

การบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรี

(THE ADMINISTRATION OF DEONBURI MUNICIPALITY)

โดย

นายสมบุรณ์ สุขสำราญ ร.บ. (เกียรตินิยม)

005222

วิทยานิพนธ์นี้

เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญาโทบัณฑิต

ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนกวิชาการปกครอง

พ.ศ. ๒๕๑๑

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้  
เป็นส่วนประกอบการศึกษาตามระเบียบปริญญามหาบัณฑิต

  
.....

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ



กรรมการ



กรรมการ



กรรมการ

อาจารย์ผู้ควบคุมงานวิจัย

อาจารย์ ดร. ชูวงศ์ ฉายะบุตร

วันที่ ๑๘ เดือน พฤษภาคม

พ.ศ. ๒๕๑๑

## บทคัดย่อ

เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งอันจะขาดเสียมิได้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นองค์การปกครองที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงและใกล้ชิดที่สุด นอกจากจะเป็นสถาบันสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นองค์การที่ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งนับจะมีมากขึ้นทุกวันนี้ไป ปฏิบัติจัดทำให้ตรงกับความจำเป็นและสนองความต้องการของท้องถิ่นเป็นแห่ง ๆ ไป

เทศบาลนครธนบุรีจัดได้ว่าเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีความเจริญก้าวหน้าเป็นอันดับสอง รองจากเทศบาลนครกรุงเทพ เมื่อเป็นเทศบาลชั้นนำกิจการสาธารณะที่จัดทำสนองความต้องการของประชาชนย่อมมากและมีความมุ่งยากเป็นเงาตามตัวด้วย ความสำเร็จหรือความบกพร่องในการบริหารงานย่อมจะเป็นที่สนใจแก่เทศบาลชั้นรอง ๆ ลงไป ที่จะนำแบบอย่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพไปใช้ในการบริหารกิจการเทศบาลของตน และหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องมิให้เกิดขึ้นแก่เทศบาลของตน

จากการศึกษาพบว่า การบริหารของเทศบาลนครธนบุรีได้ดำเนินการตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ พยายามที่ปฏิบัติจัดทำกิจการในหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำ และหน้าที่ที่อาจกระทำได้เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานปัจจุบันยังมีอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีทำให้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และประชาชนไม่ได้ให้ความสนใจที่จะควบคุมการบริหารกิจการของเทศบาล เป็นผลให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประการที่สอง เทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนให้ได้สัดส่วนกับจำนวนประชากรซึ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกวันนี้ การแก้ไขอุปสรรคเหล่านี้เห็นควรมิให้มีการดำเนินการยกเลิกระบบแต่งตั้ง เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเองโดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ใน

ดำเนินการคั้งนั้น เห็นควรให้อำนาจเทศบาลจัดเก็บภาษีใหม่บางประเภท และภาษีอากรบาง  
ประเภทที่เทศบาลได้รับปันจากรัฐบาลนั้น ควรมอบให้เทศบาลทั้งจำนวน และควรเพิ่มเงิน  
อุดหนุนให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม.

## คำนำ

การปกครองระบบเทศบาลของไทยเรามีกำเนิดเป็นรูปร่างอย่างแท้จริงพร้อม ๆ กับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระยะเวลาที่ผ่านมากว่า ๓๔ ปีนี้มิได้ว่าเป็นเวลานานพอสมควรที่การปกครองระบบเทศบาลของเราควรจะพัฒนาไปตามกาลเวลา แต่ขอเท็จจริงที่ปรากฏนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า การเทศบาลยังไม่เจริญก้าวหน้าไปตามกาลเวลา ด้วยเหตุนี้เมื่อผู้เขียนได้มีโอกาสทำวิทยานิพนธ์ซึ่งถือว่าเป็นงานชิ้นสำคัญที่สุดในการศึกษาระดับชั้นปริญญาโท จึงเลือกศึกษาเกี่ยวกับการปกครองเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเลือกศึกษาเฉพาะการบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรี การศึกษาเรื่องนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงการจัดองค์การเทศบาล การบริหารงานของเทศบาล ตลอดจนอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ทำให้การเทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องบางประการทั้งของเทศบาลนครธนบุรีและเทศบาลอื่น ๆ อันจะทำให้กิจการเทศบาลของเราเจริญก้าวหน้ามีคุณค่าต่อท้องถิ่นและประเทศชาติอย่างแท้จริงทั้งในด้านการพัฒนาทาง การเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจ และการสังคมตามนโยบายของรัฐในปัจจุบันนี้

ในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดียิ่งจากคุณประดิษฐ์ ถนิกพจนามาตย์ ปลัดเทศบาลนครธนบุรี คุณเคื่อนเพ็ญ วรประเสริฐ รองปลัดเทศบาลฯ คุณพยุห จงตระกูล เลขานุการนายกเทศมนตรีฯ และเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ที่ปรากฏนามในวิทยานิพนธ์นี้ในการให้ความสะดวกในเรื่องการหาข้อมูลทั้งคำานเอกสาร การเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล และการให้สัมภาษณ์จึงใคร่ขอขอบคุณบุคคลดังกล่าวมา ณ โอกาสนี้

อย่างไรก็ดี วิทยานิพนธ์เรื่องนี้อาจจะไม่สำเร็จลุล่วงไปได้ หากไม่ได้รับความอนุเคราะห์จาก ท่านศาสตราจารย์เกษม อุทยานิน หัวหน้าแผนกวิชาการปกครอง และคณบดีคณะรัฐศาสตร์ ซึ่งได้กรุณาให้ความสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ และ อาจารย์ ดร. ชูวงศ์ ฉายะบุตร อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ซึ่งกรุณาให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น ตลอดจนการตรวจแก้วิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี จึงใคร่ขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงใน

ความกรุณาของท่านอาจารย์ทั้งสองมา ณ ที่นี้ด้วย สำหรับอีกท่านหนึ่งผู้เขียนระลึกถึงพระคุณ คือ คุณประพนธ์ เติมชัย หัวหน้ากอง ๑ แห่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติที่ได้ให้ความสนับสนุนในการเรียนชั้นปริญญาโทตลอดระยะเวลาที่ผู้เขียนรับราชการอยู่ไต่บั้งคัมภีร์ชาของท่าน และอีกผู้หนึ่งผู้เขียนจะละเว้นการกล่าวขอบคุณเสียมิได้ในฐานะที่มีส่วนสำคัญยิ่งในการให้กำลังใจ ให้ผู้เขียนตั้งใจเรียนวิทยานิพนธ์และช่วยเหลือทุกสิ่งทุกอย่างมิได้คำนึงถึงความเหน็ดเหนื่อยหวังแต่เพียงจะได้เห็นความสำเร็จแห่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ บุคคลผู้นี้คือ คุณบุษดี พานิชเจริญผล

## บทนำ

## ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล

การปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง โดยทั่วไป หมายถึงการปกครองซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมากน้อยตามที่กฎหมายของรัฐบาลกลางจะบัญญัติให้อำนาจไว้ ในหลายประเทศถือว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๑</sup> ฉะนั้น รัฐซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ย่อมมีการปกครองระบบเทศบาล เพื่อให้คงด้วยคติการเมืองที่ว่า<sup>๒</sup> "การปกครองของรัฐบาลและการปกครองท้องถิ่นจักต้องมีสัดส่วนที่สมดุลกัน มิฉะนั้นประชาชนจะไม่ได้รับความสุข ความสะดวก และความปลอดภัยโดยบริบูรณ์" กล่าวคือ การปกครองระบบเทศบาลเป็นกำลังสำคัญที่จะอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สนองความต้องการของประชาชนในด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และสวัสดิภาพต่าง ๆ ในทางการเมืองนั้นเทศบาลจะเป็นข้อต่ออันแรกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๓</sup> หมายความว่า การปกครองระบอบเทศบาลจะเป็นพลังสำคัญในการเสริมและสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มั่นคงและเจริญยิ่งขึ้น

ประเทศไทยดำเนินการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมากกว่า ๓๔ ปี รัฐบาลทุกสมัยก็พยายามที่จะจัดการปกครองให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงตามแบบอารยประเทศ เทศบาลเป็นวิธีหนึ่งที่น่ามาใช้เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่าง

<sup>๑</sup> Wilson, C.H. Essay on Local Government (Oxford, 1948) chapter I.

<sup>๒</sup> ประสงค์ กาญจนกุล "คำบรรยายระบอบเทศบาล" เอกสารประกอบการอบรมพนักงานเทศบาล (พระนคร : ไม่แจ้งที่พิมพ์ ๒๔๘๐)

<sup>๓</sup> Bromage W., Arthure Introduction to Municipal Government and Administration (New York:Appleton Century Craft Inc.1957) P.7

แท้จริงตามอุดมคติการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลปฏิวัติครั้งหลังสุดเมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ก็ได้ยืนยันว่า ๔

"...ระบบเทศบาลของเราที่ได้จัดมาแล้วนั้น ได้พยายามจัดให้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยให้มากที่สุด ซึ่งเป็นการที่ถูกต้องเป็นอุดมคติ เพราะระบบเทศบาลก็คือ รากฐานของประชาธิปไตย....."

แม้รัฐบาลปัจจุบันก็ยอมรับว่า การปกครองระบบเทศบาลนั้นมีความสำคัญและจำเป็นทั้งเป็นสถาบันที่จะส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ดังคำกล่าวของ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ที่ว่า ๕

" การปกครองท้องถิ่นระบอบเทศบาลนั้น ทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า มีความสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลผู้บริหารงานของประเทศ ได้ถือเป็นการจำเป็นในระดับแรกที่จะต้องส่งเสริมให้องค์การเทศบาลในประเภทของนครบริหารงานไปได้โดยมีประสิทธิภาพ และโดยที่ในปัจจุบันประชาชนทั่วทุกประเทศมีการพัฒนาในด้านชีวิตความเป็นอยู่ และความต้องการปัจจัยในการดำรงชีวิตเพื่อความกินอยู่ดีเพิ่มขึ้นกว่าเก่า เทศบาลแต่ละท้องถิ่นจึงมีภาระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น.... "

การปกครองระบบเทศบาลจึงเป็นสถาบันการปกครองที่อำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบการปกครองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ได้อย่างเต็มที่ ทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและรวดเร็ว สามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นใน

๔ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ "คำกล่าวเปิดประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล" เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๐๒

๕ จอมพลถนอม กิตติขจร "สุนทรพจน์ในการเปิดประชุมใหญ่สหพันธ์เทศบาลนานาชาติ ครั้งที่ ๑๘" ณ ศาลาสันติธรรม กรุงเทพฯ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๐

๖ ชำนาญ บุบรุณ "การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองตามกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น ๒๕๐๓) หน้า ๑๖๒



ชุมชนได้ตรงเป้าหมาย และแบ่งเบาภาระทางการปกครองของรัฐบาล<sup>๖</sup> ในด้านการเมือง การปกครองระบบเทศบาลเป็นทั้งสถาบันทางการเมืองและโรงเรียนฝึกฝนวิชาการเมืองและ ช่วยเสริมหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย<sup>๗</sup>

ประโยชน์ของการปกครองระบบเทศบาล อาจแยกกล่าวได้ดังนี้

๑. เทศบาลเป็นสถาบันท้องถิ่นที่นำนโยบายในระดับชาติไปสู่ท้องถิ่นได้โดยตรง<sup>๘</sup> ทั้งนี้เนื่องจากว่า รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองประเทศย่อมจะมีขอบเขตของกิจการที่ฝ่าย ปกครองจะต้องจัดทำและจะต้องวางระเบียบกฎข้อมบังคับสำหรับแต่ละกิจการให้เป็นการสมาน กันทั่วประเทศนั้นกว้างขวางมาก ย่อมเป็นการพ้นวิสัยที่กฎข้อมบังคับเหล่านี้จะดำเนินไปด้วยดี และจะกลับเป็นอุปสรรคในการดำเนินการปกครอง<sup>๙</sup> ดังนั้น การจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพื่อรับ นโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการบริหาร ออกกฎระเบียบข้อมบังคับในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นวิธี การที่สะดวกและดีที่สุด

๒. การปกครองระบบเทศบาล ทำให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปโดย เรียบร้อย รวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะไม่ต้องเสนอเรื่องราวไปตามระดับชั้นจนถึงรัฐบาล กิจการ ต่าง ๆ สำเร็จได้ในระดับท้องถิ่น (เทศบาล) นั้นเอง<sup>๑๐</sup>

๓. การหาทางสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเทศบาล ย่อมทำ ได้ดีกว่ารัฐบาล เพราะอยู่ใกล้ชิดประชาชน ย่อมรู้ความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าบุคคลที่

<sup>๖</sup> ชูบ กาญจนะประกร คร., "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นใน ประเทศไทย" เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๔ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์ สังคมศาสตร์ ๒๕๐๔) หน้า ๖

<sup>๘</sup> Choop Karnjanaprakorn Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government (Institution of Public Administration; Thammasat University : Bangkok, Thailand 1962) หน้า ๘๖

<sup>๙ - ๑๐</sup> ชำนาญ บุบรุณ, เรื่องที่อ้างแล้ว, หน้า ๑๖๒

รัฐบาลแต่งตั้งออกไป และสามารถเข้ามาตรวจการทางการเมืองอย่างที่จะพึงหยั่งทราบความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนได้โดยถูกต้อง ๑๑

๔. เทศบาลช่วยเป็นตัวแทนของรัฐบาล แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข การสุขาภิบาล และการอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลบางประเภทที่รัฐบาลจะดูแลให้สวัสดิการได้ไม่ทั่วถึง ๑๒

ส่วนประโยชน์ที่จะได้จากการปกครองระบบเทศบาลในด้านการเมืองนั้น ได้แก่

๑. การปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาลเป็นพื้นฐานและเป็นบันไดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติในเวลาถัดไป ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นผู้ดำเนินการปกครองระบบเทศบาลจึงเป็นสนามฝึกหัดหรือโรงเรียนสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Training ground for democracy) เป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการพัฒนาทางการเมือง (Political-Development) และเป็นวิธีที่จะพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวได้ว่าประเทศใดในระบอบประชาธิปไตยไม่มีการปกครองท้องถิ่นเป็นฐานนั้นเปรียบเสมือนคนไปปลูกบ้านอยู่บนยอดไม้ ระบอบการปกครองย่อมที่จะพังครืนลงมาได้ง่าย ๆ ๑๓

๒. การปกครองระบบเทศบาลนั้นเป็นสถาบันในการเสริมหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การที่ให้ประชาชนเสียงข้างมากในท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งองค์การการปกครองท้องถิ่น เป็นการช่วยสร้างเสริมให้การเมืองในระดับชาติสามารถหยั่งทราบความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น ๑๔

๑๑ ชูบ กาญจนะประกร, เรื่องที่อ้างแล้ว หน้า ๖

๑๒ ชำนาญ ยุวบูรณ์, อ้างแล้ว หน้า ๑๖๒

๑๓ ชูวงศ์ ฉายะบุตร คร., "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น" เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๔ ธันวาคม ๒๕๐๘ ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ หน้า ๒๐

๑๔ ชูบ กาญจนะประกร, อ้างแล้ว หน้า ๗

ประเทศไทยได้จัดระเบียบการปกครองเทศบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบันนี้นับเป็นเวลากว่า ๓๕ ปีแล้ว แต่เท่าที่ผ่านมาเป็นที่ยอมรับกันว่าประโยชน์ที่ได้จากการปกครองระบบเทศบาลของเรายังอยู่ห่างไกลจากอุดมคติที่กล่าวมาแล้ว อุปสรรคประการสำคัญที่ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวประการหนึ่งคือ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจ และยังไม่เห็นความสำคัญหรือประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากความไม่เคยชินกับการปกครองรูปนี้หรืออาจเนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายรูปแบบซึ่งยากแก่ความเข้าใจเป็นอย่างยิ่ง

ผู้เขียนมีความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการปกครองระบบเทศบาลอยู่มาก ดังนั้น ในการเขียนวิทยานิพนธ์อันเป็นส่วนประกอบในการศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐศาสตร์ สาขาการปกครอง จึงเลือกศึกษาเรื่องการปกครองเทศบาลในฐานะที่เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเลือกศึกษาเฉพาะเทศบาลนครธนบุรี

มูลเหตุจูงใจที่ผู้เขียนเลือกศึกษาเฉพาะเทศบาลนครธนบุรีนั้น เนื่องมาจากว่าเทศบาลนครธนบุรีเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญและใหญ่เป็นอันดับสองรองจากเทศบาลนครกรุงเทพ มีอาณาเขตการปกครองและการบริหารกว้างขวาง เป็นส่วนหนึ่งของเขตนครหลวงอันได้แก่อาณาเขตที่เป็นเทศบาลนครกรุงเทพ อีกทั้งยังมีความสัมพันธ์กับเทศบาลนครกรุงเทพซึ่งเป็นที่ตั้งเมืองหลวงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการบริการ อันจะแยกจากกันเสียมิได้ ลักษณะสำคัญในข้อนี้คณะกรรมการปรับปรุงการปกครองเขตนครหลวง ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๑ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ว่า ควรจัดรูปการปกครองจังหวัดพระนคร-ธนบุรีให้มีลักษณะพิเศษให้เหมาะสมกับความสำคัญและความจำเป็น โดยเป็นไปในรูปที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก ในด้านความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลางก็มีลักษณะพิเศษต่างไปจากเทศบาลอื่น ๆ เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า เทศบาลที่ตั้งอยู่ในนครหลวงของประเทศย่อมจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลมากขึ้นเป็นพิเศษ

ดังนั้นการเลือกศึกษาเฉพาะเทศบาลนครธนบุรี นอกจากจะได้ประโยชน์ด้านความรู้ให้ความรู้ทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับรูปการปกครองเทศบาล การบริหารงานของเทศบาลแล้ว ยังจะได้ทราบถึงลักษณะพิเศษของการปกครองเทศบาลนครธนบุรีที่แตกต่างไปจากเทศบาลอื่น ๆ และแนวโน้มของโครงการจัดการปกครองนครหลวงอีกด้วย

## วัตถุประสงค์ในการศึกษา

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองระบบเทศบาลของไทยนั้นยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมคติที่ตั้งได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้เนื่องมาจากความขาดความรู้ความเข้าใจและความสนใจของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบบเทศบาล ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องเทศบาลนครธนบุรี ในฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ วัตถุประสงค์ของการศึกษาจึงมุ่งถึงการจัดรูปการปกครอง โดยยกเอาเทศบาลนครธนบุรีเป็นตัวอย่างในการอธิบายถึงส่วนประกอบขององค์การเทศบาล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ตลอดจนพนักงานประจำ เพื่อพิจารณาว่าได้รับความสำเร็จหรือมีเหตุขัดข้องอย่างไร และมีวิธีแก้ไขอุปสรรคอย่างไรซึ่งจะเป็นการให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และเทศบาลอื่น ๆ อาจจะนำเอาแบบอย่างในส่วนดีไปใช้ปรับปรุงแก้ไขการปกครองเทศบาลของตน

## วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาแบบพรรณนา (Description) และวิเคราะห์ (Analysis) ควบคู่กันไป โดยศึกษาทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของการปกครองระบบเทศบาลและวิวัฒนาการของเทศบาลนครธนบุรี ศึกษาทางด้านนิติวิธี (Legal Approach) โดยอาศัยตัวบทกฎหมาย เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องและของเทศบาลนครธนบุรีเอาเป็นบรรทัดฐาน เพื่อให้ทราบถึงการจัดระเบียบการปกครองเทศบาล ส่วนการศึกษาที่เกี่ยวข้องพฤติกรรมที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ในการบริหารงานของเทศบาลนครธนบุรีนั้น นอกจากจะศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ เช่น รายงานการประชุม คำสั่ง ระเบียบการปฏิบัติงานของเทศบาลนครธนบุรีแล้ว ผู้เขียนได้ใช้วิธีสัมภาษณ์ (Interview) เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ของเทศบาลและการสังเกตการณ์ (Observation) ของผู้เขียนเองประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้เป็นไปโดยสมบูรณ์และถูกต้องที่สุด ฉะนั้น การได้มาซึ่งหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้ จึงต้องอาศัยตัวบทกฎหมาย เอกสารทางราชการ และของเทศบาลนครธนบุรีเองเป็นบรรทัดฐาน นอกจากนั้นได้อาศัยบทความ หรือความเห็นซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิได้เขียนไว้ในหนังสือต่าง ๆ เทาที่สามารถค้นหาได้มาประกอบเป็นหลักฐาน ข้อมูล อันเป็นการศึกษาในวิธี

## การเสนอเรื่อง

ในการเสนอเรื่องของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนใช้วิธีพรรณนาและวิเคราะห์ (Description & Analysis) ควบคู่กันไป โดยแบ่งออกเป็นบท ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ ว่าด้วยวิวัฒนาการของเทศบาลนครชนบุรี กอปรด้วยประวัติการปกครองเทศบาลในประเทศไทย การจัดระเบียบการปกครองของชนบุรีก่อนยกฐานะเป็นเทศบาลนครชนบุรี จนกระทั่งยกฐานะเป็นเทศบาลนครชนบุรีแล้วว่า มีอาณาเขตและประชากรอย่างไร

บทที่ ๒ ว่าด้วยสภาเทศบาล โดยกล่าวถึงความสำคัญของสภาเทศบาล ส่วนประกอบของสภาเทศบาล การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การเข้าดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล และการจัดองค์การภายในของสภาเทศบาล

บทที่ ๓ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาลในตำแหน่งต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ในคานานิติบัญญัติ การควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี การควบคุมการเงิน ในบทนี้จะศึกษาว่าการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวดำเนินไปอย่างไร และพฤติกรรมอย่างไร

บทที่ ๔ ว่าด้วยคณะเทศมนตรีว่ามีความสำคัญอย่างไร พฤติกรรมในการเข้าดำรงตำแหน่งทำอย่างไร จากนั้นศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีว่ามีความสำคัญอย่างไร

บทที่ ๕ เป็นการศึกษาถึงการบริหารงานของเทศบาลนครชนบุรี ซึ่งจะประกอบด้วยการแบ่งส่วนบริหารของเทศบาล และการดำเนินการบริหารงานของส่วนนั้น ๆ ว่าดำเนินไปอย่างไร มีอุปสรรคขัดข้องประการใดบ้าง

บทที่ ๖ ว่าด้วยการคลังของเทศบาลนครชนบุรี ศึกษาถึงการบริหารรายได้และรายจ่ายว่าดำเนินไปอย่างไร มีอุปสรรคขัดข้องด้านการเงินอย่างไร

บทที่ ๗ เป็นบทสรุปซึ่งจะนำสาระสำคัญมากล่าวสรุป ตลอดจนการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองระบบเทศบาลของไทย เช่น เรื่องการควบคุมเทศบาลโดยส่วนกลางและอนาคตของเทศบาลนครชนบุรี

## สารบัญ

หน้า

|          |   |       |
|----------|---|-------|
| บทคัดย่อ | .....   | ก     |
| คำนำ     | .....   | ค     |
| บทนำ     | .....   | จ     |
|          | ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล .....                     | จ     |
|          | วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....                                      | ฉ     |
|          | วิธีการศึกษา .....  | ฉ     |
|          | การเสนอเรื่อง .....   | ..... |
| บทที่    |   |       |
| ๑.       | วิวัฒนาการของเทศบาลนครธนบุรี .....                                | ๑     |
|          | ๑. ประวัติการปกครองระบบเทศบาลในประเทศไทย .....                    | ๑     |
|          | ๒. การจัดระเบียบการปกครองก่อนที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนครธนบุรี ..... | ๓     |
|          | ๓. การจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี .....                                | ๑๑    |
|          | ๓.๑ อาณาเขตของเทศบาลนครธนบุรี .....                               | ๑๑    |
|          | ๓.๒ จำนวนประชากร .....  | ๑๕    |
| ๒.       | สภาเทศบาลนครธนบุรี .....  | ๑๗    |
|          | ๑. ลักษณะและความสำคัญของสภาเทศบาล .....                           | ๑๗    |
|          | ๒. องค์ประกอบของสภาเทศบาล .....                                   | ๑๘    |
|          | ๒.๑ สมาชิกสภาเทศบาล .....   | ๑๘    |
|          | ๒.๒ ประธานและรองประธานสภาเทศบาล .....                             | ๓๖    |
|          | ๒.๓ เลขานุการสภาเทศบาล .....                                      | ๓๘    |
|          | ๒.๔ คณะกรรมการสภาเทศบาล .....                                     | ๓๘    |
|          | ๓. การประชุมสภาเทศบาล .....                                       | ๔๐    |



|     |   |     |
|-----|---|-----|
| ๕.  | การบริหารงานของเทศบาลนครชนบุรี .....            | ๑๑๘ |
| ๑.  | หน้าที่ของเทศบาล .....                          | ๑๑๘ |
| ๒.  | การจัดส่วนการบริหารของเทศบาลนครชนบุรี .....     | ๑๒๒ |
| ๒.๑ | สำนักปลัดเทศบาล .....                           | ๑๒๓ |
| ๒.๒ | กองคลัง .....                                   | ๑๓๕ |
| ๒.๓ | กองสาธารณสุข .....                              | ๑๔๑ |
| ๒.๔ | กองการโยธา .....                                | ๑๕๕ |
| ๒.๕ | แผนกรักษาความสะอาด .....                        | ๑๖๓ |
| ๒.๖ | แผนกการประปา .....                              | ๑๗๖ |
| ๖.  | การคลังของเทศบาลนครชนบุรี .....                 | ๑๘๐ |
| ๑.  | รายได้ของเทศบาลนครชนบุรี .....                  | ๑๘๒ |
| ๑.๑ | รายได้จากภาษีอากร .....                         | ๑๘๓ |
| ๑.๒ | ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับต่าง ๆ ..... | ๑๘๓ |
| ๑.๓ | รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล .....               | ๒๐๒ |
| ๑.๔ | รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ .....         | ๒๐๔ |
| ๑.๕ | รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล .....             | ๒๐๓ |
| ๑.๖ | รายได้เบ็ดเตล็ด .....                           | ๒๑๐ |
| ๒.  | รายจ่ายของเทศบาลนครชนบุรี .....                 | ๒๑๓ |
| ๒.๑ | รายจ่ายประจำ .....                              | ๒๑๓ |
| ๒.๒ | รายจ่ายพิเศษ .....                              | ๒๑๕ |
| ๓.  | การแก้ไขปรับปรุงรายได้ของเทศบาลนครชนบุรี .....  | ๒๒๐ |
| ๓.๑ | การปรับปรุงด้านการจัดเก็บรายได้ .....           | ๒๒๐ |
| ๓.๒ | การปรับปรุงกำลังเจ้าหน้าที่ .....               | ๒๒๑ |
| ๓.๓ | การปรับปรุงการแบ่งส่วนบริหารงาน .....           | ๒๒๒ |



| บทที่  | หน้า |
|--|------|
| ๗. บทสรุป .....  | ๒๒๔  |
| ๑. สภาเทศบาลและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล .....     | ๒๒๔  |
| ๒. คณะเทศมนตรีและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ..... | ๒๓๑  |
| ๓. การควบคุมเทศบาล .....                               | ๒๓๔  |
| ๔. อนาคตเทศบาลนครธนบุรี .....                          | ๒๔๗  |

ภาคผนวก

|  |     |
|--|-----|
| ผนวก ก. รายชื่อคณะเทศมนตรีเทศบาลนครธนบุรี<br>ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ ถึงปัจจุบัน .....        | ๒๕๒ |
| ผนวก ข. บัญชีรายละเอียดแสดงรายได้ของเทศบาลนครธนบุรี<br>ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๐๘ - ๒๕๑๐ ..... | ๒๖๐ |

บรรณานุกรม

|                     |     |
|---------------------|-----|
| ก. ภาษาไทย .....    | ๒๖๗ |
| ข. ภาษาอังกฤษ ..... | ๒๗๘ |
| ค. สัมภาษณ์ .....   | ๒๘๐ |

รายการตารางประกอบ

ตารางที่

หน้า

|    |  |     |
|----|--|-----|
| ๑  | จำนวนประชากรในเขตเทศบาลนครธนบุรี<br>ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ - ๒๕๐๙ .....                                     | ๑๖  |
| ๒  | ตารางกำหนดชั้นและส่วนบริหารของเทศบาล.....  | ๑๒๔ |
| ๓  | ตารางแสดงจำนวนประชากร, ศูนย์บริการ, จำนวนโรงเรียน และ<br>จำนวนนักเรียน.....                            | ๑๕๑ |
| ๔  | จำนวนเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์บริการต่าง ๆ.....  | ๑๕๒ |
| ๕  | จำนวนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในปีงบประมาณ ๒๕๑๐.....  | ๑๕๖ |
| ๖  | บัญชีอัตรากาฬบำรุงท้องที่.....   | ๑๘๘ |
| ๗  | รายได้ของเทศบาลนครธนบุรี ระหว่างปี ๒๕๐๘ - ๒๕๑๐<br>แยกตามประเภท.....                                    | ๒๑๑ |
| ๘  | รายจ่ายของเทศบาลนครธนบุรีระหว่างปี ๒๕๐๘ - ๒๕๑๐<br>แยกตามประเภท.....                                    | ๒๑๖ |
| ๙  | ตารางแสดงรายจ่ายทั่วไปและรายจ่ายเฉพาะการของเทศบาลนครธนบุรี<br>ประจำปีงบประมาณ ๒๕๐๘, ๒๕๐๙ และ ๒๕๑๐..... | ๒๑๗ |
| ๑๐ | สถิติรายรับและรายจ่ายจริงของเทศบาลนครธนบุรี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ -<br>๒๕๐๙.....                           | ๒๑๙ |

รายการแผนภูมิประกอบ

| แผนภูมิที่ |  | หน้า |
|------------|--|------|
| ๑          | แผนภูมิแบ่งส่วนการบริหาร เทศบาลนครธนบุรี.....                      | ๑๒๖  |
| ๒          | การบริหารงานของกองสาธารณสุข ตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ<br>พ.ศ. ๒๕๑๐..... | ๑๕๔  |