



การปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นของไทยมีมานานพร้อมกับการปกครองของประเทศ โดยที่การปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ ๕ นับได้ว่าเป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน โดยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ (ร.ศ. ๑๑๖) ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย แดงกรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้นเป็นพนักงานสุขาภิบาลระยะนั้นมี ๒ ตำแหน่ง คือ แพทย์ และนายช่างใหญ่ ที่เสนาบดีเลือกกุลเกล้าฯ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๕๘ (ร.ศ. ๑๒๔) จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลหาดลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้โปรดฯ ให้ก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่วมเป็นกรรมการควย และแบ่งภาษีโรงเรือนภายในเขตให้สุขาภิบาลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕ ก็ด้วยมีพระราชประสงค์ คือ

๑. พระองค์มีพระราชประสงค์ในการที่จะมีการ เปลี่ยนแปลงการปกครอง ให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ขณะนั้นประชาชนยังขาดการศึกษา จึงต้องค่อย ๆ เปลี่ยนโดยเริ่มจากท้องถิ่นก่อน
๒. อีกประการหนึ่งทรงห่วงใยในอนามยและความเป็นอยู่ของราษฎร

๑ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๒๑ - ๑๒๒.

๒ จาก "ประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลหาดลอม เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๕๘)" ในสนธิ์ บางยี่ขันและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ไม่ทราบ พ.ศ.) หน้า ๔๓.

๓ โม่รินทร์ พานิชพันธ์, "การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ ๕", เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เล่ม ๒ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๑๖), หน้า ๑๘๖ - ๑๘๓.

เมื่อทรงเห็นว่า การสุขาภิบาลตั้งกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนนิยมมากขึ้น จึงโปรดฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องถิ่นอื่น โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) บังคับใช้ทั่วไป เว้นมณฑลกรุงเทพฯ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้ดูความเหมาะสมเป็นแห่ง ๆ ไป สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลตำบล สำหรับจัดตั้งในท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นตำบลไป อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาด และความเรียบร้อยเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นสำคัญ

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๖ ร.ศ. ๑๓๕ (พ.ศ. ๒๔๕๓) จึงมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องที่ เจาหน้าที่ยังคงมาจากการแต่งตั้งคือ สุขาภิบาลเมืองมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธานและมีกรรมการอีก ๕ คน สุขาภิบาลท้องที่มีนายอำเภอเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยแพทย์ ปลัดอำเภอ และกำนันในท้องที่

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๖๔ ใ้ตราพระราชบัญญัติการจั้บารุงสถานที่ขายทะเลทิตะวันตกขึ้นบังคับใช้ มีลักษณะ เป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภาดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจเขตตั้งแต่ตำบลนาระอ่าถึงตำบลหัวหิน แนวากรรมการจะมาจากกาแต่งตั้ง แต่กั้นเป็นการทดลองระบบเทศบาลตามแบบอารยประเทศ

- ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อมเจ้าสกลวรรณากรเป็นองค์ประธาน แต่ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ ก็มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเสียก่อน ซึ่งขณะนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลง
๑. หลวงนวกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า ๑๓๓.
 ๒. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓, ๑๕๑.
 ๓. สนธิ บัญชีขั้นและวิทยา นภาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๔.

ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พ.ศ. ๒๔๖๔ ใ้ตราพระราชบัญญัติการจั้บารุงสถานที่ขายทะเลทิตะวันตกขึ้นบังคับใช้ มีลักษณะ เป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภาดำเนินการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจเขตตั้งแต่ตำบลนาระอ่าถึงตำบลหัวหิน แนวากรรมการจะมาจากกาแต่งตั้ง แต่กั้นเป็นการทดลองระบบเทศบาลตามแบบอารยประเทศ

การปกครอง มีสุขาภิบาลเมือง ๒๕ แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่อีก ๖ แห่ง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ทำให้รูปการปกครองท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า กิจกรรมบริหารราชการต่อไปนี้ให้ท้องถิ่นจัดทำเอง คือ

ก. ราชการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่

ข. ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะโอนมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย

ต่อมาได้ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และเริ่มตั้งเทศบาลใน พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยกำหนดรูปแบบเทศบาลเป็น ๓ แบบ คือเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร การที่ท้องถิ่นใดจะมีฐานะเป็นเทศบาลอย่างไร รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาเว้นแต่เทศบาลเมืองต้องจัดตั้ง ณ ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ส่วนเทศบาลอื่น ๆ แล้วแต่จะเห็นสมควร รูปการปกครองเทศบาลก็เปลี่ยนแบบการปกครองประเทศคือมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีคณะเทศมนตรีที่เลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นผู้บริหาร เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีของประเทศ เพราะจุดมุ่งหมาย ให้มีการปกครองท้องถิ่นก็เพื่อเป็นโรงเรียนสอนการ เมืองการปกครองให้กับประชาชน

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

๒ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๒๖

๓ สนธิ บายันซ์และวิทยา นาศิริกุลกิจ, คำบรรยายการเมืองท้องถิ่นไทย, หน้า ๔๗ โปรดดูเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖.

๔. สนธิ บายันซ์และวิทยา นาศิริกุลกิจ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๕.

ในระยะแรก เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจในหลักการและกระบวนการปกครอง จึงได้กำหนดว่า ในระยะแรกตั้งให้รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลที่สมควรตามกฎหมายเป็นสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ต่อเมื่อกายในเวลา ๑ ปี หลังจากนั้นให้สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิก ๒ ประเภทคือ สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากรัฐบาลแต่งตั้งแต่จะต้องไม่เกินจำนวนสมาชิกประเภทแรก และถ้าท้องถิ่นใดที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีการศึกษาจนชั้นประถมศึกษาเกินกว่าครึ่งให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประเภทเดียว^๑

การปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นไทยปัจจุบันเริ่มเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ ทั้งนี้เมื่อการดำเนินงานของเทศบาลไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นคือ^๒

๑. พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ เพื่อจัดตั้งหน่วยปกครองในท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญ มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการเป็นผู้ดำเนินงาน ไม่มีสภาแต่มีตัวแทนประชาชน ๔ คนที่มาจากการเลือกตั้งรวมเป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าวเป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

๒. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ เพื่อทำการพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล

๓. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการตำบล พ.ศ. ๒๔๕๕ โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ริเริ่มขึ้น หลังจากการเห็นการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐและยุโรปว่า ประชาชนมีส่วนในการปกครองทุกระดับ แต่ของประเทศไทย ท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลแล้วประชาชนยังไม่ส่วนรวมด้วยเลย จึงเสนอจัดตั้ง "สภาตำบล" ขึ้น โดยกระทรวง

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๘ - ๔๙.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๐ - ๕๑.

มหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๘๘ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอประชุมชี้แจงราษฎร และตั้งสภาตำบลขึ้น แต่การดำเนินงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ เพราะไม่มีองค์การตามกฎหมาย และราษฎรไม่มีส่วนรวม จึงได้ตราพระราชบัญญัติขึ้นให้เป็นองค์การอิสระ มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเพราะท้องถิ่นที่ได้โดยฐานะ เป็นองค์การกึ่งกลางมีน้อยและยังมีการจัดตั้งสภาตำบลอีกหลายรูป เช่น สภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ และตามคำสั่งที่ ๒๐๕/๒๕๐๘ ตามโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยบาง ครั้งนั้น ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลและปรับปรุงการปกครองตำบลใหม่ โดยรวมสภาตำบล และคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายเก่าเป็นคณะกรรมการสภาตำบล เพื่อดำเนินการปกครองตำบลต่างๆ เหมือนกันทั้งประเทศ

อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นเป็นการ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีโอกาสปกครองบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง^๑ แต่การที่ท้องถิ่นใดจะปกครองตนเองได้นั้นมีหลักเกณฑ์พิจารณา^๒

๑. ประชาชนมีความหนาแน่นพอสมควร ไม่กระจุกกระจายและมีความผูกพัน มีความต้องการใ้ประโยชน์ร่วมกัน^๓
๒. มีรายได้พอที่จะดำเนินงานในท้องถิ่นได้
๓. ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบและวิธีการในการปกครองพอสมควร

๑ พรรคพลังใหม่, ปฏิญญา จุดมุ่งหมายและแนวนโยบายของพรรคพลังใหม่, หน้า ๑๘.
 ๒. จุมพล สวัสดิ์วิทยากร, คำบรรยายวิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (โรเนียว).
 ๓ ชูสง่า เทธิประศาสน์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต", ในคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, รัฐศาสตร์การเมือง (พระนคร : โรงพิมพ์พิมพ์เนต, ๒๕๑๘), หน้า ๓๐.

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๒ มีอยู่ ๓ รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และคอมมิวนิสต์รูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เกิดขึ้นอีก ๒ แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รูปการปกครองดังกล่าวหาได้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ เพราะรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่นอย่างมาก การที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจาก ปัญหาสำคัญ ๒ ประการ คือ นโยบายของรัฐบาล และประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งยังมีปัญหาย่อยอื่น ๆ ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดทั้งหมดต่อไปดังนี้

๑. ปัญหาสำคัญ

ก. นโยบายของรัฐบาล

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ก็เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ แต่การปกครองท้องถิ่นไทยตั้งขึ้นเพื่อเป็นโรงเรียนให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนจึงจะเห็นจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นคล้ายกับการปกครองระบอบชาติ การยกฐานะท้องถิ่นขึ้นอยู่กับมาตรการทางกฎหมายมากกว่าความเหมาะสม เช่น จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นทุกแห่งที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศแทนที่จะดูความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

ควยเหตุที่ของการให้เป็นโรงเรียนสอนการเมืองการปกครองแก่ประชาชน จึงทำให้รัฐบาลกลางเขามามีบทบาทควบคุมที่ใกล้ชิด ประกอบกับรัฐบาลกลางมักจะมีมองแต่เพียงความเกี่ยววาระประชาชนขาดความรู้ในการปกครอง จึงได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมาก และจำกัดอำนาจของตัวแทนในองค์กรปกครองท้องถิ่น ดังจะเห็นจากตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลที่มีอำนาจน้อยมาก

๑. Choop Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self-Government

(Bangkok: Thammasat University Press, 1962), pp. 2-3, 50 - 59.

๒ อมร รัชศาสตร์, "เทศบาลเพื่อการพัฒนา", เอกสารประกอบความรู้การประมไทย สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๐๘ เล่มที่ ๓ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๑๓ - ๓๘.

ข. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการของท้องถิ่น

การดำเนินการของท้องถิ่นในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพอยู่มาก เนื่องจากประชาชนขาดความเข้าใจในหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ขาดเสถียรภาพในการแก่งแย่งตำแหน่งกันอยู่เสมอ ผู้บริหารมักทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและชื่อเสียงมากกว่าการมุ่งประสิทธิภาพท้องถิ่นเองก็ขาดแคลนงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ ประชาชนขาดศรัทธาต่อท้องถิ่น และขาดความจริงจังจากรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะจากกระทรวงมหาดไทยที่จะส่งเสริม สนับสนุนท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า แม้แต่ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่ส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ก็ยังขาดแนวความคิดพื้นฐานทางด้านการปกครองท้องถิ่น

๒. ปัญหาอื่น ๆ

การปกครองท้องถิ่นไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามถาวรประเทศอื่นจากมีปัญหามากและอุปสรรคดังนี้ คือ ๒

ก. ความรู้สึกรักหวงแหนและทัศนคติของประชาชน

- ประชาชนไม่เคยชินกับการปกครองตนเอง เนื่องจากประเพณีที่ถูกปกครองมาเป็นเวลานานและถือว่าการปกครองเป็นเรื่องของข้าราชการ
- ประชาชนให้ความสำคัญต่อการปกครองตนเองน้อย ยังมีทัศนคติที่จะคอยรับผลต่าง ๆ ที่ทางราชการหยิบยื่นให้ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมแม้ในกรุงเทพมหานครที่ประชาชนมีการศึกษาดีก็ตาม ก็ยังจะเห็นจากสถิติผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมีน้อยมาก

ข. ปัญหาเกี่ยวกับชุมชนและสังคม

๑ รุข กานจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๐๘), หน้า ๘ - ๑๕, ๑๑๖ - ๑๑๘.

๒ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต, - หน้า ๓๖ - ๓๗.

กระจาย - สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม ที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่อย่างกระจุก

บางแห่ง - ความเจริญของประเทศไม่กระจายออกไปตามแหล่งต่าง ๆ คงมีอยู่เฉพาะ

บางแห่ง - ระบบการปกครองไม่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ ที่กระจุกกระจายอยู่ตาม แหล่งต่าง ๆ คงเป็นประโยชน์เฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่หนาแน่นเท่านั้น

ปัญหาเกี่ยวกับรายได้

- รายได้ของท้องถิ่นน้อย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นเก็บภาษีรายได้ เพียงไม่กี่ประเภท ทำให้ท้องถิ่นขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินการ

- รัฐบาลมีภาระค่าน้ำมันมากไม่สามารถอุดหนุนท้องถิ่นได้

ง. ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถภาพการบริหารของท้องถิ่นเอง

- ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ บุคคลไม่นิยมมาทำงานกับท้องถิ่น เพราะเห็นว่าขาดความก้าวหน้า เกียรติภูมิต่ำ

- ประชาชนที่เข้ามาบริหาร ขาดความเข้าใจในหลักการและกระบวนการปกครอง ทำให้มีการแก่งแย่งตำแหน่งในการบริหารอยู่เสมอ ท้องถิ่นขาดเสถียรภาพ

จ. ปัญหาการควบคุมจากส่วนกลาง

- รัฐบาลออกกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ จำกัดการดำเนินการของท้องถิ่นมากเกินไป โดยเฉพาะค่านางงบประมาณและรายได้

- การปกครองท้องถิ่นเกิดจากผลทางกฎหมายมากกว่าความเหมาะสม ความพร้อมของท้องถิ่น โดยเฉพาะการกำหนดให้มีรูปการปกครองเหมือนกันย่อมไม่เหมาะสมกับท้องที่

• คู่มืออย่างกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลจาก สังกัด จันทราวุฒ, ประมวลข้อบังคับ กท.
กฎหมายระเบียบการเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ไม่ทราบแหล่งพิมพ์).

- การควบคุมของรัฐบาลไม่เป็นเหตุระงับให้ท้องถิ่นช่วยตนเอง
- รัฐบาลขาดความตั้งใจอันแท้จริงที่จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โดยปกติรัฐบาลมีหน้าที่ของควบคุมท้องถิ่นอยู่บ้าง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชน และมีความเป็นระเบียบ ซึ่งกระทำไต่ ๓ ทาง คือ

๑. ทางกฏหมาย รัฐบาลกลางจะออกกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ
๒. ด้านการเงิน มักจำกัดเกี่ยวกับอำนาจทางการเงินของท้องถิ่น เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้จำกัด มีระเบียบในการเบิกจ่ายเงินหรือควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุน
๓. ด้านบุคคล รัฐบาลกลางควบคุมท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล เช่น ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ้าง การบรรจุพนักงาน กำหนดคุณสมบัติ อัตราเงินเดือน และการโยกย้าย

การที่รัฐบาลโดยทั่วไปจะเข้ามาควบคุมมากน้อยเพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัย ๓ ประการ คือ

๑. นโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยว่าเห็นควรควบคุมมากน้อยเพียงไร
๒. สภาวะทางเศรษฐกิจท้องถิ่นที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้มากน้อยเพียงไร
๓. จารีตประเพณีทางการปกครอง เป็นการกระจายหรือรวมอำนาจ

การปกครองท้องถิ่นของไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลเป็นผู้ควบคุม มาโดยตลอดดังนี้ คือ

๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมาย^๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลมีสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหาร องค์การนี้

๑ ชูสง่า ฤทธิประศาสตร์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต, หน้า ๓๖.

๒ เรื่องเดียวกัน.

๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๒๕.

มีขอบเขตรับผิดชอบในจังหวัดไว้ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ในการบริหารยังไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองโดยพร้อมมูล ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางในภูมิภาคดำเนินงานแทน เพราะไม่มีงบประมาณ

สภาจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัด และมีอำนาจในการตั้งกระตุกตามญวราชการจังหวัด ในงานหน้าห้องคการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ญวราชการจังหวัดมีอำนาจไม่ตอบกได้เมื่อเห็นว่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ และยังมีอำนาจยับยั้งเพิกถอนมติที่ไม่ไชชอบบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นวามคิดงกลาง เป็นการ เมืองแห่งรัฐหรือชคตอกกฎหมาย จึง เป็นการควบคุมทองดินโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง

นอกจากนั้นคานการเงิน กระทรวงมหาดไทยก็มีระเบียบการเงินของราชการส่วนทองดิน ให้อธิปฏิบัติ เช่น การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน การจ้างและจัดซื้อ ฯลฯ ดังนั้น การดำเนินงานขององคการบริหารส่วนจังหวัด จึง เป็นการดำเนินการตามความต้องการของส่วนกลางมากกว่าจะเป็น การดำเนินงานตามความต้องการของประชาชนในทองดิน

๒. เทศบาล

เทศบาลมีอยู่ ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล แต่ละเทศบาล มีสภาเทศบาล ซึ่งเลือกตั้งจากประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีคณะเทศมนตรี ซึ่งสภาเทศบาล เป็นผู้เลือกตั้ง เป็นฝ่ายบริหาร ในงานประจำมีพนักงานเทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ

กิจการเทศบาลแนวาประชาชนจะมีส่วนร่วมอยู่บาง แคมหลายแห่งที่ขาดเสถียรภาพ เพราะมีความขัดระหวางคณะเทศมนตรีกับสภาอยู่เสมอ การดำเนินงานก็อยู่ในความควบคุมของญวราชการจังหวัด หรือนายอำเภอกรณีเทศบาลตำบลและผู้ตรวจราชการส่วนทองดินนอกเหนือจาก การตองปฏิบัติตามระเบียบตาง ๆ ที่รัฐบาลกำหนด ญวราชการจังหวัดมีอำนาจเรียก

๑ ปฐม มณีโรจน์, "การควบคุมของประชาชนในการปกครองทองดิน", เอกสารประกอบ ความรุกรการประชุม สทท.ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๑๒ (พระนคร:โรงพิมพ์ส่วนทองดิน, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒๓.

๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๘, มาตรา ๑๕, ๓๒, ๓๖, ๓๗, ๓๘ - ๔๒.

๓ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยวาควยการปกครองทองดิน (พระนคร:โรงพิมพ์กระทรวง-มหาดไทย, ๒๕๐๒) หน้า ๒๒๘, เป็นการรวมระเบียบตาง ๆ ที่ทองดินตองอธิปฏิบัติ.

สมาชิกสภาเทศบาลมาขอส่วนไครวมทั้งไคระงับการปฏิบัติงานของเทศบาลได้ นอกจากนี้พนักงานเทศบาลมาจากการบรรจุแต่งตั้งจากส่วนกลางจึงมีความผูกพันกับส่วนกลางมากกว่าการผูกพันกับท้องถิ่น



๓. สมาชิกสภา

ท้องถิ่นที่จะเป็นสมาชิกสภา ได้แก่ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของหัวการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ หรือเป็นชุมชนที่มีประชาชน อาศัยอยู่หนาแน่น ประมาณ ๑,๕๐๐ คน และมีร้านค้าประมาณ ๑๐๐ คูหา มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปกครองรูปนี้คณะกรรมการสมาชิกสภาอำเภอมี นายอำเภอท้องถิ่นที่เป็นประธาน ทำหน้าที่ทั้งบริหารและนิติบัญญัติ กรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจริงเพียง ๕ คน^๒ และไม่มีบทบาทเพราะเกรงกลัวข้าราชการ^๓

การควบคุมสมาชิกสภา จึงผ่านคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการรวมทั้งมีระเบียบต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติขอบังคับสมาชิกสภา ตรวจสอบ เพิกถอนและระงับการดำเนินงานของสมาชิกสภาได้

รายได้ของท้องถิ่นก็น้อย เพราะชุมชนที่เป็นสมาชิกสภายากจนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนชุมชนที่เจริญก็ไม่สามารถนำไปตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง เพราะขาดการควบคุมจากประชาชน

เดิมการปกครองท้องถิ่นมีอีกรูปหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ยกเลิกไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ ให้จัดตั้งสภาตำบลใหม่แทนซึ่งเป็นลักษณะผสมระหว่างการปกครอง

๑ คึกฤทธิ์ ปราโมช, "เทศบาลในสายตาประชาชน", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ ๑ เล่ม ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓, หน้า ๓๐.

๒ พระราชบัญญัติสมาชิกสภา พ.ศ. ๒๔๕๕.

๓ ชูวงศ์ นายบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๒), หน้า ๑๗. และกู ไพบูลย์ ช่างเวียง, ลักษณะสังคมและการปกครองไทย (พระนคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔.

ท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาค ส่วนการปกครองของกรุงเทพมหานครจะตกลงต่อไป

การปกครองท้องถิ่นไทยจึงเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค "จำบัง" ^๒ เพราะเป็นผลจากการที่ส่วนกลางหยิบยื่นให้โดยยังคงสงวนอำนาจไว้ ทางแก้ไขก็คือ รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและเป้าหมายที่แน่นอนในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นใหม่รูปการปกครองที่ง่ายเหมาะสมตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น สรรหาคนดีมาทำงาน ให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้นพร้อมประชาชนต้องสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง เรียบรู้อัตถกการและกระบวนการปกครองตนเองที่ถูกต้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้วางหลักการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองไว้โดยกำหนดในมาตรา ๒๑๔, ๒๑๕, ๒๑๖ ดังนี้

มาตรา ๒๑๔ วางแนวทางการปกครองท้องถิ่นและนครหลวงไว้ว่า "จะต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น" องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระทั้งการกำหนดนโยบาย การภาษีอากรและการเงินของท้องถิ่น หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทนผู้ปกครองท้องถิ่นตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด และผู้ปกครองต้องปกครองด้วยความเห็นและความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

มาตรา ๒๑๕ กำหนดเป็นการบังคับรัฐบาลว่า ถ้าท้องถิ่นใดมีลักษณะปกครองตนเองได้ ท้องถิ่นนั้นย่อมมีสิทธิในการจะปกครองตนเอง

๑ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖, ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๕.
๒ ชูวงศ์ ฉายบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น, "บทความและรายงานการสัมมนาเคม, หน้า ๓๐.
๓ วิญญู อังคนารักษ์, "แนวความคิดในการกระจายอำนาจ", นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ ๑๕ เล่มที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๘, หน้า ๑ - ๑๖.
๔ กระมล ทองธรรมชาติ, ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร:โรงพิมพ์เฟื่องอักษร, ๒๕๑๖), หน้า ๑๔๓ - ๑๔๖. และดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗.

มาตรา ๒๑๖ คณะผู้บริหารของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นที่จะกำหนดนโยบาย การแก้ไขปัญหาและการดำเนินงานในท้องถิ่นตนเอง

และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ระบุเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างแจ่มชัดเหมือนกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยกำหนดในมาตรา ๑๔๐, ๑๔๑, ๑๔๒, ๑๔๓ ดังนี้

มาตรา ๑๔๐ วางหลักการ การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องให้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา ๑๔๑ กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่น มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

มาตรา ๑๔๒ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งจะทำได้โดยเฉพาะกรณีที่ทำเป็นตามกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

มาตรา ๑๔๓ ให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก แต่อาจมีการแต่งตั้งได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญฉบับนี้จะให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมาก โดยฝึกฝนให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ รู้จักกับการปกครองท้องถิ่นของตนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น (เพื่อจะเป็นการวางรากฐานแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตย) แต่รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น อาจมาจาก

๑ กระจายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ .

การแต่งตั้งได้อีกด้วย ทำให้ประชาธิปไตยของประเทศไทยเรา แม้ในระดับท้องถิ่น ก็เป็นไปอย่างไม่เต็มรูปแบบอย่างที่ควร เท่าที่จะเป็นการวางรากฐานการปกครองของประเทศไทยให้เป็นระบอบประชาธิปไตย

การปกครองนครหลวง

ระบบการปกครองแบบนครหลวง (Metropolis System) เป็นการปกครองที่ยังใหม่สำหรับประเทศไทย คำว่า **Metropolis** ภาษากรีกหมายถึงนครใหญ่เป็นศูนย์กลางในคันต่าง ๆ นักสังคมวิทยาได้พยายามหาคำจำกัดความของอาณาบริเวณที่เป็นนครหลวงไว้ว่าเป็นบริเวณที่มีประชากรอาศัยอยู่เกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน^๑ แต่นักวิชาการบางท่านเห็นว่าการจะเป็นบริเวณนครหลวงจะต้องมีประชากรอาศัยอยู่บริเวณใจกลางไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนด้วยการเปลี่ยนจากสภาพเมืองธรรมดาเป็นนครหลวงจะเริ่มเมื่อมีประชากรอาศัยอยู่ ๓๐๐,๐๐๐ คนเป็นอย่างน้อย^๒ ส่วนความึกคักของ ฮาน บลูเมนเฟลด์ เห็นว่ามหานคร หรือนครหลวงได้แก่บริเวณที่มีประชาชนอยู่อย่างน้อย ๕๐๐,๐๐๐ คน ที่บริเวณใจกลางคือบริเวณที่ใช้เวลาเดินทางไม่เกิน ๔๕ นาที จากจุดศูนย์กลาง^๓

สภาพการเป็นนครหลวงเกิดจาก ๒ ลักษณะคือ อาจเกิดจากความเป็นเมืองเก่าแก่ที่เคยเป็นศูนย์กลางทางคันต่าง ๆ ของประเทศ หรืออาจเกิดจากการมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น จนมีอิทธิพลต่อเมืองรอบ ๆ^๔ จากการประชุมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ ภาคตะวันออก

๑ Simon R. Miles, ed., Metropolitan Problems (Toronto : Methuen Publication, 1970), pp. 3 - 4.

๒ เป็นมาตรฐานของสหรัฐอเมริกา ที่เรียกว่า Standard Metropolitan Area (SMA) in Otis Budley Duncan, Metropolis and Region (Baltimore : The Johns Lopkins Press, 1959), p. 275.

๓ Han Blumenfeld, The Modern Metropolis (Cambridge : The Massachussetts Institute of Technology Press, 1967), pp. 50 - 7.

๔ Simon R. Miles, ed. op.cit., p.7.

ออก (Eastern Regional Organization Public Administration)
ประจำปี ๒๕๐๔ ได้ให้เงื่อนไขของการเป็นมหานครหรือนครหลวง ดังนี้

๑. ในเขตนครหลวงจะมีประชาชนเข้ามาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นในลักษณะเป็น
ประชาคมหรือชุมชนแกน (community) ซึ่งอาจจะมีมากกว่า ๑ แห่ง ก็ได้แต่ละจะถูกล้อมรอบ
ด้วยชุมชนย่อยอื่น ๆ ที่มีความต่อเนื่องและต้องพึ่งพาอาศัยชุมชนแกน
๒. การที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นในพื้นที่จำกัด ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น
ไม่สามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงเพียงพอ เพราะเกินความสามารถ
๓. ประชาชนที่อาศัยอยู่นั้นมีความเป็นอยู่แตกต่างกันทั้งรายได้และความเป็นอยู่ทางสังคม
๔. การที่มีประชาชนอยู่หนาแน่นทำให้นครหลวงมีบทบาทอย่างสำคัญต่อชาติและยังก่อให้เกิด
เกิดปัญหาทางการปกครองกับพื้นที่ตนเองด้วย

นครหลวงโดยทั่วไปก็มีลักษณะดังนี้ คือ

๑. มีขนาดใหญ่ นครหลวงจะประกอบด้วยเมืองเล็ก ๆ หลายเมืองที่มีความเกี่ยวพันต่อกัน
โดยมีเมืองหรือชุมชนศูนย์กลาง ๑ แห่ง
๒. เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมต่าง ๆ เพราะเป็นเมืองใหญ่ เป็นที่รวมทั้งการปกครอง
การศึกษา วัฒนธรรม การเศรษฐกิจ การคมนาคม
๓. มีความสำคัญต่อฐานะและเสถียรภาพของรัฐบาล เพราะเป็นศูนย์กลางของประเทศ
และมีประชากรมาก ความเคลื่อนไหวของนครหลวงจึงมีผลต่อรัฐบาลด้วย ขณะเดียวกันยังให้ผล
ต่อส่วนต่าง ๆ ของประเทศอีกด้วย ในประเทศพัฒนาแล้วจะแนบเสียดังมากจากนครหลวงมี
ความสำคัญมาก แต่ในประเทศด้อยพัฒนาเขตนครหลวงเป็นที่ปฏิวัติทางการเมือง การที่สามารถ

๑. ชุม กาญจนประกร และอมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทาง
วิชาการของเอโรปา ประจำปี ๒๕๐๔ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๔),
หน้า ๘ - ๒๐.

๒. สมจิต สุคนธสวัสดิ์, "นครหลวง", รัฐศาสตร์นิเทศ ๕ (มกราคม ๒๕๑๓) : ๓๐ - ๓๑.

ความคุ้มครองหลวงไทยผู้มีอำนาจปกครองทั้งประเทศ

ตามกฎหมายเทศบาลได้ให้ความแตกต่างระหว่างเทศบาลเมืองและเทศบาลนครไว้ว่า เทศบาลเมืองได้แก่ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน และมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ คน ต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร (เว้นแต่ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด) ส่วนเทศบาลนครเช่นเดียวกันเพียงแต่จะต้องมีประชากร ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

การที่เป็นเมืองใหญ่มีประชากรมากทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเช่น ที่อยู่อาศัย การจัดสาธารณูปโภค นอกจากนั้นปัญหาต่าง ๆ มีความซับซ้อนเกี่ยวกับเทคนิคต่าง ๆ สมัยใหม่ เช่น ระบบการจราจรขนส่ง การรักษาสุขภาพแวดล้อมที่มีปัญหาที่ค่อนข้างซับซ้อนในชุมชนใหม่ ความเป็นอันเดียวกันมีความผูกพันต่อกันและช่วยเหลือในการพัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ ในหลายประเทศจึงได้กำหนดให้รูปการปกครองของนครหลวงแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นพิเศษ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาคืออย่างมีประสิทธิภาพโดยให้เมืองนครขึ้นมาเป็นการเฉพาะ หรืออาจจัดทำหลายวิธี คือ

- ๑. จัดตั้งองค์กรปกครองนครหลวงขึ้นใหม่เพียงองค์กรเดียวให้ทำหน้าที่ในเขตรวมทั้งจัดตั้งหน่วยย่อยเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่าง
- ๒. ถ้ามีหน่วยการปกครองอยู่แล้วหลายองค์กรก็ให้ใช้วิธีการยุบองค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นมารวมกับองค์กรใหญ่
- ๓. ขยายเขตนครหลวงให้กว้างออกไปเพื่อสะดวกในการบริหารตามความจำเป็น
- ๔. ส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเข้ามาช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของนครหลวง

๑ อธิรวิทย์ สุพรรณเภสัช, เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้งรูปแบบและปัญหาการบริหาร (พระนคร: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๘๖.

๒ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖, มาตรา ๑๐, ๑๑.

๓ Simon R. Miles, ed., *op.cit.*, pp. ๒๕๑ - ๓๐๐.

๔ ชุม กาญจนประกร และอมร รัชศาสตร์, รายงานข้อสังเกตจากการประชุมทางวิชาการของเอโรปา, เป็นมติที่ประชุมสมาคมเอโรปา

๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘ - ๒๐.

รัฐบาลอาจแบ่งอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลให้นครหลวงได้หลายทาง คือ

- ๑. จัดตั้งองค์กรกลางหรือสมาคมเพื่อเป็นที่รวมของการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ เพื่อจะมอบหมายหน้าที่บางอย่างให้
- ๒. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหานครควรมีเพียง ๒ ระดับ คือ รัฐบาลกลางติดต่อกับนครหลวงโดยตรง เพื่อความสะดวกรวดเร็ว
- ๓. รัฐบาลต้องคอยควบคุมประสานงานในการพัฒนาการด้านต่าง ๆ ร่วมกับนครหลวง ระบบบริหารงานนครหลวงที่จัดอยู่ตามประเทศต่าง ๆ มีดังนี้ คือ

๑. ระบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น

เป็นระบบที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ตกผลงร่วมมือกันเพื่อดำเนินการบางอย่างในระยะสั้น หรือระยะยาวของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกัน การตกลงอาจทำเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้

๒. ระบบที่หน่วยการปกครองเพียงแห่งเดียว

ระบบนี้เป็นระบบที่เห็นว่าประหยัด มีประสิทธิภาพช่วยอำนวยความสะดวก มากกว่าวิธีอื่น เกิดการประสานงานและไม่มีปัญหาความซ้ำซ้อน การมีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียว มีทั้งการผนวกพื้นที่เข้าด้วยกัน รวมเทศบาลเข้าด้วยกันหรือรวมกันระหว่างนครกับเทศบาลก็ได้

๓. ระบบที่มีการปกครอง ๒ ระดับ

ระบบนี้เป็นระบบผสมเพื่อแก้ไข ๒ ระบบให้ดีขึ้นโดยมีการทำงานที่มีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อน ขณะเดียวกันเปิดโอกาสให้หน่วยย่อยสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้วิธีทำได้ ๓ ทาง คือ

๑ ไพบูลย์ ขางเรียน, การปกครองมหานคร (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖)

หน้า ๕๕.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕ - ๖๖.

๓.๑ Metropolis เป็นหน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของนครหลวงทั้งหมด แต่ใหม่อำนาจหน้าที่เพียงไม่กี่เรื่อง

๓.๒ The Comprehensive County เป็นการให้อำนาจแก่เคาน์ตีมากขึ้น โดยรับโอนมาจากเทศบาลท้องถิ่น เคาน์ตีจะกำหนดนโยบายและปฏิบัติงานบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลทั้งหลายใกล้เคียง

๓.๓ Federation เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองอีกระดับหนึ่งครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมดและมีหน้าที่รับผิดชอบหลายด้าน

อาณาบริเวณที่เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีอาณาเขตพื้นที่ ๑,๕๕๕.๖๓๓ ตารางกิโลเมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่กว้างใหญ่ และมีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นมากที่สุดจนเกิดปัญหาต่าง ๆ คือ

๑. ปัญหาประชากร

ประชากรในกรุงเทพฯ หนาแน่นมากแม้ว่าจะมีการขยายเขตพื้นที่ออกไปถึง ๔ ครั้งแล้วก็ตาม ก็ยังไม่เพียงพอ การเพิ่มของประชากรมาจากการอพยพมากกว่าจะจากการเกิด โดยอาศัยที่กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ และเนื่องจากท้องถิ่นในชนบทขาดความอุดมสมบูรณ์เป็นปัจจัยดึงดูดและผลักดันให้ประชาชนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ขาดแคลนที่พักอาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาสุขภาพอนามัย ฯลฯ ตลอดจนการจกับริการต่าง ๆ^๒

๑. กุรายละเอียดยจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัญหานครหลวง (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕).

๒. ไพบูลย์ ช่างเรือน, โครงการวิจัย การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวง (โรเนียว), และ Barry Stermtien, Population Growth and Movement No.2 (Bangkok : Monocograph, 1956), p.77.

๒. ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย

เนื่องจากมีประชาชนอพยพเข้ามามากไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่อยู่อาศัยขึ้นโดยมีแหล่งเสื่อมโทรมทั่วไปที่ประชาชนอาศัยอยู่อย่างแออัดสุดขีดขณะ และเกิดเป็นแหล่งอาชญากรรมขึ้น

๓. ปัญหาการจราจร

เนื่องจากประชาชนในกรุงเทพฯ มีความจำเป็นต้องเดินทางติดต่อไปมา เพื่อไปประกอบอาชีพ ประกอบกับมียานยนต์มากขึ้นโดยพันถนนขยายเพิ่มขึ้นอีกเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอ ทำให้กรุงเทพฯ มีจราจรติดขัดทุกวันเป็นการทำลายสุขภาพและ เศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างมาก

๔. ปัญหาดังแวดล้อมและความปลอดภัย

กรุงเทพมหานครมีปัญหาดังแวดล้อมเป็นพิษมาก อาทิ น้ำเน่า อากาศเป็นพิษ ฯลฯ ทั้งยังขาดแคลนที่ว่าง สวนสาธารณะ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจอยู่มาก

๕. ปัญหาคานาสาธารณูปโภค

การที่กรุงเทพฯ ขยายตัวออกไปอย่างไม่ระเบียนทำให้ไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ทั่วถึง ประกอบกับประชาชนที่ใช้บริการเหล่านี้มีมากเกินกำลังที่ท้องถิ่นจะจัดหาให้ได้นอกจากนี้ระบบบริการยังขาดประสิทธิภาพ เช่น ท่อน้ำขนาดเล็ก ขาดทางระบายน้ำ และยังทำงานโดยขาดการประสานกันในพื้นที่ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบอีกด้วย

๑ ชวนพิศ นวลพริ้ง, ลักษณะเศรษฐกิจและสังคมของแหล่งเสื่อมโทรมกับการวางแผนพัฒนา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มิถุนายน พ.ศ.), หน้า ๓๐.

๒ อัน นิมมานเทมินทร์, "ปัญหาการคับคั่งจราจรทางบกในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ", วารสารสังคมศาสตร์. ๗ (มกราคม ๒๕๓๓) : ๑๔๖ - ๑๕๕.

๓ สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, กรุงเทพมหานคร:อดีต ปัจจุบัน อนาคต (พระนคร:โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๑๖), หน้า ๒๖ - ๒๓.

๖. ปัญหาทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากประชากรมีความแตกต่างกันมากในทางเศรษฐกิจและมีระดับการครองชีพสูงในนครหลวง ทำให้ประชาชนผู้มีรายได้ประสบความสำเร็จในการครองชีพต้องการความช่วยเหลือมาก

๗. ปัญหาทางผังเมือง

เนื่องจากกรุงเทพฯ เติบโตขยายตัวไปตามยถากรรม จนเกิดปัญหาการใช้ที่ดินสิ้นเปลืองเป็นระเบียบ ซากมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ทำให้บริการต่าง ๆ ไม่สะดวก

จากการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่กรุงเทพฯ เป็นรากฐานของปัญหาต่าง ๆ ทั้งปวง เนื่องจากกรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางด้านการเมือง และมีฐานะเป็นเอกนคร (Primate City) มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นถึง ๑๐,๒๑๔ คนต่อ ๑ ตารางกิโลเมตร อัตราความเจริญเพิ่มเป็น ๔ เท่าของ พ.ศ. ๒๔๗๕ การเป็นศูนย์กลางทำให้ประชาชนอพยพเข้ามาอาศัยอยู่อย่างมากมาย จนทำให้ส่วนอื่นของประเทศไม่เจริญเติบโต กรุงเทพฯ ก็ประสบปัญหาทางการปกครองให้ประชาชนอยู่ในภาวะเบียดเบียนของท้องถิ่นและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน นอกจากนี้ในจังหวัดพระนคร และ

๑ ไพบูลย์ ช่างเขียน, โครงการวิจัย การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมือง ในเขตนครหลวง, หน้า ๑๔.

๒ อภรณ์ จันทร์เจริญสุข, "การวางแผนพัฒนาเมือง", วารสารเทศบาลนครกรุงเทพฯ ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๑๐๘, หน้า ๒๗ - ๒๘.

๓ ไพบูลย์ ช่างเขียน, โครงการวิจัย การเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมือง ในเขตนครหลวง, หน้า ๑๔.

๔ สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, กรุงเทพฯ นคร : อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า ๓๓ - ๓๔ - และไพบูลย์ ช่างเขียน, โครงการวิจัยการเพิ่มประชากรและการขยายตัวของเมืองในเขตนครหลวง, หน้า ๑๒๖.

ชนบุรีมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่มาก เช่น เมืองการบริหารส่วนจังหวัด ๒ แห่ง เทศบาล ๒ แห่ง และสุขาภิบาลอีกมากถึง ๑๑ แห่ง การดำเนินงานจึงซ้ำซ้อนไม่ประสานกัน จึงมีแนวความคิดนำรูปการปกครองแบบนครหลวงมาใช้โดยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เริ่มทดลองให้บริษัท กรรมการปกครอง เป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลทั้งสองและสามารถยื่นเรื่องราวต่อกรรมการปกครองได้โดยตรง ต่อมาได้มีการรวมจังหวัดทั้งสองเข้าด้วยกัน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ เป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพมหานคร เมืองการบริหารส่วนจังหวัดเดียวกัน และมีเทศบาลนครหลวง ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกเทศมนตรีด้วย ภายหลังจึงได้ยุบหน่วยการปกครองต่าง ๆ จัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นบริหารเพียงหน่วยเดียว เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้ดีขึ้น ข้อที่นำพิจารณาอีกคือ การปกครองของกรุงเทพมหานคร แม้ว่าจะรวมเอาหน่วยการปกครองย่อยเข้าด้วยกัน แต่ไม่ปฏิเสธแนวความคิดการปกครองตนเองมีสภาและฝ่ายบริหารมากจากการเลือกตั้งจากประชาชน แต่ใคร่ร่วมกันเพื่อประสิทธิภาพและประหยัด ดังนั้น รูปการปกครองนครหลวงจึงเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น แต่มีฐานะพิเศษกว่าท้องถิ่นอื่น ๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้กรุงเทพมหานครจะมีรูปแบบการปกครองนครหลวง ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษารูปอื่น ๆ ทดถาวรมา แต่การบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็มีได้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเช่นเดียวกัน เนื่องจากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ หลายประการ เช่น การแทรกแซงของการเมืองระดับชาติ ในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร การถูกควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครจากรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบแบบแผน แนวทางปฏิบัติ และการบริหารงานบุคคล เป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นนครหลวง มิได้มีอิสระในการเลือกผู้บริหาร หรือกำหนดนโยบายในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งรายละเอียดของปัญหาและอุปสรรคของการปกครองนครหลวงดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้อธิบายไว้ในบทที่ ๔ และบทที่ ๖ ต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่รัฐบาลได้นำมาบริหารในเขตกรุงเทพมหานครด้วยเช่นเดียวกับในเขตท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในประเทศ และนอกจากนี้รัฐบาลยังมีความพยายามที่จะปรับปรุง คัดแปลง แสวงหารูปแบบการบริหารที่คิดว่า จะเหมาะสมกับลักษณะแวดล้อมต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครอย่างที่สุด โดยตลอดมา