

บทที่ ๑

บทนำ



กิจการที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของรัฐบาลในการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขซึ่งทุกชาติทุกสมัยจะต้องปฏิบัติจัดทำอยู่เป็นนิจนั้น ได้แก่งานด้าน "สาธารณสุข" เพราะงานในด้านนี้เป็นงานที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีการอยู่ดีกินดีในชีวิตประจำวัน อันได้แก่การป้องกันและบำบัดโรคภัยไข้เจ็บต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยที่ดี เพื่อให้มีอายุเป็นยาวยิ่ง ๆ ขึ้น

การบำบัดทุกข์และบำรุงสุขอันหมายถึงการป้องกันและการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพอนามัยนั้น นอกจากจะถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐที่จะต้องทำแล้ว รัฐยังต้องปฏิบัติจัดทำอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึงในแมกที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่กันการและห่างไกลจากความเจริญนั้น รัฐจะต้องให้การดูแลเอาใจใส่อย่างทั่วถึงโดยปราศจากอคติใด ๆ เพราะกิจการด้านนี้เป็นเรื่องการบริการสาธารณมากกว่าที่จะหวังผลกำไรจากผู้รับบริการ

จึงเห็นได้ว่ากิจการด้านบริการสาธารณสุขนี้เป็นกิจการที่สำคัญยิ่งและยิ่งกิจการนี้มีความเจริญขึ้นเสียยิ่ง นอกจากจะแสดงถึงความผาสุกของประชาชนมากขึ้นแล้ว ยังแสดงให้เห็นถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติอีกด้วย เพราะการพัฒนาประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ไม่ใช่จะอาศัยแต่ปัจจัยในด้านทุนทรัพย์อย่างเดียว แต่ในเรื่องกำลังคนและกำลังสมองนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้และต้องให้ความสำคัญไปกับปัจจัยอย่างอื่น จึงจะทำให้การพัฒนาดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งประชาชนมีสุขภาพอนามัยสมบูรณ์มากเพียงไร การเพิ่มพูนในทางเศรษฐกิจของชาติย่อมจะมีมากขึ้นเพียงนั้น ตรงข้ามหากประชาชนมีสุขภาพอ่อนแอ การพัฒนาในด้านเศรษฐกิจตลอดจนในด้านอื่น ๆ ก็ย่อมจะไม่ได้ผลเช่นเดียวกัน

๑.๑ ความจำเป็นที่กองมิงงานสาธารณสุข

มนุษย์เมื่อเกิดมาและอยู่รอดแล้ว ย่อมมีความปรารถนาที่จะให้มีชีวิตอยู่อย่างมีความสุข แต่โดยเหตุที่มนุษย์เกิดมาในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน บางคนเกิดมาที่มีอาหารการกินอุดมสมบูรณ์เนื่องจากเกิดในครอบครัวมั่งคั่ง แต่บางคนเกิดมาแล้วมีชีวิตอยู่อย่างทรมานเพราะความยากจนเนื่องจากผู้ให้กำเนิดเป็นผู้ที่ยากจนและโดยทั่วไปแล้วธรรมชาติมักจะมีแนวโน้มเอียงให้มนุษย์เกิดมาอยู่ในประเภทหลังมากกว่า จึงปรากฏว่ามนุษย์ส่วนใหญ่เมื่อเกิดมาแล้ว มักจะต้องทนทุกข์ทรมานและต้องต่อสู้กับโรคภัยไข้เจ็บอยู่ตลอดเวลา

ด้วยเหตุนี้เอง ต่อมาเมื่อมนุษย์ได้มารวมกันอยู่ในสังคมเดียวกันแล้ว จึงมีความคิดที่จะให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นับตั้งแต่ภายในสังคมเล็ก ๆ จนกระทั่งในสังคมใหญ่ ๆ ที่เป็นประเทศ ซึ่งมีรัฐบาลเป็นผู้ให้การเอาใจใส่ช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาต่างๆ เหล่านี้ นับตั้งแต่การให้การรักษายาบาลแก่ผู้ที่เจ็บไข้ได้ป่วย การป้องกันโรคแก่ประชาชน ตลอดจนการส่งเสริมสุขภาพอนามัยให้แก่ประชาชนทั่วไป อันได้แก่การให้บริการในด้านสาธารณสุขต่าง ๆ

ในทศวรรษขององค์การอนามัยโลกก็ได้บัญญัติไว้ว่า "การที่บุคคลจะพึงได้รับประโยชน์จากสุขภาพในมาตรฐานอันสูงสุดที่จะพึงมีได้นั้น เป็นสิทธิพื้นฐานของคนทุกคนที่จะได้รับโดยไม่เลือกชาติ ศาสนา ความเชื่อถือทางการเมือง ภาวะทางเศรษฐกิจ หรือภาวะทางสังคม" ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ทั่วโลกยอมรับกันว่า งานเกี่ยวกับการสาธารณสุขนี้เป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อบริการแก่ประชาชนของตน

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า กิจกรรมด้านบริการสาธารณสุขที่รัฐจัดทำให้กับประชาชนนั้น นับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังอาศัยอยู่ในท้องถิ่นที่กันดารและมีการศึกษาน้อย มีฐานะความเป็นอยู่ไม่ดี จึงขาดการเอาใจใส่ในเรื่องสุขภาพอนามัย

---

\* คำอรรถ สวรรณกิจ "เทศมาศกับการสาธารณสุข" (เอกสารประกอบความรู้ หมายเลข ๘ การประชุมใหญ่ ส.ค.ท. ครั้งที่ ๑ ๒๕ กันยายน - ๑ ตุลาคม ๒๕๐๓)  
หน้า ๘

เมื่อเกิดการเจ็บป่วยขึ้น ก็ไม่สามารถที่จะรักษาให้หายขาดได้ในเวลาอันสั้น ยิ่งหากมีโรคระบาดรุนแรง เช่น อหิวาต์ ทรอกหรือโรคติดต่อรุนแรงอื่น ๆ เกิดขึ้น จึงมักจะปรากฏว่ามีประชาชนล้มตายกันมากมาย ซึ่งในประวัติศาสตร์ก็เคยปรากฏขึ้นแล้วว่า บางแห่งเมื่อเกิดโรคระบาดขึ้น ก็ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นล้มตายจนเกือบหมดทั้งตำบล เว้นแต่ผู้ที่อพยพหนีไปอยู่ที่อื่นเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าหากรัฐไม่เข้าไปให้ความช่วยเหลือในค่านนี้แล้ว อาจจะทำให้ประชาชนที่ประสบภัยดังกล่าวต้องล้มตายเป็นอันมาก

กิจการด้านสาธารณสุขในปัจจุบันนี้ไม่เพียงแต่การรักษาพยาบาลและป้องกันโรคเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงกิจการเกือบทุกอย่างในการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีอายุยืนยาวที่สุดที่จะเป็นไปได้ อันได้แก่การส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจที่ดี ซึ่งได้แก่การแนะนำให้ประชาชนได้รู้และเข้าใจถึงคุณค่าในเรื่องการปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ ตลอดจนการเข้าควบคุมดูแลในเรื่องสุขอนามัยในชีวิตประจำวันของประชาชนอย่างใกล้ชิดอีกด้วย

เนื่องจากการจัดการในเรื่องสาธารณสุขนั้นเป็นเรื่องที่จักหามักพลเมืองทั่วไป ภาระในการดำเนินงานจึงตกอยู่กับรัฐบาล หรือส่วนราชการผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ~~ในทุกระดับ~~ ทุกชั้นมาสูงสุดแก่ราษฎร เมื่อการปกครองได้กระจายออกไปเป็นท้องถิ่นเพื่อให้ใกล้ชิดกับราษฎรยิ่งขึ้น งานสาธารณสุขก็ย่อมต้องติดตามการปกครองไปด้วยเป็นเงาตามตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งตกเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่เทศบาลและสุขาภิบาล <sup>๒</sup>

โดยนัยนี้ เทศบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ดูแลความทุกข์สุขของราษฎรและหันมาท้องถิ่นให้เจริญ จึงมีความรับผิดชอบอย่างใกล้ชิดอยู่กับการบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นนั้น ๆ ให้ทั่วถึง ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญอันหนึ่งของการจัดให้มีเทศบาลขึ้นในทุกประเทศ

๑.๒ ความหมายของคำว่า "สาธารณสุข"

คำว่า "สาธารณสุข" (Public Health) นี้เป็นคำที่มีความหมายเกี่ยวกับ

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๘

งานที่สำคัญยิ่งในชีวิตประจำวันของประชาชน ฉะนั้น คำ ๆ นี้จึงได้มีความหมายที่กว้างขวาง และได้ขยายขอบเขตออกไปเรื่อย ๆ ตามความต้องการในชีวิตประจำวันของมนุษย์และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ ตลอดจนความเหมาะสมเพื่อให้ประชาชนได้มีความเข้าใจในเรื่องสุขภาพอนามัยยิ่งขึ้น

ความหมายของคำว่า "สาธารณสุข" ในปัจจุบันนี้มีได้หมายแต่เพียงการป้องกันและบำบัดโรคภัยไข้เจ็บเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขในชีวิตประจำวันของมนุษย์อีกด้วย องค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้บัญญัติความหมายของคำว่าสุขภาพหรืออนามัยไว้ว่า "สุขภาพคือภาวะของความสบายที่สมบูรณ์ทั้งในทางกายทางใจและทางสังคม และไม่เสี่ยงแต่ปราศจากโรคหรือความพิการเท่านั้น" <sup>๓</sup> จึงเห็นได้ว่าในเรื่องนี้ได้รวมเอาบรรดาความสุขทั้งมวลที่มนุษย์ปรารถนาไว้ทั้งหมดสิ้น

เมื่อประมาณ ๔๕ ปีมาแล้ว Dr. Winslow นักสาธารณสุขของอเมริกาก็ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "สาธารณสุข" ไว้ซึ่งยังมีความหมายที่ใช้ได้ดังอยู่ในขณะนี้ว่า

"สาธารณสุขเป็นวิทยาศาสตร์และศิลปะแห่งการป้องกันโรค การทำให้ชีวิตยืนยาวและการส่งเสริมสุขภาพและสมรรถภาพโดยความพยายามของชุมชนคนที่จัดขึ้น เพื่อการสุขภาพีบาลของสิ่งแวดล้อม การควบคุมโรคติดต่อ การศึกษาในเรื่องสุขวิทยาส่วนบุคคล การจัดบริการทางแพทย์และพยาบาล ความรวดเร็วในการวินิจฉัยและป้องกันโรค และการพัฒนาการของสังคม ที่จะประกันให้ทุก ๆ คนมีมาตรฐานการครองชีพพอเหมาะแก่การดำรงไว้ซึ่งสุขภาพไมอันที่จะจัดระเบียบอันนี้ให้พลเมืองทุกคนให้บรรลุถึงสิทธิในทางสุขภาพและความยืนยาวของชีวิตของเขา"

จากคำจำกัดความอันยืดยาวดังกล่าวนี้ พอจะแยกสรุปเป็นหัวข้อสั้น ๆ ได้ ๓ ประการ ดังนี้.-

#### ๑. การป้องกันโรคติดต่อ

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๘

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า ๕ - ๖

๒. การทำให้ชีวิตยืนยาว

๓. การส่งเสริมสุขภาพและสมรรถภาพ

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่างานสาธารณสุขที่ปฏิบัติจัดทำกันทั่วไปจึงมักจะรวมถึงการช่วยบำรุงส่งเสริมสุขภาพอนามัย ช่วยบำบัดโรคร้ายไข้เจ็บ ป้องกันมิให้เกิดโรคติดต่อ ให้การศึกษาอบรมแนะนำ ให้มีความรู้ในการปฏิบัติตนและครอบครัวในการกินอาหารที่มีประโยชน์ มีที่อยู่อาศัยที่ถูกต้องตามหลักสุขอนามัย การคลอดบุตร การรักษาสุขภาพส่วนบุคคลและครอบครัว โดยเฉพาะแม่และเด็ก ตลอดจนให้ผู้รู้จักรักษาความสะอาดของบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม เช่นการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลทั้งหลาย ตลอดจนการกำจัดสัตว์ร้ายต่าง ๆ อีกด้วย

๑.๓ วิวัฒนาการของการสาธารณสุข

หากจะได้พิจารณาศึกษาในเรื่องวิวัฒนาการของการสาธารณสุขตั้งแต่ยุคึกค คำบรรพมาจนถึงปัจจุบันนี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่าการสาธารณสุขนั้นได้มีขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อรูปของชุมชนหรือสังคมมนุษย์ เพราะมนุษย์ในสมัยเริ่มแรกที่ยังเร่ร่อนหาอาหารอยู่นั้น ยังไม่ได้มีการตั้งถิ่นฐานหรือมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง ฉะนั้น ปัญหาเรื่องสาธารณสุขจึงยังไม่เกิดขึ้น เมื่อเกิดมีโรคร้ายไข้เจ็บขึ้นก็มักจะไม่รุนแรงและระบายนหาย เพราะยังไม่มีโรคที่เกิดจากการติดต่อสัมผัส ในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน มนุษย์ในยุคนั้นจึงยังไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องมีการสุขาภิบาล เพราะมนุษย์ต้องนิยมการอพยพแยกกลุ่มไปหากินในแหล่งใหม่เรื่อยไป เมื่อเห็นว่าที่อยู่เดิมไม่ดีก็จะย้ายไปอยู่ในที่ ๆ ดีกว่า จึงยังไม่เห็นเกิดการหมักหมมสิ่งปฏิกูลโสโครกต่าง ๆ อันจะเป็นช่องทางทำให้เกิดโรคร้ายไข้เจ็บได้ ประกอบกับแต่ละกลุ่มชนก็มีคนอาศัยอยู่น้อย ปัญหาสลับจึงยังไม่มี

ต่อมามนุษย์เริ่มรู้จักประดิษฐ์เครื่องมือเครื่องใช้ รู้จักประกอบการเกษตรกรรม และตั้งถิ่นฐานบ้านเรือนเป็นหลักแหล่งขึ้นมา จากการตั้งหลักแหล่งอยู่กับนาน ๆ มนุษย์จึงเริ่มรู้จักประดิษฐ์และสะสมอาหารขึ้น และโดยเหตุนี้เองจึงเริ่มก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องสาธารณสุขขึ้นทีละเล็กละน้อย เช่นปัญหาการจัดหาแหล่งน้ำดื่มน้ำใช้ที่สะอาด การกำจัดสิ่งปฏิกูล การรักษาความสะอาดของที่อยู่อาศัยเหล่านี้เป็นต้น แต่ก็ยังไม่มีปัญหาสาธารณสุขที่ร้ายแรง เพราะยังเป็นชุมชนที่ไม่ใหญ่พอ

ความจำเป็นที่ต้องมีงานสาธารณสุขได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อชุมชนอยู่ชั่วยุ่  
 ขึ้นและมีผู้คนอยู่กันหนาแน่นขึ้นเป็นลำดับจนกลายเป็นเมือง ปัญหาสาธารณสุขต่าง ๆ ก็เริ่มมา  
 ขึ้น เช่นการ จัดหาน้ำดื่มให้เพียงพอแก่จำนวนพลเมืองซึ่งได้ทวีขึ้นทุกที การกำจัดขยะมูลฝอย  
 และสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ การวางผังเมือง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย  
 ของถนนหนทาง สถานที่สาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนการป้องกันโรคระบาด ซึ่งเกิดขึ้นบ่อยครั้ง  
 อันเนื่องมาจากความหนาแน่นของพลเมือง

ปัจจุบันนี้เนื่องจากการคมนาคมต่าง ๆ ที่ขึ้น ทำให้มนุษย์เดินทางไปมาหาสู่กัน  
 ได้สะดวกยิ่งขึ้นและยังเดินทางไปในที่ไกล ๆ ได้โดยใช้เวลาอันสั้น ฉะนั้น ยิ่งการคมนาคม  
 สดวกขึ้นมากเพียงไร โอกาสที่โรคภัยไข้เจ็บจะแพร่ขยายยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น จึงทำให้เกิด  
 ความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนที่ให้ความฉันทะรักษาในเรื่องการแพร่ขยายของเชื้อโรคติดต่อ  
 ซึ่งได้แก่สถานที่พยาบาลต่าง ๆ ของรัฐ ความเจริญและความจำเป็นของงานลักษณะนี้ได้เพิ่มขึ้น  
 ขึ้นเรื่อย ๆ และวิวัฒนาการมาจนถึงขั้นที่รัฐบาลได้เข้าไปให้การส่งเสริมและอุดหนุนความทุกข์สุขของ  
 ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันที่ดีเยี่ยม ๆ ขึ้น ซึ่งนอกจากจะบำ  
 บัดทุกข์อันได้แก่การบำบัดความเจ็บป่วยแล้ว ยังมีการบำรุงสุขต่าง ๆ ให้กับประชาชนอีกด้วย

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การสาธารณสุขนั้นจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมนุษย์ได้เข้ามา  
 รวมกันอยู่หรือเป็นสังคมแล้ว ตราบใดที่ยังไม่มีชุมชนเกิดขึ้น ก็จะไม่มีการสาธารณสุขหรือ  
 อนามัย ด้วยเหตุนี้เองเมื่อมนุษย์มารวมกลุ่มกันขึ้นและเกิดความรับผิดชอบซึ่งกันและกันมาก  
 ขึ้น จึงก่อให้เกิดความรู้สึกที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และผู้ที่ให้ความช่วยเหลือได้ดีที่สุดก็  
 คือผู้ปกครองของชนกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งก็ได้วิวัฒนาการมาจนถึงขั้นรัฐบาลในรูปแบบต่าง ๆ เช่นรัฐบาล  
 ท้องถิ่นหรือเทศบาลและสุขาภิบาลนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันนี้ งานด้านสาธารณสุข  
 สดวกกลายเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาลทุกประเทศที่จะต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อบริการให้กับประชาชน  
 ที่ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

#### ๑.๘ กำเนิดของเทศบาลไทย

แบบของเทศบาลที่กล่าว เป็นอยู่ทุกวันนี้ได้ถือกำเนิดขึ้นมาจากรูปการปกครองแบบ  
 สุขาภิบาล กล่าวคือสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในสมัยเริ่มแรกนั้น ได้จัดขึ้นที่กรุงเทพฯ แต่สุขาภิบาล  
 ทั่วประเทศในระยะเริ่มแรกนั้น ไม่มีลักษณะเป็นเทศบาล เพราะผู้บริหารงานของสุขาภิบาล

กรุงเทพฯ เป็นข้าราชการประจำคือเป็นเสนาบดีกระทรวงนครบาลของกรุงเทพฯ ในครั้งนั้นจึงกลายเป็นการจัดสุขาภิบาลตัวอย่างขึ้นเพื่อให้ขยายไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้โคจรถ้าต่อไป ๖

จากการริเริ่มขึ้นที่กรุงเทพฯ นี้เอง ต่อมาจึงได้ปรากฏการปกครองแบบเทศบาลขึ้นทั่วไป โดยเริ่มมีการจัดทำกันที่ท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร การจัดการสุขาภิบาลที่ท่าฉลอมนี้มีลักษณะผิดจากสุขาภิบาลที่อื่น ๆ ชัดตรงที่ว่า เป็นการจัดขึ้นโดยประชาชนมีส่วนร่วมและริเริ่มขึ้นก่อน โดยประชาชนได้เริ่มเรียกรอเงินกับสร้างถนนหนทางและสร้างสะพานขึ้นแล้วทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปเปิดงานนั้นเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๔๘ ๗

ในการเปิดงานที่ท่าฉลอมครั้งนั้นเอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาประกาศจัดการสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมและทรงพระราชทานผลประโยชน์แผ่นดินที่เก็บได้ในภายในท้องถิ่นนั้นให้สำหรับใช้จ่ายในการสุขาภิบาลบำรุงรักษาความสุขสำราญของประชาชนในตำบลนั้น และทรงโปรดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกรรมการจัดการสุขาภิบาลต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๒ ได้ทรงเห็นว่าการศึกษาสุขาภิบาลที่จัดขึ้น ณ ตำบลท่าฉลอมนั้น ปรากฏว่าได้เป็นประโยชน์และเป็นความนิยมแก่ประชาชนในตำบลนั้นเป็นอันมาก จึงทรงพระราชดำริเห็นควรขยายการนั้นให้มีต่อไปในตำบลอื่น ๆ ในหัวเมืองเดียวกันต่อไป จึงได้ทรงให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล พ.ศ. ๑๒๙ ขึ้น แต่ไม่ได้ใช้บังคับทั่วประเทศ เมื่อทรงดำริเห็นควรไว้ในท้องที่ใดก็จะได้ประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้นเป็นแห่ง ๆ ไป และเมื่อใดมีการประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงใช้บังคับแก่แห่งพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ. ๑๒๙ บังคับต่อไป ๘

๖ ชำนาญ บุบรุณ "วิธีการปรับปรุงเทศบาล" (เอกสารการประชุมสมาคมเทศมนตรีครั้งที่ ๑ ๒ กรมตำรวจ ๑๔ ถึง ๒๓ มิถุนายน ๒๔๔๗) กรมมหาดไทย พระนคร หน้า ๔๘๒

๗ เรื่องเดียวกัน

๘ พระวรวงศ์เธอ "คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ พระนคร อักษรสารการพิมพ์ หน้า ๒๔๔

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในปี ร.ศ. ๑๒๙ นั้น สุขาภิบาลหัวเมืองกลายเป็นเทศ  
 มาน้อย มีคนเห็นว่าเจ้าหน้าทีในการดำเนินงานนั้นเป็นข้าราชการสมถก่ามันผู้ใหญ่มากและราษฎร  
 ในท้องถิ่น นอกจากนั้นสุขาภิบาลในหัวเมืองไม่สามารถจะออกข้อบังคับได้ สุขาภิบาลในหัวเมือง  
 ร.ศ. ๑๒๙ นั้นให้อำนาจในการอนุมัติค้างประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและสมุหเทศาภิบาล  
 ก่อมาในปี ร.ศ. ๑๔๔๕ ได้แก้ไขสุขาภิบาลใหม่ เปลี่ยนสุขาภิบาลตำบลเป็นท้องที่แล้วโอนอ  
 นาจอันนี้ของสุขาภิบาลทั้ง ๒ ประเภท คือสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่ว่า จะต้องเสนอ  
 ขอพระบรมราชานุญาตก่อน<sup>๕</sup> จึงจะทำได้ว่าในสมัยเริ่มแรกนี้ ไม่มีการควบคุมการดำเนิน  
 งานอย่างเต็มที่ แต่ต่อมารัฐบาลได้เข้ามาควบคุมมากขึ้น จึงทำให้การดำเนินงานได้ผลดียิ่ง ๆ ขึ้น

สำหรับเทศบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ มีเพียงจะได้ปรากฏขึ้นเมื่อ ร.ศ. ๑๔๘๒ โดย  
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๑๘๘๒ อันเป็นผลวิวัฒนาการมาจาก  
 รูปการปกครองแบบสุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับแรกของประเทศไทยอันเป็นราก  
 ฐานในการก่อตั้งเทศบาลนี้ได้แก่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๑๘๘๒ ดังนั้นการ  
 ก่อตั้งเทศบาลจึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ส่วนเทศบาลนครกรุงเทพฯ นั้น หากใช้เป็นเทศบาลแห่งแรกที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศ  
 ไทยไม่ เทศบาลในร่างจังหวัดจำนวนมากเกิดก่อนเทศบาลนครกรุงเทพฯ เพราะเทศบาลนคร  
 กรุงเทพฯได้กำเนิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ พ.ศ. ๑๘๘๘ ซึ่งตราขึ้น  
 โดยอาศัยความในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลดังกล่าว โดยกำหนด  
 ให้จัดตั้งเทศบาลตั้งนี้ขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๑๘๘๐<sup>๖</sup>

การจัดการเทศบาลได้เริ่มด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๑๘๘๒  
 เมื่อได้ใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ประมาณ ๕ ปี ก็ได้เปลี่ยนกฎหมายใหม่คือใช้พระราชบัญญัติเทศบาล  
 พ.ศ. ๑๘๘๑ ต่อมาอีก ๕ ปีก็ได้เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๑๘๘๖ และต่อมาอีก  
 ๑๐ ปี จึงได้เปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๑๘๙๖ อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

<sup>๕</sup> คำบางย ขุนบูรพ์ หน้า ๔๕๖  
<sup>๖</sup> เทศบาลนครกรุงเทพฯ "เทศบาลนครกรุงเทพฯในรอบ ๒๑ ปี" พระนคร  
 โรงพิมพ์กรมมหาดไทย ๒๕๐๖ หน้า ๖๓



๑.๕ หน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพ

กฎหมายเทศบาลที่กำหนดหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลทั่วไป ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ได้แก่ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖" โดยได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ ซึ่งมีทั้งหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้<sup>๑๑</sup> เหตุที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เนื่องจากเห็นว่าถ้าจะบังคับให้เทศบาลกระทำหน้าที่ทุกอย่างแล้วเกรงว่าเทศบาลจะไม่มีกำลังทุนทรัพย์เพียงพอที่จะกระทำได้ ฉะนั้น หน้าที่ใดที่เห็นว่ามี ความสำคัญและจำเป็นยิ่งก็จะบังคับให้กระทำก่อน ส่วนหน้าที่รอง ๆ ลงมา นั้น แล้วแต่ว่าเทศบาลจะสามารถทำได้หรือไม่ ถ้าสามารถทำได้ก็ให้ดำเนินการทันที

อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กฎหมายบังคับได้เทศบาลกระทำ แต่รัฐเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะมอบหมายให้เทศบาลดำเนินการแล้ว รัฐก็จะเข้าดำเนินการเสียเอง โดยทำไปพลาง ๆ ก่อน จนกว่าเทศบาลจะพร้อมแล้วรับไปดำเนินการเอง ตัวอย่างเช่นในกิจการไฟฟ้าและประปา เป็นต้น ซึ่งกิจการดังกล่าวเป็นหน้าที่อันจำเป็นที่จะต้องกระทำสำหรับเทศบาลนครทุกแห่ง แต่เทศบาลนครกรุงเทพเองก็ยังมีได้ รับมาดำเนินการเอง

ส่วนหน้าที่ของเทศบาลนครกรุงเทพซึ่งมีบัญญัติไว้ในกฎหมายเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เรื่อง "หน้าที่ของเทศบาลนคร" นั้นมีดังนี้คือ.-

หน้าที่บังคับ (ตามมาตรา ๕๐ - ๕๗) มีดังนี้

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
๒. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

<sup>๑๑</sup> ความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ตั้งแต่มาตรา

๖. ให้ราษฎร ใ้รับการศึกษอาบรม
๗. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
๘. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๙. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๑๐. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
๑๑. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
๑๒. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่าง
๑๓. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์แม่และเด็ก
๑๔. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นแก่การสาธารณสุข
๑๕. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
๑๖. บำรุงและส่งเสริมการทำการทำมาหากินของราษฎร
๑๗. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
๑๘. ให้มีการสาธารณสุขประการ
๑๙. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
๒๐. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
๒๑. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะหรือสวนสัตว์
๒๒. เทศพาณิชย์

จากหน้าที่ต่าง ๆ ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวจะมี จะเห็นได้  
ว่าส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขแทบทั้งสิ้น เช่นตามมาตรา ๕๖ นั้นก็ได้แก่ข้อ ๓, ๔,  
๗, ๘, ๙, ๑๐, ๑๑, ๑๓, ๑๔, ๑๕, ๑๖, และข้อ ๑๗ และกิจการดังกล่าวสำหรับในหน้า  
ที่ของเทศบาลนคร ก็ถือว่าเป็นกิจการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำ ซึ่งในขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพก็ได้  
ดำเนินการอยู่แล้วเกือบทุกประเภท เว้นแต่ในบางอย่าง ที่เทศบาลยังไม่สามารถที่จะทำได้  
เช่นเรื่องประปาและไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งยังต้องอาศัยรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการให้อยู่

สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขนั้น เทศบาลนครกรุงเทพได้มอบหมายให้กับ  
ฝ่ายสาธารณสุขเทศบาลนครกรุงเทพ เป็นผู้ดำเนินการร่วมกับฝ่ายและกองอื่น ๆ ของเทศบาล  
นครกรุงเทพ ซึ่งจะได้อีกกล่าวในรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการที่ปฏิบัติจัดทำดังกล่าวในบทต่อไป

สรุปและข้อคิดเห็น

จากบทบัญญัติใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่บังคับให้เทศบาลนครปฏิบัติเห็น ในขณะที่เทศบาลนครกรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติจัดทำอยู่แล้วเกือบทุกประเภท และได้พยายามขยายงานออกไปเรื่อย ๆ เพื่อให้ครบทุกประเภทตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม กิจกรรมใดที่ได้มีผู้ริเริ่มบังคับไว้ใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แต่เทศบาลนครกรุงเทพยังมีได้ดำเนินการเห็น ก็ได้มีหน่วยงานอื่นของส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว จึงยังไม่จำเป็นต้องทางเทศบาลจัดตั้งดำเนินการอีก เพราะจะก่อให้เกิดการก้าวท้าวและก่อให้เกิดงานซ้อนงานขึ้น

กิจกรรมที่มีบังคับไว้ใน พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๕๐ - ๕๗ ได้มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบดังนี้

- ในเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้น ได้มีเจ้าหน้าที่ตำรวจลับปีตรมตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้เนื่องจากกิจกรรมดังกล่าวต้องปฏิบัติอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องส่วนกลางต้องเข้ารับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ยังขาดงบประมาณและผู้เชี่ยวชาญอยู่อีกมากที่จะเป็นผู้ดำเนินการด้านนี้เองได้
- ในด้านบำรุงทางน้ำทางบกนั้น เทศบาลก็ได้ดำเนินการอยู่แล้วภายในเขตของเทศบาล แต่ในเรื่องนี้เทศบาลยังมีเรื่องถึงเรื่องบำรุงทางน้ำเพื่อที่ควร องค์การสนใจในด้านบำรุงทางบกมากกว่า
- การรักษาความสะอาดของถนนหนทางหรือทางเดินเท้าตลอดจนสถานที่สาธารณะ รวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลนั้น ในขณะที่เทศบาลก็ได้เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้วครบทุกอย่าง แต่ก็ยังไม่ทั่วหน้าเท่าที่ควรซึ่งจะได้อีกต่อไป
- การป้องกันและระงับโรคติดต่อ ทางเทศบาลก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่เกิดโรคติดต่อและในฤดูแอ้งนัม เทศบาลได้ระดมกำลังเจ้าหน้าที่ออกทำการปลูกฝีฉีดวัคซีนให้ทั่วประชาชนทั่วไป ภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ ตลอดจนได้ดำเนินการกำจัดแมลงและสัตว์นำโรคที่เป็นพาหะของโรคอีกด้วย แต่ในเรื่องนี้ยังมีได้ปฏิบัติกันอย่างจริงจัง จึงปรากฏว่ายังมีแมลงและสัตว์อื่นเป็นพาหะของโรครออยู่ทั่วไป
- เกี่ยวกับหน้าที่ในการดับเพลิงนั้น เทศบาลนครกรุงเทพก็ได้เป็นผู้ดำเนินการ

เพราะมีหน่วยกับหญิงของกรมตำรวจ เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว เทศบาลเพียงแต่เป็นผู้สนับสนุนโดยส่งรถบรรทุกน้ำออกไปช่วยในขณะที่เกิดเพลิงไหม้และช่วยบรรเทาทุกข์ภายหลังที่เกิดเพลิงไหม้แล้ว

- เกี่ยวกับการศึกษานี้ ขณะนี้ก็ได้มีโรงเรียนของเทศบาลตั้งขึ้นในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครอยู่หลายแห่ง ซึ่งเทศบาลก็ได้ดูแลเอาใจใส่ในด้านการปรับปรุงหลักสูตรและในด้านส่งเสริมคุณลักษณะ สอดคล้องกับสถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจและปัญหาสังคมอื่น ๆ ที่จำเป็น ส่วนในเรื่องการบำรุงโรงเรียนอาชีวะนั้น ยังมีได้ดำเนินการอย่างจริงจังในขณะนี้

- เกี่ยวกับการบำรุงให้มีน้ำใช้และน้ำบริโภคนั้น เนื่องจากขณะนี้กรมโยธาฯ ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในเขตพระนคร ฉะนั้นเทศบาลจึงมิได้เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนี้เป็นหน้าที่กับในต่างจังหวัด

- กิจกรรมด้านโรงฆ่าสัตว์นั้น ขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพก็ได้เข้าดำเนินการอยู่แล้ว โดยจัดตั้งสถานที่ฆ่าสัตว์มีสองแห่งสำหรับฆ่าสัตว์ที่ใช้บริโภคทุกชนิด ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สัตว์ที่ถูกนำไปฆ่าและออกจำหน่ายแก่ประชาชน เป็นสัตว์ที่อยู่ในระยะป่วยเป็นโรคติดต่อ

- ในเรื่องการบำรุงให้มีที่ระมัดระวังน้ำนั้น ขณะนี้เทศบาลก็ได้เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยทำหน้าที่ก่อสร้างที่ระมัดระวังน้ำเพิ่มขึ้น เปลี่ยนแปลงระบายน้ำเก่าให้มีขนาดเล็กลงให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ตลอดจนการทำความสะอาดที่ระมัดระวังน้ำและคลอง ทั้งนี้ได้ควบคุมการก่อสร้างอาคารโดยให้มีที่ระมัดระวังน้ำที่ถูกสุขลักษณะอีกด้วย

- ในเรื่องส้วมที่มีทัศนียภาพไม่สู้ดี ขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพก็ได้มีโรงขยายมาอยู่แล้วสองแห่ง สำหรับใช้เก็บน้ำเสียจากการบำรุงและทัศนียภาพไม่สู้ดี ตลอดจนมีศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งก็ได้เปิดดำเนินการอยู่แล้วตามย่านชุมชนชนชั้นต่าง ๆ แต่ในเรื่องส้วมที่มีทัศนียภาพไม่สู้ดีดังกล่าวของเทศบาลนครกรุงเทพในขณะนี้ ยังไม่เป็นที่เล็งเห็นถึงความต้องการของประชาชนที่ได้เพิ่มขึ้น

- เกี่ยวกับสวนสาธารณะนั้น ขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพได้ก่อสร้างขึ้นตามสถานที่ต่าง ๆ หลายแห่ง แม้แต่ที่ซึ่งเคยยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยขณะนี้ก็ยังมีส่วนที่ติดลักษณะ เมื่อมีต้นไม้และบางแห่งก็อยู่ในสภาพที่ชำรุดทรุดโทรมมาก ฉะนั้นจะได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น

- ในเรื่องการให้แสงและแสงสว่างนั้น ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลมี-

ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง หลังหน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว

- การนำร่องสงเคราะห์แม่และเด็กนั้น ในขณะนี้เทศบาลก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว ตาม ศูนย์บริการสาธารณสุข ซึ่งทางเทศบาลก็ได้พยายามเปิดเยี่ยมขึ้นตามบ้านชุมชนชนบทต่าง ๆ ภายในเขต เทศบาลและได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปให้คำแนะนำแก่บรรดาตลอดจนได้เชิญบริการรับเลี้ยงเด็กกลาง วิทยาลัยด้วย

- เกี่ยวกับสุสานและฌาปนสถาน ในขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพฯ ก็ได้เป็นผู้ดำเนินการ ควบคุมอยู่แล้วและได้เปิดบริการในเรื่องการขุดสถานที่ฝังศพเพื่อบริการ เมาศพที่ไม่มีญาติหรือ ผู้ไปประสงค์ที่จะให้ทางเทศบาลเป็นผู้จัดการให้

- การส่งเสริมการเข้ามาหากินของราษฎรนั้น ขณะนี้ก็มีหน่วยงานหลายหน่วย ทำ หน้าที่ในเรื่องนี้อยู่แล้ว เช่นกรมประชาสงเคราะห์ เป็นต้น

- การนำร่องสถานที่เกี่ยวกับการศึกษาอื่น ขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพฯ ก็ได้จัดให้มีการ แข่งขันเกี่ยวกับการศึกษาของช่างภายในสมาคมแรงงานของเทศบาลเองและที่สนามหลวง

- การนำร่องเกี่ยวกับสวนสาธารณะนั้น เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้ดำเนินการอยู่แล้วหลาย แห่งในขณะนี้ และได้พยายามจัดหาสวนหย่อมให้กับประชาชนได้ใช้ ซึ่งมีที่ขุดย่นเพิ่มขึ้น

- เกี่ยวกับเทศาภิบาลนั้น ขณะนี้เทศบาลก็ได้ประกอบอยู่ด้วยหลายอย่าง เช่น การ ฆ่าสัตว์ การกำจัดอัมพรมี และมรดกคดีอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่ความต้องการของประชาชนอีกหลายสิ่ง

- รวมความแล้วงานต่าง ๆ ที่ถูกหมายให้มีผู้ให้เทศบาลนครฯ ดำเนินการ เพื่อ บริการให้แก่ประชาชนนั้น ขณะนี้เทศบาลนครกรุงเทพฯ ได้ดำเนินการอยู่แล้วเกือบครบ ทุกชนิด เว้นแต่จะมีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งทางเทศบาลนครกรุงเทพฯ เสนอเข้าไปเป็นผู้ดำเนินการ ในกิจการนั้น ในขณะที่อาจจะไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร หรือหากจะปล่อยให้ดำเนินการขึ้นอีก ก็จะเกิดการห่างเหินกัน อันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยเปล่าประโยชน์ และก่อให้เกิดการ ก้าวถอยร่นอันน่าเศร้าใจได้ แต่อย่างไรก็ตาม เทศบาลนครกรุงเทพฯ จะได้ศึกษาถึงความจำเป็น และความต้องการของประชาชนว่า ประชาชนยังมีปัญหาที่จะได้เทศบาลแก้ไขให้หรือไม่ หรือควร จะให้ศึกษาถึงกิจการที่มีปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศว่า หากนำมาปฏิบัติจะทำได้ในประเทศแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์เท่าที่ควรหรือไม่