



บทที่ ๓

รูปแบบและหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยเรานั้น ถ้าพิจารณาโดยละเอียดในทางประวัติศาสตร์ความเป็นมาจวบจนปัจจุบันแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่าผิดกับการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เพราะในประเทศเหล่านั้น ราษฎรเป็นฝ่ายริเริ่มแล้วเรียกร้องให้รัฐบาลจัดทำและให้การสนับสนุนในภายหลัง แต่ตรงข้ามกับประเทศไทยเรา ประวัติศาสตร์ได้ชี้ให้เห็นว่าตั้งแต่ไหนแต่ไรมา ราษฎรคนไทยไม่สู้จะสนใจในกิจการบ้านเมืองเท่าใดนัก ถ้าเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ดังนั้นความคิดที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นจึงดูจะเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลเสมอมา คือเมื่อรัฐบาลเห็นว่ากิจการอันใดถ้าหากทำไปแล้วจะเกิดประโยชน์แก่ราษฎรในการปกครองในอนาคตก็ลงมือริเริ่มทำเสียเอง เป็นส่วนมาก บางครั้งกิจการเหล่านั้นก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ราษฎรส่วนใหญ่ต้องการด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้นกิจการของรัฐบาลที่พำขึ้นนั้นดูเสมือนว่าเป็นการยึดยึดความ เป็นประชาธิปไตย หรือยึดยึดการปกครอง ท้องถิ่นให้แก่ราษฎรก็ได้ หรือบางท่านถึงกับกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเกิดขึ้นแบบ "เทวดา เนรมิต" เป็นต้น

ดังได้กล่าวแล้วการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีขึ้นครั้งแรกในแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้ราษฎรให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองบ้านเมือง ตามแบบอย่าง que พระองค์ทรงเห็นมาจากเมืองฝรั่งทางทวีปยุโรปตะวันตกครั้งกระโน้น โดยในชั้นแรกได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง "สุขาภิบาลกรุงเทพ" ขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ (ร.ศ. ๑๑๖) งานในหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพ ครั้งนั้นขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล มีหน้าที่พอสรุปได้ดังนี้

๑. การทำลายขยะมูลฝอย
๒. จัดเก็บอุจจาระและปัสสาวะของประชาชน
๓. ควบคุมการก่อสร้างโรง เรือนและขจัดสิ่งโสโครกอื่น ๆ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๘ (ร.ศ. ๑๒๔)^{๑/} พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ได้

^{๑/} อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๑.

เสด็จประพาสจังหวัดสุพรรณบุรีโดยทางชลมารคผ่านไปทางคลองบางหลวง คลองด่าน หรือคลองสนามชัยผ่านหมู่บ้านตำบลวัดกกและมหาชัย แล้วประทับแรมที่เมืองสมุทรสาคร เพื่อเสด็จไปตามลำน้ำท่าจีน (หรือนครชัยศรี) จนถึงเมืองสุพรรณบุรี กระแสข่าวการประพาสเมืองสุพรรณบุรีได้เป็นต้นเหตุให้พ่อค้าประชาชนในเมืองสมุทรสาครได้ร่วมกันปรึกษาหารือเตรียมการรับเสด็จขึ้นโดยสละทุนทรัพย์และแรงงานร่วมกันจัดสร้างถนนหนทางขึ้นสายหนึ่ง พร้อมด้วยสะพานไม้ชั้นถาวรซึ่งได้รับพระราชทานนามว่า "ถนนถวายเป็น" มาตราบทุกวันนี้

การเสด็จประพาสครั้งนี้เองพระองค์จึงได้มีพระราชดำริจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นที่นี่ โดยแบ่งเงินรายได้ของแผ่นดินมาให้คณะกรรมการสุขาภิบาล เพื่อบูรณะถนนหนทางกันเอง ดังคำปรารภว่า "ถนนหนทางที่ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่เช่น บ้านท่าฉลอมนี้ เป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งสมควรจะอุดหนุนให้ซ่อมแซมรักษาไว้ให้ถาวรสืบไป และการบางอย่างซึ่งจะเป็นประโยชน์และความสุขของประชาชนในที่นั้น ดังเช่นจัดให้มีโคมไฟจุดเป็นระยะ ๆ ตลอดถนน และให้มีคนปัดกวาดถนนขยะมูลฝอยไปเททิ้ง อย่าให้เป็นเครื่องโสโครกปฏิญในท้องที่อันนั้น ก็ย่อมเป็นสาธารณะประโยชน์อันควรจะทำนุบำรุงด้วย"

อันที่จริงการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ นั้น เป็นการนำเอาระบบเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบมาใช้เป็นบางส่วน ครั้นถึงรัชกาลที่ ๗ ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ได้มีการศึกษาค้นคว้าหาทางฟื้นฟูระบอบเทศบาลที่สมบูรณ์แบบกันขึ้นอีก โดยรัฐบาลได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญด้านนี้ไปดูงานเทศบาลในประเทศใกล้เคียงกับเรา เพื่อจะนำมาศึกษาหนทางใช้ในบ้านเราให้เหมาะสมกับสภาพบ้านเมือง แต่ยังไม่ทันได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาอย่างจริงจัง ก็พอดีมีการปฏิวัติรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕

เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐบาลในสมัยนั้นได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นโดยยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ก่อนนั้นขึ้นเป็นเทศบาล ฉะนั้นสุขาภิบาลซึ่งมีอยู่ก่อนก็สิ้นสภาพไปและเกิดมีเทศบาลขึ้นมาแทนอยู่เรื่อย ๆ จนทุกวันนี้เรามีเทศบาลทั้งหมด ๑๑๘ แห่งจากจำนวนเทศบาล ๑๑๘ แห่งซึ่งได้จัดตั้งขึ้นจนถึงบัดนี้ย่อมเห็นได้ว่าการเทศบาลของเราเจริญเข้ามา กังนั้นทางการจึงได้หาทางเร่งรัดขยายการปกครองท้องถิ่นเป็นการใหญ่ โดยจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ เมื่อขยายระบบการปกครองท้องถิ่นออกไปทั่วประเทศ ทั้งเป็นการเตรียมยกฐานะของท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลต่อไปข้างหน้า และต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัดขึ้น ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเรียกสั้น ๆ ว่า สภาจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกแบบหนึ่ง อีกหนึ่งปีต่อมาได้มีการจัดตั้งรูปองค์การบริหาร

ส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลปี พ.ศ. ๒๔๙๔ และได้ประกาศ
ยกเลิกไปในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เนื่องจากมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖/๒๕๑๕ มีรายละเอียดดังนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๔
 ๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ ๒๗ พ.ศ. ๒๕๑๑)
- และให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลขึ้นใหม่ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ ซึ่ง

มีแต่สภาตำบลประกอบด้วยคณะกรรมการสภาตำบล อันมี

๑. กำนันท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการสภาตำบล
๒. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นกรรมการสภาตำบล
๓. แพทย์ประจำตำบล

กรรมการ ๓ ประเภทดังกล่าวเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๔. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกหมู่บ้านละ ๑ คน ซึ่งราษฎรในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้ง
๕. ที่ปรึกษาสภาตำบล ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่
๖. เลขานุการสภาตำบล ๑ คน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น

ดังนั้น โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ จึงไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลอีก
ต่อไปจะมีก็แต่สภาตำบลตามรูปแบบดังกล่าวข้างต้น และสภาตำบลจะรับผิดชอบบริหารงานของ
ท้องถิ่นตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วสภาตำบลไม่มี
รายได้เป็นของตนเองจะต้องพึ่ง เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นที่มีได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ซึ่งจะไม่นำมาพิจารณาในการ
ศึกษาในที่นี้

ต่อมาภายหลังได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๔
คือองค์กรท้องถิ่นรูปแบบนคร คือ กรุงเทพมหานคร ขึ้น และในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ได้จัดรูปองค์กร
ท้องถิ่นพิเศษขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งคือ เมืองพัทยา โดยจัดตั้งตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ
เมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ในการศึกษาในที่นี้ผู้วิจัยจะไม่นำมากล่าวถึงเพราะยังไม่มีข้อมูล
รายละเอียดเพียงพอ

กล่าวโดยสรุปรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยเราในปัจจุบันมีด้วยกัน ๔ รูปแบบคือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Changwat Administrative Organization)
๒. เทศบาล (Municipality)
๓. สุขาภิบาล (Sanitary District)

๔. กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan)

๕. เมืองพัทยา (Pattaya)

ต่อไปจะกล่าวถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบดังนี้

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Changwat Administrative Organization)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ซึ่งจัดให้มีขึ้นตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมกับเทศบาล ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ถูกยกเลิกไป ก็ได้ตราเป็น พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ ขึ้นแทน แต่ฐานะของสภาจังหวัดในขณะนั้นมีฐานะเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด การเสนอความคิดเห็นก็กระทำได้เฉพาะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้นมติของสภาจังหวัดก็ได้มีผลผูกมัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตาม คงปฏิบัติหน้าที่เท่าที่ได้รับมอบหมาย เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลและการตีราคาปานกลางที่ดินเพื่อการเก็บภาษี เป็นต้น จึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ จึงได้มีการปรับปรุงให้สภาจังหวัดมีอำนาจมากขึ้น แทนที่จะเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายเดิม ก็ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการบริหารกิจการส่วนจังหวัดแก่ท้องถิ่นทุกแห่งที่มีได้เป็น เขตเทศบาล สุขาภิบาลอีกด้วย เท่าที่จะมีงบประมาณ ทั้งนี้เพื่อเร่งให้ตำบลต่าง ๆ เจริญขึ้นจนสามารถจัดตั้งเป็น สุขาภิบาลหรือเทศบาลในกาลต่อไป นอกจากนั้นกิจการบางอย่างที่ต้องใช้ทุนรอนมากซึ่งเทศบาลหรือสุขาภิบาลไม่สามารถจัดทำได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจดำเนินการนั้น ๆ ได้เมื่อไม่ขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การเหล่านั้น เพื่อส่งเสริมความเจริญให้แก่จังหวัด

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยบทบัญญัตินี้จังหวัดจึงมีฐานะ ๒ อย่าง ในขณะเดียวกันคือ ฐานะหนึ่งเป็น "ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" มีหน้าที่บริหาร "ราชการแผ่นดิน" มีทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน มีข้าราชการซึ่งรับเงินเดือนประเภทเงินเดือนและมีค่าใช้จ่ายเบิกจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินทั้งสิ้น ส่วนอีกฐานะหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็น "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากราชการแผ่นดินมีทรัพย์สินแยกต่างหากจากทรัพย์สินของแผ่นดิน เรียกว่า "ทรัพย์สินส่วนจังหวัด" หามาได้จากรายได้ของจังหวัด มีข้าราชการได้รับเงินเดือนจากงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น

นอกจากนี้กฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ แต่กำหนดให้จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด และจังหวัดหนึ่งจัดตั้งได้เพียงองค์การเดียวเท่านั้น ปัจจุบันจึงมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้นรวม ๗๑ องค์การ

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๘ เป็นต้นมา สิ่งที่ทำความสับสนให้กับนักวิชาการและนักศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด ก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น แตกต่างกับการบริหารงานของจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างไร ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงควร เข้าใจลักษณะโครงสร้างและการบริหารของจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เสียก่อน

ก) จังหวัดกับการบริหารส่วนภูมิภาค

หลังจากได้ยกเลิกมณฑลเทศาภิบาลแล้ว รัฐบาลก็ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด และรองลงมา ก็คือ อำเภอ^{๑/} แต่ต่อมาได้มีการรวมท้องที่หลายจังหวัดจัดตั้งขึ้นเป็นภาค ภาคจึงเป็นหน่วยปกครองภูมิภาคที่มีขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมการบริหารงานของจังหวัด^{๒/} ซึ่งเท่ากับเป็นการลดฐานะของจังหวัดลงมา เหมือนกับเมืองภายใต้การควบคุมของมณฑลเทศาภิบาล เดิมนั้นเอง ต่อมาในปลายปี พ.ศ. ๒๔๔๘ จึงได้ประกาศยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในรูปของภาคเสีย จังหวัดจึงกลับมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดอีกครั้งหนึ่ง และคงรูปร่างมาจนถึงปัจจุบัน

ในการบริหารงานของจังหวัดแต่ละจังหวัดซึ่งมีอยู่ในปัจจุบันทั้งหมดรวม ๗๒ จังหวัดนั้น บุคคลสำคัญที่สุดในการบริหารก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในภาษาที่ชาวบ้านเรียกว่า "ข้าหลวงประจำจังหวัด" ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวที่ว่า

^{๑/} พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖

มาตรา ๑๗

^{๒/} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๔๘ มาตรา ๒๖

"ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการของจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด"

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้นมีดังนี้

"มาตรา ๓๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในจังหวัด ดังนี้

- (๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
- (๒) บริหารราชการแผ่นดินตามที่กระทรวง ทบวง กรม จะได้มอบหมาย
- (๓) บริหารราชการแผ่นดินตามคำสั่ง ระเบียบ แบบแผน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม
- (๔) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้นปฏิบัติ

ในการนี้ให้มีอำนาจตรวจตรา ชี้แจง แสดงความเห็นสั่งและแนะนำ ให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติ เมื่อการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง หรือวินิจฉัยของกระทรวง ทบวง กรม

- (๕) ควบคุมดูแลเทศบาลและสุขาภิบาลในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย
- (๖) จัดและดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินส่วนของจังหวัด
- (๗) คุ้มครองดูแลสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน "

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เมื่อได้ยกเลิกภาคไปและได้เพิ่มหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอีกรูปหนึ่ง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหลังจากการปรับปรุงครั้งสุดท้ายและใช้มาถึงปัจจุบัน มีดังนี้

- (๑) บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน
- (๒) บริหารราชการแผ่นดินตามที่คณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมมอบหมาย
- (๓) บริหารราชการแผ่นดินตามคำแนะนำ ชี้แจง ของผู้ตรวจราชการใน เมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบแบบแผน คำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม
- (๔) ควบคุมดูแลราชการแผ่นดินอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลในจังหวัดนั้นปฏิบัติ

ในการนี้ให้มีอำนาจและหน้าที่ตรวจ แนะนำ ชี้แจง และสั่งให้เจ้าหน้าที่ในจังหวัดนั้นปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่ง และคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี สำนักคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม

- (๕) ควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้นตามกฎหมาย

เป็นที่น่าสังเกตว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อ ๕ นั้น ครอบคลุมถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่อยู่ในอาณาเขตของจังหวัด ฉะนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจควบคุมทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาลด้วย

ในการบริหารราชการของจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมี คณะกรรมการจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเอง เป็นประธานโดยตำแหน่ง และหัวหน้าส่วนราชการจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ คณะกรรมการจังหวัดนี้มีฐานะเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการจังหวัดนอกจากจะทำหน้าที่ดังกล่าวแล้วยังนับได้ว่าเป็นช่องทาง (Channel) ในการ เชื่อมโยงและประสานงานระหว่างการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคอีกด้วย

อนึ่ง เราต้องระลึกเสมอว่า คณะกรรมการจังหวัดดังกล่าวข้างต้นนั้น มีความแตกต่างกับสภาจังหวัด ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่อาจจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ตาม แต่ที่สำคัญก็คือ คณะกรรมการจังหวัดเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในขณะที่สภาจังหวัดเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่า พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑ จะกำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นองค์ปรึกษาของจังหวัด ซึ่งมีความคล้ายคลึงกันกับคณะกรรมการจังหวัดก็ตาม

ที่กล่าวมาข้างต้น เป็นลักษณะการบริหารงานของจังหวัดในฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งแตกต่างจากการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจังหวัดจะมีฐานะเป็นหน่วยราชการบริหารในทั้งสองฐานะ ต่อไปจะกล่าวถึงรายละเอียดการบริหารราชการในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) การจัดรูปองค์การ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์ประกอบ ๒ ส่วนคือ

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

๒) สภาจังหวัดเป็นองค์การผู้แทนของประชาชนทำหน้าที่นิติบัญญัติ

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย ๑๘ คน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินสองแสนคนให้มีการเลือกสมาชิกได้สิบแปดคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไป ให้มีการเลือกสมาชิกได้สามสิบหกคน ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกสมาชิกได้หนึ่งคน เมื่อได้รวมจำนวนสมาชิกตามเกณฑ์แล้ว ยังไม่ครบจำนวนสมาชิกที่จะมีการเลือกตั้งได้ตามที่กล่าวแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้คือ เอาจำนวนสมาชิกที่จังหวัดจะพึงมีได้ไปหาร จำนวนราษฎรทั้งจังหวัดได้ผลลัพท์เท่าใดให้ถือเป็น เกณฑ์สำหรับสมาชิกเพิ่ม โดยอำเภอใดราษฎรมากที่สุดให้สิทธิอำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำดังนี้ต่อ ๆ ไปจนได้สมาชิกครบจำนวน

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ มีดังนี้คือ

๑) มีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาได้

๒) พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด

๓) พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติชั่วคราว

๔) สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ

อันเกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด

๕) สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้

การจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะแบ่งหน่วยงานออกเป็นดังนี้

คือ

๑. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับการทั่วไปของจังหวัด
๒. หน่วยงานต่าง ๆ ที่จังหวัดจัดตั้งขึ้น เช่น ส่วนการศึกษา ส่วนโยธา ส่วนการคลัง ซึ่งจะมีเพียงใด แล้วแต่ปริมาณงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ

ค.) อำนาจหน้าที่

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นกิจการส่วนจังหวัดนั้นหมายถึงกิจการที่แยกออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการแผ่นดิน กิจการเหล่านี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ระบุไว้ในมาตรา ๓๑ ซึ่งมีดังนี้คือ

- ๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- ๒) การศึกษา การทุนบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- ๓) การสังคมสงเคราะห์อันรวมทั้งการสาธารณสุข และการประกันสังคมด้วย
- ๔) การป้องกันโรค การบำบัดรักษาโรค และการจัดตั้ง และการบำรุงสถานพยาบาล
- ๕) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทานราษฎร
- ๖) การรักษาความสะอาดของถนนทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- ๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- ๘) การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- ๙) การจัดให้มีและบำรุงกิจการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ๑๐) การจัดให้มีฌาปนสถานและสุสาน
- ๑๑) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- ๑๒) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ๑๓) การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

- ๑๔) การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- ๑๕) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ
- ๑๖) การพาณิชย์
- ๑๗) การจัดให้มีและบำรุงระบายน้ำ
- ๑๘) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ๑๙) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวนี้ดำเนินการได้ภายในวงเงินงบประมาณและได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

นอกจากนี้ยังมีกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำนอกเขตอีกภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

- ก) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- ข) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง
- ค) ได้รับความอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ง) การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกิจการที่จะต้องกระทำต่างหากจากราชการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องมีรายได้ที่จะนำมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ พ.ร.บ. ระเบียบราชการบริหารส่วนจังหวัด จึงบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้และรายจ่ายดังต่อไปนี้

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๒. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
๓. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
๔. รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด
๕. พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

๖. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
๘. เงินที่มีผู้อุทิศให้ เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์
๙. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และผลประโยชน์ซึ่งเป็นรายได้เทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนหรือปันให้จังหวัด หรือให้จังหวัดจัดเก็บ หรือจัดเก็บเพิ่มขึ้น เฉพาะท้องที่นอกเขต เทศบาลและเขตสุขาภิบาล เพื่อจัดการส่วนจังหวัดด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ถ้าในพระราชกฤษฎีกามีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นให้นำความในกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลมและให้จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล กับให้ข้อบัญญัติจังหวัดใช้บังคับ เช่นเดียวกับ เทศบัญญัติ

อย่างไรก็ดี นอกจากจะมีกฎหมายกำหนดที่มาแห่งรายได้ของท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังมีกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ของท้องถิ่นระบุรายละเอียดไว้โดยแจ่มชัด ซึ่งอาจจำแนกดังนี้

- (๑) ภาษีบำรุงท้องที่ตาม พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่
- (๒) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร
- (๓) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (๔) ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องดื่ม
- (๕) อากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร
- (๖) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต การพนัน
- (๗) อากรมฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์
- (๘) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง ๘ ประเภทที่กล่าวข้างต้น ประเภทที่ ๑ เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งจำนวน สำหรับประเภทที่ ๒ ถึง ๘ เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโดยออกข้อบัญญัติจังหวัดจัดเก็บ เพิ่มจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบตามนัยแห่งพระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๔

นอกจากรายได้ดังกล่าวมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาดำเนินกิจการส่วนจังหวัดบางประการอีก เช่น เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการศึกษาประชาบาล

เงินอุดหนุนตามโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เงินอุดหนุนเกี่ยวกับโครงการพัฒนาภาค เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนมากรายได้อีกประเภทหนึ่งก็คือ รายได้จากทรัพย์สินของจังหวัด ซึ่งบางแห่งมีทรัพย์สินเป็นของตนเองอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ตลาด เครื่องจักรกลหุ่นแรงต่าง ๆ กล่าวโดยสรุปรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีที่สำคัญ ๔ ประการคือ

- (๑) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดให้
- (๒) จากการสาธารณสุขโรคและการพาณิชย์
- (๓) เงินกู้และเงินอุดหนุน
- (๔) จากทรัพย์สินของจังหวัด

และจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในบทต่อไป

จ) รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำเงินไปใช้จ่ายได้จะต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด เรียกว่า "ข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี" ส่วนกิจการที่จะนำเงินไปใช้จ่ายได้จะต้องอยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีได้เฉพาะเรื่องต่อไปนี้

- (๑) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๑ (คือกิจการที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามข้อ ๓)
- (๒) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการของศาลแขวงที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัด
- (๓) กิจการที่จะได้มีกฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ของจังหวัด

ส่วนประเภทของรายจ่ายนั้น มีประเภทรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทำนองเดียวกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ระเบียบวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายจ่าย ๘ หมวด ดังนี้

๑. หมวดเงินเดือน
๒. หมวดค่าจ้าง
๓. หมวดค่าตอบแทนอื่น ๆ
๔. หมวดค่าใช้สอย
๕. หมวดค่าวัสดุ
๖. หมวดค่าครุภัณฑ์
๗. หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
๘. หมวดเงินอุดหนุน

๔. หมวดรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

ฉ) การควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลางไม่มากนักน้อย เพราะถ้าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นอิสระโดยไม่ถูกควบคุมแล้วท้องถิ่นนั้นก็จะมีสภาพเหมือนรัฐ เอกราชไป ด้วย เหตุนี้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นจึง เป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้

ราชการบริหารส่วนกลาง มีวิธีควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายประการ ดังนี้

๑) การควบคุมตัวบุคคลและระเบียบข้อบังคับ การควบคุมตัวบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การ จะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยในขณะเดียวกันซึ่ง เท่ากับส่วนกลางควบคุมโดยตรง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งและถอดถอนโดยส่วนกลาง นอกจากนี้ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งช่วยเหลือปฏิบัติการส่วนจังหวัด ยังอยู่ภายใต้ปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง และให้ออกจากตำแหน่งด้วย ส่วนการควบคุมทางระเบียบข้อบังคับนั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจวางระเบียบข้อบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ เช่น การงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การรักษาและการตรวจสอบเงิน การจ้างและการจัดหาพัสดุ เป็นต้น

๒) การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง) อาจสั่ง เพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อ เห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการ เมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า มติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่ง เพิกถอนมตินั้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติโดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุไป ยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนด ๖๐ วันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่ง เพิกถอนมติของสภาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ในกรณีที่สภาจังหวัดผ่านร่างข้อบัญญัติจังหวัดใด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ไม่เห็นชอบด้วย ก็มีอำนาจเสนอร่างไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากเห็นชอบด้วยก็จะส่งคืนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อประกาศใช้ หากไม่เห็นชอบด้วยก็เป็นอันระงับไป

๓) การยุบสภาจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ ในคำสั่งยุบเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผล และมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๔๐ วัน

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นหนึ่งที่สำคัญ เพื่อความเข้าใจขั้นตอนสายการปฏิบัติงานของส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (ดูแผนภูมิที่ ๓.๑) ประกอบจะทำให้ผู้อ่านเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น

๒. เทศบาล (Municipality)

เทศบาลนับ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักของประชาชนมากที่สุด และให้ความสนใจมากกว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นใด นอกจากนั้นยังเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดความคิดของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดด้วย โดยภายหลังจากที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลคณะราษฎรผู้ก่อการก็ได้วางนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำนุบำรุงสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง จึงได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๘ ต่อมาได้มีการยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งคือ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งใช้ต่อมาได้ ๕ ปี ก็ถูกยุบเลิกไปโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ต่อมาอีก ๑๐ ปี ก็ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการจัดระบบเทศบาลในปัจจุบัน และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกภายหลัง ๔ ครั้งคือ

ครั้งที่ ๑ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๘ แก้ไขเพิ่มเติม เรื่องรายได้และรายจ่าย

ครั้งที่ ๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ แก้ไขเพิ่มเติม เรื่องให้มีสมาชิกประเภทเดียว

ครั้งที่ ๓ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม เรื่องให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย อาจแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการ

ของเทศบาลใดเป็นการชั่วคราวได้

ครั้งที่ ๔ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๐ แก้ไขเพิ่มเติม
เรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ก) รูปและการจัดตั้ง

การจัดตั้งเทศบาลนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เนื่องจาก
ท้องถิ่นต่าง ๆ มีสภาพแตกต่างกัน กฎหมายจึงกำหนดรูปของเทศบาลเป็น ๓ รูปด้วยกันคือ
เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แตกต่างกันตาม
ความเหมาะสมของท้องถิ่น

การจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลนั้น อาจริเริ่มโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นหรือ
นายอำเภอประจำท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเห็นว่าท้องถิ่นมีความเจริญพอที่จะจัดตั้ง
เป็นเทศบาลได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานมายังกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับคำชี้แจง
แสดงเหตุผลและรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ๑) แผนที่กำหนดเขตที่จะตั้งเทศบาล
- ๒) สำรวจจำนวนบ้านและจำนวนราษฎรในเขตว่ามีมากน้อยเท่าใด
- ๓) คำนวณรายได้เป็นรายปี โดยแยกประเภทที่มาของรายได้
- ๔) คำนวณรายจ่ายเป็นปี
- ๕) ความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการจังหวัด
- ๖) ความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด

เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา
ออกเป็นพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป ส่วนการที่จะจัดเป็นเทศบาลประเภทใด
กฎหมายกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

๑. เทศบาลตำบล (Tambol Municipality) เป็นเทศบาลขนาดเล็กที่สุด
ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุ
ชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลตำบลนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าจะต้องมีราษฎรอยู่
ในเขตจำนวนเท่าใด มีความหนาแน่นเพียงใด จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้
รักษาการตาม พ.ร.บ. จะเป็นผู้พิจารณาเห็นสมควรยกฐานะของถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลได้บ้าง
ซึ่งก็ยึดหลักเกณฑ์ว่า

๑.๑ เป็นตำบลใหญ่มีราษฎรเป็นจำนวนมากใกล้ที่จะเป็นเทศบาลเมืองได้

๑.๒ มีความหนาแน่นของราษฎรใกล้กับความหนาแน่นของราษฎรในเทศ-

บาลเมือง

๑.๓ มีรายได้พอสมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่

๑.๔ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีความรู้พอปกครองตนเองได้

๒. เทศบาลเมือง (Muang Municipality) เป็นเทศบาลขนาดกลาง

กฎหมายเทศบาลได้กำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ ๒ กรณี คือ

๒.๑ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ท้องถิ่นใดเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด กฎหมายบังคับให้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงจำนวนหรือความหนาแน่นของราษฎรหรือรายได้ของท้องถิ่น

๒.๒ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และมีราษฎรอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอสมควรแก่การจะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมาย การจัดตั้งเทศบาลเมืองตามข้อนี้กฎหมายไม่ได้บังคับ ซึ่งแล้วแต่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควรใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว

๓. เทศบาลนคร (Nakorn Municipality) เป็นเทศบาลขนาดใหญ่

ท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลนครได้จะต้องมีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งต้องมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนด

เมื่อท้องถิ่นใดมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ก็ให้มีสภาพเป็นทบวงการเมืองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ก็ไม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

เท่าที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นตาม พ.ร.บ. ระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ จนบัดนี้ประเทศไทยมีจำนวนเทศบาลรวมทั้งสิ้น ๑๒๐ แห่ง แต่ในปัจจุบัน เมื่อคณะปฏิวัติได้จัดรูปการปกครองจังหวัดพระนครธนบุรีเสียใหม่ โดยรวมกันและยกฐานะเป็นกรุงเทพมหานคร จึงทำให้จำนวนเทศบาลเหลือเพียง ๑๑๘ แห่ง โดยเป็นเทศบาลนคร ๑ แห่ง เทศบาลเมือง ๘๒ แห่ง และเทศบาลตำบล ๓๕ แห่ง

ข) การจัดองค์การ

การจัดตั้งองค์การบริหารการปกครองท้องถิ่น รูปเทศบาลของประเทศไทยอาจเปรียบเทียบกับกับการปกครองประเทศในระดับชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ซึ่งเทศบาลได้จำลองรูปแบบดังกล่าวมาใช้ โดยจัดรูปองค์การประกอบด้วยคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายมีจำนวนดังนี้คือ เทศบาลตำบลมี ๑๒ คน เทศบาลเมืองมี ๑๘ คน และเทศบาลนครมีจำนวน ๒๔ คน โดยที่สมาชิกสภาเทศบาลจะอยู่ในตำแหน่งได้สมัยละ ๕ ปี อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แยกออกพิจารณาได้ ๒ นัยคือ

๑) อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล แต่ละคนและอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ประกอบ เป็นสภา เทศบาลอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภา เทศบาลแต่ละคนมีดังนี้คือ

ก) ดูแลสอดส่องส่วนได้เสียของราษฎรภายใน เขต เทศบาลมีสิทธิตั้งกระบวนคณะเทศมนตรี

ข) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

๒) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล มีหน้าที่โดยตรงในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของท้องถิ่น คือ การตราเทศบัญญัติการควบคุมคณะเทศมนตรีให้บริหารงานไปตามแนวนโยบายที่ได้แถลงต่อสภา สภาเทศบาลเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

คณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งกับเทศมนตรีตามจำนวนที่กำหนดไว้ดังนี้คือ เทศบาลตำบลมีเทศมนตรี ๒ คน เทศบาลเมืองมีเทศมนตรี ๒ คน และเทศบาลนครมีเทศมนตรี ๔ คน ตามปกติคณะเทศมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งได้สมัยละ ๕ ปี อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีมีดังนี้คือ

(๑) ควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

(๒) มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ

โครงสร้างของการจัดองค์การบริหารเทศบาลอาจพิจารณาได้จากแผนภูมิที่ ๓.๒

ค) อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

แต่เดิมมาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ ๒ ประการคือ ประเภทที่บังคับให้ต้องทำและประเภทที่ไม่บังคับ แต่อาจเลือกทำได้ตามความสมัครใจ และหน้าที่ดังกล่าวนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลแต่ละประเภทแตกต่างกันตามฐานะอีกด้วย ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ ระบุให้เทศบาลทุกประเภทมีอำนาจกระทำการนอกเขตเทศบาลได้ และทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ละประเภทดังนี้

(ก) หน้าที่ของเทศบาลตำบล มีหน้าที่จะต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

- (๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (๒) จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (๓) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๔) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๕) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๖) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๗) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนี้เทศบาลตำบลยังอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (๑) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๒) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๔) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๘) เทศพาณิชย์
- (๙) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(ข) หน้าที่ของเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

- (๑) กิจการตามทีระบุไว้ในหน้าที่ของเทศบาลตำบลต้องทำข้อ ๑ ถึงข้อ ๗
- (๒) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- (๓) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๔) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (๕) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (๖) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (๗) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

นอกจากนี้เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลได้ดังนี้

- (๑) ให้มีตลาด ท่าเทียบ เรือและท่าข้าม
- (๒) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๓) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิจของราษฎร
- (๔) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (๕) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (๖) ให้มีการสาธารณสุข
- (๗) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข
- (๘) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (๙) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (๑๐) ให้มีการบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๑) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (๑๒) เทศพาณิชย์

(ค) หน้าที่ของเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังนี้

- (๑) กิจการตามทีระบุไว้ว่า เป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
- (๒) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (๓) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข

นอกจากนี้เทศบาลนครอาจทำกิจการอื่น ๆ ตามที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำได้ตาม

รายละเอียดข้างต้น

การบริหารงานประจำของเทศบาลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลโดยมีหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ การคลัง การโยธา การศึกษา การสาธารณสุข ฯลฯ เป็นผู้รับผิดชอบข้างต้น

ง) การคลังของเทศบาล

เทศบาลตำบลกิติ เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครกิติ กฎหมายบัญญัติให้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีงบประมาณรายได้และรายจ่ายของเทศบาลเองโดยมิได้รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน เหมือนทบวงการเมืองอื่น ๆ การดำเนินงานในหน้าที่ของ เทศบาลจะสำเร็จมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาเรื่องรายได้เป็นประการสำคัญ กฎหมายให้อำนาจเทศบาลที่จัดเก็บและหารายได้หรือรับเงินรายได้เพื่อเป็นทางในการบำรุงท้องถิ่นและการใช้จ่ายดังต่อไปนี้

๑) รายได้ของเทศบาล

เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (๙) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้มี พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗ ระบุรายละเอียดไว้โดยชัดแจ้ง ดังนี้

- (๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (๒) ภาษีบำรุงท้องที่
- (๓) ภาษีป้าย
- (๔) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์
- (๕) บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้ เป็นเจ้าหน้าที่อนุรักษการตามกฎหมาย
- (๖) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน

- (๗) ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากบรรดาข้าว ซึ่งต้องเสียอากรขาออกตาม
กฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร
 - (๘) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร
 - (๙) ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
 - (๑๐) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
 - (๑๑) ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วย เครื่องดื่ม
 - (๑๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
 - (๑๓) อากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร
- ๒) รายจ่ายของเทศบาล เทศบาลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้
- (๑) หมวดเงิน เดือน
 - (๒) หมวดค่าจ้าง
 - (๓) หมวดเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
 - (๔) หมวดค่าใช้จ่าย
 - (๕) หมวดค่าวัสดุ
 - (๖) หมวดค่าครุภัณฑ์
 - (๗) หมวดค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
 - (๘) เงินอุดหนุน
 - (๙) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวง-
มหาดไทยกำหนดไว้

จ) การควบคุม เทศบาล

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นที่นับว่ามีอิสระในการดำ เนินการบริหารพอควร แต่กระนั้นก็ตามยังจำเป็นต้องการควบคุม เพื่อให้กิจการที่เทศบาลจัดทำดำ เนินการไปด้วยดี กฎหมายได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลคือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ควบคุมเทศบาล ซึ่งกระทำโดยวิธีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล การควบคุมวิธีนี้ส่วนกลางกระทำโดยวิธีการดังต่อไปนี้

(ก) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ พ.ร.บ. เทศบาลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล นอกจากนั้นการบรรจุ

แต่งตั้งพนักงาน เทศบาลจะต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการพนักงาน เทศบาล นับตั้งแต่การกำหนดหลักสูตร การสอบสวน การสอบคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตรา เงิน เดือน ตลอดจนเลื่อนชั้น โดยเฉพาะตำแหน่งปลัด เทศบาลและสมุหบัญชี เทศบาลถือว่าเป็นตำแหน่งสำคัญ จะแต่งตั้งผู้ใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลด้วย

(ข) การควบคุมทางระเบียบวินัย สมาชิกสภา เทศบาลและเทศมนตรีจะต้องประพฤติอยู่ในกรอบแห่งระเบียบวินัย เช่นเดียว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสมาชิกสภา เทศบาลออกจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มีประชุมสภาเทศบาล ๓ ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลสมควร สำหรับเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีซึ่งควบคุมรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาล จำเป็นต้องมีระเบียบวินัยเคร่งครัดกว่าสมาชิกสภาเทศบาล คือนอกจากจะต้องไม่ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือราชการซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจสั่งให้เทศบาลมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้ว เห็นว่ามีส่วนได้เสียในสัญญา กับเทศบาลหรือในกิจการที่กระทำแก่เทศบาล ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(ค) การยุบสภาเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ เมื่อเห็นว่าสภาเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร แต่คำสั่งยุบสภานี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๙๐ วัน

(๒) การควบคุมกิจการของเทศบาล นอกจากส่วนกลางจะมีอำนาจควบคุมองค์การและเจ้าหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวมาแล้ว ส่วนกลางยังมีอำนาจควบคุมกิจการของเทศบาลด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

(ก) การอนุมัติเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติที่ผ่านสภาเทศบาลแล้วต้องนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อก่อน จึงจะประกาศใช้บังคับได้ ในกรณีที่เทศบาลกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นขัดแย้งกัน ก็ต้องส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยชี้ขาด

(ข) การแนะนำชี้แจงและตักเตือน นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจชี้แจงแนะนำและตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ ทั้งนี้เพื่อให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย

(ค) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ทางราชการ เมื่อได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วยังไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่ง เพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด ๑๕ วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร .

๓. สุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นโดยตนเองอีกรูปหนึ่งที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงมีพระราชดำริให้จัดเป็นรูปการปกครองด้านสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ก่อน แล้วจึงทรงจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรกที่ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๘ (ร.ศ. ๑๒๔) และภายหลังได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) เพื่อใช้บังคับสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ เรื่อยมาจนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ การปกครองท้องถิ่นตามรูปแบบสุขาภิบาลจึงถูกยกเลิกไปเป็นเวลาถึง ๒๐ ปี จึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ขึ้น และกำหนดให้เป็นองค์การบริหารท้องถิ่นอีกรูปหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากเทศบาล และได้ใช้เป็นหลักในการจัดสุขาภิบาลในปัจจุบันนี้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ครั้งคือ พ.ร.บ. สุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

การนำเอาระบบสุขาภิบาลกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่งนั้น นายจอห์น ดับบลิว ไรอัน (John W. Ryan) นักวิชาการชาวอเมริกัน ซึ่งเคยมาศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เหตุผลว่าเป็น เพราะการเพิ่มความหนาแน่นของชุมชนในชนบทประการหนึ่ง ประการที่สอง เป็น เพราะความต้องการที่จะให้มีการบริหารเพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นในภารกิจที่

เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และประการสุดท้าย เพื่อเป็นการกระตุ้นประชาชนในการพัฒนาทางการ เมือง^{๑/}

ส่วนในด้านความเป็นจริงนั้น การนำเอาระบบสุขาภิบาลกลับมาใช้อีกก็เนื่องมาจากความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล ซึ่งประสบปัญหาและอุปสรรคนานับประการนั่นเอง อาทิเช่น การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจการหน้าที่ของพนักงานเทศบาล การขาดแคลนทรัพยากรทางการคลัง ประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นทางการเมือง และอื่น ๆ เป็นต้น

ก) การจัดองค์การ

การจัดองค์การสุขาภิบาลอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) การจัดตั้งสุขาภิบาล หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยกำหนดกฎเกณฑ์ได้ตามความเหมาะสมและ เมื่อจะแยกท้องถิ่นใดเป็นสุขาภิบาล ก็ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยระบุชื่อ และอาณาเขต เนื้อที่ของสุขาภิบาลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบเลิกสุขาภิบาลก็กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกัน

หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้นั้นมีอยู่ ๓

ประการ คือ

- (ก) เนื้อที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่ง ปกติควรมีขนาด ๑-๔๐ ตารางกิโลเมตร
- (ข) มีร้านค้าประมาณอย่างน้อย ๑๐๐ ห้าง
- (ค) มีราษฎรประมาณอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน

ท้องถิ่นใดมีฐานะสมควรจะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้หรือไม่ อยู่ในดุลพินิจของนายอำเภอหรือแล้วแต่นายอำเภอจะพิจารณาเห็นสมควร เมื่อนายอำเภอเห็นสมควร ก็จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ สุขาภิบาลเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสุขาภิบาลใดมีความเจริญอาจยกฐานะหรือจัดตั้งเป็นเทศบาลได้โดยออก

^{๑/}John W. Ryan, "Municipal Government and Administration", in Problems of Politics and Administration, ed. by Joseph L. Sutton (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1962), p. 79

เป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งปัจจุบันนี้มีสุขาภิบาลทั้งหมด ๖๖๒ แห่ง

(๒) คณะกรรมการสุขาภิบาล สุขาภิบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะรวมกิจการด้านนิติบัญญัติ และบริหารไว้ในคณะบุคคลคนเดียวกันคือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ๓ ประเภทคือ โดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งและโดยการเลือกตั้ง

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

(ก) นายอำเภอแห่งท้องที่ที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล และมีรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เลือกครองประธานอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑ ปี

(ข) สารวัตรใหญ่ หรือผู้บังคับกองสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

(ค) อาม้ายอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

(ง) สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

(จ) กำหนดผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

กรรมการสุขาภิบาลโดยแต่งตั้ง ประกอบด้วย

(๑) ปลัดอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

ให้เป็นปลัดสุขาภิบาล

(๒) ปลัดอำเภอแห่งที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่งตั้งให้เป็นหัวหน้าส่วนการคลัง

กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง โดยทำการเลือกตั้งจากผู้คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมีจำนวน ๔ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี วิธีการเลือกตั้งอนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ถ้าตำแหน่งว่างลง เพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๖๐ วัน

ข) อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

หน้าที่ของสุขาภิบาลก็คล้าย ๆ กับหน้าที่ของเทศบาลนั่นเอง แต่ พ.ร.บ.

สุขาภิบาลไม่ได้บังคับว่ากิจการอย่างใดบ้างที่สุขาภิบาล "ต้องทำ" หรือกิจการใดบ้างที่สุขาภิบาล "อาจทำ" ได้เพียงแต่กำหนดขอบเขตหน้าที่ที่สุขาภิบาลจะกระทำได้ตามกำลัง ความสามารถดังนี้

(๑) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก

(๒) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

- (๓) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- (๔) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๕) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (๖) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๗) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๘) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (๙) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (๑๐) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (๑๑) ป้องกันและระงับสาธารณสุขภัย
- (๑๒) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (๑๓) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (๑๔) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๑๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๑๖) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวน-
สาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (๑๗) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
- (๑๘) การสาธารณสุข
- (๑๙) การพาณิชย์
- (๒๐) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการสุขาภิบาล

นอกจากนั้น กฎหมายยังให้อำนาจสุขาภิบาลทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาล หรือทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ โดยมีเงื่อนไข เช่นเดียวกับที่เทศบาลอาจกระทำได้

ค) การคลังเทศบาล

สุขาภิบาลก็เช่นเดียวกับเทศบาล คือมีอำนาจหน้าที่จะจัดเก็บรายได้บางอย่าง หรือได้รับส่วนแบ่งรายได้ซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ เพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงาน รายได้และรายจ่ายของสุขาภิบาล มีดังนี้

รายได้ของสุขาภิบาล ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจมีรายุดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

- (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล
- (๔) รายได้จากการสาธารณูปโภค
- (๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สุขาภิบาลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย
- (๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๘) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์
- (๙) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายจ่ายของสุขาภิบาล รายจ่ายของสุขาภิบาลแบ่งออกเป็น ๗ ประเภท ดังนี้คือ

- (๑) เงินเดือน
- (๒) ค่าใช้สอย
- (๓) ค่าจ้าง
- (๔) รายจ่ายในการลงทุน
- (๕) การชำระหนี้เงินกู้
- (๖) การจ่ายตามข้อผูกพัน
- (๗) รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

โดยการคลังของสุขาภิบาลจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

ง) การควบคุมสุขาภิบาล สุขาภิบาลก็เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ที่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมดูแลของส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้แบ่งอำนาจการควบคุมตรวจตราสุขาภิบาลให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกต่อหนึ่ง โดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่คอยควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น ๆ

การควบคุมสุขาภิบาลกระทำได้ ๓ ทางด้วยกันคือ

(๑) การควบคุมตัวบุคคล ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการกิจการของสุขาภิบาลนั้นมีอยู่ ๒ ประเภทคือ คณะกรรมการสุขาภิบาล และพนักงานสุขาภิบาล ในส่วนคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นก็ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นข้าราชการพวกหนึ่ง และกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง กรรมการที่เป็นข้าราชการ เช่น นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดตาม พ.ร.บ.

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้ว ส่วนกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้งนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิสั่งให้ออกจากกรรมการสุขาภิบาลได้ ถ้าเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่สุขาภิบาลหรือแก่ราชการหรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ๓ ครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลสมควร

สำหรับพนักงานสุขาภิบาลตำแหน่งสำคัญ ๆ เช่น ปลัดสุขาภิบาล สมุหบัญชีสุขาภิบาล และอำนวยการสุขาภิบาลนั้นต้องได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด และแต่งตั้งจากข้าราชการ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาอยู่แล้วด้วย

(๒) การควบคุมการเงิน กระทรวงมหาดไทย เข้าควบคุม เกี่ยวกับการเงินของสุขาภิบาลหลายประการด้วยกัน นับตั้งแต่การวางระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การบัญชี การเงิน นอกจากนั้นยังได้มอบหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบการคลังของเทศบาล ปีละ ๑ ครั้งด้วย

(๓) การควบคุมกิจการ นอกจากการควบคุมตัวบุคคล ควบคุม เกี่ยวกับการเงิน แล้วส่วนกลางยังมีวิธีการควบคุม เกี่ยวกับการของสุขาภิบาลอีกด้วย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงปฏิบัติตามแผนดำเนินงานได้ และจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เป็นระยะอีกด้วย นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการควบคุมนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนหรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและให้มีหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาลและตรวจสอบกิจการ เรียงรายงาน เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ และให้ผู้ตรวจการเทศบาลจังหวัด มีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดนั้น

๔. กรุงเทพมหานคร

ในบรรดาองค์การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปใดจะใหญ่โต เท่ากับองค์การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวง และเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยการรวมหน่วยราช

การบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพ-ธนบุรี

ประวัติความเป็นมาของกรุงเทพมหานครนั้น กล่าวได้ว่านับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรีได้ทรงตั้งกรุงเทพมหานครขึ้น เมื่อปี พ.ศ. ๒๓๒๕ จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปกครองกรุงเทพมหานครนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของจตุสดมภ์ เวียง อันเป็นประเพณีการปกครอง เมืองหลวงที่มีมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สมัยกรุงศรีอยุธยา เป็นราชธานี

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๕ เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยได้ทรงตั้งกระทรวงมหาดไทย เพื่อปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวงและต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ ได้ทรงปันหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทยโดยให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาพระราชอาณาจักรทั้งหมด เว้นแต่ในกรุงเทพมหานคร และธนบุรีกับ เมืองที่ติดต่อกับใกล้เคียง อันเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ได้แก่เมือง นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ อยุธยา และมณฑล ให้อยู่ในบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงนครบาลมีฐานะเป็นมณฑล ๆ หนึ่ง เรียกว่า มณฑลกรุงเทพฯ จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๖๕ ในสมัยรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จนได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รวมกระทรวงนครบาลไว้ในกระทรวงมหาดไทย หน้าที่การปกครองมณฑลกรุงเทพฯ จึงตกอยู่กับกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่บัดนั้น เป็นต้นมา และได้เปลี่ยนชื่อเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีฐานะเป็นมณฑล เทศาภิบาล โดยมีพระสมุหพระนครบาล เป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการปกครอง เช่นเดียวกับสมุหเทศาภิบาลของมณฑลต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักร แต่ผู้ปกครองจังหวัดต่าง ๆ ในมณฑลกรุงเทพฯไม่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนจังหวัดอื่น ๆ แต่เรียกว่า "นครบาลประจำจังหวัด" และได้แบ่งเขตการปกครองของกรุงเทพฯ ออกเป็นอำเภอต่าง ๆ เช่นเดียวกับจังหวัดอื่น ๆ

การปกครองเมืองหลวงในรูปจังหวัดและมณฑลดำเนินเรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งพระราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ยุบเลิกมณฑลเทศาภิบาลและได้แบ่งราชการบริหารแผ่นดินออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ จังหวัด อำเภอ และโดยผลแห่งกฎหมายฉบับนี้ กรุงเทพฯ จึงมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่ง เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีและจังหวัดอื่น ๆ เรียกว่า "จังหวัดพระนคร"

ต่อมาได้มีการตรา พ.ร.บ. ระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยกฎหมายฉบับนี้ทำให้ในเขตจังหวัดพระนคร เกิดองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นคือ เทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งได้ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ มีอาณาเขตซ้อนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดพระนคร

การปกครองนครหลวงของประเทศในรูปดังกล่าว เรื่อยมาจนกระทั่งถึงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๙๔ รัฐบาลคณะปฏิวัติในสมัยนั้นได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ ให้รวมจังหวัดพระนคร กับจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมเทศบาลนครกรุงเทพ กับเทศบาลนครธนบุรี เข้าด้วยกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวง

รูปการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้ดำเนินการมีเพียงปีเดียว ก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๔๙๕ ให้จัดรูปการปกครองนครหลวงของประเทศเป็นรูปการปกครองพิเศษ แตกต่างกับการปกครองของจังหวัดอื่น ๆ อีกครั้งหนึ่งคือ ให้เรียกนครหลวงกรุงเทพธนบุรีว่า กรุงเทพมหานคร และให้มีฐานะเป็นจังหวัด ๆ หนึ่งเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น และมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยฯ เป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ มีสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทคือ ประเภทแรก ราษฎรเลือกตั้งเขตละ ๑ คน และประเภทที่สอง เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวน เท่ากับจำนวน เขตในกรุงเทพมหานคร สมาชิกดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และเฉพาะ ๔ ปีแรกของการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนการเลือกตั้ง

อำเภอต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม เปลี่ยนชื่อเป็น เขต มีหัวหน้าเขต เป็นหัวหน้าปฏิบัติราชการโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีเขตต่าง ๆ อยู่ด้วยกัน ๒๔ เขต ดังนี้คือ

๑. เขตพระนคร
๒. เขตคลองสาน
๓. เขตดุสิต
๔. เขตตลิ่งชัน

๕. เขตธนบุรี
๖. เขตบางกอกน้อย
๗. เขตบางกอกใหญ่
๘. เขตบางกะปิ
๙. เขตบางขุนเทียน
๑๐. เขตบางเขน
๑๑. เขตบางรัก
๑๒. เขตปทุมวัน
๑๓. เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย
๑๔. เขตพญาไท
๑๕. เขตพระโขนง
๑๖. เขตภาษีเจริญ
๑๗. เขตมีนบุรี
๑๘. เขตยานนาวา
๑๙. เขตราชบุรีบูรณะ
๒๐. เขตลาดกระบัง
๒๑. เขตสัมพันธวงศ์
๒๒. เขตหนองแขม
๒๓. เขตหนองจอก
๒๔. เขตห้วยขวาง

การปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕
ดำเนินการได้เพียง ๒ ปีเศษ สภานิติบัญญัติจึงลงมติโดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ และ
ให้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้กำหนด
ฐานะและรูปการปกครองกรุงเทพมหานครดังนี้คือ

๑. ฐานะของกรุงเทพมหานคร กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็น
ทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง
๒. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ ฝ่ายบริหารประกอบ
ด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คน เป็น

ข้าราชการการเมือง ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงและสืบจากประชาชน โดยสมัครและกระทำการเลือกตั้ง เป็นคณะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๔ ปี

๑. สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์การนิติบัญญัติมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎรหนึ่งแสนคนต่อสมาชิกหนึ่งคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นคนหรือกว่านั้นให้นับ เป็นหนึ่งแสนคน สมาชิกอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี และได้แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็น ๙ เขต จำนวนสมาชิกทั้งสิ้น ๕๕ คน

รูปการปกครองกรุงเทพมหานคร ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ดำเนินการอยู่ได้เพียง ๑ ปีเศษ นายกรัฐมนตรีสมัยนั้นได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๒๐ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งขณะนั้นผู้ว่าราชการได้แก่ นายธรรมนูญ เทียนเงิน และให้ยุบสภากรุงเทพมหานครด้วย โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควร เป็นผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รวมทั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครด้วย การปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครในรูปของผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลและดำเนินการเรื่อยมาจนปัจจุบัน

ก) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๖ ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ไว้ดังนี้

(๑) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมทั้งการจัดให้มีตำรวจกรุงเทพมหานครและการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๒) การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๔) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๕) การสาธารณสุขโรค

(๖) การจัดการศึกษา

(๗) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๘) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- (๙) การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑๐) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (๑๑) การจัดให้มีและควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
- (๑๒) การวิศวกรรมจราจร
- (๑๓) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (๑๔) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๕) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๑๖) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๑๗) การควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงแรมที่พักและ
สาธารณสถานอื่น ๆ
- (๑๘) การสาธารณสุข
- (๑๙) การส่งเสริมสงเคราะห์
- (๒๐) การส่งเสริมการกีฬา
- (๒๑) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๒๒) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่นายกเทศมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบ
หมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ข) การบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร

๑) รายได้ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘๑

กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีรายได้ประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- (๒) รายได้จากการสาธารณสุข
- (๓) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๔) ภาษีอากรตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นขององค์การบริหารส่วน
จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- (๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- (๖) ค่าบริการตามมาตรา ๖๘

(๗) รายรับจากการจำหน่ายพันธบัตร โดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี และตรา เป็นข้อบัญญัติกรุง เทพมหานคร

(๘) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดย ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุง เทพมหานคร

(๙) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการหรือท้องถิ่นอื่น

(๑๐) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศโดย ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(๑๑) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นตามที่มีผู้ทูลให้

(๑๒) เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ

(๑๓) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการ เพื่อ มุ่งแสวงหาผลกำไรในกรุง เทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๔) รายได้จากการจัด เก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตาม ที่จะ มีกฎหมายกำหนด

(๑๕) รายได้อื่นใดก็ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

๒) รายจ่ายของกรุง เทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุง เทพมหานคร มาตรา ๘๒ กำหนด ให้กรุง เทพมหานครมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้างประจำ

(๓) ค่าจ้างชั่วคราว

(๔) ค่าตอบแทน

(๕) ค่าใช้สอย

(๖) ค่าวัสดุ

(๗) ค่าครุภัณฑ์

(๘) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

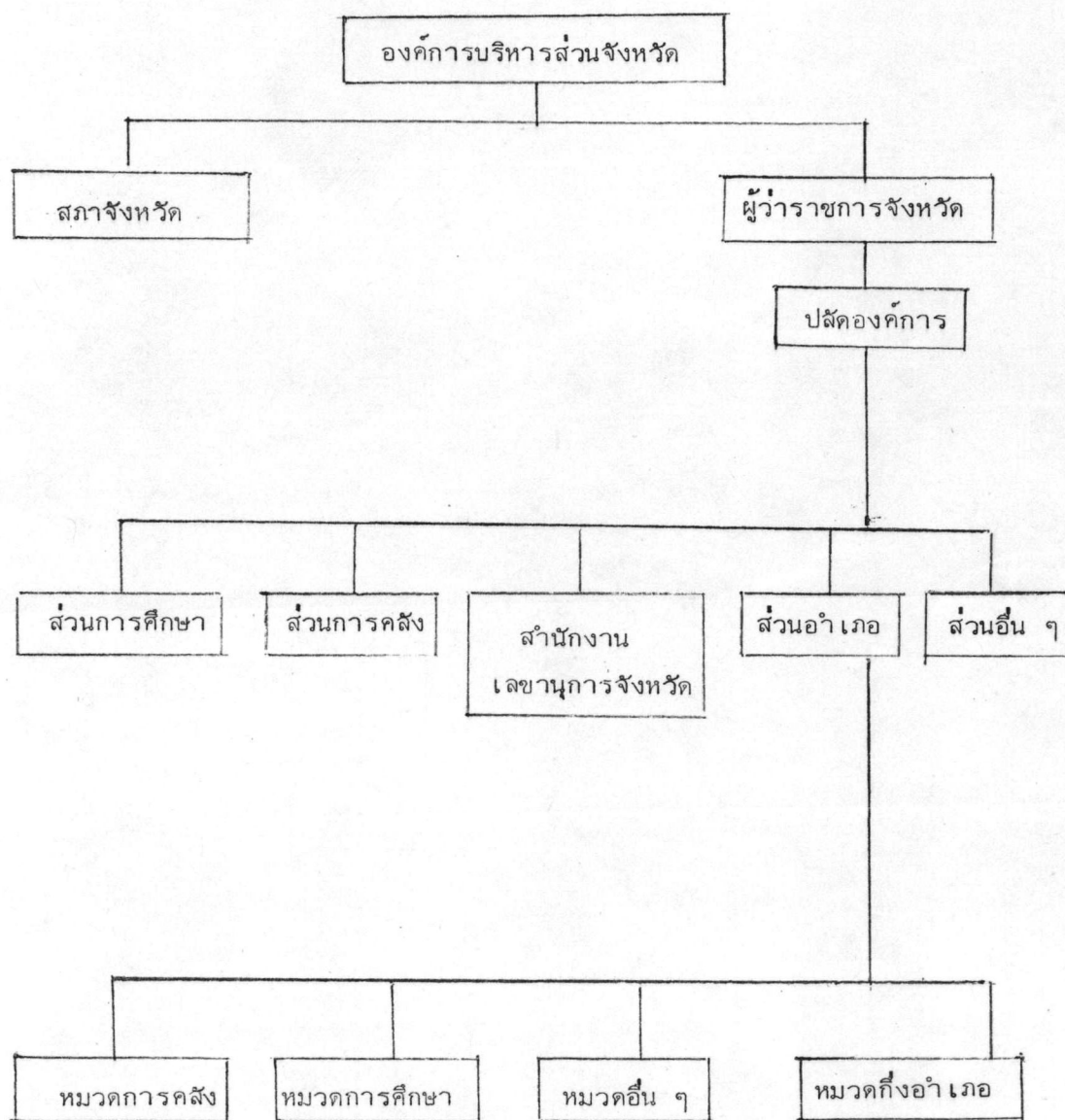
(๙) เงินอุดหนุน

(๑๐) รายจ่ายอื่นตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกรุง เทพมหานครกำหนดไว้

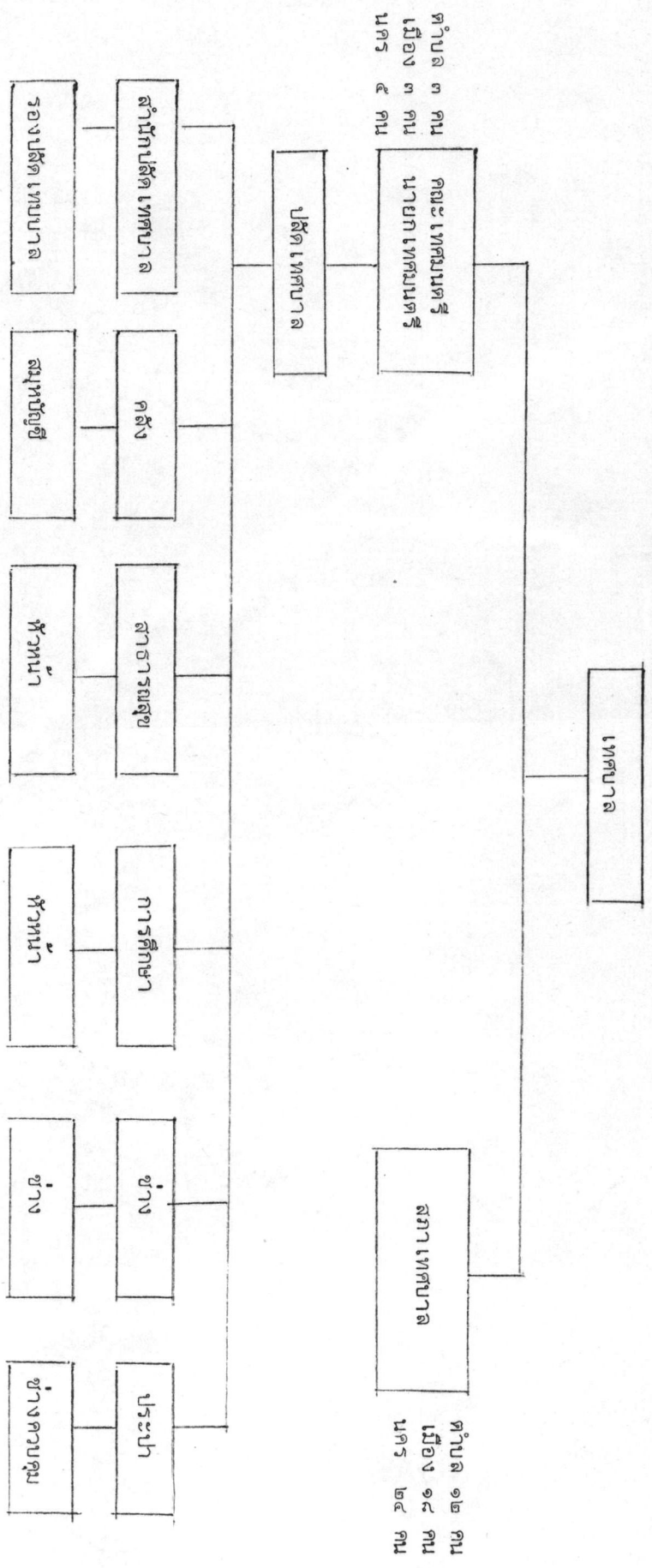
(๑๑) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปของ เมืองพัฒนานั้นจะไม่นำมา
กล่าวไว้ในที่นี้ ทั้งนี้เพราะจะทำการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๒๐-
พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ เมืองพัฒนาในลักษณะของรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่

แผนภูมิแสดงการแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



โครงสร้างของการจัดการบริหารงานเทศบาลของประเทศไทย



แผนภูมิที่ ๓.๒

แผนภูมิแสดงโครงสร้างสุขาภิบาลและการจัดองค์การ

