถนา และอีกประการหนึ่ง การพระราชทานสิทธิแก่  
 ประชาชนอย่างกว้างขวางเกินไป ย่อมเป็นภาระกระทบกระเทือน พระราชฐานะและผลประโยชน์  
 ของรัฐได้ง่าย จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสม ให้ควรแก่กาลเทศะ การพระราชทานสิทธิแก่  
 ประชากรามกฎ เช่นนี้ เป็นพระมหากรุณาธิคุณอย่างประเสริฐ แต่การปฏิบัติเป็นวิธีที่เห็นที่เห็นใด  
 ที่เดียวยังไม่เป็นการเหมาะสม ควรแก้ไขให้ค่อยเป็นค่อยไป (๑๕) แต่พระองค์ก็ตรัสหนักคำว่า

- 
- (๑๓) พระยาสุนทรพิพิธ, ที่มาแห่งเทศบาล, เรื่องเดิม, หน้า ๖
  - (๑๔) หนังสือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๕๒/๑๐๕๐๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๓๓  
 มีถึงเจ้าพระยามหิธรราชเลขาธิการ เรื่องทูลเกล้าถวายร่างพระราชบัญญัติเทศบาล  
 ใน สนธิ เทศบาล, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่ระบบประชาธิปไตย ตามแนวพระราช  
ดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพ, โรงพิมพ์ไทยเซหม, ๒๕๑๕)
  - (๑๕) พระยาสุนทรพิพิธ, ที่มาแห่งเทศบาล, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖ - ๒๗



"ถ้ายอมรับกันว่า วันหนึ่งข้างหน้า เราอาจต้องถูกบังคับให้มีการประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งในประเทศไทย เราจึงต้องเตรียมตัวของเราเองอย่างค่อยเป็นค่อยไป เราต้องเรียนรู้และให้การศึกษากับตัวเราเอง เราต้องเรียนรู้และทดลองเพื่อที่จะได้รู้ว่าการปกครองระบอบรัฐสภาจะดำเนินไปได้ได้อย่างไรในประเทศไทย เราต้องพยายามสอนประชาชนเพื่อให้เขาเกิดความสำนึกทางการเมือง ครั้นมาถึงยุคประชาธิปไตยอันแท้จริง โดยที่เขาจะได้ไม่หลงผิด เพราะการถูกชักนำของพวกปลุกระดม ซึ่งผันหวนถึงพระศรีอารย์ ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราต้องสอนประชาชนให้เข้าใจถึงวิธีการออกเสียงเลือกตั้ง และจะเลือกผู้แทนที่มีจิตใจดีใจดีไม่ผลประโยชน์ของส่วนรวมได้อย่างไร" (๒๐)

และหลักฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เมื่อคราวที่พระองค์เสด็จไปศึกษาพระเนตร ณ สหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ New York Time มีความตอนหนึ่งว่า

"เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลชั้นใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มตั้งแต่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก่อน ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสิทธิบ้เสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่ประชาชน ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองรัฐสภาก่อนที่จะมีโอกาสรียนรู้และมีประสบการณ์

(๒๐) พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชบัญญัติเรื่อง "Democracy in Siam" กองจดหมายเหตุแห่งชาติ

อย่างก็เกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น" (๒๑)

จากนี้ไม่ทราบเป็นที่มาเสียดยาวว่า ได้เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ราชพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิภาวดีรังสิต (๒๒) จึงยังมีได้ประกาศใช้ เป็นกฎหมายแต่ประการใด หลังจากทีคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๓ แห่ง กับโดยยกฐานะท้องถิ่นอื่นๆ อีก ๑๑ แห่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น ๔๔ แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล (๒๓) และได้มีการแก้ไขถึงปัจจุบันนี้อีกหลายครั้ง

จากประวัติความเป็นมาของเทศบาลนับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา จนถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้มีการจัดตั้งเป็นเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ก็จะพบว่า การเทศบาลของไทย มีลักษณะเด่นๆ คือ การเมืองในระดับประเทศมีการผันแปรอย่างไม่จบสิ้น เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการเมืองในระดับท้องถิ่นก็แกว่งไกวไปตามกระแสแห่งความแปรปรวน

(๒๑) สนิธิ เคนยานนท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย, หน้าเดียวกัน

"Suffrage for Siam in Planned by King to test Democracy"

The New York Time, 28 April 1931, p.16

(๒๒) เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔

(๒๓) ขำภิญญ์ ยุกบุญรัตน์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของกฎหมายไทย พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ขำบุญรัตน์, พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๓, หน้า ๒๕ - ๓๗

ทางการ เมืองไปด้วย สุดแต่ใครจะมาเป็นผู้นำ และมีความคิดเห็นเกี่ยวกับเทศบาลในรูปแบบใด  
อย่างไร แมกรทั้งในปัจจุบันการ เทศบาลของไทยก็ยังอยู่ในลักษณะสภาผู้มา คอณา อยู่อย่าง  
สุบ (๒๔)  
ที่แลวมา

### โครงสร้างของเทศบาลไทย

ดังโลกความมาขางตแลวมา การจักระเนียบบริหารในรูปแบบเทศบาลได้มีขึ้น  
ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ.๒๔๗๕) โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบ  
เทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ และได้เริ่มจัดตั้งเมื่อ พ.ศ.๒๔๗๘ ขึ้นแรกโดยฐานะสุขาภิบาลซึ่งมีมา  
ตั้งแต่รัชกาลที่ ๕ ขึ้นเป็นเทศบาล แล้วจึงจัดให้ขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ เทาที่เห็นสมควร เป็น  
แห่งๆ ไป และต่อมาก็ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๑ พ.ศ.๒๔๘๖ และ  
จนถึงปี พ.ศ.๒๔๘๖ ซึ่งได้ใช้เป็นหลักมาจนถึงทุกวันนี้ และได้แบ่งองค์ประกอบของเทศบาล  
ออกเป็น ๒ ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี (๒๕)

๑. สภาเทศบาล ในชั้นเดิมพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้กำหนดให้สภา  
เทศบาลประกอบด้วยสมาชิก รวม ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับ  
การเลือกตั้งมาจากราษฎรโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ ๒ เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยให้สมาชิกแต่ละประเภทที่กล่าวนี้ มีจำนวน  
ประเภทละครึ่งหนึ่งเท่าๆ กัน ประกอบกันขึ้นเป็นสภาเทศบาลในระดับต่างๆ ตามจำนวน  
ดังกล่าวนี้ คือ

(๒๔) คึกฤทธิ ปราโบช, เทศบาลในสายตาประชาชน, ปาฐกถาของคึกฤทธิ, พระนคร  
สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๐๗, หน้า ๓๔๐ - ๓๔๑

(๒๕) พระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๑๔

๑. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด ๑๒ คน
๒. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด ๑๘ คน (๒๖)
๓. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด ๒๔ คน

ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวนี้ใหม่ โดยยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาล ประเภทที่ ๒ ที่ได้รับการแต่งตั้งนี้เสีย คงให้แต่สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพียงประเภทเดียว เท่านั้น (๒๗) สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี (๒๘)

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน ๕๐ วัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ และเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก (๒๙)

การกำหนดสมัยประชุมของสภาเทศบาลในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสภาสามัญสองสมัย หรือหลายสมัย แล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน ๔ สมัย ซึ่งตามปกติสมัยประชุมสามัญหนึ่งนั้น มีกำหนดไม่เกิน ๑๕ วัน แต่ถ้ายาวเวลาออกไปอีก

(๒๖) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๘, ๕๒ และ ๕๔

(๒๗) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๕๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๕, มาตรา ๕

(๒๘) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๕๖, มาตรา ๑๖

(๒๙) เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๐, ๒๑ และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.๒๕๕๖ ข้อ ๑๐

จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตามพหุบัญญัติมีข้อกำหนดว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาประชุมได้ แต่ในอำนาจปิดประชุมก่อนกำหนดเวลาของสมัยประชุม นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อประธานสภา นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เห็นว่า เป็นการจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล อาจขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทั้งนี้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดได้ไม่เกิน ๑๕ วัน แต่อาจขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกเช่นกัน และในการประชุมสภาเทศบาลทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม (๓๐)

การประชุมสภาเทศบาล นอกจากสมาชิกสภาจะมีสิทธิอภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับงานของเทศบาลที่ไม่ขัดกับกฎหมายหรือการ เมืองแห่งรัฐแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลยังมีสิทธิที่จะตั้งกรรมการคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในขอความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ อีกด้วย นอกจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า ๑ ใน ๓ ที่อยู่ในตำแหน่งยังมีสิทธิที่จะรวบรวมยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ไม่ต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่รอบคอบ อำนวยา จหน้าหรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้รับคำร้องให้พิจารณาว่าจะสมควร เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้ เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใด ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการ

(๓๐) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๔, ๒๖ และ ๒๗



จังหวัดแล้วแต่กรณีปฏิบัติไปตามมติเป็น การประชุมในคณะที่จะกล่าวไว้ เป็นการประชุมลับ โดยให้ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นประธานการลงมติวินิจฉัยขอ ปรีกษาในการประชุมมิใช่กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ (๓๑)

อำนาจหน้าที่สำคัญของสภา เทศบาลก็ได้แก่อำนาจในการตรา เทศบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งไว้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาลหรือปฏิบัติ การให้ เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะ เห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภา มาก ในการวางนโยบายและการ ควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภา เทศบาล ในกรณีนี้คือการพิจารณาตรา เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่ง เสนอโดยคณะ เทศมนตรี ในการพิจารณาร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี นับว่าสภาได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดใน การ บริหารและควบคุมคณะเทศมนตรี เพราะร่าง เทศบัญญัติฉบับนี้ย่อมจะบรรจุแผนงานทั้งหมด ที่จะดำเนินการตลอดปีไว้ การที่ต้องให้ฝ่ายบริหาร เสนอร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อ สภา เทศบาล ก็เพราะสภา เทศบาล เป็นตัวแทนของราษฎรทั้งหมดในเขตเทศบาล หากสภา เทศบาลรับหลักการในร่าง เทศบัญญัติฉบับนั้น ก็หมายความว่าราษฎรทั้งหมดในเขตเทศบาล ทั้งหมด เห็น ด้วยกับแผนงานของคณะเทศมนตรี และกล่าวไว้ว่าตรงกับความต้องการของ ประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ หากสภา เทศบาลไม่รับหลักการในเทศบัญญัติฉบับนั้น ก็แสดงว่า แผนงานที่ เสนอมาฉบับนี้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า คณะเทศมนตรีอาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งไปเพราะไม่มีเสียงสนับสนุนจากสภา เทศบาล ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้อง เห็นรอบคอบเกี่ยวกับสภา เทศบาล ในคดีดังกล่าว (๓๒)

(๓๑) เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๔

(๓๒) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๓

“ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองตนเอง ด้วยการให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล เพราะถือว่า สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในเขตเทศบาลนั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เป็นการลอกเลียนรูปแบบการปกครองในระดับชาติมา เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง แต่ตามข้อเท็จจริงแล้ว การที่จะให้เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยนั้น กลับเป็นโรงเรียนที่ฝึกแต่ตัวอย่างไม่ดี เช่น การอภิปรายการประชุมการตั้งงบประมาณการลงมติต่างๆ และที่ร้ายที่สุดก็คือฝ่ายหนึ่งคอยล้มอีกฝ่ายหนึ่งอยู่เรื่อยๆ ล้มก็ไปโหวตล้มเพื่ออุดมคติหรืออุดมการณ์อะไร แต่คอมมิวนิสต์ต่างกันในช่วง พ.ศ. ๒๔๗๖ - ๒๔๘๐ ซึ่งรัฐบาลของวาทีก่อคอมมิวนิสต์ ต้องการให้เหมือนเมืองฝรั่ง ฝ่ายเทศบาลก็อดแอดใจไม่ได้ เดียวๆ ก็เปิดอภิปรายทั่วไปลงกันปรากฏว่า ผู้ยกมือล้มเขาทั้งหลายตั้งตัวได้ไปตามๆ กัน จังหวัดที่ดุด่าสำหรับการล้มก็คือตอนเสนาของงบประมาณประจำปี ฝ่ายค้านไม่เถียงไปคืออะไรทั้งนั้น แต่พอถึงจังหวัดยกมือกลับไม่ยกให้ เพราะมันดกมันที่จะไม่ยกมาตั้งแต่ในมุ้งแล้ว เหตุผลไม่ต้องมี คอยแต่จ้องยกมือหรือยกมือ

(๓๓)

ประจัญเดียว

เนื่องจากสภาเทศบาลจะประชุมกันในสมัยประชุมเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้งานของสภาดำเนินติดต่อกันไป กฎหมายจึงบัญญัติให้สภาเทศบาลนี้อำนาจเลือกสมาชิกในสภาเทศบาลเป็นกรรมการสามัญและบุคคลที่นับได้เป็นสมาชิกหรือสมาชิกเป็นกรรมการวิสามัญ ซึ่งเป็นหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนขอความมิใช่ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้ว รายงานต่อสภาและมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณา

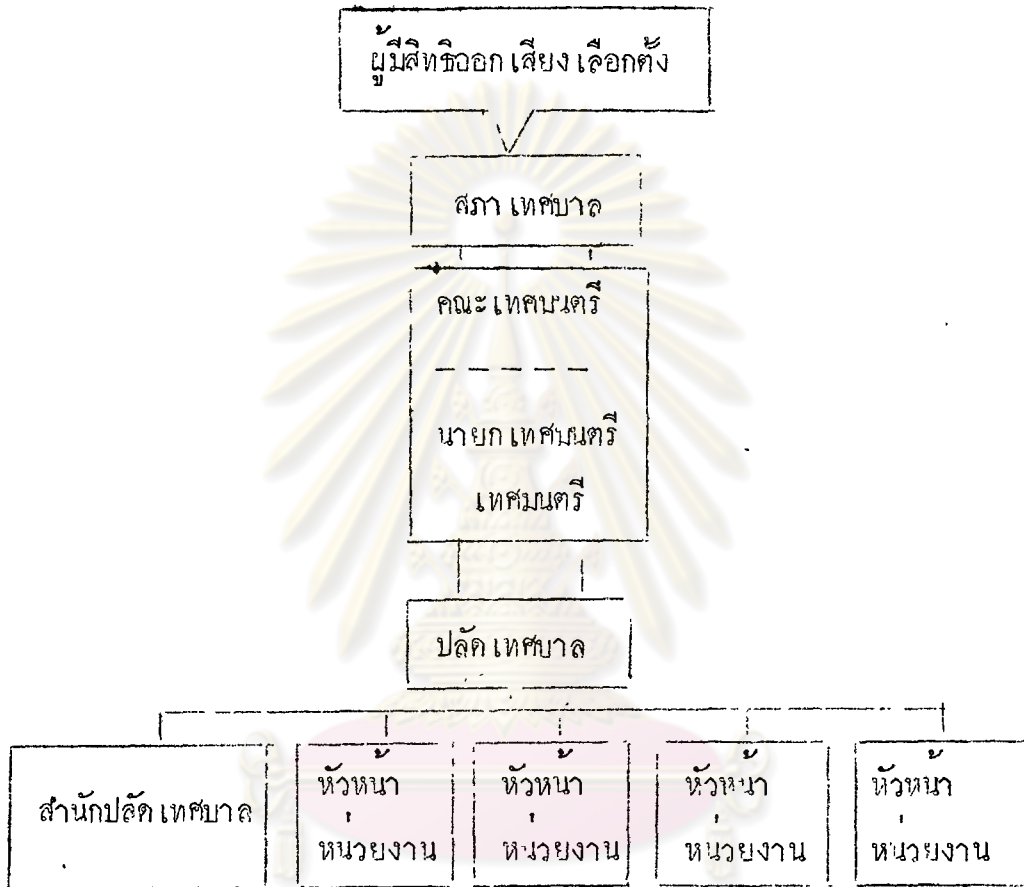
(๓๔)

อยู่ไม่ได้

(๓๓) ๗๘๐ วนัญติ อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, เอกสารประกอบความรู้สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘, สงขลา, หน้า ๘๕

(๓๔) เรื่องเดียวกัน, ภาควิชา ๓๒

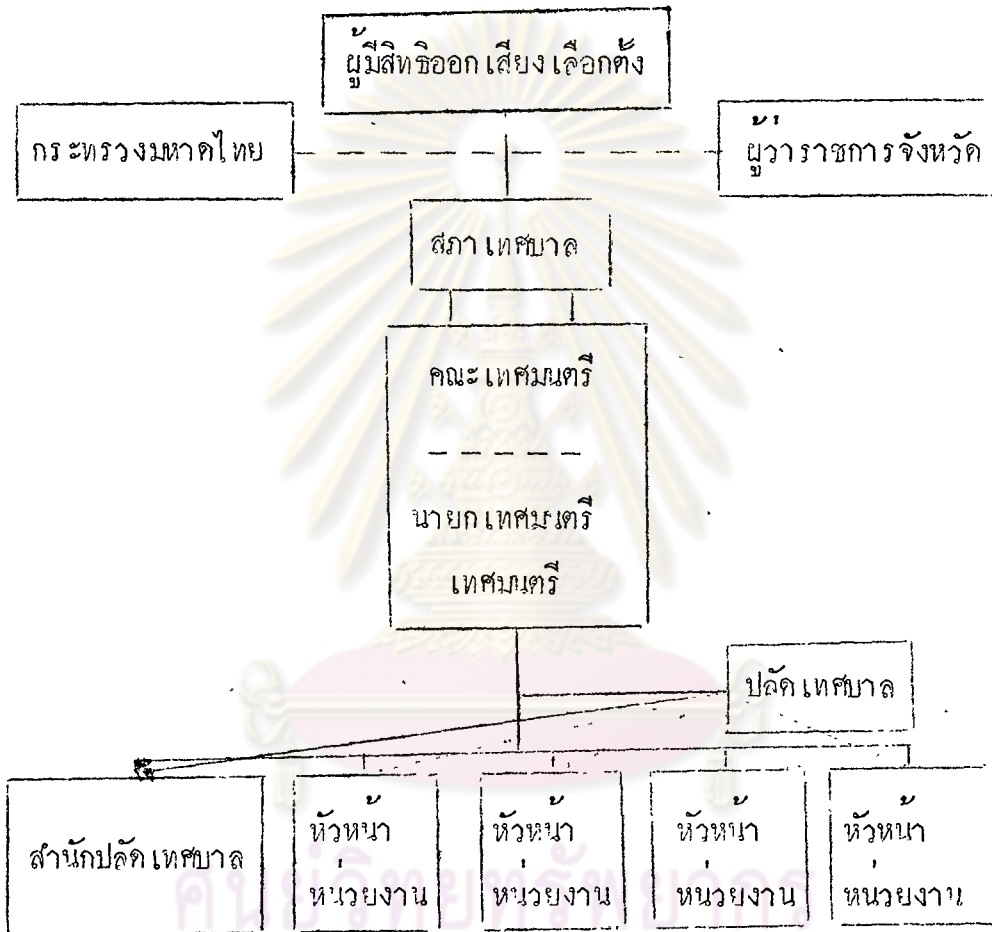
โครงสร้างของเทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ (๓๕)



(๓๕) ที่มาฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง



โครงสร้างของเทศบาลตามความเป็นจริง (๓๖)



(๓๖) ที่มา ฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

## ๒. คณะเทศมนตรี

ในการบริหารงานของเทศบาลนั้น อำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะเทศมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และเทศมนตรีอีก ๒ คน หรือ ๔ คน ตามฐานะของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง มีเทศมนตรี ๒ คน เทศบาลนครมีเทศมนตรี ๔ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล (๓๗)

คณะเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี และหากในกรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีตามที่คณะเทศมนตรีเสนอหรือเมื่อนายกเทศมนตรีจำต้องลาออกจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นแล้ว คณะเทศมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่งด้วย นอกจากนี้รัฐมตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่งก่อนจะครบวาระได้ (๓๘)

คณะเทศมนตรีนี้อำนาจควบคุมและมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลทั้งหมด โดยนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย เช่น การป้องกันสาธารณภัยต่างๆ เป็นผู้รักษากฎหมาย ซึ่งแจงบรมใช้ราษฎรได้ทราบถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเทศบัญญัติ การให้สวัสดิการต่างๆ และยังเป็นประธานในพิธีการต่างๆ ของเทศบาล นอกจากนี้ยังอาจได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้อีกด้วย (๓๙)

(๓๗) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖, เรื่องเดิม, มาตรา ๓๗

(๓๘) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๕ มาตรา ๓, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๔๓ ตอนที่ ๑๕๖ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๕

(๓๙) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ.๒๕๑๐ มาตรา ๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๔ ตอนที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๑๐

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีดังกล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า คณะเทศมนตรีบริหารงานด้วย ๒ ฐานะในขณะเดียวกัน กล่าวคือ ทำหน้าที่ทั้งในฐานะเป็นองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะ และทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางไปด้วยในขณะเดียวกัน หน้าที่อันนี้ถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของคณะเทศมนตรีก็คือหน้าที่ในการ เตรียมเสนอร่าง เทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาล และการควบคุมดูแลในการปฏิบัติงานของหน่วยต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เทศมนตรีแต่ละท่านก็ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมหน่วยงานต่างๆ อยู่แล้ว สำหรับการบริหารงานประจำให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล ซึ่งได้รับแต่งตั้งมาจากกระทรวงมหาดไทย (ก.ท.) เป็นทั้งผู้อยู่ใต้การควบคุมของคณะเทศมนตรี และผู้ให้คำแนะนำในการวางนโยบายแก่คณะเทศมนตรีด้วย

จะเห็นได้ว่าหน้าที่อันสำคัญของคณะเทศมนตรี ก็คือ เป็นผู้วางแผนดำเนินงาน และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น จึงเท่ากับคณะเทศมนตรีรับผิดชอบงานในด้านกรวาง "นโยบาย" นี้เอง เมื่อเทียบกับการบริหารงานของรัฐบาลแล้ว คณะเทศมนตรีก็ เวนเดียวกับคณะรัฐมนตรี ซึ่งบริหารราชการตามนโยบาย ส่วนงานประจำทั้งหมดย่อมอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงหรือปลัดเทศบาล ในกรณีรูปการปกครองเป็นหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่น (๕๐) อย่างไรก็ตามการบริหารงานของเทศบาลนั้นตกอยู่แก่สภาเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติที่สภาเทศบาลเป็นองค์การประมุขที่ปรึกษาการบริหารของเทศบาล ความรับผิดชอบจริงๆ อยู่ที่คณะเทศมนตรี ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมติที่สภาได้ประชุมตกลงไว้ และมติของสภาก็คือ เทศบัญญัตินั่นเอง

(๕๐) อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, อ้างแล้ว, หน้า ๕๖

นอกจากองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง ๒ ส่วน คือสภา เทศบาลและคณะเทศมนตรี  
แล้ว ยังมีอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ได้มีความสำคัญที่ยิ่งหย่อนไปกว่าองค์ประกอบทั้งสอง เลย ก็คือ  
พนักงาน ประจำสวนทองดิน ที่เรียกว่าพนักงานเทศบาล

### พนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ทองดินของ เทศบาลที่ปฏิบัติงานอัน เป็นภาระกิจ  
ประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของ  
ประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของ เทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการแก่ประชาชน  
ตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงาน ด้านการทะเบียน การสาธารณสุข การศึกษา การรักษา  
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่า เป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก  
ซึ่งจะต่างกับคณะเทศมนตรีที่ว่าคณะเทศมนตรีรับผิดชอบและ ภาระกิจในลักษณะของการ  
"ทำอะไร" ส่วนการ "ทำอย่างไร" ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาล  
เป็นผู้รับผิดชอบ (๔๑)

จะเห็นว่า แต่ละหน่วยจะมีบทบาทและภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป  
ความสัมพันธ์ของแต่ละหน่วยก็จะมี ความใกล้ชิดกันมาก จนก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันบ้าง  
ในบางกรณี แต่จะกล่าวรายละเอียดถึงความสัมพันธ์ ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภา เทศบาล  
ในบทต่อไปเท่านั้น.

(๔๑) ยงยุทธ วิชัยดิษฐ์ "เทศบาลยุค Win You" นิตยสารทองดิน ปีที่ ๑๖ เล่มที่ ๑๒  
(ธันวาคม ๒๕๑๔) หน้า ๕๐