



# สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

## ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย

สป

JS

7153.3

ก2ล64

ล.3

๑.1

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





## หมวดที่ 3

พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

### ลำดับที่ 1

เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย



## สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ลำดับที่ ๑ เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ตุลาคม ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๙-๑๖๕-๕

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๒๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์สุวัสดิ โกชนพันธุ์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



## คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>1. การปกครองท้องถิ่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ร. 5 - ร. 7)</b>	<b>1</b>
1.1 การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5	1
1.2 กำหนดการสุขาภิบาล	5
1.3 ความพยายามในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสูเทศบาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว	12
<b>2. การปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2475 - 2489</b>	<b>14</b>
2.1 กำหนดและการก่อตั้งของเทศบาล ในช่วง พ.ศ. 2475 - 2480	14
2.2 การปรับปรุงกฎหมายเทศบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481-2487)	21
<b>3. การปกครองท้องถิ่นในช่วง ทศวรรษ 2490</b>	<b>24</b>
3.1 การขอลดตัวและการเสื่อมถอยของเทศบาลในช่วงทศวรรษ 2490	24
3.2 การขยายตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น	26
<b>4. การปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2501 - 2534</b>	<b>34</b>
4.1 การปกครองท้องถิ่นในระบบเผด็จการอำนาจนิยม (พ.ศ. 2501 - 2516)	34
4.2 การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ	39
<b>5. การปกครองท้องถิ่นภายหลังแนวคิดการปฏิรูปการเมือง 2535 ถึงปัจจุบัน</b>	<b>43</b>
5.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	43
5.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540	47
<b>6. เอกสารอ่านเพิ่มเติม</b>	<b>59</b>

## สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
<b>ตารางที่ 1</b>	<b>53</b>
แสดงภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	
<b>ตารางที่ 2</b>	<b>56</b>
การจัดสรรภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	

## ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย

### 1. การปกครองท้องถิ่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ร. 5 - ร. 7)

#### 1.1 การปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (พ.ศ. 2411 - 2453) นับได้ว่าเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญของประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยหนึ่ง นั่นก็คือเป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนผ่านจากสยามเก่าไปสู่สยามใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนจากรัฐศักดินาในสมัยอยุธยาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐสมัยใหม่ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือทุกๆ พื้นที่ภายใต้พระราชอาณาเขต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการปฏิรูปการปกครองในด้านต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

##### 1.1.1 การปกครองในส่วนกลาง

สำหรับรูปแบบการจัดระเบียบการปกครองในส่วนกลาง พระบาท



สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงศึกษาแบบแผนมาจากประเทศยุโรป โดยทรงยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และประกาศจัดตั้งกระทรวงแบบใหม่ขึ้น 12 กระทรวง ใน พ.ศ. 2435 คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเมือง (ระยะหลังเรียกว่ากระทรวงนครบาล) กระทรวงเกษตรพานิชการ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมรุธาธร ทั้งนี้ แต่ละกระทรวงจะได้รับการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนไม่ก้าวท้าวซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันความยุ่งยากสับสนในการทำงาน ส่วนในการบริหารกระทรวงนั้น ได้กำหนดให้มีเสนาบดีทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสูงสุด ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งตำแหน่งเสนาบดีในแต่ละกระทรวงนี้จะมีฐานะเท่าเทียมกันหมด ไม่มีใครมีอำนาจมากกว่ากัน

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งกระทรวงและการกำหนดหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ใน พ.ศ. 2435 นี้ ก็ยังไม่สามารถจัดแบ่งหน้าที่ได้โดยสมบูรณ์ตามพระราชประสงค์ เนื่องจากกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยยังคงมีหน้าที่ปกครองภูมิภาคและประเทศราชเช่นเดิม จนกระทั่งใน พ.ศ. 2437 จึงได้มีการประกาศแบ่งแยกหน้าที่กระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทย โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ปกครองพื้นที่ทุกส่วนของพระราชอาณาเขต ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองหลวงให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงนครบาล ส่วนกระทรวงกลาโหมมีหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร ไม่ต้องปกครองหัวเมือง ต่อมาในปลายรัชกาลก็ได้มีการยุบกระทรวงให้เหลือเพียง 10 กระทรวง คือ ยุบกระทรวงยุทธนาธิการเข้ากับกระทรวงกลาโหม และยุบกระทรวงมรุธาธรเข้ากับกระทรวงวัง ลักษณะของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางในลักษณะเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นการริเริ่มการทำงานตามหน้าที่แทนการทำงานตามพื้นที่ในสมัยเดิม

การปรับปรุงการบริหารส่วนกลางนี้ กล่าวได้ว่า เป็นความพยายามอันหนึ่งในการรวมอำนาจเข้าสู่องค์พระมหากษัตริย์ โดยการจัดรูปกระทรวงแบบ

ใหม่นั้นนอกจากจะแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารประเทศออกเป็น สัดเป็นส่วนแล้ว พระองค์ยังสามารถเข้ามาควบคุมบังคับบัญชาเสนาบดีได้อย่าง แท้จริง ซึ่งทำให้พระองค์สามารถที่จะดึงอำนาจมาจากขุนนางรุ่นเก่าด้วยการ แต่งตั้งผู้ที่แวดล้อมพระองค์ ไม่ว่าจะเป็นพระโอรสหรือพระเจ้าน้องยาเธอที่ได้ รับการศึกษาแบบตะวันตก เข้ามาดำรงตำแหน่งสำคัญในกระทรวงต่างๆ สิ่ง เหล่านี้นับเป็นส่วนสนับสนุนให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์มั่นคงขึ้นกว่า แต่ก่อน

### 1.1.2 การปกครองในส่วนภูมิภาค

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูประบบ บริหารราชการส่วนกลางเรียบร้อยแล้ว พระองค์ก็ทรงขยายการปฏิรูปไปยัง ส่วนภูมิภาค โดยทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการจัด ระเบียบการปกครองในส่วนภูมิภาค ในครั้งนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้ทรงนำ “ระบบเทศาภิบาล” มาใช้ใน การรวมอำนาจจากหัวเมืองต่างๆ เข้าสู่ส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบและค่อยเป็น ค่อยไป โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด รอง ลงมาได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ และในการรวม อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้พระองค์ยังทรงปฏิรูปให้ข้าราชการหัวเมืองในระบบกิน เมืองกลายมาเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ได้รับ พระราชทานเบี้ยหวัดเงินเดือนจากส่วนกลาง ซึ่งลักษณะของระบบเทศาภิบาลนี้ พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) ได้อธิบายไว้ว่า

“การเทศาภิบาล คือ การปกครองโดยลักษณะที่จัดให้มีหน่วย ราชการอันประกอบด้วยตำแหน่งข้าราชการต่างพระเนตรพระกร รณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และเป็นทีไว้วางใจรัฐบาลของ พระองค์ รับแบ่งภาระรัฐบาลกลางซึ่งประจำอยู่แต่เฉพาะใน ราชธานีนั้นออกไปดำเนินการส่วนภูมิภาค... จึงแบ่งส่วนการปกครอง

แคว้นแคว้นออกโดยลำดับชั้น เป็นมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และแบ่งหน้าที่ราชการเป็นส่วนสัด จัดแผนกพนักงานทำนองการของกระทรวงในราชธานีอันเป็นวิธีนำมาซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยรวดเร็ว”<sup>1</sup>

สำหรับการจัดรวมหัวเมืองจัดตั้งเป็นมณฑลนั้น ในบางท้องที่ได้เริ่มมีขึ้นก่อนการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 เสียอีก ทั้งนี้ เพราะลัทธิล่าอาณานิคมตะวันตกเริ่มเข้ามาคุกคามดินแดนในพระราชอาณาเขตมากขึ้น จนพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นควรที่จะต้องมีการป้องกัน ด้วยการรวมหัวเมืองตามชายแดนที่สำคัญขึ้นเป็นเขตปกครองเรียกว่า “มณฑล” ขึ้นได้แก่ มณฑลลาวเฉียงหรือมณฑลพายัพ มณฑลลาวพวนหรือมณฑลอุดร มณฑลลาวกาวหรือมณฑลอีสาน มณฑลลาวกลางหรือมณฑลนครราชสีมา และมณฑลเขมรหรือมณฑลบูรพา ต่อมาภายหลังการปฏิรูปการปกครองในส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2437 แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลขึ้น 3 มณฑล ปรากฏว่าได้ผลดีในการปกครอง จึงได้ขยายการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลออกไปทั่วพระราชอาณาจักรภายในเวลาอีก 7 ปี ต่อมา<sup>2</sup>

นอกจากการปฏิรูปการปกครองในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดการปรับปรุงการปกครองในส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีพระราชดำริให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาล” ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการบำรุงรักษาท้องถิ่น ซึ่งการจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยนี้ ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดใหม่ในการจัดการปกครองในส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ก็ยังคงไม่ใช่องค์กรปกครอง

<sup>1</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาวชิรญาณวโรรส และพระยาพรหมมุนี, **เทศาภิบาล** (พระนคร: คลังวิทยา, 2492), น. 52.

<sup>2</sup> ทรายละเอียดของการจัดตั้งมณฑลต่างๆ ได้ใน เดช บุนนาค, **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ. 2435-2458**, แปลโดย ภรณ์ กาญจนษ์จิติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532).

ตนเองในระดับท้องถิ่นเต็มรูปแบบตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งใน  
 ส่วนของการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

## 1.2 กำเนิดการสุขาภิบาล

การเข้าสู่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
 อยู่หัว ได้ก่อให้เกิดคติใหม่บางอย่างในการปกครองชั้น ซึ่งคติใหม่นี้ได้เพิ่มหน้าที่  
 ในการบำรุงบ้านเมืองขึ้นมาควบคู่ไปกับหลักการรักษาความสงบในบ้านเมือง ไม่  
 ว่าจะเป็นเรื่องของการส่งเสริมการทำมาหากิน การปรับปรุงการคมนาคม การ  
 รักษาความสะอาดและความเจ็บไข้ของประชาชน เป็นผลให้รัฐจำเป็นต้องสร้าง  
 กลไกและองค์กรใหม่ๆ ขึ้นมารับผิดชอบการจัดการบำรุงเมืองเหล่านี้ การ  
 สุขาภิบาลที่จะจัดตั้งขึ้นก็เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้ในการบำรุงเมือง  
 แต่ลักษณะของการจัดสุขาภิบาลจะแตกต่างจากหน่วยงานอื่นของรัฐที่ทำหน้าที่  
 ในด้านการบำรุงเมือง กล่าวคือ การจัดสุขาภิบาลเป็นความพยายามของรัฐที่จะ  
 ดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง  
 ด้วยรัฐเห็นว่าวิธีการเช่นนี้จะเป็นการช่วยผ่อนภาระในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐลง  
 โดยเฉพาะในช่วงเวลานี้ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องใช้  
 จ่ายเงินในการพัฒนาประเทศในหลายๆ ด้าน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะเปิดโอกาสให้  
 คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบำรุงเมือง แต่ก็ยังเป็นเพียงการมีส่วนร่วมใน  
 เรื่องของการออกเงินและแรงในการบำรุงท้องถิ่นเท่านั้น การบริหารจัดการยังคง  
 มีข้าราชการของรัฐเป็นหลักในการดำเนินการอยู่ สุขาภิบาลที่เกิดขึ้นจึงมี  
 ลักษณะเป็นการบำรุงท้องถิ่นที่อาศัยทุนและคนที่มีอยู่ในท้องถิ่นเองภายใต้การ  
 ดำเนินงานของรัฐ

จากแนวความคิดในเรื่องของการบำรุงเมืองนี้ พระบาทสมเด็จพระจุล  
 จอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องดูแลรักษาความสะอาด  
 และการจัดสาธารณูปโภคภายในท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานคร ซึ่งชาว  
 ต่างประเทศเริ่มติเตียนถึงความสกปรกกันมากขึ้น จึงทรงมีพระราชดำริที่จะให้

การจัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นใน พ.ศ. 2440 เพื่อดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่ชุมชน ป้องกันโรคภัยไข้เจ็บให้แก่ราษฎร และให้บริการด้านสาธารณสุขโรค เช่น น้ำประปา และไฟฟ้า เป็นต้น

เมื่อตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นแล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) จัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานที่จัดการเกี่ยวกับการบริหารปกครองท้องถิ่นแห่งแรกของไทย แต่อย่างไรก็ดี การจัดการบริหารของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้บริหารประกอบด้วยข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น ได้แก่ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างและนายแพทย์ที่เสนาบดีแต่งตั้ง มีหน้าที่เกี่ยวกับการสุขอนามัยของชุมชนเป็นหลัก สำหรับการจัดการสุขาภิบาลในชั้นแรกนั้นจัดให้มีขึ้นเฉพาะในเขตราชธานีเท่านั้น โดยมีกระทรวงนครบาลเป็นผู้ดูแล<sup>3</sup>

### 1.2.1 สุขาภิบาลตลาดท่าลอม

ในระยะต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าหัวเมืองต่างๆ ก็ควรเริ่มที่จะมีการจัดการในเรื่องของการรักษาความสะอาดและการจัดสาธารณสุขอย่างที่ดีทำในเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้นบ้าง จึงทรงมีพระราชดำริให้สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพ ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองขึ้น

ดังนั้น ใน พ.ศ. 2448 สมเด็จพระยาตำรงราชานุภาพจึงทรงทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ตำบลตลาดท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งการจัดตั้งสุขาภิบาลในครั้งนั้นเป็นผลเนื่องจากความไม่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับความสกปรกของนครเขื่อนขันธ์ และทรงรับสั่งว่า “สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน” สมเด็จพระ

<sup>3</sup> พระบารามราตุรุ, การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง (พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505), น.15.

กรมพระยาดำรงราชานุภาพจึงมีหนังสือไปถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครให้จัดการรักษาความสะอาดภายในชุมชน

ภายหลังจากได้รับสารตราของสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรี กรมพระยาดำรงราชานุภาพพระยาพิไชยสุนทรได้เชิญบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลตลาดท่าจีน ตลอดจนชนชั้นนำของชุมชนมาช่วยกันพิจารณาถึงสภาพของปัญหาและวิธีปรับปรุงชุมชนให้สะอาดและเป็นระเบียบ โดยได้มีการเรียโรเงินจากราษฎรในชุมชน และเงินที่เรียโรมาได้นี้ทำให้สามารถซื้ออิฐปูนหิน ทำร่องน้ำสองข้างทาง แจกจ่ายถังขยะไปตามที่ต่างๆ และกำจัดขยะมูลฝอยในบริเวณนั้น การที่ราษฎรได้เสียสละเงินในการช่วยเหลือในครั้งนี้ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงเห็นว่า เป็นโอกาสที่จะทดลองจัดการบริหารรูปแบบสุขาภิบาลขึ้นในตำบลตลาดท่าจีน

ลักษณะของการดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดท่าจีนนั้น เป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้าผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ ยังมีพ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาล และตรวจสอบบัญชี

ภายหลังจากการประกาศจัดสุขาภิบาลที่ตำบลตลาดท่าจีน เมืองสมุทรสาครขึ้นระยะหนึ่งแล้ว ข้าหลวงเทศาภิบาลในหลายมณฑลก็ประสงค์ที่จะให้มีการจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ของตนบ้าง ซึ่งสมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงเห็นว่าไม่สมควรที่จะให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องที่อื่นๆ แต่การที่จะจัดตามอย่างสุขาภิบาลที่ตำบลท่าจีนนั้น สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีทรงเห็นว่าไม่เหมาะสม เนื่องจากสภาพของชุมชนในแต่ละท้องที่ไม่เหมือนกัน ท้องที่บางแห่งเป็นตำบลดังเช่นท่าจีน บางแห่งก็เป็นชุมชนเมืองใหญ่ดังเช่นเมืองที่เพิ่งตั้งที่ว่าการมณฑล ดังนั้น จึงควรมีการจัดระเบียบให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องที่ทั้งสองแบบ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล

หัวเมือง ร.ศ. 127 จึงถือกำเนิดขึ้นเพื่อจัดระเบียบสุขาภิบาลที่จะจัดตั้งขึ้นต่อมา

### 1.2.2 การจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองภายใต้ “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127”

สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีดังนี้

**การจัดตั้งสุขาภิบาล** ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองสำหรับท้องที่ที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบลสำหรับท้องที่ที่ตั้งตำบล

**หน้าที่หลักของสุขาภิบาล** เดิมนั้นสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครทำหน้าที่เพียงรักษาความสะอาด ทำถนนและจุดโคมไฟตามเขตชุมชน พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองได้เพิ่มหน้าที่ขึ้นอีก คือ ให้มีการรักษาพยาบาล ได้แก่ การปลูกฝี ทำลายแหล่งเพาะเชื้อโรค และจัดหาน้ำสะอาดไว้ให้ราษฎรใช้ เพราะท้องที่บางแห่งเกิดโรคระบาดทุกปี คือ อหิวาต์ตกโรคและกาฬโรค ซึ่งในปีหนึ่งๆ ได้ทำลายชีวิตของราษฎรไปเป็นจำนวนมาก ถ้าหากปรับปรุงชุมชนให้สะอาดและเป็นระเบียบยอมเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะป้องกันไม่ให้เกิดโรคระบาดได้

**กรรมการสุขาภิบาล** (หรือพนักงานของสุขาภิบาล) ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ระบุให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเมืองมีกรรมการรวม 9 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธานโดยตำแหน่ง, ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาลเป็นเลขานุการ และเป็นประธานแทนเวลาประธานไม่สามารถทำหน้าที่ได้, นายอำเภอท้องที่นั้น, นายแพทย์สุขาภิบาล, นายช่างสุขาภิบาล และกำนันนายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล 4 คน<sup>4</sup> ส่วน

<sup>4</sup> ในกรณีที่มีกำนันไม่ครบจำนวน ข้าราชการเทศบาลมีอำนาจเลือกผู้เสียภาษีโรงงานในเขตนั้นเป็นกำนันพิเศษให้ครบ 4 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ดูใน “ประกาศพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127”, **ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 21**, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478), น. 352.

กรรมการสุขาภิบาลตำบลประกอบด้วย กำหนดเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการและบุคคลในท้องถิ่น แต่อำนาจในการตัดสินใจและการบริหารนั้นจะตกอยู่ในมือของข้าราชการ เป็นต้นว่า การกำหนดเงินงบประมาณ รายได้รายจ่ายประจำปี สุขาภิบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาลจึงจะนำไปใช้จ่ายได้ ส่วนสุขาภิบาลตำบลก็ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการเมืองจึงจะใช้ได้เช่นกัน และในสวนการควบคุมการทำงานของสุขาภิบาลนั้นจะเป็นหน้าที่ของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง ที่จะคอยตรวจตรา แนะนำ และแก้ไขการทำงานของสุขาภิบาลหัวเมืองให้เรียบร้อย

ภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) แล้วก็ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาอีก 13 แห่ง<sup>5</sup> เป็นสุขาภิบาลเมือง 12 แห่ง และสุขาภิบาลตำบล 1 แห่ง ต่อมาเมื่อสมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยใน พ.ศ. 2458 ก็ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างและหน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย เป็นผลให้งานของการสุขาภิบาลหัวเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงหน้าที่บางประการให้สอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลในขณะนั้น

### 1.2.3 การจัดการสุขาภิบาลภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองในปี พ.ศ. 2458

ภายหลังจากที่สมเด็จพระยาตำราจราชานุภาพทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดฯ ให้โอนย้ายการสุขาภิบาลหัวเมืองจากสังกัดกรมพลำบังคับ ไปขึ้นอยู่กับกรมพยาบาล ที่ตั้งขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2455 (ซึ่งต่อมากลุ่มนี้จะได้รับการ

<sup>5</sup> ในที่นี้ไม่ได้รวมสุขาภิบาลตำบลตลาดท่าฉลอมที่จัดตั้งขึ้นในปี ร.ศ. 124 ก่อนการออกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127.





สถาปนาเป็นกระทรวงสาธารณสุขต่อไป) เพื่อให้สุขาภิบาลเป็นหน่วยงานที่จะช่วยในการขยายการบริการสาธารณสุขและการแพทย์ออกไปสู่หัวเมืองต่างๆ ดังนั้น ใน พ.ศ. 2458 จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 เพื่อให้ตรงกับแนวนโยบายใหม่ที่เกิดขึ้น

การแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 มีการแก้ไขในสาระสำคัญ ดังนี้

1) การแก้ไขวิธีจัดตั้งสุขาภิบาล โดยเปลี่ยนจากสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องที่เพื่อที่ท้องที่อื่นๆที่เหมาะสมจะได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้ไม่จำกัดเฉพาะแต่ตำบลเท่านั้น

2) การเปลี่ยนแปลงหน้าที่หลักของสุขาภิบาล โดยให้เน้นในเรื่องของการแพทย์และความสะอาดมากขึ้น ในขณะที่การทำถนนและการจัดโคมไฟถูกลดสถานะให้มีความสำคัญในลำดับรองลงมา

3) การเปลี่ยนแปลงบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล จากเดิมเมื่อครั้งยังเป็นสุขาภิบาลตำบล คณะกรรมการจะประกอบด้วยกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ แต่เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลท้องที่ ซึ่งขอบเขตไม่ได้จำกัดเฉพาะตำบลใดตำบลหนึ่งแล้ว การที่จะให้กำนันคงตำแหน่งประธานคงจะไม่เหมาะสม ประกอบกับงานในหน้าที่ของสุขาภิบาลก็มีการขยายด้านการแพทย์พยาบาลให้กลายเป็นหน้าที่หลัก คณะกรรมการในรูปแบบเดิมนั้นอาจจะไม่มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานในหน้าที่ที่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น จึงได้มีแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาช่วยในการดำเนินงาน คณะกรรมการสุขาภิบาลท้องที่ภายใต้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง พ.ศ. 2458 จึงประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานโดยตำแหน่ง แพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องที่เป็นกรรมการ

ภายหลังจากแก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมืองใน พ.ศ. 2458 และการพยายามที่จะขยายงานด้านสุขาภิบาลให้กว้างออกไป เป็นผลให้เกิดการ

จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองอีกเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากจำนวนสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติ มีจำนวนถึง 22 แห่ง เป็นสุขาภิบาลท้องที่ 8 แห่ง และสุขาภิบาลเมือง 14 แห่ง

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง (ในช่วง พ.ศ. 2448-2476) สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระยะใหญ่ๆ คือ **ระยะแรก** เป็นการจัดการภายใต้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) ซึ่งเป็นระยะที่สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชานุกาภาพยังดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยอยู่ และ **ระยะที่สอง** คือ ระยะที่สมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ราชานุกาภาพทรงลาออกจากตำแหน่งเสนาบดี และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลใน พ.ศ. 2458

ในระยะแรกนั้น การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นไปเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดการทำนุบำรุงท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำถนนหนทาง การขุดคลอง การทำตลาด การก่อสร้างโรงเรียนต่างๆ ตลอดจนการทำนุบำรุงความสุขให้ประชาชน ซึ่งการทั้งหลายเหล่านี้รัฐบาลยังขาดแคลนเงินทุนและแรงงานอย่างมากในการดำเนินการ จึงต้องอาศัยท้องถิ่นให้เข้ามาช่วยในการจัดการบำรุงท้องถิ่นด้วยรายได้ที่ทำได้ในท้องถิ่นเอง

ในระยะที่สอง ภายหลังจากการลาออกของสมเด็จพระเจ้ากรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลที่ 4 สุขาภิบาลได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการโดยมุ่งไปที่การรักษาพยาบาล การแพทย์ การป้องกันโรคระบาดมากขึ้น ดังนั้น การสุขาภิบาลหัวเมืองจึงได้ถูกโอนไปขึ้นกับกรมพยาบาล และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ใน พ.ศ. 2458 ในระยะนี้จึงได้มีนโยบายที่จะขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองและท้องที่ต่างๆ เพื่อกระจายการสาธารณสุขและการอนามัยออกไปตามท้องถิ่น ซึ่งลักษณะของงานและฐานะที่เปลี่ยนไปนี้ได้กลายเป็นประเด็นที่ถูกตั้งคำถามมาก โดยเฉพาะเมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการที่จะปรับปรุงสุขาภิบาลให้เป็น

มunicipality) หรือที่เรียกว่าเทศบาลในปัจจุบัน

### 1.3 ความพยายามในการปรับปรุงสุขาภิบาลไปสู่เทศบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ทรงมีพระราชดำริในการที่จะปรับปรุงสุขาภิบาลให้มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากขึ้นในรูปแบบของ “เทศบาล” ด้วยทรงหวังว่า การปกครองในรูปแบบเทศบาลจะเป็นขั้นทดลองของปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ก่อนที่ประเทศจะพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่มาจากเบื้องล่าง<sup>6</sup> ใน พ.ศ. 2470 จึงทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการศึกษาและดูงานเทศบาลในประเทศอาณานิคมต่างๆ โดยข้อมูลหรือรายงานที่ได้มานั้นจะถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในการจัดการเทศบาลในสยามต่อไป คณะกรรมการคณะนี้ เรียกว่า คณะกรรมการตรวจการสุขาภิบาล (Municipal Commission) มี นายอาร์.ดี.เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษากรมทะเบียนที่ดินเป็นประธานกรรมการ

ต่อมา ใน พ.ศ. 2473 ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น เพื่อพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ขึ้น โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้กล่าวถึงลักษณะและแนวทางของการตั้งเทศบาล พร้อมทั้งพิจารณาสิทธิของประชาชนในการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร เรียกว่า คณะเทศมนตรี ซึ่งจะมีจำนวนมากขึ้นขึ้นอยู่กับฐานะเทศบาล สำหรับการตั้งเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น คือ

เทศบาลชั้นเอก มีพลเมืองไม่ต่ำกว่า 8,000 คน และมีเงินรายปีเป็นจำนวนมาก

<sup>6</sup> ดู เบนจามิน เอ. บัทสัน, *อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม*, แปลโดย พรรณงาม เก้าธรรมสาร สดใส ชันติวรพงศ์ และศศิธร รัชนิ ณ อุษยา (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543), น.183-185 และ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *การปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อมรินทร์ วิชาการ, 2540).

เทศบาลชั้นโท มีพลเมืองประมาณ 2,000-8,000 คน รายได้ปานกลาง

เทศบาลชั้นตรี มีพลเมืองน้อยกว่า 2,000 คน รายได้น้อย

นอกจากนี้ ยังมีเทศบาลอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า เทศบาลชนบท ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะประกาศตั้งใน**ราชกิจจานุเบกษา**ได้

ส่วนรูปแบบของเทศบาลภายใต้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 นี้ เป็นรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีลักษณะตามอย่างประเทศอังกฤษ โดยคณะกรรมการนี้จะมีอำนาจทั้งในส่วนนิติบัญญัติและบริหาร คือ สามารถออกเทศบัญญัติกำหนดรายได้รายจ่ายเอง และก็มีหน้าที่ในการบริหารและให้บริการประชาชนในเรื่องน้ำ อาหาร ยา และการวางผังเมือง<sup>7</sup>

เมื่อมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเข้าสู่ที่ประชุมเสนาบดีสภาในเดือนมกราคม พ.ศ. 2473 (ตามปฏิทินเดิม) ก็มีการแสดงความเห็นคัดค้านในหลักการบางอย่าง โดยเฉพาะในเรื่องของการนำเอากฎมิลานา (resident) และทรัพย์สิน (property right) มาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งและผู้ที่จะมาเป็นคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นหลักการที่ที่ประชุมโดยส่วนใหญ่เห็นว่า ถ้านำมาปฏิบัติใช้ในสภาพสังคมการเมืองสยามที่เป็นอยู่ขณะนั้น จะเป็นผลให้คนจีนและคนต่างด้าวเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และคนกลุ่มนี้จะกลายเป็นกลุ่มที่มีโอกาสเข้ามาบริหารปกครองเทศบาลมากกว่ากลุ่มคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศ<sup>8</sup> จากเสียงคัดค้านดังกล่าวนี้เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 ยังไม่ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมเสนาบดีสภาและต้องมีการพิจารณาทบทวนหลักการกันใหม่จนสิ้นสุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังไม่ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีก

<sup>7</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน กชข. ร.7 ม.5/2 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473.

<sup>8</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สุวสันต์ โภชนพันธ์ุ, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476-2500” (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

กล่าวโดยสรุปจะเห็นว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นตามแนวคิดของผู้นำในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ เป็นเพียงการมอบภาระในการบริหารปกครองบางประการให้แก่ท้องถิ่น ไม่ใช่การมอบภาระทางการเมืองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ที่จะมีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในสุขาภิบาล การจัดการสุขาภิบาลจึงไม่ใช่การปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งการเกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นไทยตามแนวคิดของการปกครองตนเองจะเกิดเป็นรูปธรรมหลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475 ที่คณะราษฎรต้องการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่นให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

## 2. การปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2475 - 2489

### 2.1 กำเนิดและการก่อตัวของเทศบาล ในช่วง พ.ศ. 2475 - 2480

ภายหลังจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลคณะราษฎรก็ได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบบริหารราชการของประเทศใหม่ เพื่อจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจการบริหารราชการของรัฐให้เข้ากับลักษณะการปกครองในระบอบใหม่ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม โดยจัดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ

- ราชการบริหารส่วนกลาง (Centralization)
- ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Deconcentration)
- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Decentralization)

โดยในส่วนของการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบาย

ชัดเจนที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ด้วยการสถาปนาหน่วยการปกครองตนเองระดับท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ในรูปแบบ “เทศบาล” ดังนั้น ใน พ.ศ. 2476 รัฐบาลจึงได้ผ่านพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะมีขึ้นในการจัดตั้งเทศบาลนั้น รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาให้การปกครองท้องถิ่นมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาล โดยหวังว่า จะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทุกพื้นที่และทุกตำบลในประเทศ

สำหรับลักษณะโครงสร้าง และการวางรูปแบบขององค์กรและกลไก ในการจัดระเบียบเทศบาลที่สำคัญภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นประกอบด้วย

**ส่วนที่หนึ่ง** ในเรื่องของการจัดตั้งเทศบาล ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นี้ มิได้กำหนดให้ท้องที่ทั้งหมดมีฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้น การจัดตั้งท้องที่ใดขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ให้รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยได้แบ่งชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ขึ้นอยู่กับลักษณะของความเจริญและความหนาแน่นของประชากรในแต่ละท้องถิ่น

**ส่วนที่สอง** ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติในเขตท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด หน้าที่ของเทศบาลโดยเฉพาะเทศบาลเมืองและเทศบาลนครจึงมีกว้างขวางมาก ดังเช่น รักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดสร้างดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น สุสาน จัดการไฟฟ้า เทศพาณิชย์ จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ จัดการเรื่องตลาด โรงพยาบาล ฯลฯ<sup>9</sup> นอกจากนี้ที่เกี่ยวกับกิจการสาธารณะดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติยัง

<sup>9</sup> “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476”, ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 46, รวบรวมโดย เสถียร ลายลักษณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิแมส, 2478).

มุ่งให้เทศบาลมีหน้าที่เป็นองค์กรที่ช่วยเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองในรูปแบบใหม่ให้แก่ประชาชน ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับต่อ ๆ มา หน้าที่ในการจัดการอบรมให้ประชาชนเข้าใจการปกครองแบบรัฐธรรมนูญก็หมดไป คงเหลือเฉพาะหน้าที่ในส่วนที่หนึ่งเป็นสำคัญ

**ส่วนที่สาม** ในเรื่องขององค์กรของเทศบาล จากความมุ่งหมายของเทศบาลที่นอกจากจะให้เป็นที่ระบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังให้เทศบาลเป็นองค์กรด้านการศึกษาอย่างหนึ่งด้วย คือเป็นวิธีที่ราษฎรจะได้รับความฝึกหัดอบรมในวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ดังนั้นรูปแบบขององค์กรเทศบาลทั้ง 3 ประเภทจึงเป็นทำนองเดียวกับองค์กรปกครองของประเทศตามรัฐธรรมนูญ คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คอยอนุมัติและควบคุมฝ่ายบริหารเทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎร และคณะมนตรีเทศบาลเป็นฝ่ายบริหารกิจการในท้องถิ่น เทียบได้กับคณะรัฐมนตรี

**สภาเทศบาล** ประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาและอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 บัญญัติจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละประเภทไว้ดังนี้ คือ<sup>10</sup>

สมาชิกสภาตำบลและสภาเมือง มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลหมู่บ้านละหนึ่งคน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีประชากรเกิน 200 คนก็ให้เลือกสมาชิกเพิ่มอีก 1 คน ทุกๆ 200 คน เศษของ 200 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 200 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

สมาชิกสภานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเลือกตั้งตำบลละ 1 คน ถ้าตำบลใดมีประชากรมากกว่า 2,000 คน ให้ตำบลนั้นเลือกตั้งสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ทุกๆ 2,000 คน เศษของ 2,000 ถ้าถึงครึ่งให้นับเป็น 2,000 ถ้าต่ำกว่าครึ่งไม่นับ

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน.

**คณะเทศมนตรี** ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีหนึ่งนาย และเทศมนตรีอีกอย่างน้อย 2 นาย อย่างมาก 4 นาย (ใช้ลักษณะเดียวกันหมดไม่ว่าจะเป็น คณะเทศมนตรีตำบล คณะเทศมนตรีเมือง และคณะเทศมนตรีนคร) การตั้งคณะเทศมนตรีนี้นักกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัด ในการเลือกคณะเทศมนตรินั้น ไม่มีบทบังคับว่าจะต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลอื่นที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่มีบทบังคับเพียงว่าบุคคลนั้นจะต้องมีวิถยฐานะตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้คือ มีความรู้เทียบเท่าประถมศึกษาและไม่มีส่วนได้เสียในการรับเหมาทำการของเทศบาล

สำหรับการจัดวางกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรินั้น สภาเทศบาลจะมีอำนาจอย่างมากในการควบคุมคณะเทศมนตรี แต่คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการยุบสภาเทศบาลเลยทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของคณะเทศมนตรีตามนโยบายต่างๆ เกิดผลประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงมากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คณะเทศมนตรีใช้อิทธิทธิ์แสวงหาผลประโยชน์ใ้ตนรูปแบบของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีลักษณะแบบ **สภา-นายกเทศมนตรี (the Council-Mayor Form)** ที่สภามีอำนาจเข้มแข็ง หลักการเช่นนี้เป็นหลักการเดียวกับที่กำหนดในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ในแง่ที่คณะกรรมการราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่ในความควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร แต่คณะกรรมการราษฎรไม่มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>11</sup> จึงทำให้สภาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการปกครองระบอบใหม่ ทั้งการปกครองในระดับชาติและการปกครองในระดับท้องถิ่นหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การปกครองรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับราษฎรอย่างมากใน

<sup>11</sup> กัญญา นระวา, “รัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง: ศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), น. 57.



การเข้ามามีสิทธิมีเสียงในการบริหารงานของรัฐและท้องถิ่น ผ่านองค์กรที่เรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” และ “สภาเทศบาล”

**ส่วนที่สี่** ในเรื่องของสหเทศบาล เป็นการรวมตัวกันของเทศบาลเพื่อที่จัดทำกิจการบางประเภท ซึ่งลำพังแต่เทศบาลแห่งเดียวไม่สามารถจะทำได้ โดยจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นพิเศษสำหรับกิจการนั้นๆ มีสภาพเป็นทบวงการเมือง เรียกว่า สหเทศบาล ซึ่งการกำหนดให้สามารถมีกรรวมตัวของเทศบาลในการจัดทำกิจการบางประเภทได้นั้น เป็นลักษณะที่ใช้กันโดยทั่วไปในนานาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝรั่งเศสหรืออังกฤษ การจัดตั้งสหเทศบาลขึ้นนี้ จะมีความเกี่ยวพันกับเทศบาลหลายแห่ง ไม่ใช่เป็นกิจการของเทศบาลเดียว โดยถือเป็นเรื่องที่สภาเทศบาลทั้งหลายจะกระทำขึ้นเองและตกลงกันเอง เมื่อตกลงกันได้แล้วก็จะทำเรื่องเสนอให้รัฐบาลกลางดำเนินการตราสหเทศบาลขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถือได้ว่าเป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มขึ้นมาก่อน ซึ่งจะเป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ควรเกิดจากความต้องการของท้องถิ่นเองเป็นหลัก

**ส่วนที่ห้า** ในเรื่องของสภาจังหวัด ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นอกจากจะระบุในส่วนของการเทศบาลแล้ว ยังได้บัญญัติถึงองค์กรท้องถิ่นอีกองค์กรหนึ่งคือ สภาจังหวัด ตามความมุ่งหมายของกฎหมายนี้ สมาชิกของสภาจังหวัดมิใช่สมาชิกของสภาเทศบาลโดยตรง และก็ไม่ใช่งานของรัฐบาล แต่เป็นสภาตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาลและจังหวัด ในกิจการอันเกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล และยังเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัด เนื่องจากการเทศบาลได้จัดทำขึ้นกิจการบางอย่างของเทศบาลอาจจะขัดกันได้ สภาจังหวัดจึงเป็นกลไกในการพิจารณาปัญหาการปกครองระหว่างเทศบาลในจังหวัด

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้<sup>12</sup>

<sup>12</sup> หลวงประพันธ์ไพรัชพากย์, *ระบอบการเทศบาลในประเทศไทยฝรั่งเศสแลอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476*, น. 166-170.

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งทางจังหวัด และ สอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจังกอบ การเงิน และการอื่นๆ ของ เทศบาลในจังหวัด อาทิ คือ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใด อันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น
4. ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา ข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับ การงานในหน้าที่ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์ สำคัญของจังหวัด
5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆ เมื่อรัฐบาลร้องขอ

จะเห็นได้ว่าสภาจังหวัดเป็นสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่อย่างสำคัญ ทั้งต่อส่วน ท้องถิ่นเอง ในการที่จะเป็นผู้จัดสรรเงินรายอุดหนุนให้แก่เทศบาลต่างๆ ภายใน จังหวัด และต่อส่วนกลาง ในการที่จะเข้าควบคุม และให้ข้อเสนอแนะในการ ดำเนินงานแก่รัฐบาลและจังหวัด

นอกจากในส่วนต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 ก็ยังได้บัญญัติบทเฉพาะกาลขึ้น โดยท้องถิ่นใดที่ได้รับการ ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติ และพื้นความรู้ ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้เป็นผู้เริ่มการแห่งเทศบาลในสมัยแรก จน เมื่อครบกำหนด 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้มีการประชุมครั้งแรก ให้สมาชิกสภา เทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งเป็นพวกที่ ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา ส่วนประเภทที่สองเป็นผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งมีจำนวน ไม่เกินสมาชิกประเภทแรก และต่อไปเมื่อท้องถิ่นใด มีผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ที่มีการศึกษาจบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดแล้ว จึงให้สภาเทศบาลมีสมาชิกเหลือเพียงประเภทเดียว คือ ประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง

ในแง่นี้พิจารณาได้ว่า ถึงแม้ประชาชนจะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองมากขึ้นกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่สิทธิที่ได้รับนี้ก็ยังไม่สมบูรณ์ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะคณะราษฎรมีความเห็นว่าประชาชนไทยยังไม่มีความรู้พอที่จะปกครองแบบประชาธิปไตยได้โดยทันที จึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สองเข้ามาเป็นพี่เลี้ยง และควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลในระยะเริ่มแรก ต่อเมื่อราษฎรมีความรู้และประสบการณ์ในระบบประชาธิปไตยตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ราษฎรก็จะได้รับสิทธิในการปกครองตนเองโดยสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายเทศบาลฉบับนี้ก็ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่อง และได้ถูกแก้ไขในภายหลังต่อมาอีกเป็นอันมาก

จะเห็นได้ว่าจากรูปแบบขององค์กรภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้จำลองเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามเข้าไปไว้ในท้องถิ่น ด้วยความประสงค์ที่จะให้การเทศบาลนอกจากจะเป็นการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังจะให้เป็นที่ตั้งที่ประชาชนจะได้ฝึกฝนวิธีการปกครองแบบรัฐธรรมนูญด้วย เทศบาลจึงถือเป็นแหล่งสำนักหรือโรงเรียนชั้นต้นอย่างดีที่พลเมืองจะได้ศึกษาเรียนรู้ในวิธีแห่งรัฐธรรมนูญ การจัดรูปเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้สำหรับรัฐบาลจึงไม่ได้เป็นประโยชน์เฉพาะแต่การบำรุงท้องถิ่นเท่านั้น ยังเป็นประโยชน์แก่การเมืองอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นจริง การดำเนินงานของหลายแห่งประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจึงค่อนข้างอลเวง แนวทางของเทศบาลภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงถูกนำมาทบทวนและปรับปรุงแก้ไขใหม่

## 2.2 การปรับปรุงกฎหมายเทศบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2481-2487)

การจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2478<sup>13</sup> ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงเป็นครั้งแรก ทำให้กลุ่มคนต่างๆ ในท้องถิ่นมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเข้ามาเป็นสมาชิกประเภทที่ 1 และสมาชิกประเภทที่ 2 สมาชิกสภาเทศบาลในระยะนี้จึงมีความกระตือรือร้นในการใช้สิทธิในการควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการขอเปิดอภิปรายและยื่นญัตติต่อคณะเทศมนตรีในข้อข้องใจต่างๆ โดยเฉพาะคณะเทศมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองของข้าหลวงประจำจังหวัด ที่ไม่ได้รับการเห็นชอบจากบรรดาสมาชิก ก็จะถูกสมาชิกสภาเทศบาลควบคุมอย่างมาก เป็นผลให้คณะเทศมนตรีถูกล้มบ่อยครั้ง การดำเนินงานของเทศบาลจึงหยุดชะงักและไม่มีความต่อเนื่องเท่าที่ควร สภาวะของความอ่อนแอของคณะผู้บริหารเช่นนี้ ในโครงสร้างการเมืองในระดับบนก็มีให้เห็นเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐสภากดดันให้รัฐบาลสมัยพระยาพหลพลพยุหเสนาต้องลาออกถึง 3 ครั้ง คือในกรณีเรื่องสัญญาการค้ายางพารา (13 กันยายน 2477) กรณีที่ดินพระคลังข้างที่ (27 กรกฎาคม 2480) และกรณีรายละเอียดงบประมาณแผ่นดิน (11 กันยายน 2481)

เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม ก้าวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีใน พ.ศ. 2481 สภาวะความอ่อนแอของผู้บริหารดังกล่าวก็ถูกมองว่า ขัดขวางต่อความเจริญของชาติและท้องถิ่น ดังนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงเร่งสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแก้ไขปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรใหม่ ให้มีลักษณะเอื้อต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรีมากยิ่งขึ้น เพื่อจะเป็นการเร่งให้การบริหารงานของเทศบาลมี

<sup>13</sup> การจัดตั้งเทศบาลในระยะแรกคือในปี พ.ศ. 2478 นั้น ได้มีการจัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น 45 แห่ง โดยในจำนวนนี้ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จำนวน 35 แห่ง

ประสิทธิภาพและสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น การแก้ไขกฎหมายเทศบาลจึงเกิดขึ้นใน พ.ศ. 2481

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 คือการแก้ไขการจัดวางโครงสร้างขององค์กรเทศบาลใหม่ ด้วยการกำหนดให้สภาเทศบาลเป็นองค์กรเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและในฝ่ายบริหาร โดยให้คณะเทศมนตรีเป็นคณะกรรมการบริหารของสภาเทศบาล และมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และเมื่อรวมองค์กรเทศบาลเป็นองค์กรเดียวกันแล้ว กฎหมายก็กำหนดให้อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลก็ลดลงด้วย กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีด้วยการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี ซึ่งอำนาจในการถอดถอนคณะเทศมนตรีนี้จะกลายเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยแทน แต่อย่างไรก็ดี สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ก็สามารถรวมกันทำคำร้องยื่นถอดถอนคณะเทศมนตรีได้ ถ้าคณะเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล ส่วนอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาเทศบาล

การจัดวางโครงสร้างและกลไกใหม่นี้ ตามความคาดหวังของจอมพล ป.พิบูลสงคราม จะทำให้เกิดรูปแบบการปกครองที่ผู้บริหารเข้มแข็ง และสามารถลดความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลลงได้ เพื่อจะเป็นการเร่งให้การบริหารงานของเทศบาลในกิจการสาธารณะต่างๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติความพยายามในการลดทอนอำนาจในการควบคุมของสมาชิกสภาเทศบาลลงเช่นนี้ ส่งผลให้ความตื่นตัวทางการเมืองที่สูงในระยะแรกลดลง กลายเป็นความไม่พอใจที่ถูกรีดรอนสิทธิทางการเมือง และเกิดปฏิกิริยาต่อต้านผู้บริหารที่มาจากการสนับสนุนของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ไม่ว่า

จะเป็นการไม่เข้าประชุมและการไม่ลงมติรับเทศบัญญัติต่างๆ ซึ่งนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเช่นเดิม และในสภาวะการณ์ที่วุ่นวายเช่นนี้ ก็ทำให้คนที่มีความสามารถและมุ่งหวังจะเข้ามาทำคุณประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นจริงๆ ไม่ค่อยอยากที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการของเทศบาลนัก การดำเนินการของเทศบาลจึงไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลใน พ.ศ. 2481 แล้วก็ตาม

ในการนี้รัฐบาลจึงหันมาแก้ปัญหาใหม่ ด้วยการมองปัญหาว่าเป็นเรื่องของตัวบุคคลที่ดำเนินงานในเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือคณะเทศมนตรี ดังนั้นใน พ.ศ. 2486 รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายด้วยการพยายามเข้าไปควบคุมบุคคลในวงงานเทศบาลให้มากยิ่งขึ้น ผ่านการแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมความประพฤติของคณะเทศมนตรี ด้วยการสั่งพักการปฏิบัติงาน เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

ภายใต้การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลในสองฉบับที่ผ่านมา ทำให้เห็นว่ารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม นี้พยายามที่จะจัดการเทศบาลให้มีลักษณะเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นในเรื่องการบริหารกิจการของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจในรูปแบบของเทศบาล ที่เกิดขึ้นในช่วงต้นของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เริ่มที่จะถูกลดฐานะลง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลเห็นว่าสมาชิกมีความตื่นตัวในการใช้สิทธิเสรีภาพในการควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างมาก เป็นผลให้คณะเทศมนตรีถูกล้มบ่อยครั้ง การดำเนินงานของเทศบาลจึงไม่มีความต่อเนื่องและเกิดความล่าช้า ดังนั้นกฎหมายเทศบาลใน พ.ศ. 2476 จึงต้องถูกจัดระบบและโครงสร้างใหม่เพื่อให้กิจการในการบำรุงท้องถิ่นก้าวหน้า แต่เมื่อการแก้ไขระบอบกลไกและ



โครงสร้างในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ยังไม่อาจทำให้การเทศบาลมีการบริหารงานที่เจริญก้าวหน้าตามที่รัฐบาลพอใจได้ สภาพปัญหาของเทศบาลที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้อยู่ที่ระบบเพียงอย่างเดียวดังตอนที่แก้ไขกฎหมายใน พ.ศ. 2481 แล้ว รัฐบาลจึงได้หันไปมองในเรื่องของคนในวงงานเทศบาล โดยเฉพาะคนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน น่าจะเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เทศบาลไม่อาจบริหารงานได้เท่าที่ควร ดังนั้นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 จึงถือกำเนิดขึ้น ด้วยการให้อำนาจในการควบคุมแก่ข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้ประคับประคองให้เทศบาลเดินไปในแนวทางที่ถูกต้องและเหมาะสมตามความต้องการของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการลดทอนอำนาจและการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลที่มากขึ้นเช่นนี้ ก็ส่งผลให้ความตื่นตัวของราษฎรต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่นลดน้อยลง ส่วนนี้ในแง่หนึ่งทำให้กลุ่มคนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเทศบาลมีแนวโน้มเป็นกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์กับเทศบาลมากขึ้น ซึ่งทำให้รัฐบาลในสมัยต่อมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 มองว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ส่วนใหญ่มีแต่พวกที่เข้ามาหาผลประโยชน์จากตำแหน่งทั้งสิ้น ไม่ค่อยมีคนที่ตั้งใจเข้ามาทำงานอย่างจริงจัง ประกอบกับภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพทางการเงินของเทศบาลตกต่ำ ในหลายๆ เทศบาลไม่อาจเลี้ยงตัวเองได้ เป็นภาระอย่างหนักของรัฐบาลที่จะต้องจัดส่งเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล สภาพเช่นนี้เป็นผลให้เทศบาลในสายตาของรัฐบาลภายหลัง พ.ศ. 2490 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ล้มเหลว และไม่อาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นได้มากนัก

### 3. การปกครองท้องถิ่นในช่วง ทศวรรษ 2490

#### 3.1 การขอลดตัวและการเสื่อมถอยของเทศบาลในช่วงทศวรรษ 2490

จากสภาพปัญหาของเทศบาลในช่วงที่ผ่านมา ทำให้กลุ่มผู้นำทางการเมือง

เมืองใหม่ที่เข้ามาปกครองประเทศภายหลังการรัฐประหาร 2490 ยิ่งมองการดำเนินงานของเทศบาลที่ประกอบด้วยบุคคลที่มุ่งเข้ามาหาผลประโยชน์และไม่มีทักษะทางการบริหารว่า เป็นหน่วยงานที่ล้มเหลวและไม้อาจขยายตัวออกไปทำการบริหารปกครองท้องถิ่นได้ทั่วประเทศตามโครงการที่รัฐบาลของคณะราษฎรได้วางไว้หลังการปฏิวัติสยาม พ.ศ. 2475

ดังนั้น เมื่อเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นองค์กรหลักองค์กรเดียวในการพัฒนาท้องถิ่นได้แล้ว รัฐบาลจึงเห็นควรให้มีการปรับความสัมพันธ์ภายในของโครงสร้างอำนาจการบริหารการปกครองเสียใหม่ โดยการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ปรับปรุงให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นทั้งการปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน และยังได้มีการผลักดันการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่ข้าราชการเป็นผู้นำขึ้นมาอีกด้วย (ดังจะกล่าวในหัวข้อต่อไป) ซึ่งความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างการบริหารเช่นนี้ ทำให้การปกครองส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทดแทนความล้มเหลวของเทศบาลที่ไม้อาจขยายตัวออกไปยังพื้นที่อื่นๆ

เมื่อรัฐบาลปรับความสัมพันธ์ทางอำนาจภายในการบริหารระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นขึ้นมาแล้ว รัฐบาลได้หันไปพิจารณาสภาพปัญหาภายในเทศบาล และได้ออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อปรับปรุงสภาพความล้มเหลวของเทศบาลที่เป็นอยู่ โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แก้ไขสาระสำคัญบางส่วนคือ

**ประการแรก** กำหนดให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่ 2 จำนวนกึ่งหนึ่งเพื่อที่จะเข้ามาคอยเป็นพี่เลี้ยงให้กับสมาชิกประเภทที่ 1<sup>14</sup>

<sup>14</sup> การบัญญัติเช่นนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วยนัก ทั้งนี้เนื่องจากเรื่องนี้ดูจะเป็นการถอยหลังอยู่บ้าง เพราะจากระยะเวลาในการจัดตั้งเทศบาลที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2478 จนถึง พ.ศ. 2495 ก็กินเวลาทั้งสิ้น 17 ปี ตามบทเฉพาะกาล ในเทศบาลหลายๆ แห่งก็ควรจะเข้าสู่สมัยที่ 3 คือสภาเทศบาลควรมีสมาชิกเพียงประเภทเดียวคือสมาชิกที่มาจากกาเลือกตั้ง.



**ประการที่สอง** ได้มีการนำรูปแบบ**สภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form)** ตามแบบพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 กลับมาใช้ใหม่ โดยแยกองค์การของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล กับคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นประธานสภาเทศบาลตามตำแหน่ง แต่การเลือกคณะเทศมนตรีต้องเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล จะเลือกจากบุคคลภายนอกไม่ได้

**ประการที่สาม** กฎหมายได้บัญญัติเพิ่มอำนาจในการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของ การควบคุมวินัยของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และที่สำคัญก็คือพยายามที่จะสร้างกลไกในการควบคุมหรือกำหนดวิถะฐานะของผู้ที่จะเข้ามาบริหารท้องถิ่นให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะกำหนดคุณสมบัติและพินความรู้อของผู้สมัครให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ดี การแก้ไขเทศบาลในรูปแบบนี้ก็ไม่ได้ทำให้สภาเทศบาลมีความเข้มแข็งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และรัฐบาลก็ไม่ได้พยายามที่จะทำให้ผู้บริหารมีความเข้มแข็งดังกฎหมายเทศบาลใน พ.ศ. 2481 ด้วยเช่นเดียวกัน องค์การที่เข้มแข็งที่สุดสำหรับเทศบาลในรูปแบบนี้ก็คือ ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่จะเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการบริหารงานของเทศบาล

### 3.2 การขยายตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

#### 3.2.1 การตรากฎหมายสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

ความพยายามในการจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ผู้นำในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ โดยจัดตั้งตำบลให้เป็นเทศบาลทั้งหมดทั่วประเทศ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

จนถึง พ.ศ. 2488 มีเทศบาลทั่วประเทศเกิดขึ้นเพียง 117 แห่ง หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลอีกจน พ.ศ. 2500 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลอีก 3 แห่ง รวมทั้งสิ้น 120 แห่ง จากตัวเลขดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองท้องถิ่นกับภูมิภาคแล้ว จะเห็นได้ว่าตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว มีจำนวนรวมทั้งสิ้นเพียง 217 ตำบล จากจำนวนตำบลทั้งสิ้นทั่วประเทศถึง 4,590 ตำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล<sup>15</sup>

สภาพปัญหาการไม่ขยายตัวของเทศบาลนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายของเทศบาล และรายได้ที่ไม่เพียงพอนี้ส่วนใหญ่ก็ถูกนำไปใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างพนักงานเสียส่วนมาก ฉะนั้นการที่เทศบาลเกือบทุกแห่งมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่มีรายได้มาก รัฐบาลก็ยังต้องจ่ายเงินช่วยเหลือเพิ่มเติมให้อีก จึงถือได้ว่าเป็นภาระอันหนักของรัฐบาลในการที่จะต้องช่วยพยุงฐานะของเทศบาลด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลต่างๆ ดังนั้น รัฐบาลจึงพยายามแก้ปัญหาด้วยการจัดให้มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “สุขาภิบาล” ซึ่งเป็นรูปแบบที่ให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร เพื่อช่วยให้งบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการลดลง

สำหรับการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นี้ ได้นำรูปแบบของการจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 เข้ามาผสมกับหลักการของเทศบาลที่ใช้อยู่ คือรูปแบบของสุขาภิบาลจะมีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของเทศบาลตำบล จะต่างกันในส่วนที่ว่าสุขาภิบาลเป็นการปกครองที่อาศัยการนำของข้าราชการประจำ ในรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลถึง 3 ประเภท คือผู้ที่เป็นการกรมการโดยตำแหน่ง

<sup>15</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย*, (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายสง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม 31 มีนาคม 2503), หน้า 188 .

โดยแต่งตั้ง และโดยเลือกตั้ง มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอท้องที่นั้นเป็นประธานกรรมการ และให้ปลัดอำเภอคนหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นปลัดสุขาภิบาล

การที่รัฐบาลบัญญัติให้ข้าราชการประจำเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อเป็นการประสานนโยบายของการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และรัฐบาลยังจะสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมั่นคงเสมือนหน่วยงานหนึ่งของรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการลดอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล โดยเฉพาะในเรื่องของค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ที่เทศบาลมักใช้ไปในเรื่องของเงินเดือนพนักงานและเจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งการมอบให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ อำเภอ นั้นเป็นผู้บริหารงานสุขาภิบาลตามมติของคณะกรรมการ โดยไม่มีการจ้างพนักงานประจำนี้ จะทำให้รายได้ของสุขาภิบาลมีเหลือเพื่อนำไปใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยมากขึ้น และยังเป็น การลดปัญหาในเรื่องคุณสมบัติของผู้บริหารในรูปแบบของเทศบาลที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพและขาดความรู้ความเข้าใจต่องานในหน้าที่อีกด้วย

จากรูปแบบการปกครองสุขาภิบาล จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมุ่งประสงค์ให้เป็นรูปแบบการปกครองที่จะเป็นบันไดขั้นต้นที่จะนำไปสู่การปกครองรูปแบบเทศบาล ดังนั้นรัฐบาลจึงมุ่งที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลมากกว่ารูปแบบเทศบาล อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสุขาภิบาลก็ไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แต่เกิดขึ้นภายหลังการเดินทางกลับจากการดูงานในประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยกระทรวงมหาดไทยได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งให้มีอย่างน้อยจังหวัดละหนึ่งแห่งก่อน ใน พ.ศ. 2498 สุขาภิบาลจึงถูกจัดตั้งขึ้นทั้งสิ้น 71 แห่ง และต่อมาใน พ.ศ. 2499 ได้จัดตั้งขึ้นอีก 250 แห่ง และใน พ.ศ. 2500 จัดตั้งขึ้นอีก 83 แห่ง รวมทั้งสิ้น 404 แห่ง

### 3.2.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้เดินทางไปดูงานในประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ใน พ.ศ. 2498 เมื่อเดินทางกลับถึงประเทศไทยได้พิจารณาเห็นว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่นั้นมีเพียงในเขตเมืองและกิ่งเมือง (เทศบาลและสุขาภิบาล) ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่กระจัดกระจายอยู่ในเขตชนบทนอกเขตการปกครองท้องถิ่น และยังไม่มีความพร้อมและรายได้ที่เพียงพอที่จะยกฐานะท้องถิ่นของตนเองขึ้นเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ดังนั้น เพื่อที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเพิ่มขึ้น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล (ซึ่งจะกล่าวต่อไป)

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น รัฐบาลได้ปรับปรุงสภาจังหวัดเดิมภายใต้พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการปกครองท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เป็นอันมาก แต่เดิมสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงเป็นองค์กรที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความคิดเห็นก็กระทำได้แต่เฉพาะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้นมติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามมตินั้น ฉะนั้น สภาจังหวัดในระยะแรกนี้จึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จึงได้มีการวางหลักการให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จังหวัดจึงมีสองสถานะคือ ฐานะหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินที่ได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ส่วนอีกฐานะหนึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นลักษณะของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคลแยกไปต่างหากจากราชการแผ่นดิน มีทรัพย์สินส่วนจังหวัดที่หาได้จากรายได้ภายในจังหวัด และมีข้าราชการที่รับเงินเดือนจากงบประมาณที่ทางจังหวัดได้ตั้งไว้<sup>16</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น สภาจังหวัดและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น และประเภทที่รัฐบาลแต่งตั้ง ทำหน้าที่ออกข้อบัญญัติจังหวัดและลงมติในเรื่องของสภาจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามดินนั้นๆ เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยและสั่งเพิกถอนมตินั้นเสีย สมาชิกของสภาจังหวัดมีจำนวน 18-36 คน ขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในจังหวัด และอยู่ในวาระ 5 ปี สำหรับในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นมีหัวหน้าคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และยังมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือปลัดจังหวัด และข้าราชการประจำคนอื่นๆ ที่เข้ามาทำงาน

### 3.3.3 องค์การบริหารราชการส่วนตำบลและสภาตำบล

การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นภายหลังการเดินทางกลับจากการดูงานและเยี่ยมชมเยือนประเทศต่างๆ ในแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม นี่ก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยในการดำเนินการนั้น กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มดำเนินการจัดตั้งเป็นสภาตำบลก่อนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ซึ่งการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้ยังคงเป็นแต่เพียงมาตรการทางการ

16 ประยูร ปริชาภรณ์, "การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ.2475-2500", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2522), หน้า 76.

บริหารเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นตามตัวบทกฎหมายอย่างแท้จริง และการจัดตั้งสภาตำบลก็ยังไม่ได้เป็นการล้มเลิกอำนาจหน้าที่ และตัวบุคคลผู้ปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นแต่ประการใด รูปแบบและตัวบุคคลเหล่านี้นี้ยังคงมีอำนาจอยู่เช่นเดิม แต่การเกิดขึ้นของสภาตำบลเป็นแต่เพียงการจัดให้คณะบุคคลเหล่านั้นได้รวมกันเป็นกรรมการตำบลในรูปแบบใหม่ มีความรับผิดชอบในรูปแบบของคณะผู้บริหาร ซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาตำบลอันประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านเลือกขึ้นมา

ลักษณะของสภาตำบลตามคำสั่งนี้จึงประกอบด้วย **สภาตำบล** ที่เป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนในตำบล โดยสมาชิกของสภาตำบลนี้มาจากหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งประชาชนในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งขึ้น สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลนั้น โดยตัวของสภาตำบลเองแล้วไม่มีหน้าที่ในการบริหารโดยตรง นอกจากเสนอแนะหรือมีมติให้คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำเนินการ และสภาตำบลก็ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตำบล เพื่อให้ราษฎรได้มีส่วนในการควบคุมและส่งเสริมการบริหารราชการในตำบลนั้นๆ ด้วย แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการตำบลมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามมติต่างๆ ที่สภาตำบลเสนอมาก็ได้ โดยการรายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดถึงข้อจำกัดต่างๆ ที่ไม่อาจดำเนินการตามมติของสภาตำบล จะเห็นได้ว่า สภาตำบลไม่ได้มีอำนาจอย่างเด็ดขาดที่จะบังคับให้คณะกรรมการตำบลปฏิบัติตามมติของสภาตำบล จึงเป็นเหตุให้มติต่างๆ ของสภาตำบลต้องเป็นหมันไป และอีกส่วนหนึ่งคือ **คณะกรรมการตำบล** ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารประจำตำบล ประกอบด้วย กำนันท้องถิ่น แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า 2 คน นอกจากนั้นยังแต่งตั้งให้ ครูใหญ่โรงเรียน และหัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งอยู่ในตำบลนั้น ตลอดจนผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็นกรรมการด้วย การขยายให้มีกรรมการทุกฝ่ายในตำบลเช่นนี้ก็เพื่อให้งานในตำบลได้รวมกำลังและประสาน

งานกัน มิใช่ต่างฝ่ายต่างทำ ทั้งนี้จะเป็นทางหนึ่งที่จะทำให้กิจการภายในตำบลดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น<sup>17</sup>

ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งไปให้จังหวัดและอำเภอ ดำเนินการ จัดตั้งและเปิดสภาตำบลขึ้น จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2499 จังหวัด ได้จัดตั้งและเปิดประชุมสภาตำบลทุกตำบลแล้ว รวมจำนวนสภาตำบลที่ได้จัดตั้งและเริ่มดำเนินการแล้วทั้งสิ้น 4,475 ตำบล ส่วนผลการดำเนินงาน ปรากฏว่าในปีนั้นได้มีการสร้างถนนขึ้นใหม่ 648 สาย มีความยาวรวมกัน 834 กิโลเมตร ขุดลอกคลองขึ้นใหม่ 79 สาย สร้างทำนบขึ้นใหม่หรือซ่อมแซม 129 แห่ง ขุดบ่อน้ำหรือซ่อมแซม 108 แห่ง โรงเรียน 29 แห่ง และสถานีอนามัย 4 แห่ง<sup>18</sup> จากผลของการปฏิบัติงานของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรที่จะให้มีการปรับปรุงสภาตำบลให้มีรูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2500

หลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีลักษณะแตกต่างจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 กล่าวคือ กำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนเอง เมื่อสภาตำบลอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการในกิจการใดๆ ก็สามารถดำเนินการไปได้โดยลำพังเท่าที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้ และตำบลใดที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลในตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์มากขึ้น

<sup>17</sup> อยุธย์ คชพิมพ์, “การปกครองตำบลและหมู่บ้าน” ใน การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค, บรรณาธิการ โดย อมร รักษาสัตย์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 253.

<sup>18</sup> ดู “รายงานกิจการความก้าวหน้าของสภาตำบล พ.ศ.2499”, อ้างถึงใน ชานาญ ชูบุญรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย, หน้า 197.

สำหรับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้  
กระทำได้ 2 ทาง คือ

1. กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งขึ้น
2. ประชาชนผู้มีคุณสมบัติในท้องที่จำนวนไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอสภาจังหวัดพิจารณาเห็นชอบ แล้วเสนอกกระทรวงมหาดไทยจัดตั้ง

ซึ่งหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาจากรายได้ภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาทขึ้นไป มีพื้นที่ตั้งแต่ 50 ตารางกิโลเมตร และมีความหนาแน่นของประชากรเฉลี่ย 100 คน/ตารางกิโลเมตร นอกจากนี้ยังพิจารณาจากความสนใจของประชาชนและสภาพภูมิประเทศ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดตั้งขึ้นครั้งแรกมีจำนวน 59 แห่ง

หน่วยงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย **สภาตำบล** และ คณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 ได้แก่ สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นหมู่บ้านละ 1 คน โดยสมาชิกประเภทนี้จะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และประเภทที่ 2 ได้แก่ สมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นสมาชิก

สำหรับ**คณะกรรมการตำบล**จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร มีสมาชิกอยู่ 2 ประเภทเช่นกัน คือ ประเภทที่ 1 เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยกำนันท้องที่เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบลและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นเป็นกรรมการ และประเภทที่ 2 เป็นกรรมการโดยการแต่งตั้ง ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนภายในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน 5 คน

จะเห็นได้ว่าการขยายตัวของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นนี้ ถึงแม้จะเกิดขึ้นในระยะเวลาที่จอมพล ป. เริ่มที่จะฟื้นฟูประชาธิปไตย แต่รูปแบบของ



การปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้ใหม่นี้ก็เป็นการดึงเอาส่วนภูมิภาคเข้ามาจัดการใน ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้แม้จะเป็นการขยายการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่ในทางหนึ่งก็เป็นการขยายบทบาท ของส่วนภูมิภาคเข้ามาในการบริหารหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นการดึง อำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นเข้ามาอยู่กับกระทรวงมหาดไทยมาก ยิ่งขึ้น

#### 4. การปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2501 - 2534

##### 4.1 การปกครองท้องถิ่นในระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (พ.ศ. 2501 - 2516)

ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ความวุ่นวายทางการเมืองและการขัดแย้ง ระหว่างผู้นำภายในรัฐบาลได้ส่งผลให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ตัดสินใจทำการ รัฐประหารยึดอำนาจจากจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 ซึ่งในการรัฐประหารครั้งนั้น จอมพลสฤษดิ์ ยังไม่ได้เข้าไปมีบทบาทนำทาง การเมืองโดยตรง และยังคงปล่อยให้ประเทศดำเนินการปกครองแบบกึ่ง ประชาธิปไตยต่อไปอีกระยะหนึ่ง ต่อมาใน พ.ศ. 2501 จอมพลสฤษดิ์ ก็ได้ ทำการปฏิวัติยึดอำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยในการปฏิวัติครั้งนี้มีผลทำให้การเมือง การปกครองไทยต้องเข้าสู่รูปแบบของเผด็จการอำนาจนิยมเป็นเวลานานถึง 15 ปี และทำให้ทหารเข้ามามีบทบาทอย่างสูงต่อการเมืองไทยในระยะเวลาต่อมา

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในครั้งนี้ ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างมาก กล่าวคือ รัฐบาล ภายหลังจากการปฏิวัติมองว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผ่าน มา ล้มเหลว ควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะใน เรื่องของบุคคลที่ส่วนใหญ่มักขาดความชำนาญและความรู้ในการบริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยนี้ จึง มีแนวโน้มที่จะควบคุมบุคคลากรภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาตั้งจะเห็นได้จากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 34, 40 และ 55 ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้<sup>19</sup>

1. เมื่อสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลว่างลง จะด้วยประการใดๆ ก็ตาม ให้แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภานั้นๆ แทนการเลือกตั้ง และเมื่อเทศบาลใดที่สมาชิกสภาเทศบาลพ้นวาระแล้ว ก็ให้รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมเข้ามาดำเนินงานภายในเทศบาลต่อไป

2. ให้คณะเทศมนตรีชั่วคราวซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2499) อยู่ในตำแหน่งตลอดไปจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นแทน ถ้านายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งว่างลง ก็ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย กรณีนี้ให้รวมถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในอันที่จะสั่งให้เทศมนตรีชั่วคราวออกจากตำแหน่งด้วย

จากประกาศคณะปฏิวัติเหล่านี้จะเห็นได้ว่า รัฐบาลภายใต้คณะปฏิวัติได้ดึงเอาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการอย่างสมบูรณ์ โดยให้การบริหารปกครองท้องถิ่นเข้าไปอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ และค่อยๆ ลดบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรด้วยการแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาบริหารงานแทน

ต่อมาเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่อสัญกรรมลงในปี พ.ศ. 2506 จอมพลถนอม กิตติขจร ก็เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแทน การเปลี่ยนแปลงตัวผู้นำทางการเมืองในครั้งนี้ ไม่ได้ส่งผลต่อแนวโน้มนโยบายในการควบคุมการปกครองท้องถิ่น

<sup>19</sup> ดู “ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 34 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2501”, ใน **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 75 พ.ศ. 2501 และ “ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 40 ลงวันที่ 6 มกราคม 2502 และฉบับที่ 55 ลงวันที่ 20 มกราคม 2502”, ใน **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 76 พ.ศ. 2502.

เท่าใด คงมีแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางหน่วย กล่าวคือ ใน พ.ศ. 2509 กระทรวงมหาดไทยได้มี คำสั่งที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เพื่อทำการปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลขึ้นใหม่ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ยิ่งขึ้น และให้เป็น ที่สอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย โดยการ จัดองค์กรของสภาตำบลรูปแบบใหม่นี้จะเป็นการปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบล ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ด้วยการประชุมคณะกรรมการสภาตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกับการปกครองแบบสุขาภิบาล เรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งจะประกอบด้วย

- กรรมการที่มาโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- กรรมการที่มาโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูโรงเรียนประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี
- กรรมการที่มาโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คณะกรรมการสภาตำบลนี้มีกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง และมีรองประธานสภาตำบล 1 คน ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือกมาจากกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 นี้ กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำเป็นโครงการทดลองเฉพาะเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทบางตำบลเท่านั้น ซึ่งตำบลใดที่มีการประกาศใช้คำสั่งดังกล่าวก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ส่วนตำบลอื่นๆ ยังให้ใช้รูปแบบการบริหาร

ตามแนวทางเดิมต่อไป (ซึ่งก็คือสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499)

ต่อมา ใน พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ริเริ่มที่จะให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนตำบลใหม่ ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลที่ใช้อยู่มีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและความสับสนเป็นอย่างมาก ประกอบกับความล้มเหลวของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สู้จะมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ดังนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้านใหม่ โดยยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และให้มีสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียว ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยสภาตำบลตามคณะปฏิวัติฉบับนี้ จะอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการสภาตำบล” อันประกอบไปด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คณะกรรมการสภาตำบลนี้มีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากคณะกรรมการสภาตำบลแล้ว ยังมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร และให้มีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องที่จะเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

นอกจากการปรับปรุงสภาตำบลแล้ว ในสมัยนี้ก็ยังมีการปรับปรุงระบบบริหารจัดการกรุงเทพฯ โดยใน พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม ได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25 ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ให้รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า นครหลวงกรุงเทพธนบุรี มี

ฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ส่วนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้มีการรวมเทศบาลนครและธนบุรีด้วยเช่นกัน เรียกว่า เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สำหรับผู้บริหารของทั้งสองส่วนนี้ ได้แก่ ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงธนบุรีอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย ส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงที่ทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการแต่งตั้งด้วยเช่นกัน โดยได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี รูปแบบของนครหลวงดังกล่าวข้างต้นนี้ได้ถูกนำมาใช้เพียงปีเดียว คณะปฏิวัติก็ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการจัดการกรุงเทพฯ ใหม่ คือ ใน พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเข้ากับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในเขตกรุงเทพฯ และธนบุรีไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล เป็นรูปแบบการปกครองพิเศษ เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” ภายใต้การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าฯ นี้จะมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง ที่ได้รับแต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภากรุงเทพฯ จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเขตละ 1 คน

สำหรับสถานะของกรุงเทพมหานครนี้ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติของกฎหมาย และการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ก็ยังคงมีลักษณะที่ผูกพันและอยู่ภายใต้คำสั่งของมติคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และนายกรัฐมนตรี ตลอดจนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมากกว่าที่จะอยู่ภายใต้สภากรุงเทพฯ

## 4.2 การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

เหตุการณ์การเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่นำโดยกลุ่มนิสิต นักศึกษา และประชาชน ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2516 ถือได้ว่าเป็นเหตุการณ์ที่สำคัญยิ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทยสมัยใหม่ เพราะผลจากเหตุการณ์ในคราวนี้ได้นำไปสู่การเปิดสมัยแห่งเสรีภาพทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่รัฐบาลเผด็จการของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องลาออกและยุติบทบาททางการเมืองลงไปแล้ว สภาวะการณดังกล่าวนี้ เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลพลเรือนภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานในการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น<sup>20</sup> แต่อย่างไรก็ดีความวุ่นวายและความสับสนทางการเมืองที่นำไปสู่เหตุการณ์นองเลือด ในวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 และการเข้ายึดอำนาจของผู้นำทางทหาร ก็ได้ทำให้แนวนโยบายในการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ ของรัฐบาลพลเรือนต้องหยุดชะงักไป ในขณะที่รัฐบาลภายหลังจาก พ.ศ. 2519 ก็ไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าใดนัก ดังจะเห็นได้จากในช่วงเวลานี้ไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดิมที่ใช้กันมาตั้งแต่ ทศวรรษที่ 2490 เลย ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ สุขาภิบาลจะมีก็เพียงแต่การจัดตั้งและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะเกิดขึ้นในพื้นที่เฉพาะที่มีลักษณะพิเศษเท่านั้น ดังเช่นที่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### 4.2.1 กรุงเทพมหานคร

ใน พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงรูปแบบของกรุงเทพมหานครอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

<sup>20</sup> ชโลธร ภาโคตร, “การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ.2517-2519: ศึกษาในต้นนโยบายการกระจายอำนาจ” (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521).

ที่ระบุให้สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ขึ้น โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง และมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี แต่ในระยะ 10 ปีแรก บทเฉพาะกาลได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มาจากการแต่งตั้งไปก่อน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร แต่ให้ประชาชนสามารถออกเสียงแสดงประชามติถอดถอน (Recall) ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ได้ ลักษณะเช่นนี้นับเป็นหลักการใหม่ที่น่าสนใจใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย<sup>21</sup>

จะเห็นได้ว่า การแก้ไขโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ทำให้ฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มีอำนาจและความมั่นคงมากขึ้น โดยรูปแบบที่นำมาใช้ใหม่นี้ก็มีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) คือ ฝ่ายบริหารสามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่จำเป็น

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ. 2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน สำหรับโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ก็ยังคงแบ่งการจัดองค์กรออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยทั้งสองส่วนนี้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ส่วนที่แตกต่างไปจากพระราช

<sup>21</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540), น.187.

บัญญัติเดิมก็คือ การกำหนดให้มีการปกครองเขตย่อยลงไปอีก 36 เขต ซึ่งทั้ง 36 เขตนี้จะมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอ และแต่ละเขตจะจัดองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต ดังนี้

สภาเขต เป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกๆ 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสน สภาเขตนี้จะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาในการบริหารกิจการของเขตต่อผู้อำนวยการเขต ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครเท่านั้น

สำนักงานเขต เป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครในด้านการบริการ โดยแบ่งส่วนการปกครองออกเป็น งานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น<sup>22</sup> สำนักงานเขตนี้จะมีผู้อำนวยการเขต เป็นหัวหน้าปกครอง และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต เป็นผู้ช่วย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่งปลัดอำเภอในการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งผู้อำนวยการเขตนี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกรุงเทพมหานคร ภายใต้การกำกับควบคุมของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

#### 4.2.2 เมืองพัทยา

การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวทางสังคมของเมืองพัทยาในช่วงทศวรรษ 2500 และ 2510 ได้ส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองและการจัดการสาธารณูปโภคต่างๆ ที่มีอยู่เดิมภายใต้การดูแลของสุขาภิบาลนาเกลือ

<sup>22</sup> อรรถ แพทย์งกุล, “ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร” ใน การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร (กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสำหรับผู้บริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 27.



ไม่เพียงพอต่อความต้องการของสภาพเศรษฐกิจและสังคมเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ลักษณะเช่นนี้ทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของการบริหารจัดการเมืองที่จะเกิดขึ้น ใน พ.ศ. 2521 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยาจัดตั้งให้เมืองพัทยาเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีการนำเอาการปกครองในรูปแบบ “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ที่ได้รับแนวความคิดมาจากสหรัฐอเมริกา มาทดลองใช้ในการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นครั้งแรกซึ่งรูปแบบผู้จัดการเมืองนี้ จะมีการว่าจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่บริหารเพื่อให้ได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง ไว้ทดแทนผู้บริหารท้องถิ่นที่ด้อยคุณภาพและไม่เหมาะสมที่จะบริหารเมืองพิเศษ

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่างๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา

ในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี และต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น<sup>23</sup>

<sup>23</sup> ธนศวรร จริฎเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, น.196-197.

ลักษณะโครงสร้างของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ได้ใช้ไปจนภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในปี พ.ศ. 2540 กฎหมายเกี่ยวกับเมืองพัทยาจึงได้มีการพัฒนาและปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

## 5. การปกครองท้องถิ่นภายหลังแนวคิดการปฏิรูปการเมือง 2535 ถึงปัจจุบัน

### 5.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

ความพยายามในการเข้ามาแทรกแซงทางการเมืองของผู้นำทางทหารในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ที่เริ่มขึ้นตั้งแต่การก่อการรัฐประหาร ใน พ.ศ. 2534 จนถึงการก้าวเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของพลเอกสุจินดา คราประยูร (หนึ่งในผู้นำของคณะรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534) ใน พ.ศ. 2535 ได้ส่งผลให้ปัญญาชนคนชั้นกลางในเมืองลุกขึ้นมาคัดค้านอย่างรุนแรงจนนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ซึ่งหลังจากเหตุการณ์ในครั้งนั้น กระแสของการเรียกร้องการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองก็ได้กลายเป็นกระแสหลักที่สังคมให้ความสนใจ ดังนั้น ในการเลือกตั้งทั่วไปที่จะมีขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2535 พรรคการเมืองหลายพรรคจึงได้หาเสียงด้วยการชูนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือที่ดูจะเป็นรูปธรรมขึ้นก็คือ เสนอให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง และทำให้สภาตำบลกลายเป็นนิติบุคคล<sup>24</sup> ลักษณะดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในสังคมการเมืองไทย ที่พรรคการเมืองทั้งหลายหันมาให้ความสนใจกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น

ภายหลังจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2535 เมื่อนายชวน หลีกภัย ได้เข้ามาจัดตั้งรัฐบาล ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครอง

<sup>24</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ), **เลือกตั้งผู้ว่า** (กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536).

ท้องถิ่นขึ้น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2535 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดนี้แล้ว รัฐบาลก็ไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดๆ ตามนโยบายการกระจายอำนาจที่เคยแถลงไว้เมื่อตอนหาเสียง โดยเฉพาะในส่วนของ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จนกระทั่งใน พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านสภา และจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2538 (ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาตำบลเดิมตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 มีฐานะเป็นนิติบุคคลทันที โดยโครงสร้างการบริหารจะใช้รูปแบบคณะกรรมการ ที่ประกอบไปด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี คณะกรรมการสภาตำบลนี้ มีกำหนดเป็นประธานและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสภาตำบล และให้มีเลขานุการสภาตำบลอีกหนึ่งคนมาจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น สภาตำบลรูปแบบใหม่นี้มีหน้าที่พัฒนาตำบลตามแผนงานและงบประมาณของตนเอง สำหรับรายได้มีที่มาจาก การจัดสรรภาษีค่าธรรมเนียม และการจัดหาของสภาตำบลเอง ตลอดจนเงินอุดหนุนของรัฐบาล

สำหรับสภาตำบลใดที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในส่วนของโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีลักษณะคล้ายกับเทศบาล ที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร

ส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งคณะกรรมการ 6 คนหลังนี้จะมาจากการคัดเลือกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะประกอบด้วย สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ สมาชิกที่ได้รับเลือกจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นี้ เป็นที่คาดหวังกันว่าใน พ.ศ. 2541 ตำบลในทุกๆ พื้นที่ทั่วประเทศจะถูกยกสถานะให้กลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวทำให้รายได้และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลลดลงอย่างมาก เพราะความที่มีพื้นที่ที่ทับซ้อนกันกับองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบลมาแต่เดิม เมื่อมีการยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง เขตพื้นที่ในอำนาจและความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ลดลงเรื่อยๆ ตามการเพิ่มขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศออกมาชุมนุมเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อที่จะรักษาสถานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป

ในการนี้ รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อทำการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใหม่ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดจนทั้งดำเนินการในกิจการที่

หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้<sup>25</sup>

สำหรับโครงสร้างการบริหารภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

**สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานะทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งซึ่งจะอยู่ในระหว่าง 24-48 คน

และ **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหาร อำนาจในการเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตกมาเป็นของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาจังหวัดหนึ่งคนขึ้นมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด

<sup>25</sup> ดูรายละเอียดใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, **ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ** (รายงานวิจัยนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545), น. 11-68.

## 5.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540

ในทศวรรษ 2540 นี้ถือได้ว่าเป็นทศวรรษสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใน พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังจะเห็นได้จากในระยะเวลาต่อมา ได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่ออนุรักษ์ตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 และอีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

กฎหมายทั้ง 11 ฉบับดังกล่าว ต่างก็มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปนี้จะทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไไทย นับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ในปี พ.ศ. 2476

สำหรับรายละเอียดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นนั้น สามารถแบ่งเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

### 5.2.1 เรื่องโครงสร้าง

ในส่วนของเรื่องโครงสร้างของท้องถิ่นนั้น ได้มีการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ดังนี้

#### (1) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 285 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพร้อมๆ กันไม่ได้ ต้องมีองค์กร 2 องค์กรแยกจากกันเสมอ เป็นผลให้รูปแบบคณะกรรมการที่สุขาภิบาลใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสุขาภิบาล ในการนี้รัฐบาลจึงได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น เพื่อทำการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 980 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด ซึ่งเป็นผลให้รูปแบบสุขาภิบาลไม่มีการนำใช้อีกต่อไป และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยก็เหลือเพียง 5 รูปแบบเท่านั้น

#### (2) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและที่มาของฝ่ายบริหารใหม่ ดังนี้

1. สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรี คือ ให้เทศบาลนั้นมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินสองวาระ นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายให้ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น ประชาชนในเขตเทศบาลต้องออกเสียงแสดงมติให้การบริหารในเขตเทศบาลใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีด้วย
2. สำหรับเทศบาลตำบล ให้มีทางเลือกว่า เทศบาลตำบลแห่งใดจะ มีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเสียงแสดงมติของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ โดยในรูปแบบคณะเทศมนตรีก็ยังคงตามโครงสร้างเดิมที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะเทศมนตรี

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้ได้ระบุว่า วันที่ 1 มกราคม 2550 เป็นต้นไป เทศบาลทุกแห่งจะต้องเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างตามรูปแบบนายกเทศมนตรี หรือถ้าจะคงโครงสร้างตามรูปแบบคณะเทศมนตรี ก็ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยการแสดงประชามติ ซึ่งในปัจจุบันมีเทศบาลที่เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีแล้ว จำนวน 14 แห่ง จากทั้งหมด 1,129 แห่ง<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ศูนย์ข้อมูลส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2545.



**(3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542**

กฎหมายฉบับนี้ได้ทำการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด โดยให้มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดีใน 4 ปีนับตั้งแต่มติของกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ) ส่วนคณะกรรมการการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ประธานกรรมการบริหาร 1 คน และกรรมการบริหาร 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

**(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542**

การตรากฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างของเมืองพัทยาแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยานรูปแบบใหม่จะประกอบด้วย **สภาเมืองพัทยา** ได้แก่ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา จำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และ**นายก**

**เมืองพัทยา** สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายก เมืองพัทยาจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายก เมืองพัทยา จำนวนไม่เกิน 4 คน

สำหรับในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานครนั้น ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในโครงสร้างหลักๆ เท่าใดนัก คงมีแต่การแก้ไขเพียงเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายต่างๆ ข้างต้นไปได้ระยะหนึ่ง ฝ่ายบริหารทั้งในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เพื่อที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในปลายปี พ.ศ. 2546 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 เปลี่ยนให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>27</sup> มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

<sup>27</sup> การเปลี่ยนชื่อเรียกหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจาก ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มาเป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามข้อบัญญัติใน “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546”.

การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยในประเทศไทยมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเหมือนกันหมดทั่วประเทศ ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

### 5.2.2 เรื่องภารกิจหน้าที่ และการจัดแบ่งภาชีอากร

ในส่วนของภารกิจหน้าที่นั้น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติ สาระที่เกี่ยวข้องไว้ในมาตรา 284 โดยได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการไตรภาคีคณะหนึ่งมีหน้าที่สำคัญในการแบ่งหรือจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและรายได้ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งกฎหมายกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ดังกล่าวก็คือ **พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542** โดยกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางกล่าวคือ กำหนดให้ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ถึง 31 อย่าง และกำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ถึง 29 อย่าง กระจายละเอียดจากตารางที่ 1

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดกรอบของงาน และระยะเวลาที่ชัดเจนในการถ่ายโอนงานจากรัฐไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการ นี้ได้จัดทำเสร็จเรียบร้อยและรายงานต่อรัฐสภาไปเมื่อปลายปี พ.ศ. 2544 โดยแผนปฏิบัติการนี้ได้จัดแบ่งภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่น ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

- ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

- ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว
- ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม
- ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ซึ่งในภารกิจทั้ง 6 ด้านนี้ มีการถ่ายโอนรวมทั้งสิ้น 244 เรื่อง และมีส่วนราชการที่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น 50 กรม ใน 11 กระทรวง<sup>28</sup> สำหรับระยะเวลาในการถ่ายโอนต้องให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี แต่สำหรับองค์กรท้องถิ่นที่ยังไม่พร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จภายใน 10 ปี

**ตารางที่ 1 แสดงภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส</li> <li>2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด</li> <li>2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น</li> </ol>

<sup>28</sup> วุฒิสภา ตันโซบ, “การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่”. ใน นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปี กिरติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น (จัดพิมพ์เพื่อเป็นเกียรติแก่รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร เนื่องในโอกาสอายุครบ 60 ปี, 2544), หน้า 170.

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	3. การประสาน และให้ความร่วมมือในการ ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่ง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุขการ	5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ พัฒนาท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพ ชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิ ปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ ท้องถิ่น	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการ จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ
14. การส่งเสริมกีฬา	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการ ทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับ บุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการ พัฒนาท้องถิ่น	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อื่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	18. การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และ การรักษาพยาบาล	
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	

<b>กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)</b>	
เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา (ตามมาตรา 16) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17) มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
<p>22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์</p> <p>23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ</p> <p>24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>25. การผังเมือง</p> <p>26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร</p> <p>27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ</p> <p>28. การควบคุมอาคาร</p> <p>29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน</p> <p>31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>	<p>19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ</p> <p>20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ</p> <p>21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร</p> <p>22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</p> <p>23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด</p> <p>24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p> <p>25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น</p> <p>26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น</p> <p>27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส</p> <p>28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด</p>

นอกจากการจัดสรรภารกิจหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้น  
ตอนการกระจายอำนาจฯ ยังกำหนดการจัดสรรภาษีอากรที่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นควรได้รับ ดังนี้

ตารางที่ 2 การจัดสรรภาษีตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและ  
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ประเภทภาษี	ภาษี เทศบาล เมืองพัทยา อบต. (ท้องถิ่นขนาดเล็ก)	อบจ. (ท้องถิ่นขนาดใหญ่)
1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	X
2. ภาษีบำรุงท้องที่	/	X
3. ภาษีป้าย	/	X
4. ภาษีสรรพสามิต	/	X
5. ภาษีสุรา	/	X
6. ค่าแสตมป์ยาสูบ	/	X
7. ภาษีการพนัน	/	X
8. อากรฆ่าสัตว์	/	X
9. ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและ นิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	/	X
10. ค่าธรรมเนียมสนามบิน	/	X
11. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา	/	X
12. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน	/	X
1. ภาษีน้ำมัน	X	/
2. ภาษียาสูบ	X	/
3. ภาษีโรงแรม	X	/
1. ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/
2. ภาษีธุรกิจเฉพาะ	/	/
3. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	/	/
4. ภาษีเพื่อการศึกษา	/	/
5. อากรรังนกอีแอ่น	/	/
6. ค่าภาคหลวงแร่	/	/
7. ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/

ที่มา: สมคิด เลิศไพฑูรย์, การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 21-22.

นอกจากการจัดสรรภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่แล้ว กฎหมายยังกำหนดประเภทภาษีใหม่ที่ท้องถิ่นจะได้รับเป็นครั้งแรก คือ ภาษีเพื่อการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน และค่าใช้น้ำบาดาล และยังได้สัดส่วนการแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เช่น กรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศได้รับเพียงร้อยละ 0.7 จากที่เก็บจากประชาชนร้อยละ 7 แต่กฎหมายฉบับนี้จะเพิ่มเป็นร้อยละ 2.1 เป็นต้น

สำหรับการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ภายในไม่เกิน พ.ศ. 2544 รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และภายใน พ.ศ. 2549 ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งใน พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ทำการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นเป็นร้อยละ 20 แล้ว แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวนี้ รัฐบาลดำเนินการด้วยการเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นเกือบร้อยละ 50 ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก็ยิ่งทำให้การคลังท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้การควบคุมจากรัฐอยู่มาก แม้ว่าจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นแล้วก็ตาม

### 5.2.3 เรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้แทนจากหลายฝ่ายเป็นผู้กำกับดูแล และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้ตรากฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น กฎหมายนี้ก่อให้เกิดคณะกรรมการเพื่อดูแลการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงิน



เดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ **หนึ่งระดับชาติ** ซึ่งมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **สองระดับคณะกรรมการกลาง** ซึ่งดูแลบุคลากรแต่ละประเภทท้องถิ่น และ **สามระดับคณะกรรมการจังหวัด** เพื่อดูแลบุคลากรในจังหวัด จะเห็นว่า เรื่องการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลโดยเฉพาะ จากเดิมที่งานบุคลากรท้องถิ่นเป็นงานฝักอย่างหนึ่งของกรมการปกครอง และ อาจกล่าวได้ว่าบุคลากรประจำทั้งหมดของท้องถิ่นเป็นคนของกรมการปกครอง การกำหนดตำแหน่ง การจัดการสอบคัดเลือก การเลื่อนขั้นเงินเดือนอยู่ภายใต้ การควบคุมของกรมการปกครอง บุคลากรท้องถิ่นสามารถโยกย้ายไปอยู่ท้องถิ่น ไตก็ได้ขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง ซึ่งขัดกับหลักการของบุคลากรของท้องถิ่นที่ ว่าเกิดที่ไหนตายที่นั่น ซึ่งเป็นหลักที่ทำให้พนักงานท้องถิ่นรักและทุ่มเทให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองสังกัดอย่างเต็มที่ ซึ่งต่างจากระบบในอดีต ที่พนักงานท้องถิ่นสามารถย้ายไปที่ไหนก็ได้เพื่อให้ตนเองมีตำแหน่งสูงขึ้น ดังนั้น บางท้องถิ่นจึงอาจเป็นเพียงทางผ่านเพื่อมากินตำแหน่งที่สูงขึ้นเท่านั้น

จะเห็นว่าในอนาคตรบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นจะมีอิสระจาก กรมการปกครองมากขึ้น ท้องถิ่นสามารถกำหนดและคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสม กับท้องถิ่นเองได้มากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

#### 5.2.4 เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นถึง 2 มาตรา คือ

มาตรา 286 ที่เปิดช่องให้ประชาชนจำนวนสามในสี่ของ ประชาชนที่มาลงคะแนนที่มาใช้สิทธิสามารถลงมติเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่ง ซึ่ง ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยในพระราชบัญญัติได้

กำหนด ให้เมื่อผู้เข้าซื้อร้องขอ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป

มาตรา 287 เป็นมาตราที่เปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น และเพื่อให้เป็นไปตามมาตรานี้รัฐบาลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬกระแสการเรียกร้องการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยได้กลายเป็นกระแสหลักของสังคมในขณะนั้น ซึ่งก็ส่งผลให้รัฐบาลในสมัยต่อๆ มาหันมาให้ความสนใจต่อการปฏิรูปการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยในส่วนของ การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายที่ต่อเนื่องฉบับอื่นๆ นับได้ว่ามีความสำคัญในฐานะที่เป็นกรอบกติกาขององค์กรทางการเมือง ที่ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเป็นอิสระจากอำนาจและการควบคุมของรัฐในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต

## 6. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

สำหรับรายการเอกสารเพื่อการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- ไกรวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาตำราพระราชานุญาต กับกระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไอเดียสโตร์, 2527.

- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. ร่างบทลงโทษเรื่อง การปกครองท้องถิ่นในอุดมคติของปรีดี พนมยงค์. เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง **เมืองไทยในความใฝ่ฝันของปรีดี พนมยงค์**. 9 พฤษภาคม 2543 ณ ห้องประชุม ศ. ทวี แรงขำ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (อัดสำเนา)
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บรรณาธิการ. **เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย**. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.
- ชโลธร ฝาโคตร. “**การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ.2517-2519: ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ**”. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์. **การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย**. พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ นายส่ง ยุวบูรณ์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 31 มีนาคม 2503.
- ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จพระยา. **เทศาภิบาล**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สวนท้องถิ่น, 2537. (พิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานฉาปนกิจศพ นางบุญร่วม บุญวัฒน์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2537).
- เตช บุญนาค. **การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทย พ.ศ.2435-2458**. แปลโดย ภรณ์ กาญจนษ์ฉวี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.
- ทักษ์ เฉลิมเตียรณ. **การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ**. แปลโดย พรรณี จัตรพลรัักษ์ และ ม.ร.ว.ประกายทอง สิริสุข. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2526.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (บรรณาธิการ). **เลือกตั้งผู้ว่า**. กรุงเทพฯ: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานการวิจัยเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541. (อัดสำเนา)
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ: สถาบันตำราพระราชานุญาต สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2544.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บรรณาธิการ). นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ. รายงานนำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.
- บำราศนราดูล, พระ. การรักษาความสะอาดของบ้านเมือง. พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2505. (พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีที่ 20 แห่งการสถาปนากระทรวงสาธารณสุข 10 มีนาคม พ.ศ.2505).
- เบนจามิน เอ.บัทสัน. อวสานสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสยาม. แปลโดย พรธณงาม เก้าธรรมสาร, สดใส ชันติวรพงศ์ และศศิธร รัชนี้ ณ อยุธยา. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2543.
- ประพันธ์ไพรัชชพากษ์, หลวง. ระบบการเทศบาลในประเทศฝรั่งเศสแลอังกฤษ กับคำอธิบายพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์นิติสาสน์, 2478.

- ประยูทธ ปรีชาพร. **การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่างปี พ.ศ.2475-2500**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตประสานมิตร, 2522.
- ประภัสสร อธิธิแสน. **บทบาทของสุขาภิบาลที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ.2441-2476**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2523.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2526.
- ปรีดี พนมยงค์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม และพระสารสาสน์ประพันธ์**. ม.ป.ท., 2475.
- ปรีดี พนมยงค์. **ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476**. ม.ป.ท., 2477.
- วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย**. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2541.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สุวิสถิติ โภชนพันธ์ุ. **“เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ.2476-2500”**. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

- อรรถ แพทย์งกุล. **“ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร”**  
ในการบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโท  
สำหรับผู้บริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, 2543.
- อมร รักษาสัตย์, บรรณาธิการ. **การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค.** กรุงเทพฯ:  
โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508.

สารานุกรม  
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า  
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน  
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>