



ลักษณะการบริหารงานท้องถิ่นและลักษณะการบริหารงานเขตเทศบาลปัจจุบันโดยย่อ

ลักษณะการบริหารงานท้องถิ่น

ในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศต่าง ๆ ถือหลักการปกครองอยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) และหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือหลักของการกระจายอำนาจปกครอง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันสอนให้ประชาชนได้เข้าใจถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าเปรียบเทียบเสมือนเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ว่าได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงนำเอาระบอบการปกครองท้องถิ่นมาใช้

แต่เดิมมาประเทศไทยถือหลักการปกครองรวมอำนาจปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง เพราะระบอบการปกครองในสมัยก่อนเป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ก่อนมาสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการใช้หลักการแบ่งอำนาจปกครอง และพยายามที่จะกระจายอำนาจปกครองอยู่บ้างจะเห็นได้ว่า ได้มีแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยระบอบกึ่งศักดินาให้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้น รูปสุขาภิบาลแห่งแรกที่ทรงจัดตั้งขึ้นก็คือสุขาภิบาลนครกรุงเทพฯ (ร.ศ. 116) และต่อมาคือสุขาภิบาลท่าฉลอม(ร.ศ. 124) สุขาภิบาลกวางหัวเมือง (ร.ศ. 127) เป็นต้น แต่พอหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้หลักการปกครอง 3 หลักโดยการนำไปใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการ คือ

1. หลักการรวมอำนาจปกครองนำไปใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง
2. หลักการแบ่งอำนาจปกครองนำไปใช้ ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วน

ภูมิภาค

3. หลักการกระจายอำนาจปกครองนำไปใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่น

1. การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึงความถึงราชการ หรือบริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครอง ให้ความสำคัญในการจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในส่วนรวมทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ เช่นการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบริหารการคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจ การรักษากฎหมาย การส่งเสริมการศึกษา การขึ้นศาลอาญา การส่งเสริมการสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น ราชการบริหารส่วนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการวางนโยบายและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมการปฏิบัติราชการทั่วราชอาณาจักร¹

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทย มีจรรยาบรรณประกาศต่อปะปวิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 5 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ใจความออก เป็นดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง
3. ทบวง เมืองตั้งกักหรือ ไม่ตั้ง กัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งตั้ง กัดหรือ ไม่ตั้ง กัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึงความถึงราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งไว้แบ่งแยกออกไปค้ำ ในการจัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง²

¹ ประกาศต่อปะปวิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 89 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 145 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515, ข้อ 3. และโปรดดูรายละเอียด: ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, รายงานการประชมในทางวิชาการครั้งที่ 3, (พ.ศ. 2514) การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเล่ม 5 (กรุงเทพฯ : ประชาชนการพิมพ์, 2516), หน้า 467.

² ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 467.

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย อธิการบดีประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 210 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 47 ได้ยกออกเป็นอย่างนี้

1. จังหวัด

2. อำเภอ

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการที่มีความสำคัญต่อพัฒนา
การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเปรียบเสมือนเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย เพราะเป็นราชการบางอวัยวะที่รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนอง
ความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้น
มาทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนี้โดยมีงบประมาณของตนเอง และมี
อิสระในการบริหารงานของตนเอง¹

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ถ้าพิจารณากัน
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 210 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 64, 65 แล้วได้จัดระเบียบ
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การ
บริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
ข้อ 1 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเห็นสมควร
จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเสีย ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงถูกยกเลิกไป

ฉะนั้น รูปการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีเพียง 3 รูปคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2499 เทศบาลซึ่งจัดตั้งตาม
ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และสุขาภิบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล
พ.ศ. 2495

4. กรุงเทพมหานคร นอกจากหนึ่งมีรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษคือกรุงเทพมหานคร
ซึ่งมีลักษณะต่างจากรูปการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นคือ กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan
Administration)

¹ รุ่งสา วุฒิสภาสาร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 476.

ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 โดยกฎหมายฉบับนี้เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 เป็นต้นไป

4.1 ประวัติความเป็นมาของการปกครองกรุงเทพมหานคร หลังจากคณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี"¹ โดยกำหนดมีฐานะเป็นจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ที่เขตท้องที่ตามที่ตั้งจังหวัดพระนครและธนบุรีมีอยู่ในวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 นี้¹ และได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า "เทศบาลนครหลวง" เทศบาลนครหลวงมีเขตท้องที่ที่เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีมีอยู่ในวันประกาศใช้บังคับประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ และให้พิจารณาราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี นครหลวงกรุงเทพธนบุรี โดยตำแหน่งในขณะเดียวกัน² การรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน และรวมเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี เป็นเทศบาลเดียวกันตามประกาศคณะปฏิวัติถึงกล่าวข้างต้น เป็นผลเพียงการปรับปรุงเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการ และความสะดวกของประชาชน และเป็นการจัดรูปการปกครองเทศบาลนครหลวง โดยเฉพาะเขตที่เขตการปรับปรุงในแง่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะเทศบาลนครหลวงยังคงคงอยู่ภายใต้ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งใช้กับเทศบาลทั่วประเทศเป็นผล เพียงปฏิรูปเทศบาลภายในนครหลวง กรุงเทพมหานคร ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดย

ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญอันเป็นที่มาของ "กรุงเทพมหานคร" เพราะกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายหลักที่ได้กำหนด

¹ ภายหลังยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 66 ตอนที่ 144 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514.

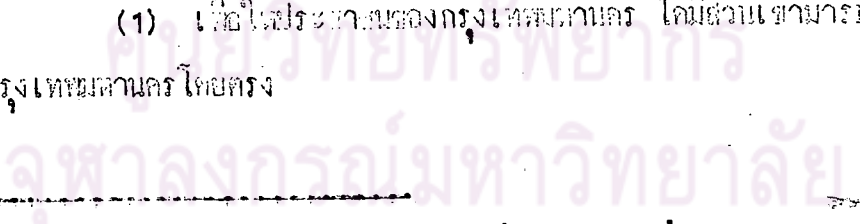
² ภายหลังยกเลิก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 66 ตอนที่ 144 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2514.

รูปการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยกล่าวถึงฐานะการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ การแบ่งส่วนราชการภายในราชการส่วนท้องถิ่น โดยบุคคลและทรัพย์สิน จากหน่วยการปกครองเดิม ตลอดจนกล่าวถึงวิธีดำเนินการในระบอบระเทศที่ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร กล่าวโดยสรุปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2510 ซึ่งได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 กรกฎาคม 2510 โดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนใหม่โดยเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" โดยรวมเอาเทศบาลนครหลวง องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหน่วยราชการส่วนภูมิภาคในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครไว้ด้วยกันให้อยู่ภายใต้การบริหารของกรุงเทพมหานคร และได้เปลี่ยนชื่อ "นครหลวงกรุงเทพมหานคร" มาเป็น "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นจังหวัด แต่เป็นจังหวัดพิเศษ กรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้การดำเนินงานของ "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" และสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมืองได้รับการแต่งตั้ง จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย¹ ทอภยาภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ขึ้น เพื่อให้เป็นหลักในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516

4.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร วิจารณ์ความเหมาะสมในการ

ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ มีใจความว่า² "เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องมาจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2510 มีข้อความอันควรแก้ไข

- (1) เพื่อให้ประธานของกรุงเทพมหานคร ได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยตรง



¹ ฎราชบัญญัติประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 89 ฉบับพิเศษ ตอนที่ 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

² ฎราชบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2510, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 42 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2510.

(2) เพื่อให้มีรูปประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน ของกรุงเทพมหานคร ใดคั้งขึ้น

(3) เพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป"

4.3 การจัดตั้งและหน้าที่ หรือมอบเขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร - อาณาเขตของกรุงเทพมหานครนั้น ให้มีอาณาเขตท้องที่การปกครองตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้

ให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานคร ออกเป็นเขต และแขวง ตามลำดับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพื้นที่กรุงเทพมหานคร ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

4.4 การจัดรูปองค์กร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นทบวงการเมือง "เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง"² กล่าวคือ กฎหมายให้จัดระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบครึ่ง เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีสภาพเป็นนครหลวงแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ให้องค์การของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร³

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีก 4 คนเป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย⁴ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.
2 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6.
3 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.
4 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะคงมีคุณสมบัติตามที่ทางราชการกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคณะ และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าการออกเสียงของคณะเลือกตั้งเป็นคณะด้วย ผลของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹

สำหรับผู้มีสิทธิสมัครเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น มีลักษณะใกล้เคียงกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งตามวาระคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพ้นจากตำแหน่งได้โดยครบวาระหรือลาออก หรือโดยประชาชนออกเสียงในประชามติให้ถอดถอน หรือรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีดึงให้ออกจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลาออก หรือพ้นจากตำแหน่งเป็นกรณีเดียวให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าดำรงตำแหน่งแทนตามระยะเวลาที่เหลือ ถ้าในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้ดำเนินการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน³

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องไม่ดำรงตำแหน่ง หรือหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร หรือบริษัทในกรุงเทพมหานคร หรือรับตำแหน่งบริหารท้องถิ่นอื่น หรือรับจ้างส่วนตัวของเงิน เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- 1 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.
- 2 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 25, 26.
- 3 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27.
- 4 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้¹

- (1) รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่งอำนวยการดูแลเกี่ยวกับราชการ กรุงเทพมหานคร ตามมติของมติแห่งกฎหมาย
- (3) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในตำแหน่งที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- (4) บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบหมาย
- (5) วางระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การคลัง การพัสดุ การจ้าง และอื่น ๆ ทั้งนี้ภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 251๖
- (6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
- (8) อำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 21๐ ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วยสภาวิมล และกฎหมายอื่น ๆ มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ประธานกรรมการสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล และตามที่ โดยอนุโลมทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 251๖ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

4.5 สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1๐๐,๐๐๐ คน ต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน เสนอของหนึ่งแสนคน

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19, 20.

ถ้าถึงห้าปีหรือต่ำกว่านั้น ให้นับเป็นหนึ่งแสนคน¹ อาวุธของสภากรุงเทพมหานครมีกำหนดคราวละ 4 ปี² นับแต่วันเลือกตั้ง และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง³ แต่ในปัจจุบันนี้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีก่อไร้อำนาจหลายมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2520 ได้ยุบสภากรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและจากตำแหน่ง พร้อมกับให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลง โดยได้มีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทน ทั้งนี้ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่ง 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิก สภากรุงเทพมหานครจึงมาจากการแต่งตั้งแทนการเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

4.6 การแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 ให้จัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ดังนี้⁴

- (1) สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- (2) สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร
- (3) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- (4) สำนักหรือส่วนราชการที่เริ่มก่อตั้งอย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าสำนัก
- (5) เขต

การแต่งตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยุบส่วนราชการ การแบ่งหน่วยงานภายในส่วนราชการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

4.7 การบริหารงานกรุงเทพมหานคร ในการบริหารงานกรุงเทพมหานคร นั้นนอกจากจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำของกรุงเทพมหานคร มีฐานะ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 41.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 42.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

เป็น "ข้าราชการกรุงเทพมหานคร" ตำแหน่งข้าราชการประจำสูงที่สุดของกรุงเทพมหานคร คือปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับนิยมนอบความคุ้มครองราชการประจำของ กรุงเทพมหานคร ให้เว้นไปตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร กำกับ เรงรัด ต่อกฎหมายการ ปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกรุงเทพมหานคร รวมถึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และ ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รองจากผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร โดยมีรองปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วย¹

เนื่องจาก ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะทำการศึกษารายละเอียดเฉพาะรูปแบบ รุปเดียว ฉะนั้นผู้วิจัยขอกล่าวแต่เรื่องเกี่ยวกับเทศบาลเท่านั้น

ลักษณะและรูปแบบการบริหารงานเทศบาลในปัจจุบัน

1. ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของเทศบาล เทศบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 110 เทศบาล แบ่งเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 34 แห่ง² เทศบาลมีวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาดังต่อไปนี้

หลังจากคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ รัฐบาลโดยคำแนะนำยินยอมของรัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และตราพระราชบัญญัติวิธีระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ออกบังคับใช้ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เริ่มนการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเพื่อกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

² ที่มา : แผนวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, (เอกสารโรเนียวทางราชการ 2519).

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ที่ประกาศใช้ตั้งแต่บัดนั้น มิได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในท้องที่หนึ่งใดทั้งสิ้น เริ่มมาเริ่มจัดตั้งเทศบาลขึ้นก็ในราวปี พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล 2476 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอีกหลายครั้ง ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2496 ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบันนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกถึง ๘ ครั้ง โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเมื่อ พ.ศ. 2519

2. วัตถุประสงค์การจัดตั้งเทศบาล ของโดยส่วนรวมแล้วสรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาล วัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจส่วนกลาง ไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง เว้นผู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่จากรัฐบาลกลาง วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เทศบาลทุกยุคทุกสมัยมีถึงแก่เทศบาลยุคแรก ๆ จนถึงเทศบาลยุคปัจจุบัน ก็มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน

3. การจัดตั้งและหน้าที่หรือขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล

การจัดตั้ง ท้องถิ่นใดที่ยกฐานะขึ้นมาเป็น เทศบาลนั้น มีลักษณะที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยกำหนดว่า ท้องถิ่นที่จะยกฐานะขึ้นมาเป็นเทศบาลหมายถึงเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ต้องมีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้¹

- (1) เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญพอสมควร
- (2) เป็นท้องถิ่นที่มีประชาชนอยู่หนาแน่นพอสมควร
- (3) เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรมีรายได้สูงพอสมควร

หลักเกณฑ์การจัดตั้ง นอกจากนั้นยัง ได้มีการกำหนดถึงลักษณะของท้องถิ่น ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลแต่ละประเภทดังนี้

¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, ตอนที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 9, 10, 11.

เทศมณฑล ในกฎหมายเทศมณฑลไม่ได้กำหนดไว้และจะสรุปลักษณะสำคัญคือใน
ท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุด และท้องถิ่นที่มีรายได้เพียงพอจะปฏิบัติงานอื่นใน
อำนาจหน้าที่ของตน

เทศมณฑลเมือง ตามพระราชบัญญัติเทศมณฑล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดลักษณะท้องถิ่นที่จะ
มีฐานะเป็นเทศมณฑลเมืองต้องมีลักษณะดังนี้ คือ¹

- (1) โคนของท้องถิ่นเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด
- (2) ท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และความหนาแน่นของ
พลเมืองต่อ ไม่น่ากว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร และ
- (3) ท้องถิ่นที่มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องตามกฎหมายกำหนดไว้

เทศมณฑลกร ตามพระราชบัญญัติเทศมณฑล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดลักษณะท้องถิ่นที่มี
มีลักษณะดังต่อไปนี้ซึ่งมีฐานะเป็นเทศมณฑลกร คือ²

- (1) เป็นท้องถิ่นที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- (2) มีราษฎรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยแล้ว ไม่น่ากว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร
และ
- (3) มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมาย

การยกฐานะ ถ้าท้องถิ่นใดมีลักษณะตามที่กล่าวถึงว่าเป็นการยกฐานะขึ้นเป็นเทศมณฑลได้
โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีมหาดไทยจะเป็นผู้
พิจารณาว่าเป็นการยกฐานะขึ้นเป็นเทศมณฑลด้วยดีแล้ว

ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ เทศมณฑลมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะในเขต
เทศมณฑลและประเทศเพื่อนบ้าน ยกเว้นเทศมณฑลอาจทำการเขตและทำร่วมกับบุคคลอื่นได้ทั้งนี้
โดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเทศมณฑลอาจมีอำนาจปฏิบัติงานในเขต
ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศมณฑลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการขึ้น เรียกว่า สภากร

¹ พระราชบัญญัติเทศมณฑล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 70 ตอนที่ 14
ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 10.
² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

มีสภาพเป็นหน่วยงาน เมืองและวิเทศกรรมกาบริหารประกอบด้วย ยูเนสโกของเทศบาลที่เกี่ยวเนื่อง
อยู่ด้วย ทั้งมีนโยบายและวิธีการที่ถูกต้องทั้งนี้

4. การจัดการองค์การ เทศบาลมีการจัดองค์การเหมือนเทศบาลทั่วประเทศ คือ
มีสภาเทศบาลกึ่งคณะเทศมนตรี⁴²

4.1 สภาเทศบาล มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล สภาเทศบาลประกอบด้วย
สมาชิก ซึ่งรายชื่อในเขตเทศบาลนั้น เลือกตั้งขึ้นมากตามจำนวนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด
การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดไว้ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี³
จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลแตกต่างกันตามฐานะของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้กำหนดให้สมาชิกเทศบาลระดับเทศบาลนครมีจำนวน 24 คน
ระดับเทศบาลเมืองมีจำนวน 16 คน ระดับเทศบาลตำบลมีจำนวน 12 คน⁴

ต่อมา ได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 21 ลงวันที่ 12 ตุลาคม
2519⁵ เรื่องให้กรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด โดยมีใจความสรุปได้
ว่า เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระยังไม่
ถึงจะมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้น และให้ถือว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดหรือจำนวนสมาชิก
สภาเทศบาลเท่าที่เหลืออยู่เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาลแล้วแต่กรณี
คำสั่งดังกล่าวนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2519 เป็นต้นไป

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยสรุปดังนี้ คือ

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เทศบัญญัติของบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับ
ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57, 58
2 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.
3 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.
4 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16, 49, 52, 55.
5 คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 21 ลงวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2519,
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53 ตอนที่ 127 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2519.

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร (คณะเทศมนตรี) ให้บริหารงานให้เป็นที่
 ความพึงพอใจแก่ประชาชน และแนวนโยบายที่กำหนดไว้ โดยสามารถศึกษาเทศบาลที่มีสิทธิตั้งกระฎุมภ์
 นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี มีสิทธิในการเปิดอภิปราย ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติ
 เทศบาล คณะเทศมนตรีผลของการเปิดอภิปรายไม่ว่างใจ มีผลทำให้คณะเทศมนตรี หรือ
 เทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้โดยความเห็นชอบครั้งสุดท้ายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเทศมนตรี

4.2 คณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรี มีฐานะเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล
 ทำหน้าที่ส่วนใหญ่บริหารงานของเทศบาล ภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีเป็น
 บุคคลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลคณะ
 เทศมนตรีประกอบด้วย นายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรีอื่นอีก 2 คน สำหรับเทศบาลตำบลและ
 เทศบาลเมือง ส่วนเทศบาลนคร มีเทศมนตรี 4 คน¹

อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้คือ

1. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมี
 นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

2. อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ ทั้งนี้อยู่ในดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการ
 การกระทรวงมหาดไทย โดยประการในราชกิจจานุเบกษาว่า เห็นควรให้นายกเทศมนตรี หรือ
 เทศมนตรีคนใดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

5. อำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่ละประเภทไม่เหมือนกัน ทั้งสัมพันธ์
 กับจำนวนพลเมืองและรายได้ของแต่ละประเภท ทั้งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทตาม
 กฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ

(1) หน้าที่ที่กองทำตามกฎหมาย

(2) หน้าที่ที่อาจทำได้

¹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 70 ตอนที่ 14
 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 45, 52, 55.

หน้าที่ที่กองท่า กฎหมายที่เกี่ยวกับเทศบาลทุกประเภทของปฎิบัติที่จัดทำจะละเว้นเสียมิได้ ถ้าไม่ทำ ถือว่าจะละเลยปฎิบัติหน้าที่ ส่วนหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำได้นั้น กฎหมายมิได้บังคับให้ เทศบาลทำเทศบาลอาจจะทำได้ ไม่ทำก็ได้ ทั้งนี้สุดแล้วแต่กำลังเงินและกำลังความสามารถของเทศบาล

หน้าที่ที่เทศบาลต้องปฎิบัติจัดทำ และหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำได้ มีดังนี้

1. เทศบาลกำหนด

1.1 หน้าที่ที่เทศบาลกำหนดต้องจัดทำในเขตเทศบาล มีดังนี้¹

1.1.1 รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

1.1.2 ให้อ่างและบำรุงทางบกและทางน้ำ

1.1.3 รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

1.1.4 ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

1.1.5 ให้อำนาจและใช้ในการห้ามเลี้ยง

1.1.6 ให้อำนาจการเฝ้าระวังการเฝ้าระวัง

1.1.7 หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมาย บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

1.2 หน้าที่ที่เทศบาลกำหนด อาจจัดทำได้ในเขตเทศบาล มีดังนี้²

1.2.1 ให้น้ำประปาหรือการประปา

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50, ประกอบกับข้อความในข้อ 1.1.7 ข้อความว่า "หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย" แก้ไขเพิ่มเติมโดย ข้อ 2 แห่งประกาศคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 190 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515).

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51, ข้อความในข้อ 1.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 (ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 หน้า 266 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2511).

- 1.2.2 ให้มีโรงเก็บสัตว์
- 1.2.3 ให้มีตลาดค้าขายเนื้อและอาหาร
- 1.2.4 ให้มีผู้สอยและระบายเสถียร
- 1.2.5 บำรุงและส่งเสริมการทำนาทอของราษฎร
- 1.2.6 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- 1.2.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 1.2.8 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- 1.2.9 เทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง

- 2.1 เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องจัดทำในเขตเทศบาล ดังนี้¹
 - 2.1.1 หน้าที่เทศบาลตามลوائحจัดทำตามกฎหมาย
 - 2.1.2 ให้มีท่าสะพานหรือการประปา
 - 2.1.3 ให้มีโรงเก็บสัตว์
 - 2.1.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
 - 2.1.5 ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - 2.1.6 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
 - 2.1.7 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 2.1.8 ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานอื่น ซึ่งท้องถิ่น

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53, ประกอบกับข้อความในข้อ 2.1.8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 91 ตอน 202 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2517).

- 2.2 หน้าที่พิเศษของเมืองอาจจัดทำได้ ในเขตเทศบาล มีดังนี้¹
- 2.2.1 ให้มีตลาดทำเทียมเรือและสำราญ
 - 2.2.2 ให้มีอุทยานและถ้ำเป็นสถานที่
 - 2.2.3 บำรุงและส่งเสริมการทำนาทอของราษฎร
 - 2.2.4 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - 2.2.5 ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 - 2.2.6 ให้มีการสาธารณสุข
 - 2.2.7 จัดทำกิจการวิ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - 2.2.8 จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 - 2.2.9 ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 - 2.2.10 ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 - 2.2.11 บำรุงโรงเรียนเด็อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 - 2.2.12 เทศพาณิชย์

3. เทศบาลนคร

- 3.1 เทศบาลนคร มีหน้าที่ของจัดทำในเขตเทศบาล ดังนี้²
- 3.1.1 หน้าที่พิเศษของเมืองจัดทำตามกฎหมาย
 - 3.1.2 ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา 2.2.11 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 46 ฉบับที่ 21 พฤษภาคม 2511).

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 56.

3.1. 3 กิจกรรมข้างต้น ซึ่งจำเป็น 3 กิจกรรมที่ผู้

3.2. หน้าที่ที่เทศบาลนครอาจจัดทำได้ ในเขตเทศบาลเมือง ปีถึงนี้¹

เทศบาลนครอาจจัดทำกิจกรรมอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง
อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายเทศบาลอาจจะปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเทศบาลและทำร่วมกับ
เอกชนได้โดยมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายดังนี้²

(1) กรณีทำกิจกรรมนอกเขตเทศบาล ต้องเข้าลักษณะที่ว่า การนั้นจำเป็นต่อ
ทำและเป็นหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการในเขตเทศบาลของตน ทั้งนี้
โดยได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งหนึ่ง
ที่เกี่ยวข้องและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) กรณีทำกิจการร่วมกับเอกชนโดยก่อตั้งบริษัทกับเอกชน หรือถือหุ้นกับเอกชน
ต้องเกินกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ และต้องได้รับอนุมัติในชั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สรุปแล้วหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภท สามารถแยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

- (1) หน้าที่เกี่ยวกับการอนามัยและสาธารณสุข
- (2) การป้องกันสาธารณภัย
- (3) การรักษาความสงบเรียบร้อยสองประชาชน
- (4) การศึกษาอบรมและวัฒนธรรม
- (5) การโยธาและการคมนาคม
- (6) การส่งเสริมอาชีพ
- (7) การสาธารณูปการและสาธารณูปโภค
- (8) กิจการสาธารณสมบัติ
- (9) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยกฎหมาย

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57 ทวิ, 57 ทริ (ความในมาตรา 57 ทวิ, 57 ทริ เปลี่ยน
แก้ไขโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม
ที่ 85 ตอนที่ 46 หน้า 266 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2511).

6. การบริหารงานเทศบาล

6.1 การบริหารงานทั่วไป กล่าวโดยทั่วไปมีคณะกรรมการเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติงานประจำของเทศบาลคือพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหลาย

การจัดแบ่งหน่วยงาน การจัดแบ่งหน่วยงานของเทศบาลออกเป็นหน่วยหรือส่วน ๆ นั้นขึ้นอยู่กับปริมาณงานของเทศบาลแต่ละประเภท เทศบาลใดเป็นเทศบาลใหญ่มีหน้าที่ที่กองกระทำมากก็จัดแบ่งหน่วยงานออกเป็นหลายหน่วย เทศบาลใดเล็กมีงานที่จะต้องทำน้อยก็แบ่งหน่วยงานโดยน้อยส่วนเท่าที่จำเป็น โดยสรุปจากที่กล่าวมาในเรื่องการบริหารงานทั่วไปของเทศบาลกล่าวได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริหารให้หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ เช่น นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัย สั่งการบริหารงานส่วนใหญ่ในรัฐสภา เรื่องนโยบาย โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย ส่วนงานประจำ ปลัดเทศบาลมีหน้าที่บริหารงานประจำ และมีผู้อำนวยการหน่วยงานต่าง ๆ คอยช่วยเหลือ

6.2 การบริหารงานบุคคล

องค์การบริหารงานบุคคล โดยสรุปแล้วองค์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลมีคณะกรรมการ 3 ระดับ ดังนี้

(1) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ท." ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการ ก.พ. และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ¹

¹ พระราชบัญญัติการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2515, ราชกิจจานุเบกษา ที่ 109 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 6 กันยายน 2515, นาดกรา 6.

ก.ท. มีอำนาจหน้าที่วางระเบียบที่ วางระเบียบแบบแผน กำหนดวิธีปฏิบัติงานเพื่อบริการ และควบคุมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานเทศบาล ให้เป็นแบบแผน ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และอำนาจ แต่งตั้งและอนุกรรมการวิสามัญ¹

(2) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ให้มีคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลประจำจังหวัด เริ่มกโดยยอว่า "อ.ก.ท. จังหวัด" โดยออกนามจังหวัดนี้ประกอบด้วย นายผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัดเป็นอนุกรรมการ และผู้ตรวจ การส่วนท้องถิ่นเป็นอนุกรรมการและเลขาธิการ

"อ.ก.ท. จังหวัด" มีหน้าที่ช่วยเหลือ ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นโดยไปตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล²

(3) คณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล ให้มีคณะกรรมการ พนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล เริ่มกโดยยอว่า "อ.ก.ท. เทศบาล" โดยออกนาม เทศบาลนี้ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรี ปลัดเทศบาล สมุหบดี และหัวหน้า ส่วนการบริหารภายใน ก.ท. กำหนดในเทศบาลนั้นเป็นอนุกรรมการ และให้แต่งตั้งอนุกรรมการ กนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลเป็นเลขาธิการ³

"อ.ก.ท. เทศบาล" มีหน้าที่ช่วย อ.ก.ท. จังหวัดและ ก.ท. ปฏิบัติการในเทศบาล นั้นให้ไปเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล⁴

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 7.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๘.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๙.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๙.

6.3. การบริหารงานคลัง นอกจากจ้จรัยเรื่องถนนแล้ว เงินนี้ว่าเป็นจ้จรัย
สำคัญที่สุดในการบริหารงานในองค้การ ไม่ว่าจะเป็องค้การของรัฐบาลของท้องถิ่นหรือของ
เอกชน การบริหารงานในองค้การจะค้าเป็นกลไปให้หรือไม่ หรือก้าเงินไปอย่างมีประสิทธิภาพ
แต่ไหนแต่ไร ก้าอยู่กับเงินเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ทุกองค้การจึงจ้าเป็นองค้ที่มีการบริหารงานเกี่ยวกับ
การใช้จ่ายเงิน รั้งจายเงิน หรือเรียกค้ก้อบบางหนึ่งว่าค้องมีการบริหารงานการคลังในทุกองค้การ

สำหรับเทศมณฑลนอกจากจะมีกฎหมายกำหนดโครงสร้างรูปแบบค้ณะการบริหารของ
เทศมณฑล โดยเฉพาะไว้ โดยตามพระราชบัญญัติเทศมณฑลฉบับที่ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖ ๖๖๖
บริหารงานคลังไว้แล้ว นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติราชโองการเทศมณฑล พ.ศ. 2497 กำหนดค้ถึงที่มา
แห่งรายได้อองเทศมณฑลไว้ค้ก้ฉบับหนึ่ง ทั้งนี้แสดงให้ เห็นถึงความสำคัญของการคลังเทศมณฑลเป็น
อย่างยิ่ง ซึ่งจะใ้ก้ถาวรรายละเอียค้ในบทต่อไป

สรุป

กล่าวโดยสรุปในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศไทย ๆ คือหลักการปกครอง
อยู่ 3 หลัก คือหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งหลักการแบ่งอำนาจ
ปกครองอาจถือได้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง
ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือหลักการกระจายอำนาจ
ปกครองประเทศไทย เริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้นเป็นรูปร่างมีกฎหมายประกาศใช้ก้หลังจาก
คณะราษฎรใ้ค้ทำการเปลี่ยนแปลง การปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาสิทธิราชเป็นการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศมณฑล
พ.ศ. 2476 และจัดตั้งเทศมณฑลขึ้นใหม่ พ.ศ. 2478 โดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีก้าเนินค้มาตั้งแต่สมัย
รัชกาลที่ 5 เป็นเทศมณฑลทั้งหมด หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด
องค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับเรื่อย ๆ ซึ่งองค้การที่จัดตั้งขึ้นนี้ มีฐานะเป็นองค้การท้องถิ่น ซึ่ง
ปัจจุบันมีรูปร่างองค้การท้องถิ่นอยู่เพียง 3 รูปร่างนั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศมณฑล สุขาภิบาล
โดยเฉพาะ เทศมณฑลถือได้ว่าเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่ามีก้การจ้จรัยแบบโครงสร้างการค้าเป็น
งานที่สมบูรณกว่าองค้การท้องถิ่นอีก 2 รูป นอกจากนั้นยังมีรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษคือ
กรุงเทศมหานครจัดตั้งขึ้น เป็นองค้การท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งก้วย

ในปัจจุบันมีจำนวนเทศบาลทั้งสิ้น 118 แห่ง แยกออกเป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 83 แห่ง เทศบาลตำบล 34 แห่ง การจัดรูปองค์กรของเทศบาลมีการจัดรูปไปแต่โดยทั้งหมดแล้วประเทศก็มีสภาเทศบาลกับคณะกรรมการสภาเทศบาล มีฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล คณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล เทศบาลแต่ละเทศบาลและประเภทไม่เหมือนกันทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและฐานะแห่งรายได้ของเทศบาลแต่ละประเภท แต่ขอสรุปได้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่อยู่ 2 ลักษณะ คือมีหน้าที่ของทำทางกฎหมายประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง หน้าที่ที่อาจทำได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าเทศบาลมีจัดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์เต็มมกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล แต่เทศบาลก็ยังประสบกับปัญหาทางการบริหารหลายประการ เช่น

ปัญหาที่ 1. ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาล ที่มีอยู่ตามกฎหมายเทศบาล ไม่สอดคล้องกับอำนาจและความรับผิดชอบที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน

ปัญหาที่ 2. ปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรี กับสมาชิกสภาเทศบาล หรือความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรี กับพนักงานเทศบาล

ปัญหาที่ 3. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการควบคุมจากรัฐบาลกลางที่มีต่อเทศบาล มีลักษณะควบคุมในทุก ๆ ด้านมากเกินไ้ ทำให้เทศบาลขาดความอิสระที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง เช่น รัฐบาลกลางหรือส่วนกลาง ได้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของเทศบาลอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ยังมีอำนาจกำหนดให้เทศบาลมีรายได้เท่าไรด้วย

ปัญหาที่ 4. ปัญหาเกี่ยวกับทางการคลังของเทศบาล โดยเทศบาลมีรายได้เพียงน้อยนิด ก่อให้เกิดเทศบาลมีรายได้น้อยไม่พอใช้รายจ่าย หรือไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ใดก็ตาม หรือบางแห่งอาจมีรายได้เพียงพอแก่การที่จะรักษาหน้าที่ที่อยู่ แต่ก็ไม่เพียงพอที่จะขยายงานพัฒนาเทศบาลให้เจริญก้าวหน้ากว่าเดิม เพื่อให้ได้สัดส่วนกับการขยายตัวของราษฎรและเทศบาลในอนาคต หรือไม่เพียงพอที่จะนำไปพัฒนาท้องถิ่น โดยคณะโครงการพัฒนาท้องถิ่น โครงการระยะยาวได้

ภาพที่ 3 และภาพที่ 4 เป็นอะไหล่เตรียมเหมือนลูกไม้ โดย อะไหล่เหล่านี้เกี่ยวกับการ
 กลึงของเหล็กมาลงในร่องรอยไม้ โดย ไม้เหล่านี้อยู่ในบริเวณเสาอาคารที่
 วิจัยครั้งนี้ ซึ่งในบทต่อไป จะได้อธิบายในรายละเอียด ถัดจากนี้ ภาพที่ 5 เกี่ยวกับการ
 ระบายน้ำ และภาพที่ 6 เกี่ยวกับการควบคุมทิศทางจากส่วนกลาง จะได้อธิบายไว้ในบทที่ 7



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย