



บทที่ ๕

## แนวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย

แนวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งจะศึกษาต่อไปนี้มีผลสืบเนื่องมาจาก การปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ จนกระทั่งปัจจุบัน ไม่สามารถจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ ต้องล้มลุกคลุกคลานมาตลอด การศึกษาในเรื่องหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถได้ใช้เป็นผลสำเร็จ, วิวัฒนาการการปกครองของไทย เพื่อจะพิจารณาความนิยมของคนไทยทั้งทางด้านการเมือง, เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนศึกษาการจรรุปลงค์การการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน จึงเป็นแนวทางในการพิจารณาปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นต่อไป

ก่อนที่จะพิจารณหาแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย ควรจะพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบัน ว่ารัฐบาลมีความต้องการจะให้การปกครองท้องถิ่นออกมาในรูปใด จากผลที่เกิดตามมา, ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่น, ตลอดจนแนวความคิดใหม่ ๆ ที่จะเปลี่ยนแปลงในเรื่องรูปแบบการจัดองค์กรเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน ซึ่งจะพิจารณาได้ดังนี้

### ๑. นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศ และทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดแต่เพียงพระองค์เดียว การณ์เป็นเช่นนี้ตลอดมาจนกระทั่งสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนต้น สมัย

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการติดต่อกับประเทศตะวันตกมากขึ้น ประเทศทางซีกโลกตะวันตก ได้แก่ อังกฤษ, ฝรั่งเศส ได้เข้ามามีบทบาทในและ เอเชียอาคเนย์อย่างมาก จากการที่รัฐบาลของไทยในสมัยนั้นได้ติดต่อกับประเทศเหล่านี้ อย่างใกล้ชิด ทำให้มีโอกาสศึกษาวัฒนธรรม, ภาษา ตลอดจนการปกครอง ซึ่งทำให้เกิดการตื่นตัว จนกระทั่งมีคนไทยบางคนได้ไปศึกษาในประเทศดังกล่าว ยิ่งในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เริ่มมีกลุ่มชน รุ่นใหม่เกิดขึ้น กลุ่มชนรุ่นใหม่นี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาจากประเทศอารยธรรม ตะวันตก เช่น อังกฤษ และฝรั่งเศส เมื่อกลับมาสู่ประเทศไทยจึงเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของรัฐบาลเปลี่ยนไป โดยเห็นความสำคัญในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงเห็นความสำคัญ ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งจะเห็นได้จากประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ได้กล่าวให้โอวาทแก่สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศ ซึ่งมีข้อความบางตอนดังนี้ "...ตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ท่านพระราชทานรัฐธรรมนูญครั้งแรก ท่านก็มีพระราชปรารภอยู่แล้วว่า การปกครองตนเองของประเทศเรา ต้องตั้งต้นจากข้างล่างไปหาข้างบนด้วย คือให้ราษฎรปกครองกันเองเสียก่อน เริ่มตั้งแต่ในครอบครัวทีเดียว เราต้องปกครองคนของเราในครอบครัว ให้เรียบร้อย ต่อไปที่ปกครองกันเองในตำบล ในอำเภอ ในจังหวัด ตามลำดับขึ้นไป จึงได้พยายามนำระบบเทศบาลเข้ามาใช้ก่อน เพื่อว่าเราจะไ้รู้จักปกครองตนเอง ปกครองท้องถิ่นเราแล้วจึงจะก้าวมาปกครองประเทศชาติ..."

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้โอวาทสมาชิก สภาจังหวัดทั่วประเทศ เมื่อ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๐ ณ ห้องประชุมกรมการ ๑ ตึกรัฐสภา, เอกสารข่าวรัฐสภา ๓ (๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๐): ๑๓.

รัฐบาลของไทยแม้ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา พยายามที่จะกระจายอำนาจการปกครองส่วนกลางไปยังประชาชนในส่วนท้องถิ่นให้มีการปกครองตนเองแทบทั้งสิ้น จะเห็นได้จากในระยะแรก ๆ รัฐบาลได้นำเอาระบบเทศบาลมาใช้ โดยตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเป็นการฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้ระบบการปกครองตามแบบประชาธิปไตย แต่ในระยะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ยังมีความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยน้อยมาก จึงจำเป็นต้องอยู่เองที่รัฐบาลต้องเป็นฝ่ายดำเนินการและควบคุมอย่างใกล้ชิดซึ่งเป็นผลทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความผูกพันกับการปกครองส่วนกลาง เพราะนโยบายตลอดจนความต้องการที่จะให้งานดำเนินไปทางใด รัฐบาลจะเป็นผู้บังคับการทำให้การบริหารงานออกมาในรูปลักษณะเป็นการบริหารแบบ "เบ็ดเสร็จชั้นกลาง" \* และเมื่อการเมืองการปกครองของประเทศล้มลุกคลุกคลาน เป็นเหตุให้การปกครองท้องถิ่นต้องล้มลุกคลุกคลานตามไปด้วย รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเมื่อรักษาสถานการณ์ได้ ก็ได้เห็นความสำคัญในการกระจายอำนาจเสมอมา

การปกครองท้องถิ่นได้กำเนิดขึ้นมาอีกหลายรูป เป็นต้นว่า เทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร ซึ่งการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น รัฐบาลพยายามปลุกฝังการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน และต้องการให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นอีกด้วย แต่รัฐบาลยังไม่ไว้วางใจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามลำพัง เกรงว่าการบริหารงานจะขาดประสิทธิภาพ จึงได้มีการควบคุม ทั้งทางกฎหมาย

\* ฐุภ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นไทย" : ๑๑.

ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมีข้าราชการประจำจากส่วนภูมิภาคเข้าร่วมดำเนินงานอยู่ด้วย จึงทำให้มีสภาพพจนการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันเสมือนการปกครองส่วนภูมิภาค หรือการปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง<sup>๑</sup> ทั้งนี้ก็วิชาวาท่านหนึ่งเปรียบเทียบไว้

หลังจากเกิดเหตุการณ์ วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยจากกลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชน ทำให้รัฐบาลเห็นความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ระดับท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐบาลมีโครงการตลอดจนนโยบายที่จะพัฒนาระดับท้องถิ่น เพื่อให้เป็นพื้นฐานการปกครองระบอบชาติ อาทิเช่น โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย, โครงการผันเงินสู่สภาตำบล นโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ ฯลฯ และที่เห็นเด่นชัดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓<sup>๒</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญในการที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมาก โครงการและนโยบายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสและกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเห็นความสำคัญในการปกครองตนเอง และเพื่อให้เข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นแนวทางในการมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระบอบชาติ

ฉะนั้น อาจสรุปได้ว่าแนวนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย ต้องการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์คือ

<sup>๑</sup> ชูวงศ์ นายบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น", : ๒๐.

<sup>๒</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓" ราชกิจจานุเบกษา ๕๑ (๗ ตุลาคม ๒๕๑๓) : มาตรา ๒๑๔ - ๒๑๗.



- (๑) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง สามารถดำเนินการใด ๆ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- (๒) เพื่อเป็นหน่วยงานแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการบางอย่างที่รัฐบาลไม่อาจจัดบริการประชาชนได้ทั่วถึงและรวดเร็ว
- (๓) เป็นการสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

จากแนวนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ยังผลให้มีรูปการปกครองท้องถิ่นจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งจากการบริหารงานระดับท้องถิ่นต้องประสบกับความล้มเหลว ภัยอุปสรรคหลายประการก็จะกล่าวต่อไป

## ๒. สภาพอุปสรรคของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุที่การปกครองท้องถิ่นไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรนี้ มีรายงานของคณะกรรมการฝ่ายการปกครองภูมิภาคท้องถิ่น และพัฒนาการเมืองของกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวไว้ว่า \*

๒.๑ เราชาคนมีความสามารถและความเสียสละในการบริหารงานท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา หรือเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีการทำคนเป็นนายประชาชน ฯลฯ

๒.๒ โดยที่เรชาคนมีความรู้ความสามารถดังกล่าว จึงต้องให้ข้าราชการฝ่ายปกครองเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่นแทนประชาชนในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ผลก็คือมิได้เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย ในแง่ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองตนเอง

---

\* ธานีทร กฤษวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, หน้า ๘๖.

๒.๓ การบริหารงานท้องถิ่นขาดความคล่องตัว ไม่อาจสนองความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้ เนื่องจากมีกฎเกณฑ์และข้อจำกัด ซึ่งหน่วยบริหารส่วนกลางได้กำหนดไว้มากเกินไปสมควร

๒.๔ องค์การปกครองท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอ ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้

๒.๕ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ทั้งมีงานซ้ำซ้อนและซึ่งตึงตึงเกินไปมาก ตลอดจนไม่มีการเกื้อกูลสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ

อุปสรรคในการบริหารงานดังกล่าว หากจะพิจารณาถึงต้นเหตุสำคัญ อาจกล่าวได้ว่า เกิดจากปัจจัย ๒ ประการคือ ทางด้านประชาชนและทางด้านรัฐบาล โดยพิจารณา ดังนี้

ทางด้านประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจังและจริงจัง ซึ่งมีสาเหตุหลายประการด้วยกัน ประการแรก เนื่องจากลักษณะของสังคมไทย และความเคยชินต่อการปกครองในอดีตที่นำมาจากแบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังคงถ่ายทอดสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทประชาชนส่วนใหญ่ยังคงพอใจและยินยอมที่จะอยู่ในฐานะถูกปกครอง เช่นเดิม ไม่มีความคิดริเริ่มและกระตือรือร้นในการที่จะมีส่วนร่วมในการปกครอง หากเห็นว่าผู้บริหารทำอะไรถูกไม่ถูก ก็ไม่มีการโต้แย้งตอบโต้ คงยอมรับสภาพเช่นนั้นตลอดมา ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า "ถ้าคนไทยไม่พอใจรัฐบาล ก็พากันนั่งบ่นอยู่ที่บ้าน เสมือนคนไทยเป็นยายแก่ทั้งประเทศ เมื่อมีผู้มีอำนาจโค่นอำนาจซึ่งกันและกัน คนไทยก็ถือว่าเป็นเรื่องซาราชการและทหาร ไม่ใช่เรื่องของชาวบ้าน ถ้ามีผู้ปฏิบัติและได้มีอำนาจ คนไทยก็ยกย่องว่าท่านเกิดมามีบุญชาติก่อนท่านประกอบกรรมดีไว้ จึงได้ประสพสุขในชาตินี้ ถ้าหากคนไทยจะเลิกการนั่งบ่นที่บ้านเป็นยายแก่ และคิดเสียว่าเรื่องการเมืองการปกครอง เป็นเรื่องของคนไทยทุกคนแล้ว โอกาสที่ประชาธิปไตย

จะพัฒนาได้ในประเทศไทยก็จะมากขึ้น" <sup>๑</sup> ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะของสังคมไทย ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเลย ประการที่ ๒ การปกครองท้องถิ่นเป็นของใหม่สำหรับประชาชน ประชาชนไม่เคยมีประสบการณ์ในการปกครองตนเองมาก่อน ประกอบกับการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ประชาชนได้รับมอบมาจากเบื้องบน ผู้นำและผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่ได้ส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้และประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง บางครั้งก็ได้ดำเนินการขัดขวางการดำเนินการของประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงขาดความรู้และประสบการณ์ทางการเมืองการปกครองตลอดมา เป็นผลสะท้อนให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจ และกระตือรือร้นทางการเมือง

ประการที่ ๓ การศึกษาและระดับความรู้ของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การศึกษามีส่วนทำให้คนมีทรรศนะกว้างไกล และมีจิตใจกว้างขวางที่จะรับคำวิพากษ์วิจารณ์ หรือคัดค้านอย่างมีเหตุผล ทำให้คนรู้จักยับยั้งชั่งใจไม่ให้อะไรรุนแรง และในที่สุดทำให้คนมีความสามารถในการเลือกตั้งตัวแทนของตนอย่างฉลาดเฉลียวและมีเหตุผล <sup>๒</sup> แต่เนื่องจากประชาชนในประเทศไทย

---

<sup>๑</sup> เกษชาติ วงษ์โกมลเชษฐ์; "การพัฒนาทางการเมืองของไทย," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, อมร รัชศาสตร์ และ ชัยติยา กรรณสูต, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมชนสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑๒ - ๑๑๓.

<sup>๒</sup> จรุง สุภาพ, "ประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบการเมือง", วารสารสังคมศาสตร์ ๒ (กรกฎาคม ๒๕๐๕) : ๔๘ - ๕๐.

ส่วนใหญ่ การศึกษายังต่ำเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงทำให้ไม่สามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจต่อระบบการปกครองท้องถิ่นให้ไ้รวดเร็วเท่าที่ควร

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า การที่การปกครองท้องถิ่นของไทยขาดประสิทธิภาพ และล้มลุกคลุกคลานมาตลอด "ประชาชน" เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากขาดความกระตือรือร้น, อ้อยการศึกษา และยังมียึดถือระบบสังคมแบบดั้งเดิมในอดีต ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นผลเกี่ยวพันไปถึงการปกครองระดับชาติด้วย เพราะเหตุว่าการฝึกฝนบุคคลระดับท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเองนั้น จะเป็นทางให้ได้นำนำทางการเมืองที่มีความสามารถในการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย<sup>๑</sup> ซึ่งถ้าหากว่าประชาชนไม่เห็นคุณค่าของการเข้าร่วมในกระบวนการทางการเมืองการปกครองเช่นนี้แล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ไร้ผล

ทางค่านีรัฐบาล เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญที่สุด รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้เห็นความสำคัญอย่างมาก พยายามกระจายอำนาจการปกครองออกไปยังส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากประชาชนยังไม่เข้าใจในระบบการปกครองดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องเข้าควบคุมและดำเนินการแทน เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จากสาเหตุดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลเกิดความไม่ไว้วางใจว่า หากปล่อยให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว จะเกิดประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลต้องการ จึงได้มีมาตรการ

<sup>๑</sup> พงศ์ศักดิ์ พิพัฒน์เคชา, "นายกเทศมนตรีแห่งประเทศไทย, การศึกษาเฉพาะกรณีอนุชิตามคำสั่งคณะปฏิวัติ" (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๖), หน้า ๕๓.

ควบคุมไว้อย่างรัดกุม ประการแรก กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลาง ได้ตราขึ้นใช้บังคับกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นไปอย่างรัดกุมจนบางครั้งทำให้หน่วย การปกครองท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เป็นต้นว่า ในรูป เทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๓๑ - ๓๕ ได้ระบุถึงการ ควบคุมเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยไว้โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาล ในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วย ควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังสามารถเสนอความเห็น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้หนึ่งผู้ใด ออกจากตำแหน่งได้ เนื่องจากประพฤติดูเลียมเสียต่อราชการและประชาชน นอกจากนี้ นั้นกฎหมายยังให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะยุบสภาเทศบาล และให้เลือกตั้งขึ้นใหม่ตามกำหนดได้อีกด้วย สำหรับรูปการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ก็เช่นกัน กระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจมากในการควบคุมกิจการ และการดำเนิน การโดยประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ประการที่ ๒ กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ ข้าราชการประจำในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าร่วมบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วย เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่า ท้องถิ่นไม่มีผู้ชำนาญงานในการบริหารและขาดงบประมาณ จึงจำเป็นต้องใช้ข้าราชการประจำ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้ามาร่วมดำเนินการ เป็นต้นว่า ในรูปสุขาภิบาล รูป คณะกรรมการสุขาภิบาล<sup>๑</sup> ประกอบไปด้วยนายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาล, ปลัด อำเภอ ๑ คน, หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ, สาธารณสุขอำเภอ, สมุหบัญชีอำเภอ,

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๓ : ๑๒๖๘.

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ต้องอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ และยังมีผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ๔ คน เมื่อพิจารณาแล้วรูปคณะกรรมการสุขาภิบาลจึงประกอบไปด้วยข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ โดยมีกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งเพียง ๔ คนเท่านั้น

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าส่วนกลางได้เข้าควบคุมดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด อีกทั้งกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ก็ออกมาในรูปปรักฎุม จนกระทั่งบางอย่างขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานหน่วยการปกครองท้องถิ่นบางรูป ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคจะเข้าร่วมดำเนินการด้วย เป็นเหตุให้เห็นภาพพจน์ว่า รัฐบาลได้วางหลักการในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยเน้นให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในทางนิคินัย แต่ในทางพฤคินัยแล้ว รัฐบาลได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นน้อยมาก

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สภาพอุปสรรคของรูปการปกครองท้องถิ่นไทย อาจจะสรุปได้ว่า ประชาชนของไทยยังขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง ส่วนใหญ่มักจะปล่อยให้รัฐบาลเข้าดำเนินการปกครอง ซึ่งเป็นการแสดงออกถึงพื้นฐานดั้งเดิมของสภาพสังคมไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช สภาพการศึกษาของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ จึงไม่สามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจกับระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างรวดเร็วได้ เป็นผลสืบเนื่องให้นักการเมืองระดับท้องถิ่นฉวยโอกาสสร้างอำนาจและกอบโกยผลประโยชน์ให้กับคนและพรรคพวก เกิดการแก่งแย่งอำนาจชิงดีชิงเด่นกัน การปกครองจึงซบเซาลง ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายต่อการปกครอง เช่นนี้ ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง ทางค่านรัฐบาลเนื่องจากระยะเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่น

รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับ จัดส่งข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค เข้ากระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเข้าควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อต้องการให้มีประสิทธิภาพสนองตอบความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐบาลมิได้กระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากยังไม่ไว้วางใจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

ทางแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ที่รัฐบาลน่าจะกระทำก็คือ การพิจารณาถึงรูปแบบการจัดองค์กรท้องถิ่นใหม่ ศึกษอำนาจการควบคุมท้องถิ่นแบบเดิมลง, เน้นในเรื่องการประชาสัมพันธ์มากขึ้น ด้วยเหตุที่ว่า ประการแรก เป็นการเผยแพร่เรื่องราวข่าวสารต่าง ๆ ไปยังประชาชน ประการที่ ๒ เพื่อเป็นอุปกรณ์ในการชักจูงให้ประชาชนสนับสนุนในกิจกรรมต่าง ๆ และเสริมสร้างให้บังเกิดความคิดที่ประนีประนอมกันขึ้น และประการสุดท้าย มุ่งหมายที่จะประสานแนวนโยบายของส่วนราชการและประชาชน ให้มีความสอดคล้องต่อกัน และช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน \* หากรัฐบาลเห็นความสำคัญในการประชาสัมพันธ์ไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นแล้ว จะทำให้สามารถลดอุปสรรคต่าง ๆ ลงได้อย่างมาก นอกจากนั้นที่สำคัญที่สุดต่อระบบการปกครองตนเองคือประชาชน ซึ่งรัฐบาลต้องพยายามปลูกฝังระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปยังหมู่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่น เพื่อเป็นรากฐานในการปกครองตนเองอีกด้วย

---

\* Edward L. Bernays, Public Relation (Norman: University of Oklahoma press, 1952) p. 3.



### ๓. แนวนโยบายและโครงการที่รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับท้องถิ่น

ภายหลังจากวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ประชาชนได้เห็นความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น รัฐบาลก็พยายามสนองความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่ และพิจารณาเห็นว่าควรมีการปฏิรูประบบให้ประชาชนในด้านการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อเป็นแนวทางในการปกครองระดับชาติ แนวนโยบายและโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ๆ มาพอจะสรุปได้ดังนี้

#### ๓.๑ โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย (ศสป.)

พ.ศ. ๒๕๑๗

โครงการนี้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลชุนนายสัญญา ชรรวมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดตั้งศูนย์การส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย (ศสป.)<sup>๑</sup> ขึ้น โดยมีนโยบายสรุปได้ดังนี้คือ เพื่อจะส่งเสริมกลุ่มอาสาสมัครต่าง ๆ โดยมุ่งสู่ชนบท และปฏิบัติการร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นเป็นรายบุคคล ซึ่งจะเป็แนวทางในการเผยแพร่ประชาธิปไตยไปสู่ชนบททั่วประเทศ และเพื่อส่งเสริมความสำนึกทางการเมืองของประชาชน โดยพยายามเน้นให้เกิดความรู้สึกในหมู่ประชาชนว่า การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความ เป็นอยู่ของประชาชนทุกกรณี ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะแสดงความคิดเห็นและมีบทบาททางการเมือง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนจะ

---

<sup>๑</sup> ศูนย์การส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย (ศสป.) ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐบาล, แผนปฏิบัติการส่งเสริมและเผยแพร่ประชาธิปไตย (เอกสารโรเนียว),

พ.ศ. ๒๕๑๗.

จะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่งของฐานอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย  
โครงการนี้ได้ดำเนินการไปแล้วโดยทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบ

### ๓.๒ การปรับปรุงการปกครองระดับหมู่บ้าน

เนื่องจากการปกครองระดับหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ หมวดที่ ๓ ว่าด้วยลักษณะการปกครองหมู่บ้าน<sup>๑</sup> ซึ่งได้มีการแก้ไข  
หลายครั้ง และยังคงบังคับใช้มาจนปัจจุบัน ปรากฏว่าสภาพการณ์ปัจจุบันทางค่าน  
การ เมือง เศรษฐกิจและสังคม ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมาย จึง  
จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้น เพื่อรับสภาพ  
การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา  
พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๒</sup> ขึ้นเพื่อบังคับใช้ต่อไป

พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. ๒๕๑๘ มีวัตถุประสงค์สรุปได้คือ  
เพื่อส่งเสริมการปกครองและพัฒนาท้องถิ่น เมื่อทางราชการเห็นว่าในท้องที่ใด  
นอกเขตนครหลวงหรือเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ราษฎรมีความสนใจและมีผู้นำ  
ท้องถิ่นที่สามารถจัดการปกครองตนเอง เพื่อป้องกันรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์  
ในท้องถิ่นของตนได้<sup>๓</sup> หมู่บ้านอาสาพัฒนามีลักษณะ เป็นชุมชนที่ใหญ่กว่าหมู่บ้านตาม

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗", ราชกิจจานุเบกษา  
๓๑ (๑๗ กรกฎาคม ๒๔๕๗).

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. ๒๕๑๘", ราชกิจจานุเบกษา  
๔๒ (๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘) : ๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๖. : ๓.

กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เมื่อท้องถิ่นใดได้จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนา และมีการเลือกตั้งคณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการกลางแล้วให้ยกเลิก "หมู่บ้าน" ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ นั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้พยายามปูพื้นฐานในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับที่เล็กที่สุดของท้องถิ่น คือในระดับหมู่บ้าน โดยให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงที่ปรึกษาคณะกรรมการต่าง ๆ ของหมู่บ้านอาสาพัฒนา การดำเนินการใด ๆ ก็ตามจะเกิดจากแนวนโยบายของผู้แทนที่ราษฎรเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนา ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน

### ๓.๓ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความ

ทำในฤดูแล้ง (พ.ศ. ๒๕๑๘)

โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้งนี้เป็นโครงการซึ่งเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของ หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยมีแนวนโยบาย อาจสรุปได้ดังนี้คือ รัฐบาลมีนโยบายที่จะปรับปรุงกลไกการบริหารระดับต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาความเป็นอยู่ และการทำมาหากินของประชาชนในชนบท เพื่อให้ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น อันจะเป็นแนวทางให้การปกครองระดับชาติดีขึ้นไปด้วย รัฐบาลจึงกำหนดแผนเร่งด่วน ๒ ประการ คือ ประการแรก มุ่งกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการบริหารอย่างแท้จริง ประการที่สองส่งเสริมการบริหาร

๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๗ : ๘.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘ : ๘.

ท้องถิ่นโดยสภาตำบล เพื่อให้สภาตำบลเป็นหน่วยมูลฐานทางประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจ โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่

จากวิกฤตประสงค์ใหญ่ที่รัฐบาลเน้นให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางในการบริหาร ก็เพื่อจะรวมนโยบายต่าง ๆ จากทุกกระทรวงทบวงกรมมายังจังหวัดเพื่อให้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการให้เกิดผลตามแผนงานที่กำหนดให้ ในด้านท้องถิ่น รัฐบาลเห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองระดับตำบล ซึ่งอยู่ในรูปของสภาตำบลเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สภาตำบลเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ย่อมทราบถึงว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการอะไร ฉะนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรงบประมาณจำนวน ๒,๕๐๐ ล้านบาท<sup>๒</sup> มอบให้ ซึ่งเมื่อสภาตำบลได้รับแล้ว การสร้างงานในตำบลก็จะเกิดขึ้น จะเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยหนุนให้คนในท้องถิ่นมีงานทำและมีรายได้มากขึ้น<sup>๓</sup> เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาล

---

<sup>๑</sup> รุ่งฤทธิ ศยามานนท์, "นโยบายของรัฐบาลไทย ๒๔๗๕ - ๒๕๑๔", เอกสารประกอบการศึกษาของแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ลำดับที่ ๒ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า ๑๘๒.

<sup>๒</sup> สำนักนายกรัฐมนตรี, "ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๑๔", (อัครสำเนา), ๒๕๑๔, หน้า ๑.

<sup>๓</sup> รุ่งฤทธิ ศยามานนท์, นโยบายของรัฐบาลไทย ๒๔๗๕ - ๒๕๑๔, หน้า ๑๘๕.

### ๓.๘ นโยบายการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

(พ.ศ. ๒๕๑๘).

นโยบายการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาตินี้ เป็นแนวนโยบายของรัฐบาลชุด หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช โดยสรุปแนวนโยบายได้ดังนี้ คือ จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ในหมวด ๘ ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นโดยสรุปว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้น ให้ประชาชนเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ในรูปการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ขอให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองทั้งของตนเองในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ รัฐบาลจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ<sup>๑</sup> ขึ้น ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายวิชาการ) เป็นรองประธาน ส่วนกรรมการได้แก่ปลัดกรุงเทพมหานคร, อธิบดีและผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ทั้งหมด ๑๘ คน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานความช่วยเหลือ ทั้งในทางวิชาการและทางการเงิน ซึ่งส่วนกลางจะมอบให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น และช่วยเสริมสร้างความเข้าใจและความร่วมมือ ระหว่างหน่วยราชการส่วนกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางอย่างแท้จริง คณะกรรมการชุดนี้ ได้กำหนด

---

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๘๖/๒๕๑๘ เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ", (อัครสำเนา), ๒๕๑๘.

นโยบายในการดำเนินงาน โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยจะปรับปรุงการบริหารและการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเกิดเสถียรภาพ, มีผลงานให้ปรากฏชัดในสายตาประชาชนโดยทั่วไป และยังพิจารณาลดการควบคุมดูแลท้องถิ่นจากส่วนกลางลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงของชาติและประสิทธิภาพ นอกจากนั้นคณะกรรมการชุดนี้ยังมีนโยบายปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลัง และพิจารณาส่งเสริมทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้พยายามเสริมสร้างพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระคับท้องถิ่นอย่างจริงจัง

### ๓.๕ โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.)<sup>๑</sup>

โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.) เป็นโครงการซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและมีมติให้กระทรวงมหาดไทยรับไปดำเนินการได้เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๐๘ โดยมีวัตถุประสงค์สรุปได้ว่า เพื่อที่จะฝึกอบรมแก่ประชาชนและข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสภาตำบลสำหรับท้องถิ่นชนบทและมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและควบคุมการบริหารของเทศบาล สุขาภิบาล สำหรับในเขตชุมชนหนาแน่น ให้ปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นตามแนวทางประชาธิปไตย โดยให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน ตลอดจนสามารถใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยถูกต้อง

<sup>๑</sup> วิทยาลัยการปกครอง, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, "โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.)", (อัครสำเนาะ).

ตามโครงการนี้ได้มีการปรับปรุงสภาพตำบลให้มีลักษณะคล้ายกับสภาพท้องถิ่น  
 ในระบอบประชาธิปไตยและจัดกิจกรรมคณะกรรมการตำบลให้มีความรู้ความเข้าใจ  
 และมีทัศนคติที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกันเป็นคณะได้ ซึ่งเป็นสิ่ง  
 สำคัญต่อการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก ในการที่ประชาชนจะเข้า  
 มามีส่วนร่วมและมีความสนใจต่อการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของ  
 การปกครองประเทศ

จากผลที่ได้รับตามโครงการนี้พบว่าประสบผลสำเร็จตามสมควร กล่าว  
 คือมีการปรับปรุงรูปแบบของสภาพตำบลให้มีลักษณะเหมาะสมและเป็นรูปเดียวกันทั่ว  
 ประเทศ นอกจากนั้นยังมีผู้ผ่านการอบรมตามโครงการนี้มากมาย ซึ่งรัฐบาลใน  
 ปัจจุบันเห็นความสำคัญต่อโครงการนี้เป็นอย่างมาก กำลังเร่งดำเนินการฝึกอบรม  
 ให้แก่ประชาชนและข้าราชการในท้องถิ่นเพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในระบอบ  
 ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและพยายามจูงใจให้ประชาชนเห็น  
 ความสำคัญในการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่าโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยนี้  
 จะช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น และเสริมสร้าง  
 ความมั่นคงปลอดภัยของชาติไปในขณะเดียวกันอีกด้วย

จากแนวนโยบายตลอดจนโครงการที่รัฐบาลต่าง ๆ ได้ดำเนินการเกี่ยว  
 กับการเสริมสร้างประชาธิปไตยในหมู่ประชาชนระดับท้องถิ่น ทำให้พิจารณาได้ว่า  
 รัฐบาลมิได้นิ่งนอนใจในการที่จะพยายามกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่น  
 โดยเริ่มปลูกฝังการปกครองตนเองให้กับประชาชน ช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจ  
 และสังคมให้ประชาชนมีฐานะดีขึ้น เพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการปกครองตามระบอบ  
 ประชาธิปไตย นอกจากนั้นรัฐบาลยังได้พิจารณาถึงโครงสร้างการจัดองค์กรของรูป  
 การปกครองท้องถิ่นปัจจุบันว่า ยังไม่สามารถจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชน



อย่างเต็มที่ ควรมีการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และสามารถเลือกผู้นำทางด้านการบริหารและสภาท้องถิ่นได้เองทุกรูป ทั้งจะได้กล่าวต่อไปถึงรูปการปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดใหม่

#### ๔. แนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย

แนวความคิดใหม่ ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามคิดหาแนวทาง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพ เพราะเหตุว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ แนวความคิดที่รัฐบาลได้คำริช้นมาบางอย่างก็บรรลุ บางอย่างก็อยู่ในขั้นปรับปรุง ซึ่งอาจจะพิจารณาในด้านการจัดองค์กรของรูปการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

##### ๔.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ได้เริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังในสมัยรัฐบาล หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ ซึ่งเน้นหนักในการจัดรูปองค์กร เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งจะแยกพิจารณาโดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ในแง่การจัดตั้ง, การจัดองค์กร, อำนาจหน้าที่และการควบคุม ของทั้ง ๒ รูป ดังต่อไปนี้

##### ๔.๑.๑ ในด้านการจัดตั้งเทศบาล

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ว่า "ท้องถิ่นใดเป็นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่... เมื่อได้รับความเห็นชอบจากราษฎรผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นนั้น... ก็ให้

จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาล"<sup>๑</sup> โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>๒</sup> ตามแนวความคิด..  
 นี้ไม่ได้กำหนดประเภทของเทศบาลเหมือนกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๕๖ ซึ่งได้  
 กำหนดประเภทของเทศบาลให้ตามความหนาแน่นของประชาชน คือ เทศบาลตำบล  
 ไม่ได้กำหนดจำนวนประชากร, เทศบาลเมือง ซึ่งต้องเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด  
 หรือมีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีความหนาแน่นโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพัน  
 คนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร เทศบาลนครจะต้องมีจำนวนประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้น  
 ไป มีความหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร<sup>๓</sup> การที่แนว  
 ความคิดตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาลไม่ได้กำหนดประเภทของเทศบาลไว้ อาจจะเป็น  
 เป็นเพราะไม่ต้องการจำกัดขอบเขตของเทศบาลให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย เป็นผล  
 ทางด้านจิตใจที่ว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีความเจริญก็ยกเป็นเทศบาล มีฐานะเท่ากันหมด  
 และยังสะดวกต่อการบริหารงานตลอดจนการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางใน  
 ระดับเดียวกัน

#### ๔.๑.๒ ในด้านการจัดองค์กร

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรได้ระบุไว้ว่า เทศบาลประกอบด้วย  
 สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี<sup>๔</sup> ซึ่งเหมือนกับรูปที่ใช้อยู่ปัจจุบัน แต่แตกต่างกัน

<sup>๑</sup> "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ....",  
 (อัครสำเนา), ๒๕๑๘, มาตรา ๑๑.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๒.

<sup>๓</sup> ดูรายละเอียดจากบทที่ ๓ ในเรื่องของเทศบาล.

<sup>๔</sup> "ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ....", มาตรา ๕.

ออกไปบังคับต่อไปนี้

(ก) รูปสภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้ง โดยมีจำนวนสมาชิกตามเกณฑ์ประชากร ดังนี้คือ เทศบาลที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนแต่ไม่ถึงห้าหมื่นคน มีสมาชิกสิบแปดคนและ เทศบาลที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป มีสมาชิกยี่สิบสี่คน\* โดยมีอายุของสภาเทศบาลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ๒ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในขณะเดียวกัน ๓ ซึ่งจะต่างจากสภาเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ คือ จำนวนสมาชิกสภาเดิมกำหนดไว้ ๓ ระดับคือ เทศบาลตำบลมีสมาชิก ๑๒ คน, เทศบาลเมืองมีสมาชิก ๑๘ คน, เทศบาลนครมีสมาชิก ๒๔ คน อายุของสภาเดิมซึ่งอยู่ในวาระคราวละห้าปี และสมาชิกสภาอาจเป็นนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีได้ในคราวเดียวกัน

(ข) รูปคณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอีกสองคน ๔ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีนั้น เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีสมัครเป็นคณะ และให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเป็นคณะด้วย ๕ คณะเทศมนตรีจะอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี ๖ และต้องไม่ดำรง

\* เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๗.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๘.

๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๔.

๔ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๖.

๕ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๗.

๖ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๐.

ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลในขณะเดียวกัน \* คณะเทศมนตรีตามแนวความคิดนี้ต่างจากคณะเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ คือนายกเทศมนตรีเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี เท่าอายุของสภาเทศบาล

หากพิจารณาการจัดองค์กรโดยเปรียบเทียบจะเห็นได้ชัดแจ้งว่า แนวความคิดใหม่ตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ..... ได้ระบุให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการเลือกตั้งตัวแทนทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติโดยตรง เป็นผลให้เกิดกลยุทธ์แห่งอำนาจทั้ง ๒ ฝ่าย ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ ที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเฉพาะสภาเทศบาล ส่วนคณะเทศมนตรีนั้นสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา เท่ากับว่าประชาชนเลือกคณะผู้บริหารทางอ้อม ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ฝ่ายบริหารขาดความสนใจต่อประชาชนเท่าที่ควร

### ๔.๑.๓ ในคานอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ในคานอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามแนวความคิดของร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.... ได้ระบุอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องกระทำไว้มากถึง ๒๐ ประการ ๑ ควบคู่กัน ส่วนใหญ่เป็นการรวมอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องกระทำ และอาจจะกระทำได้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ เข้าด้วยกัน ๓ สำหรับ

\* เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๘.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๐ (ดูจากผนวกท้ายเล่ม).

๓ ฎบที่ ๓ การปกครองท้องถิ่นไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประกอบ.

อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำนั้นได้ระบุไว้ ๗ ประการ<sup>๑</sup> ซึ่งเทศบาลสามารถเลือกดำเนินการได้ตามความสามารถ เช่น กระทำกิจการใด ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น, จัดให้มีสถานและฌาปนสถาน, จัดห้องสมุดประชาชน, จัดสถานพยาบาล, จัดการแพทย์ เป็นต้น ส่วนในค่านที่เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้นั้น คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ ต่างกันที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะทำให้เกิดการคล่องตัวกว่าเดิม

#### ๔.๑.๔ ในค่านการควบคุมเทศบาล

การควบคุมนั้นแบ่งออกเป็น ๒ นัย คือ การควบคุมโดยส่วนกลางและภูมิภาค กับการควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล

##### (ก) การควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ได้ให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยในการจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือกิจการอื่น ของเทศบาลอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง<sup>๒</sup> และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย<sup>๓</sup> ในกรณีที่คณะเทศมนตรีหรือสภาเทศบาลปฏิบัติการอันเป็นการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันพึงกระทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้ยุบสภาเทศบาล หรือให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วมีความผิดจริง<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> "ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ....", มาตรา ๒๑.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๒.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๕, ๕๔, ๕๓.

ในค่านการควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนี้ ตามพระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้ระบุไว้คล้ายคลึงกัน คือให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย  
จัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง  
จากแนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ได้เพิ่มข้อความ กิจการ  
อื่น" "เข้าไปด้วย ซึ่งหมายถึงกระทรวงมหาดไทยสามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน  
ของเทศบาลได้อย่างกว้างขวาง เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ส่วนเรื่อง  
อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดคงมีอำนาจเช่น  
เดียวกัน ที่ต่างกันก็เพราะการจัดองค์กรของรูปแบบเทศบาลตามร่างพระราชบัญญัติ  
เทศบาล พ.ศ. .... ได้แยกฝ่ายบริหารออกจากนิติบัญญัติ จึงทำให้การระบุนอำนาจ  
หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเปลี่ยนแปลงไปเล็กน้อย

(ข) การควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ แนว  
ความคิดตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ได้ระบุให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติ  
บัญญัติได้ควบคุมซึ่งกันและกัน เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้ง ๒ ฝ่าย  
จึงปรากฏตามมาตรา ๔๕ และมาตรา ๕๘ ที่ให้คณะเทศมนตรีหรือสภาเทศบาลไม่น้อย  
กว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดเสนอความเห็นแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐานซึ่งชี้ให้เห็นว่าสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีได้กระทำ  
ความเสื่อมเสีย ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน  
หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่อันพึงกระทำ เป็นเหตุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
สั่งให้ยุบสภา หรือให้นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

หากจะพิจารณาถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ ซึ่งยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการควบคุมระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติก็มีเช่นกัน แต่แตกต่างจากแนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ก็คือ สภาเทศบาลสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งขอเปิดอภิปรายทั่วไป เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีปฏิบัติกรละเลยต่อหน้าที่ หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย อันเป็นภัยต่อสวัสดิภาพของประชาชนตามมาตรา ๓๔ ซึ่งผลที่ออกมาในการลงมติ ให้ถือปฏิบัติตามนั้น และนำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้พิจารณา หากไม่เห็นด้วยก็ถือว่ามตินั้นล้มเลิก หากเห็นด้วยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีออกจากตำแหน่งทั้งคณะได้ อีกกรณีหนึ่งถ้าสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลได้รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด เป็นผลให้เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๔๕(๒) นอกจากนั้น หากสมาชิกสภาของสภาเทศบาลต้องสิ้นสุดลงทั้งคณะ เพราะเหตุใดก็ตาม คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งทั้งคณะตามไปด้วย ฝ่ายบริหารสามารถควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นเดียวกัน หากพิจารณาเห็นว่าสภาเทศบาลมิได้ปฏิบัติกรอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน หรือเกิดความวุ่นวายจนฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ นายกเทศมนตรีอาจเสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภาเทศบาลนั้นเสียก็ได้ซึ่งเป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะเช่นกัน เพื่อให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสิน โดยการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งกันใหม่ตามวิถีทางประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า จากการเปรียบเทียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖ กับแนวความคิดของรัฐบาลตามร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. .... ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เกือบจะเป็นผลสำเร็จ ถ้าไม่มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เมื่อ ๖ ตุลาคม



พ.ศ. ๒๕๑๘ เสียก่อน พิจารณาแล้วเทศบาลทั้ง ๒ รูปแบบ มีวัตถุประสงค์อันเดียวกันคือ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อเป็นแหล่งฝึกฝนการปกครองในระบบประชาธิปไตยของประเทศ เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่ยังคงใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันได้ปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศ แต่ก็ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะส่วนกลางมีบทบาทมากในค่านการดำเนินงาน มีการควบคุมความกฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างเต็มที่ ทำให้เทศบาลขาดอิสระในการดำเนินงานตามที่กฎหมายได้มอบไว้ ในค่านการคลังของเทศบาลกฎหมายกำหนดไว้ให้เทศบาลมีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขต นอกจากนั้นประชาชนยังเกิดความเบื่อหน่ายต่อการล้มลุกคลุกคลานของเทศบาลที่เป็นอยู่ เนื่องจากสาเหตุที่ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติไม่ประสานงานกันแก่่งแย่งความเป็นใหญ่ เพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตนและพวกพ้อง ทำให้ประชาชนขาดความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาและให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตามเหตุผลพอสรุปได้ว่า เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายปกครองท้องถิ่น ซึ่งออกมาในรูปให้ประชาชนเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยตรง ทำให้เกิดการคุ้ยอำนาจซึ่งกันและกัน ผลที่ออกมาจะทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยทั้ง ๒ ฝ่ายจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากนั้นยังมีความประสงค์จะให้เทศบาลมีอิสระทางค่านการคลังเพิ่มมากขึ้น โดยเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อจะได้มีเงินมาพัฒนาท้องถิ่นในเขตได้ นอกจากนั้นยังลดอำนาจการควบคุมของส่วนกลางลงบ้าง เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน

#### ๔.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

ในสมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงการจัดองค์กรของการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล เนื่องจาก

การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลเดิม ยังไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง โดยให้ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้วางรูปการปกครองสุขาภิบาลรูปแบบใหม่ขึ้น ซึ่งจะได้พิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ในแง่การจัดตั้ง, การจัดองค์กร, อำนาจหน้าที่และการควบคุม ดังต่อไปนี้

#### ๔.๒.๑ ในด้านการจัดตั้ง

แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. .... ได้ระบุไว้ว่า เมื่อท้องถิ่นใดเป็นชุมชนหนาแน่นและมีรายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยไม่รวมเงินอุดหนุน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากราษฎรผู้มีภูมิลำเนาในท้องถิ่นนั้น ก็ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นเป็นสุขาภิบาล<sup>๑</sup> ตามแนวความคิดดังกล่าวได้แตกต่างจากพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ซึ่งได้ระบุไว้แต่เพียงว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล<sup>๒</sup> หากจะพิจารณาโดยเปรียบเทียบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลเดิมการกำหนดให้จัดตั้งระบุไว้กว้าง ๆ ไม่มีข้อกำหนดแน่นอน ส่วนใหญ่กำหนดสุขาภิบาลจากท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ความเจริญ เป็นต้นว่า อยู่ใกล้เขตเทศบาล หรือเขตที่มีการคมนาคมสะดวกพอที่ความเจริญจะไปถึงได้ แต่รูปสุขาภิบาลตามแนวความคิดใหม่จะระบุแน่นอนลงไปกว่า โดยต้องพิจารณาความหนาแน่นของประชากร, การกำหนดรายได้ที่สามารถจะเลี้ยงตัวเองได้พอสมควรตามกฎหมาย ซึ่งน่าจะได้ผลดีกว่ารูปแบบเดิมเพราะว่า

<sup>๑</sup> "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ....", (อัครสํานา), ๒๕๑๘, มาตรา ๑๐.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕", มาตรา ๔ : ๑๒๒๒.

จะทำให้สุชาภิบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้น ได้มีการกำหนดรายได้และความหนาแน่นของประชากร ซึ่งจะเป็นแนวทางในการขยายรูปการปกครองท้องถิ่นรูปสุชาภิบาลเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป หากมีความเจริญถึงขั้นนั้น

#### ๔.๒.๒ ในด้านการจัดองค์กร

ในด้านการจัดองค์กรนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.... ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสุชาภิบาลขึ้น โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน \* อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี <sup>๒</sup> คณะกรรมการสุชาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจะเลือกประธานจากสมาชิกในคณะกรรมการสุชาภิบาลหนึ่งคน <sup>๓</sup> เป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสุชาภิบาล และมีพนักงานสุชาภิบาลซึ่งประกอบด้วยปลัดสุชาภิบาล สมุหบัญชีสุชาภิบาล และพนักงานสุชาภิบาลอื่นตามความจำเป็น โดยมีปลัดสุชาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลงานประจำของสุชาภิบาลให้เป็นไปตามนโยบายของสุชาภิบาล <sup>๔</sup>

การจัดองค์กรตามร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาลดังกล่าว แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้อย่างมาก เพราะได้เปลี่ยนแนวทางจากเดิม ซึ่งมีข้าราชการประจำเป็นคณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นส่วนใหญ่ และมีกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเพียง ๔ คน มาเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยให้เลือกคณะกรรมการสุชาภิบาลทั้งชุด ข้าราชการ

\* "ร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ....", มาตรา ๑๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๗.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๕.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๘.

ประจำเป็นเพียงที่ปรึกษาหรืออาจจะเป็นเจ้าของหน้าที่ในการดำเนินงานตามนโยบาย  
ที่คณะกรรมการสุชาภิบาลไค่วางไว้ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้  
ถึงการปกครองตนเองระดับหนึ่ง

#### ๔.๒.๓ ในค่านอำนาจหน้าที่ของสุชาภิบาล

ในค่านอำนาจหน้าที่ของสุชาภิบาลตามร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล  
พ.ศ..... และพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕ ระบุไว้คล้ายคลึงกัน อำนาจ  
หน้าที่ของสุชาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕ ได้ให้สุชาภิบาลมีหน้าที่  
จัดทำกิจการในเขตสุชาภิบาล ซึ่งจะให้การบริการแก่ประชาชนในเขต ๑๐ ประการ<sup>๑</sup>  
ด้วยกัน และอำนาจหน้าที่ที่อาจจะกิจการภายในเขตสุชาภิบาลมีถึง ๒๐ ประการ<sup>๒</sup>  
ซึ่งจัดได้ว่าอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของสุชาภิบาลมีมากมายที่จะเลือกให้การบริการแก่  
ประชาชน หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น และน่าจะจัดทำทั้งสิ้น  
แต่เป็นการเกินกำลังของสุชาภิบาลที่จะดำเนินการได้ เพราะขาดงบประมาณที่จะใช้  
บริหาร ฉะนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ..... จึงได้กำหนดอำนาจ  
หน้าที่เฉพาะที่สำคัญ ๆ ที่สุชาภิบาลมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ โดยกำหนดให้  
อำนาจหน้าที่ที่จะต้องจัดทำกิจการ ๑๐ ประการ<sup>๓</sup> และอำนาจหน้าที่ที่อาจจะจัด  
ดำเนินการ ๑๐ ประการ<sup>๔</sup> เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
ไม่ต้องพะวงเลือกมากมายเช่นเดิม

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.๒๔๕๕", มาตรา ๒๔ : ๒๓๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๕.

<sup>๓</sup> "ร่างพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ.....", มาตรา ๓๑.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๓๒.

สำหรับหน้าที่ที่สหภาพสมาคมร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งหุ้นหรือบริษัท จำกัด และกิจการอื่นใดที่ต้องกระทำนอกเขตสหภาพ หรือต้องกระทำร่วมกับ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติเดิม ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ตามร่างพระราชบัญญัติสหภาพได้ให้อำนาจการอนุมัติ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ต้องทำร่วมกับบุคคลอื่น และได้ให้อำนาจแก่คณะ กรรมการสหภาพ หรือสภาท้องถิ่นรูปที่ตรงรวมงานกัน เป็นผู้พิจารณาให้ความ เห็นชอบ ซึ่งจะสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วขึ้น ตลอดจนรู้ปัญหาและความ ต้องการของท้องถิ่นดีกว่าเดิม

#### ๔.๒.๔ ในด้านการควบคุมสหภาพ

แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. .... ได้มอบ อำนาจไว้ให้นายอำเภอมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติการของคณะกรรมการสหภาพ ในอำเภอนั้น โดยสามารถเรียกรายงานหรือเอกสารจากสหภาพมาตรวจ ซึ่ง ตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕ เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ นายอำเภอเห็นว่า คณะกรรมการสหภาพปฏิบัติการอันอาจเสียหายแก่สหภาพ หรือฝ่าฝืนกฎหมายและนายอำเภอได้ชี้แจงตักเตือนแล้ว คณะกรรมการสหภาพไม่ ปฏิบัติตาม นายอำเภอมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติงานอันนั้น แล้วรายงานให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามสมควร ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอาจ จะแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้คณะกรรมการสหภาพพ้นจาก ตำแหน่งได้ นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดให้มีการตรวจสอบการคลัง, การบัญชี, การเงิน หรือกิจการอื่น ๆ ของสหภาพอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง \*

ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ไม่ได้ระบุระยะเวลาการตรวจสอบ  
แน่นอนว่าเมื่อใด (มาตรา ๓๓)

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งก็คือ ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕  
ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแผนดำเนินงานของสภาภิบาลก่อน เมื่ออนุมัติ  
ผ่านแผนดำเนินงานแล้ว จึงจะปฏิบัติตามแผนนั้นได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงแผน  
ดำเนินงาน ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน \* แต่ตามร่าง  
พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. .... ไม่ได้ระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเช่นนี้  
คงมอบอำนาจให้คณะกรรมการสภาภิบาลที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นผู้  
รับผิดชอบวางนโยบายดำเนินการบริหารงาน เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนตาม  
กรอบของกฎหมาย ซึ่งมีนายอำเภอเป็นที่ปรึกษาและควบคุมดูแล

สรุปได้ว่าแนวความคิดใหม่ ๆ ของรัฐบาลได้พยายามคิดที่จะปรับปรุงรูป  
แผนการจําคองการเสียใหม่ เพื่อสนองตอบตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง  
ให้มากที่สุด โดยพยายามลดอำนาจการควบคุมจากส่วนกลางให้น้อยลง เพื่อ  
ความสะดวกในการดำเนินการบริหาร ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงคอยให้คำ  
ปรึกษา และเป็นเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามที่สภาภิบาลร้องขอต่อผู้ว่าราชการ  
จังหวัด เพื่อให้งานของสภาภิบาลดำเนินการไปได้ตามนโยบายที่วางไว้ หากจะนำ  
หลักการปกครองท้องถิ่นซึ่งได้วางไว้ในบทที่ ๒ มาเปรียบ จะเห็นว่าสภาภิบาลตาม  
ร่างพระราชบัญญัติสภาภิบาล มีอำนาจอิสระพอสมควรในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

\* พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๒๓ - ๒๔ : ๑๒๖๔-

ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการปกครองตนเอง โดยการมีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการ, สุธาภิบาลเพื่อเข้าบริหารงาน สำหรับในด้านการคลังได้เพิ่มรายได้จากเดิมไว้เล็กน้อย คือเพิ่มการพาณิชย์ของสุธาภิบาลไว้ เดิมไม่ไ้ระบุไว้ ส่วนรายได้อื่น ๆ คงเหมือนกับพระราชบัญญัติสุธาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ แต่สุธาภิบาลตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้นำมาใช้ เพราะเกิดการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.๒๕๑๕ เสียก่อน ทำให้ร่างนี้ไ้หยุดชะงักไปแต่แนวความคิดในการที่จะเปลี่ยนแปลง เป็นสิ่งที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง เพราะถ้านำมาปฏิบัติแล้วอาจจะไ้ผลดีซึ้นกว่าเดิม เมื่อพิจารณาตามกฎหมายที่ระบุไว้

๔.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปสุธาภิบาล (องค์การบริหารส่วนจังหวัด)

การปกครองท้องถิ่นรูปสุธาภิบาล เป็นแนวความคิดในการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลชุด หม่อมราชวงศ์ เสนีย์ ปราโมช เช่นเดียวกับเทศบาลและสุธาภิบาล ดังไ้กล่าวมาแล้ว การปกครองรูปสุธาภิบาลนี้ไ้เปลี่ยนแปลงมาจากรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการปกครองตนเอง และไ้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน, สะดวกและรวดเร็วขึ้น เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๑๓ ซึ่งต่อไปนี้จะแยกพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างการปกครองท้องถิ่นรูปสุธาภิบาล ตามร่างพระราชบัญญัติสุธาภิบาล พ.ศ..... กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๘๘ ในส่วนที่สำคัญ ๆ คือ

#### ๔.๓.๑ ในด้านการจัดตั้ง

การปกครองท้องถิ่นรูปสุธาภิบาลตามร่างพระราชบัญญัติสุธาภิบาล พ.ศ..... ไ้กำหนดไว้ว่า "ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่แล้วในวันที่



พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติ<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า เขตพื้นที่ของหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรูปประชาธิปไตย ก็คือเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิม อันได้แก่เขตจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่ตั้งอยู่ ณ จังหวัดนั้นนั่นเอง

#### ๔.๓.๑ ในด้านการจัดองค์การ

การจัดองค์การของหน่วยราชการปกครองท้องถิ่นรูปประชาธิปไตย ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาประชาธิปไตย และคณะมนตรีประชาธิปไตย<sup>๒</sup> ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ยกเว้นประชาชนในเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล การจัดองค์การของประชาธิปไตยกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สภาประชาธิปไตยกับสภาจังหวัดได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน ต่างกันที่ฝ่ายบริหาร คือประชาธิปไตยมีคณะมนตรีประชาธิปไตยซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ต่อไปจะแยกพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของทั้ง ๒ รูป โดยสรุปคือ

##### (ก) ฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองท้องถิ่นรูปประชาธิปไตยได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาประชาธิปไตยประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน โดยถือเกณฑ์จำนวนสมาชิกต่อจำนวนประชากร ดังนี้ จำนวนประชากรไม่เกินสามแสนคน มี

<sup>๑</sup> "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย พ.ศ.....", (อัครสำเนา), ๒๕๑๘, มาตรา ๗.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕.

สมาชิกได้สามสิบคน, จำนวนประชากรตั้งแต่หกแสนคนขึ้นไป มีสมาชิกได้สามสิบ  
 หกคน \* โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ว่า ให้อำเภอหนึ่งอย่างน้อยให้มีการเลือกตั้ง  
 สมาชิกสภาประชาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งอำเภอใดจะมีการเลือกตั้งสมาชิกจำนวนเท่าใด  
 นั้น ให้เอาจำนวนสมาชิกสภาประชาภิบาลที่พึงจะมีได้ในจังหวัดนั้นหารจำนวนประชากร  
 ทั้งหมด ผลลัพธ์ที่ออกมาจะเป็นเกณฑ์การคำนวณโดยสมาชิกสภาประชาภิบาล หนึ่ง  
 คนต่อจำนวนประชากรที่ได้ผลลัพธ์ออกมา นำเกณฑ์การคำนวณไปใช้กับราษฎรใน  
 เขตอำเภอ หากมีเศษเหลือให้รวมกับทุกอำเภอคำนวณต่อไปว่า เหลือเป็นจำนวน  
 สมาชิกสภาประชาภิบาลเท่าใด แล้วพิจารณาแบ่งให้อำเภอที่มีเศษการคำนวณมากที่สุด  
 ก่อนตามลำดับให้มีสมาชิกเพิ่มได้อีก ๑ คน จนครบจำนวนสมาชิกสภาประชาภิบาล  
 ที่พึงมีได้ ๒ สมาชิกสภาประชาภิบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ๓  
 และต้องไม่ดำรงตำแหน่งในคณะมนตรีประชาภิบาลในขณะเดียวกัน ๔

สำหรับในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สมาชิกสภาจังหวัดได้ับเลือก  
 ตั้งจากประชาชน โดยถือเกณฑ์การกำหนดจำนวนสมาชิกแตกต่างกันก็คือ ราษฎรไม่  
 เกินสองแสนคน เลือกสมาชิกได้สิบแปดคน, ราษฎรเกินกว่าสองแสนคนแต่ไม่เกิน  
 ห้าแสนคน เลือกสมาชิกได้ยี่สิบสี่คน, ราษฎรเกินกว่าห้าแสนคน แต่ไม่เกินหนึ่ง  
 ล้านคน เลือกได้สามสิบคน และราษฎรเกินกว่าหนึ่งล้านคนขึ้นไป เลือกสมาชิก

\* เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๓.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๔.

๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๕.

๔ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๓.

สามสิบหกคน \* โดยให้อำเภอหนึ่งมีสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน ส่วนหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณจำนวนสมาชิกในอำเภอมิเช่นเดียวกับประชาธิปไตย สมาชิกสภาจังหวัดจะอยู่ในวาระจำนวนห้าปีนับแต่การเลือกตั้ง <sup>๒</sup> นับได้ว่ารูปการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติมีการจัดองค์กรคล้ายคลึงกัน โดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดียวกัน

### (๒) ฝ่ายบริหาร

สำหรับฝ่ายบริหารนั้น การปกครองรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปประชาธิปไตยแตกต่างกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะ <sup>๒</sup> ฐานะคือ ในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง และเป็นผู้นำในการบริหารของท้องถิ่น ส่วนประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารได้แก่ คณะมนตรีประชาภิบาล ประกอบไปด้วยนายกมนตรีประชาภิบาล และรองนายกมนตรีประชาภิบาล อีก ๒ นาย โดยได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน คณะมนตรีประชาภิบาลต้องสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นคณะ โดยกำหนดตัวนายกมนตรีและรองไว้แน่นอน ประชาชนจะต้องเลือกเป็นคณะเช่นกัน <sup>๓</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ให้การบริหารงานเป็นไปตามนโยบายเช่นเดียวกัน คณะมนตรีประชาภิบาลนี้ ต้อง

---

\* "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐", มาตรา ๓.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๕", มาตรา ๔.

<sup>๓</sup> "ร่างพระราชบัญญัติประชาภิบาล พ.ศ. ....", มาตรา ๕๕ - ๕๖.

ไม่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาประชาธิปไตยในขณะเดียวกัน<sup>๑</sup> อยู่ในตำแหน่งคราว  
ละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง<sup>๒</sup> ในการบริหารงานนายกรัฐมนตรีประชาธิปไตยเป็น  
หัวหน้าฝ่ายบริหาร ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของประชาธิปไตยตาม  
กฎหมาย โดยมีรองนายกรัฐมนตรีประชาธิปไตยเป็นผู้ช่วย<sup>๓</sup> และมีปลัดประชาธิปไตย  
เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลงานประจำของประชาธิปไตยให้เป็นไปตามนโยบายของ  
ประชาธิปไตย<sup>๔</sup> ซึ่งมีพนักงานประชาธิปไตยโดยจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ  
เพื่อให้การบริการแก่ประชาชน

จากแนวความคิดของรูปการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชน  
เลือกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทางตรงทำให้มองเห็นภาพพจน์ของรัฐบาล  
ที่พยายามจะดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น และพยายาม  
ให้ข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นที่ปรึกษามากกว่าที่จะเป็นผู้วางนโยบาย  
ในการบริหารงาน

#### ๔.๓.๓ ในค่านำหน้า

อำนาจหน้าที่ที่อาจจะกระทำกิจการในเขตท้องที่ นอกเขตเทศบาลและ  
สุขาภิบาลทั้งรูปประชาธิปไตย และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ระบุไว้คล้ายคลึง  
กัน ส่วนใหญ่จะเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตได้ประโยชน์ รูป  
ประชาธิปไตยได้กำหนดหน้าที่เพิ่มเติมอีกบ้างเล็กน้อย เป็นต้นว่า การอนุรักษ์สิ่ง

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๘.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๐.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๔.

แวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ, การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา, จัดให้มีสวนสาธารณะในที่ชุมชน, จัดให้มีเครื่องมือดับเพลิง<sup>๑</sup> ซึ่งกิจการต่าง ๆ เหล่านี้ รัฐบาลเห็นว่าประชาชนควรจะได้ดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของส่วนรวม

สำหรับอำนาจหน้าที่ที่อาจจะกระทำนอกเขต ประชาชนสามารถกระทำได้ โดยได้รับความยินยอมจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากได้รับความยินยอมจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้ว จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ทำให้สามารถพิจารณาได้ว่าประชาชนสามารถดำเนินการใด ๆ ร่วมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รวดเร็วกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่อาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นในการก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด ประชาชนและองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้อย่างเดียวกันคือต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค, ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้น ในกรณีที่มีหลายประชาชนหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย<sup>๒</sup>

#### ๔.๓.๔ ในค่านการควบคุม

การควบคุมดังจะกล่าวต่อไปนี้ เป็นการควบคุมของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่วนหนึ่ง กับการควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอีกส่วนหนึ่ง

<sup>๑</sup> "ร่างพระราชบัญญัติประชาชน พ.ศ. ....", มาตรา ๕๕ และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในบทที่ ๓.

<sup>๒</sup> "ร่างพระราชบัญญัติประชาชน พ.ศ. ....", มาตรา ๖๐ - ๖๑ และมาตรา ๓ แห่ง "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑".

(ก) การควบคุมของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รูปการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ส่วนกลางได้เข้าควบคุมหลายด้าน เช่น กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง, การบัญชี, การเงิน หรือกิจการอื่น ๆ ของประชาธิปไตย อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง<sup>๑</sup> รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภาประชาธิปไตย<sup>๒</sup> และสั่งให้คณะมนตรีประชาธิปไตยออกจากตำแหน่ง<sup>๓</sup> ได้ หากเห็นว่าจะ เป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมเสียต่อสวัสดิภาพของประชาชน และเป็นภัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ดำเนินการตามหน้าที่ที่พึงกระทำ สำหรับส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของส่วนกลางมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ ตลอดจนสามารถควบคุมดูแลประชาธิปไตยให้ดำเนินการไปด้วยความถูกต้อง และยังสามารถสั่งระงับการปฏิบัติของคณะมนตรีประชาธิปไตย เมื่อเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องฝ่าฝืนกฎระเบียบและได้คัดค้านแล้ว แต่ประชาธิปไตยก็ยังคงดำเนินการอยู่ นอกจากนั้นยังเสนอคำแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาหรือให้คณะมนตรีประชาธิปไตยออกจากตำแหน่งได้อีกด้วย สำหรับรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะถูกควบคุมโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่ารูปประชาธิปไตย เพราะผู้นำฝ่ายบริหารก็คือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดแนวทางในการบริหารงาน เจ้าหน้าที่ที่มาร่วมดำเนินการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในท้องถิ่นได้น้อยมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถจะยุบสภาจังหวัดให้ราษฎรเลือกตั้งกันใหม่ก็ได้

<sup>๑</sup> "ร่างพระราชบัญญัติประชาธิปไตย พ.ศ. ....", มาตรา ๗๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘๘.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘๗.

(ข) การควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

การปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติต่างได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ทำให้เกิดความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชน ผลที่ตามมา ก็คือการคุ้ยอำนาจซึ่งกันและกัน ในกรณีที่สภาประชาธิปไตยปฏิบัติหน้าที่ในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ประชาธิปไตย คณะมนตรีประชาธิปไตยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาประชาธิปไตย เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาประชาธิปไตยขึ้นใหม่ได้<sup>๑</sup> และทำนองเดียวกัน หากคณะมนตรีประชาธิปไตย หรือคนใดคนหนึ่งในคณะปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่เป็นที่เสียหายแก่ประชาชน หรือแก่ประชาธิปไตย หรือแก่ราชการ สมาชิกสภาประชาธิปไตยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกของสภาประชาธิปไตย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเสนอแนะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาสั่งการให้คณะมนตรีประชาธิปไตยคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้<sup>๒</sup> นอกจากนั้นสภาประชาธิปไตยจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอขัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะมนตรีประชาธิปไตยแถลงข้อเท็จจริง ในการบริหารกิจการของประชาธิปไตย แต่จะลงมติในปัญหาที่อภิปรายนั้นมิได้ และคณะมนตรีประชาธิปไตยมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไป เมื่อเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของประชาธิปไตยก็ได้ สำหรับรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๗.

แตกต่างกันออกไปในเรื่องการควบคุมระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมได้ก็แค่เพียงให้ฝ่ายบริหารชี้แจงปัญหาการบริหารเท่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าสามารถรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาจังหวัดได้ เป็นต้น

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปประชาธิปไตยเป็นแนวความคิดของรัฐบาลซึ่งได้พยายามจะปรับปรุงการจัดองค์กรการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น สามารถเลือกผู้แทนฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ การวางนโยบายเพื่อบริหารงานจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคกลายมาเป็นที่ปรึกษาคอยควบคุมแนะนำการดำเนินงานมิให้ขัดกับกฎหมาย และก่อให้เกิดความไม่สงบแก่ชุมชน และหากว่าท้องถิ่นต้องการความช่วยเหลือในค่านับผู้ดำเนินงานอาจร้องขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดส่งข้าราชการ เข้ามาร่วมดำเนินการได้ตามความจำเป็น ซึ่งถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้าราชการประจำเป็นผู้วางนโยบายในการบริหารและเข้าดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ แต่ที่น่าเสียดายที่รูปการปกครองแบบประชาธิปไตยยังมีต้นจะออกเป็นกฎหมาย ก็เกิดการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕ เสียก่อน มิฉะนั้นแล้วการปกครองท้องถิ่นไทยคงจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

#### ๔.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานคร

การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานครนี้ ได้กำเนิดขึ้นจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนของกรุงเทพมหานครได้มีส่วนเข้ามารับผิดชอบในการบริหารงานกรุงเทพมหานครโดยตรง ตลอดจนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อบริการแก่



ประชาชนของกรุงเทพมหานครให้ได้ดียิ่งขึ้น และเพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนของท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศต่อไป \* ซึ่งจากวัตถุประสงค์อันนี้เอง ทำให้กรุงเทพมหานครได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองที่พิเศษแตกต่างไปจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งคณะผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำให้ประชาชนมีความสนใจที่จะเข้าร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

นับตั้งแต่ได้เริ่มมีการประกาศใช้รูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ กรุงเทพมหานครขึ้น ตั้งแต่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ เป็นต้นมา จนกระทั่งปัจจุบัน การปกครองกรุงเทพมหานครไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขัดกันตลอดเวลา บางครั้งฝ่ายบริหารควยกันเองก็ขัดกัน ซึ่งเป็นเหตุสืบเนื่องมาจากผู้แทนของประชาชนที่เข้ามาบริหารงานกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีน้ำใจและทุ่มเทจิตใจในการทำงานอย่างเพียงพอ มักเห็นประโยชน์ในกลุ่มของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน ทำให้การดำเนินงานล้มเหลว ไม่ให้การบริการประชาชนอย่างทั่วถึง ดังนั้น รัฐบาลจึงได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างในการจัดองค์กรเสียใหม่ ซึ่งแนวความคิดในการปรับปรุงนี้ได้กำหนดโครงสร้างต่างไปจากเดิม ตามแนวความคิดของกรุงเทพมหานคร และนายนิพนธ์ บุญญภัทรโร ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง จึงจะกล่าวโดยสรุปต่อไป

---

\* "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘", :  
เหตุผลประกอบท้ายพระราชบัญญัติ.

### ๔.๔.๑ ในก้านการจัดตั้ง

ขอบเขตของการปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานครนี้ เป็นการรวม บริเวณพื้นที่เขตจังหวัด ๒ จังหวัด คือ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้าด้วยกัน โดยผู้ริเริ่มได้แก่ คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ จอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่ง ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เข้า เป็นเขตเดียวกัน เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ต่อมาได้มีประกาศคณะ ปฏิวัติอีกฉบับหนึ่ง คือ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ปรับปรุงระเบียบ บริหารราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เพื่อให้มีลักษณะพิเศษเหมาะสมกับ เป็นที่ตั้งเมืองหลวงของประเทศ และให้ใช้ชื่อใหม่ว่า "กรุงเทพมหานคร" ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ มหานครใหม่ โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นั้นเสีย และยังคงใช้ชื่อ กรุงเทพ มหานคร มาจนกระทั่งปัจจุบัน

หลังจากที่ได้จัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นไม่นานนัก ได้มีผู้เสนอแนวความคิดเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ในรูปร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูป พิเศษนี้หลายร่างพระราชบัญญัติด้วยกัน เป็นต้นว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร, ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุง ธนบุรี, ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่บางส่วนของกรุงเทพมหานครไปเป็น ของกรุงธนบุรี, ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดธนบุรี<sup>๑</sup> โดยมีวัตถุประสงค์จะให้

<sup>๑</sup> สำนักเลขาธิการรัฐสภา, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, สามีญสมัยที่สอง ครั้งที่ ๑๔ ในวันศุกร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๘.

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครดีขึ้นกว่าเดิม และต้องการให้แยกชนบุรีออกเป็นอีกเขตการปกครองท้องถิ่นหนึ่งต่างหากจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งให้เหตุผลประกอบโดยสรุปว่า เขตกรุงเทพมหานครกว้างใหญ่เกินกว่าจะให้การบริหารแก่ประชาชนโดยทั่วถึง และอีกประการหนึ่งกรุงธนบุรีเคยเป็นราชธานีเก่าควรจะรักษาฐานะอันสูงเกินทางประวัติศาสตร์เอาไว้ อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอีกหลายประการ เป็นเหตุให้รัฐบาลชุด หม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช ต้องระงับไว้โดยให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ไปก่อน จนกว่าจะพิจารณาหาข้อบกพร่องเพื่อปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพดีขึ้นต่อไป

#### ๔.๒.๒ ในคํานการจ้คองค้กร

กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มีฐานะเป็นทบวงการเมือง แบ่งพื้นที่เป็นเขตและแขวงตามลำดับ โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ นายเป็นผู้ช่วย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ต่างได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ตามกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องสมัครเป็นคณะ ประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ นาย ซึ่งประชาชนจะต้องเลือกเป็นคณะด้วย ในคํานการบริหารงานกำหนดให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน และควบคุมข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ให้ปฏิบัติงานไปตามนโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วางไว้

สำหรับแนวความคิดใหม่ที่ได้พิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นจากเดิม แนวความคิดที่น่าสนใจและน่าศึกษาได้แก่แนวความคิดของกรุงเทพมหานคร และแนวความคิดของนายนิพนธ์ บุญญภัทโร ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการปกครอง ซึ่งจะแยกพิจารณาโดยสรุปดังนี้

(ก) แนวความคิดของกรุงเทพมหานคร<sup>๑</sup> ตามแนวความคิดของกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีฐานะเทียบเท่ารัฐมนตรีและมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่อาจกำหนดบทบาทเฉพาะกาลให้มาจากการแต่งตั้งซึ่งอาจจะกำหนดไว้ก็ไม่ได้ตามแต่จะเห็นสมควร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้มีเพียง ๒ คน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นอย่างผู้บริหารกรุงเทพมหานครยุคก่อน ๆ และให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สามารถถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้และเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งไปด้วย สำหรับสภากรุงเทพมหานครให้เลือกตั้งจากประชาชนเช่นเดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน รวมทั้งควบคุมข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครด้วย เพื่อบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้วางไว้ ในด้านการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้กำหนดหน่วยงานระดับภาคขึ้น โดยรวมเขตหลาย ๆ เขต ให้ขึ้นกับภาค โดยมีผู้อำนวยการภาคเป็นผู้รับคำสั่งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร และพิจารณาฐานะสำนักซึ่งมีอยู่ ๑๒ สำนัก ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อสะดวกในการพิจารณาสั่งการได้ โดยไม่ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้วินิจฉัย นอกจากนั้นยังให้ขยายแขวงเพิ่มขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยบริการประชาชนเป็นพิเศษ โดยให้ประชาชนไปติดต่อได้ที่แขวง เป็นการแบ่งเบาภาระของเขตอีกด้วย (โปรดพิจารณาแผนภูมิการจัดองค์กรในภาคผนวก)

<sup>๑</sup> กองวิชาการ กรมการปกครอง, "เอกสารสรุปผลการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และระบบบริหารเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร", ฝ่ายเลขานุการ ฯ, หน้า ๑ - ๕.

(ข) แนวความคิดของ นายนิพนธ์ บุญญภัทรโร <sup>๑</sup>ตาม  
แนวความคิดของ นายนิพนธ์ บุญญภัทรโร ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการ  
การกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารงานและฝ่ายนิติบัญญัติ  
ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกครึ่งหนึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการ  
การกระทรวงมหาดไทย อีกครึ่งหนึ่งประกอบด้วยประธานสภาของเขตต่าง ๆ มี  
หน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับงบประมาณ และการออกกฎหมายของมหานคร  
ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานให้ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ควบคุมดูแล  
ข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบาย  
ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครระบุให้เป็นข้าราชการ  
พลเรือนสามัญสังกัดกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย และกำหนดให้ควรมีรองปลัดกรุงเทพมหานคร ๒ นาย เพื่อช่วยใน  
การบริหารกิจการพิเศษ และบริหารกิจการท้องถิ่น ในด้านการจัดระเบียบบริหาร  
ราชการกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้แบ่งการบริหารงานเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่าย  
กิจการพิเศษ โดยมีรองปลัดฝ่ายกิจการพิเศษเป็นผู้ควบคุมดูแลงานต่าง ๆ เป็นต้น  
ว่า การป้องกันน้ำท่วม, การจราจร, การศึกษา, การดับเพลิง, การบูรณะถนน,  
การเก็บขยะมูลฝอย, การอนามัย อีกฝ่ายหนึ่งก็คือ ฝ่ายกิจการท้องถิ่น โดยมี  
รองปลัดฝ่ายกิจการท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแล ได้แก่เขตต่าง ๆ แต่ละเขต กำหนด  
ให้มีสภาเขตซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนภายในเขตนั้น มีหน้าที่ควบคุมหัวหน้าเขต  
เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการออกกฎหมาย ประธานของสภาเขตแต่ละ  
เขตตามที่กำหนดไว้จะต้อง เป็นสมาชิกกรุงเทพมหานครอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย สำหรับ

หัวหน้าเขตเป็นข้าราชการประจำแต่งตั้งโดยปลัดกรุงเทพมหานคร ด้วยความเห็นชอบจากสภาเขต มีหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ภายในเขตของตน นอกจากกิจการพิเศษเท่านั้น (โปรดดูแผนภูมิการจัดองค์กรในภาคผนวก)

จากแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร และนายนิพนธ์ บุญญภัทโร ได้เสนอเข้าที่ประชุม คณะอนุกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระบบการบริหารเกี่ยวกับการบริหารราชการ โดยมี นายดำรง สุนทรศารทูล เป็นประธาน คณะอนุกรรมการซึ่งสรุปผลการพิจารณาในชั้นที่ประชุมอนุกรรมการดังนี้คือ

(๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็ได้

(๒) ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร จะต้องได้มาตรฐานเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการโอนสับเปลี่ยนระหว่างข้าราชการกรุงเทพมหานครกับข้าราชการทั่วไป

(๓) มีสภา ๒ ระดับ ตามข้อเสนอของนายนิพนธ์ บุญญภัทโร

(๔) สภาเขตมีฐานะเป็นที่ปรึกษาหรือสภาที่ปรึกษา ไม่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งก็ได้

(๕) สภากรุงเทพมหานครให้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และให้มีอำนาจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(๖) การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ให้ควบคุมได้เฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร และควบคุมเฉพาะเรื่องซึ่งระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่ให้กรุงเทพมหานคร มีความเป็นอิสระ

สำหรับการมีหน่วยงานระดับภาคนั้น อนุกรรมการส่วนใหญ่มีความเห็นว่าไม่สมควรจะมี เพราะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหาร อีกประการหนึ่งการให้มี

หน่วยงานระดับภาคคั่นกลางระหว่างสำนักงานต่าง ๆ กับเขต จะทำให้สายงาน (Line of Authority) ยาวเกินไป และเป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายที่จะให้การบริการประชาชนมีความสะดวกรวดเร็ว<sup>๑</sup>

จากผลการประชุมดังกล่าวมีข้อที่ยังไม่สามารถตกลงกันได้คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเรื่องหน่วยงานระดับภาคควรมีหรือไม่ คณะอนุกรรมการจึงได้นำปัญหานี้มาเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการบริหารการปกครองแห่งชาติ เพื่อพิจารณาซึ่งสรุปผลการพิจารณาได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยหลักการให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ให้มีบทเฉพาะกาลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลอยู่ช่วงเวลาหนึ่งก่อน เมื่อกรุงเทพมหานครมีความแข็งแกร่งพอแล้ว หรือเมื่อการบริหารงานเข้ารูปเข้ารอยแล้ว จึงให้ใช้บทบัญญัติของกฎหมายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ส่วนเรื่องหน่วยงานระดับภาคที่ประชุมมีมติไม่ให้มีหน่วยงานระดับภาค โดยให้เหตุผลว่า การมีหน่วยงานระดับภาคคั่นกลางระหว่างสำนักงานกับเขต ทำให้สายงานของกรุงเทพมหานครยาวเกินไป การควบคุมงานขาดประสิทธิภาพ นอกจากนั้นเขตพื้นที่มหานครไม่กว้างขวางพอที่จะให้มีหน่วยงานระดับภาค<sup>๒</sup>

สรุปได้ว่า รัฐบาลพยายามหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครใหม่ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙ - ๑๐.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน : ๑๕.



ศูนย์รวมการพาณิชย์และคมนาคม การบริหารงานของกรุงเทพมหานครจะต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สามารถให้การบริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ การปกครองของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมา ยังไม่สามารถจะดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่วางไว้ได้ เกิดขัดกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งคอยที่จะล้มซึ่งกันและกัน เพื่อผลประโยชน์บางอย่าง บางครั้งเกิดขัดกันระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกันเอง เนื่องจากการดำเนินงานก้าวๆ กันไม่มีมาตรการรัดกุมเพียงพอ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง จากนั้นได้แต่งตั้งข้าราชการและบุรุษคณฤชิตเข้าดำรงตำแหน่งทางฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติแทน และได้ดำเนินการบริหารเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน

จากมูลเหตุดังกล่าว ทำให้รัฐบาลพยายามจะปรับปรุงโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมีแนวความคิดให้สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยหลักการมาจากการเลือกตั้ง แต่ในขั้นแรกให้ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลไปก่อน ทราบจนกระทั่งกรุงเทพมหานครมีความเข้มแข็งและมีความสามารถในการดำเนินการบริหารด้วยตนเองได้ แล้วจึงให้มีการเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้มีสภาเขต ซึ่งจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งก็ได้ มีฐานะเป็นที่ปรึกษาในคานอำนาจหน้าที่คงมีเหมือนพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่จะมีการปรับปรุงบ้างก็เพื่อให้บริการประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ในด้านการควบคุมให้กระทรวงมหาดไทยควบคุมเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร และควบคุมเฉพาะเรื่องที่ระบุไว้ในกฎหมายเท่านั้น อำนาจส่วนใหญ่ให้กรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

แนวความคิดของรัฐบาลนี้กำลังอยู่ในขั้นพิจารณาปรับปรุง และกำหนดเป็นร่างกฎหมายอยู่ จึงยังมีได้นำมาใช้ แต่จากหลักการที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า



พยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และในเวลาเดียวกันก็เน้นทางด้านการมีประสิทธิภาพในการทำงานไปด้วย

#### ๔.๕ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา

แนวความคิดใหม่ของการปกครองในสมัยรัฐบาล ชุค นายชานินทร์ ภัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๔ กำเนิดจากการที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาสภาพทั่ว ๆ ไป และปัญหาของท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน บางแห่งก็มีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงกลไกการบริหารงานให้สอดคล้องกับความเจริญอย่างเห็นได้ชัดก็คือ ท้องที่พัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ

ท้องที่พัทยาเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศนิยมมาพักผ่อนกันมาก ทำให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เป็นบ่อเกิดของปัญหาที่ติดตามมาหลายประการ ที่สำคัญประการแรกได้แก่ปัญหาค่านความปลอดภัยแก่ราษฎรในท้องถิ่นและนักท่องเที่ยว ประการที่สองได้แก่ ปัญหาค่านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหาน้ำเสียจากโรงงาน โรงแรม และภัตตาคาร รวมทั้งความสกปรกของชายหาด และประการที่สามก็คือปัญหาการบริการและสวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้นว่า อาหาร ของที่ระลึก รถหรือเรือเช่า มีคุณภาพต่ำ และเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรีบดำเนินการแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการดึงดูดนักท่องเที่ยว อันจะเป็นผลประการหนึ่งที่ทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติอย่างมาก กระทรวงมหาดไทยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งชื่อ "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา" โดยมีรองอธิบดีกรมการปกครอง (นายเอนก สิทธิประศาสน์) เป็นประธาน และมีผู้แทนจากสำนักผังเมือง,

ผู้แทนจากองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว, ปลัดจังหวัดชลบุรี, นายอำเภอบางละมุง และกรรมการสุขาภิบาลนาเกลือ ที่มาจากการเลือกตั้งร่วมเป็นกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ได้ประชุมกันโดยกำหนดเป้าหมายที่สำคัญ ๓ ประการ ๒ คือ

(๑) ให้มีผู้บริหารที่เป็นนักบริหารอาชีพ โดยนำระบบที่เรียกว่า "City Manager" มาปรับปรุงใช้ เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มที่ เป็นการลดบทบาททางการเมืองระดับท้องถิ่นลง

(๒) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง โดยจะเน้นในเรื่องเรื่องบทบาทในการที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว เช่น อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอนุรักษ์ธรรมชาติและสภาพแวดล้อม การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และสิ่งก่อสร้างอื่น รวมทั้งการควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสุขอนามัยของสถานบริการ

(๓) ให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะจะเพิ่มรายได้จากการบริการ ซึ่งมีค่าตอบแทนรายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในท้องถิ่น และภาษีอากรอีกบางประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกตามนัยข้อ ๒ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

๑ กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท. ๐๓๑๑/๘๖๘, เรื่องการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๘, (อัครสำเนา), ๒๕๑๘.

๒ กรมการปกครอง, หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท. ๐๓๑๑/๘๗๓๖๘, เรื่องการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘, (อัครสำเนา), ๒๕๑๘.

ฉะนั้น การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายทั้งสามประการดังกล่าว จึงไม่สามารถจะนำรูปแบบเทศบาลมาใช้ได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นรูปการปกครองแบบพิเศษขึ้น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. .... ขึ้น นำเรียนคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับรองหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณากำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้แปรญัตติเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาคำเนินการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. .... ตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้แปรญัตติแล้ว พอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### ๔.๕.๑ ในก้านการจัดตั้ง

ตามมาตรา ๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. .... ได้ระบุไว้ว่า "ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น....." โดยมีอาณาเขตซึ่งหากจะพิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติแล้วได้แก่บางส่วนของท้องที่ตำบลนาเกลือ, ตำบลหนองปรือ และตำบลห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

---

"สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, หนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ ๓๓๓/๒๕๒๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. .... ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๑", ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ, หน้า ๑.

### ๔.๕.๒ ในคํานการจัดองค์การการบริหาร

การบริหารเมืองพัทยาประกอบด้วยสภาเมืองพัทยา กับปลัดเมืองพัทยา \*

(๑) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท <sup>๒</sup>  
 ประเภทที่หนึ่งได้แก่ ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจำนวนเก้าคน ประเภทที่สองได้แก่ ผู้  
 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งแยกคน ในวันเลือกตั้งสมาชิกประเภท  
 ที่หนึ่ง โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กัน จำนวนสี่คน และผู้แทน  
 หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน ๔ คน <sup>๓</sup> อายุของสภาเมืองพัทยามี  
 กำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป <sup>๔</sup> ในการประชุมครั้งแรกภายหลัง  
 วันเลือกตั้งทั่วไป ให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา <sup>๕</sup>  
 ซึ่งนายกเมืองพัทยามีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ  
 ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมือง  
 พัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานพิธีต่าง ๆ <sup>๖</sup> โดยอยู่ใน  
 ตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่อาจได้รับเลือกใหม่ก็ได้ <sup>๗</sup>

\* เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๘.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๘

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๐.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๓๒.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๓๔.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๓๕.

สำหรับสภาเมืองพัทยามีอำนาจ ๔ ประการด้วยกันคือ ประการแรกวางนโยบาย และอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา ประการที่สอง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ ประการที่สามแต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการ วิสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภา หรือให้คำแนะนำ แก่สภาเมืองพัทยาหรือปลัดเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี และประการที่สี่ ควบคุมการ ปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัตินโยบายและแผน ๑

(๒) ปลัดเมืองพัทยา ในส่วนที่เป็นฝ่ายบริหาร ตาม ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. .... กำหนดให้เมืองพัทยามีปลัดเมืองพัทยาคคนหนึ่งได้รับแต่งตั้งจากนายกเมืองพัทยา โดยความเห็นชอบของ สภาเมืองพัทยา และอาจจะมีรองปลัดเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกินสองคน ซึ่งปลัด เมืองพัทยาคจะเป็นผู้แต่งตั้ง ๒ ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา จะต้อง มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่า ปริญาตรีหรือเทียบเท่า ๓ การเข้าดำรงตำแหน่งของปลัดเมืองพัทยาและรองปลัด เมืองพัทยา ต้องทำเป็นสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีอายุการจ้าง คราวละสี่ปี ซึ่งในการว่าจ้างนี้สำหรับปลัดเมืองพัทยาให้นายกเมืองพัทยาคเป็นคู่สัญญา

๑ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๔.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๔๔ - ๔๕.

๓ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๑.

ในนามของเมืองพัทยา และให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาในการจ้างรองปลัดเมืองพัทยาในนามของเมืองพัทยา<sup>๑</sup> จากการที่ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้แต่งตั้งและลงนามจ้างรองปลัดเมืองพัทยา เป็นผลให้รองปลัดเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อปลัดเมืองพัทยา หากปลัดเมืองพัทยาย้ายจากตำแหน่งเมื่อใด รองปลัดเมืองพัทยาต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนั้น และปลัดเมืองพัทยาย่อมจะเลิกสัญญาจ้างรองปลัดเมืองพัทยาก็ได้ตามเหตุผลที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง<sup>๒</sup>

ในคํานํ้าจําหนัดที่ของปลัดเมืองพัทยามีดังนี้คือ<sup>๓</sup> ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา , บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา, ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา, ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ ของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติเมืองพัทยา, รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยขอเสนอแนะ เพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา, รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาคอสภาเมืองพัทยา และปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้การบริการแก่ประชาชนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนแห่งนี้ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเมืองพัทยาคดลอกจนรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยาก็ด้วย

สำหรับการจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยาซึ่งปลัดเมืองพัทยารับผิดชอบได้แก่ สำนักปลัดเมืองพัทยา มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้บังคับบัญชากับฝ่าย

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๒.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๗ (๕)-(๖)

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๓.

หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการนั้น ให้พนักงานเมืองพิทยาคณหนึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ °

#### ๔.๕.๓ ในคํานอํานาจหน้าที่

เมืองพิทยามีอํานาจหน้าที่คํานําเนินการในเขตเมืองพิทยาในเรื่องต่อไปนี้ ๒ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย, การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ, การวางผังเมือง, การควบคุมการก่อสร้าง, การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม, การรักษาความสะอาดของถนนหนทางเดินและที่สาธารณะ, การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล, การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา, การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น ๆ , การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพิทยา

#### ๔.๕.๔ ในคํานการควบคุม

คํานการเงิน ปลัดเมืองพิทยาจะต้องทำรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลง ต่อสภาเมืองพิทยาในหนึ่งเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และต้องประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ศาลว่าการเมืองพิทยาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน นอกจากนั้นยังให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน

° เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๕ - ๖๑.

๒ เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๘.

จ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของเมืองพัทยา จากนั้นจะ  
ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยาเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา \* ต่อไป

ก. การบริหาร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติ  
ราชการของเมืองพัทยา และมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัด  
เมืองพัทยาไว้ก่อนได้ <sup>๒</sup> ส่วนในด้านการควบคุมสภาพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัด  
สามารถแนะนำให้รัฐมนตรียุบสภาเมืองพัทยาได้ <sup>๓</sup> นอกจากนี้บรรดาเรื่องในเมือง  
พัทยาคงเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทย ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอ  
ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเห็นเสนอรัฐมนตรี  
หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี <sup>๔</sup>

จากร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ....  
ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการจัดองค์กรการบริหาร จะเห็นได้ว่ามีข้อแตกต่างจาก  
รูปการปกครองท้องถิ่นทุกรูป โดยให้มีนักบริหารอาชีพเป็นผู้บริหารงาน มีสภา  
เมืองพัทยาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่มีบทบาทเช่นนายกเทศมนตรี หรือฝ่ายบริหารอื่น ๆ  
แต่กลับทำหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยาและทำหน้าที่เฉพาะงานพิธี หรือตัวแทนของ  
เมืองพัทยาเท่านั้น การที่กำหนดให้ท้องถิ่นเมืองพัทยามีรูปแบบเช่นนี้ เพื่อให้การ  
ทำงานมีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง และ  
ขณะเดียวกันยังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง อันเป็นการปู  
พื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

\* เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๗ - ๕๘.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๑๐๐ - ๑๐๑.

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๒๓.

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน มาตรา ๕๕.



หลังจากที่แนวความคิดในการจัดตั้งท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยาได้กระจายออกไป ได้มีผู้วิพากษ์วิจารณ์อย่างมากมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่สอง ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ซึ่งสภาเมืองพัทยาน่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมด ในส่วนที่เกี่ยวกับปลัดเมืองพัทยา ซึ่งตามรูปแบบเป็นนักบริหารอาชีพ โดยการพิจารณาจ้างจากสภาเมืองพัทยา แต่ในช่วงระยะ ๒ ปีแรก จะมีการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาจากส่วนกลาง เป็นการแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่ไว้วางใจให้สภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยานำเนินการได้เองตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยยังมีการควบคุมหลายด้าน เป็นต้นว่า เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนการควบคุมด้านการบริหารงานและการยุบสภาเมืองพัทยา

จากข้อคิดเห็นของกระทรวงมหาดไทย และข้อแย้งของนักคิดอื่น ๆ ซึ่งเขียนวิจารณ์ตามหนังสือ, วารสารต่าง ๆ เป็นสิ่งที่น่าจะศึกษาหารายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้รูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเมืองพัทยานี้ อันเป็นแนวทางในการจัดตั้งรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีความเจริญเติบโตรวดเร็ว เช่น พัทยา อย่างไรก็ตามขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. .... ขณะนี้อยู่ในชั้นพิจารณาดำเนินการและยังมิได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

จากที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้เห็นความสำคัญในการที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง เพราะสามารถรู้ซึ่งถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่ารัฐบาล ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลในกิจการบางอย่างที่

รัฐบาลไม่อาจจะจัดบริการให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และรวดเร็ว นอกจากนั้น  
 ยังเป็นการสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติอีกด้วย

การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลได้มอบให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ  
 ปกครองตนเองที่ผ่านมาแล้วในอดีต จนกระทั่งปัจจุบัน ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จ  
 สมดังเจตนารมณ์ของรัฐบาลได้ ซึ่งปรากฏว่าการปกครองท้องถิ่นต้องล้มลุกคลุกคลาน  
 มาตลอด ก็เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น ประชาชนขาดความสนใจใน  
 การมีส่วนร่วมทางการเมือง, ชาคนผู้มีความสามารถและความเสียสละในการบริหาร  
 งานท้องถิ่น อันเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องยื่นมือเข้าช่วยเหลือโดยจัดส่งข้าราชการเข้า  
 มาดำเนินการแทน ทำให้ขาดลักษณะของการปกครองท้องถิ่น, การบริหารงานระดับ  
 ท้องถิ่นขาดความคล่องตัว เนื่องจาก กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ส่วนกลาง  
 ได้ตราขึ้นมีขอบเขตจำกัด, ท้องถิ่นมีรายได้น้อยไม่สามารถจะเลี้ยงตัวเองได้ และ  
 ยังขาดการประสานงานกันระหว่างส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น สาเหตุ  
 ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่คอยฉุดมิให้การปกครองท้องถิ่นเจริญรุดหน้าสมดังความ  
 มุ่งหมายของรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ได้พยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยมุ่ง  
 เสริมสร้างให้ประชาชนได้เข้าใจ, สนใจ และเรียนรู้ถึงความสำคัญต่อการมีส่วนร่วม  
 ในการปกครองตนเองอย่างเต็มความสามารถ เป็นต้นว่า ประการแรก จัดให้มี  
 โครงการเผยแพร่และส่งเสริมประชาธิปไตย โดยการนำผู้ที่มีความรู้ความสามารถ  
 จะอบรมสั่งสอนถึงระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไปสู่ชนบททั่วประเทศ เป็น  
 การกระตุ้นให้ประชาชนสนใจ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองต่อไป ประการที่  
 สอง ปรับปรุงการปกครองระดับหมู่บ้านเสียใหม่ กำหนดให้หมู่บ้านที่มีการพัฒนา  
 และเป็นชุมชนใหญ่ จัดให้มีการปกครองตนเองโดยประชาชนจะเลือกตั้งกรรมการ  
 หมู่บ้านเพื่อบริหารงาน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างการปกครองตนเองในระดับเล็กที่สุด

ของประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการปกครองระดับชาติต่อไป ประการที่สาม โครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า ซึ่งรัฐบาลเล็งเห็นว่า ประชาชนในชนบทมีฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพทางสังคมต่ำ ภาวะธรรมชาติจะซ้ำเติมให้หนักลงไปอีก จึงพยายามจัดสรรงบประมาณทุ่มเทไปสู่ชนบท เพื่อให้เกิดการดำเนินงานขึ้น ผลที่คาดว่าจะได้รับก็คือ ประชาชนจะได้มีงานทำมีรายได้ทางเศรษฐกิจดีขึ้น และประการที่สี่ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานความช่วยเหลือทางด้านการเงินแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เสริมสร้างให้มีความเข้าใจและความร่วมมือในการทำงานให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ จากตัวอย่างทั้ง ๔ ประการดังกล่าว เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่รัฐบาลได้พยายามปลูกฝังการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

นอกจากการดำเนินการเกี่ยวกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในชนบทต่าง ๆ แล้ว รัฐบาลยังมีแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล, สุขาภิบาล, องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งมีแนวความคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ คือ เมืองพัทยาอีกด้วย แต่แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ถูกระงับไปเพราะระงับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ เสียก่อน ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาคำเนิการ ซึ่งจากแนวความคิดต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้พยายามหาแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง และให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่

จากแนวทางที่รัฐบาลได้พยายามปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นผลทำให้โครงสร้างต่าง ๆ ของรูปการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไป ประชาชนสามารถจะมีตัวแทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงเข้ามาบริหารงาน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งคามหลักการแห่งการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว เป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ยังต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนอีกด้วย ทำให้สามารถมองเห็นความแตกต่างไปจากรูปการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่วนใหญ่ประชาชนจะมีส่วนร่วมน้อยมาก เช่น สุขาภิบาล ประชาชนจะสามารถมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการสุขาภิบาลได้เพียง ๔ คน, รององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประชาชนจะมีตัวแทนได้แต่เพียงสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำส่วนภูมิภาค สำหรับรูปเทศบาล ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์กว่ารูปสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะประชาชนสามารถเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารงานในรูปสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล จะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยความยินยอมของสมาชิกสภาเทศบาล ให้เป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี เป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ ทำให้คณะเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลแทนที่จะรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนไม่ได้เป็นผู้เลือกคนโดยตรง

ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง จำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบการจัดองค์การที่สามารถจะรับความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองได้ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการปรับปรุงเพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษดังกล่าว จะเป็น

การถ่ายที่จะดำเนินการแก้ไขเพราะประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ มีฐานะทางเศรษฐกิจที่สูง ประกอบกับมีการศึกษาคดี ทำให้สามารถเข้าใจในรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ได้ง่าย ฉะนั้น ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในที่นี้ จึงไม่ขอกล่าวถึงการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษกรุงเทพมหานคร และรูปเมืองพัทยา แต่จะมุ่งศึกษาหาทางแก้ไขในรูปแบบเทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น

### สรุปท้ายบท

รูปการปกครองท้องถิ่น ๓ รูป คือ เทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารูปแบบการจกองค์การไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีการปรับปรุงเสียใหม่ กังจะพิจารณาโดยสรุปคือ

รูปเทศบาล เป็นการนำเอาระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มาใช้เลียนแบบการปกครองระดับชาติ โดยประชาชนจะเลือกฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาเทศบาล ส่วนฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยได้รับความยินยอมจากสมาชิกสภาเทศบาล วิธีนี้จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีระบบพรรคที่เข้มแข็ง ได้รับความนิยมจากประชาชน เพราะฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาเทศบาล ย่อมจะเป็นผู้บริหารงาน แต่ปรากฏว่าขณะนี้ระบบพรรคในระดับท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งพอ และส่วนใหญ่การเลือกผู้แทนของประชาชนนิยมเลือกตัวบุคคลกันมากกว่าเลือกนโยบายการบริหารงาน แม้ในบางแห่งจะมีการสมัครเป็นทีม ประชาชนก็ยังเจาะจงตัวผู้ที่ตนรักใคร่นับถือ เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากบุคคลหลายฝ่าย ยากต่อการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม การบริหารงานจึงเป็นอุปสรรคอย่าง

มาก ผลที่ตามมาก็คือ ผู้บริหารต้องสนใจกับสภาเทศบาลมากกว่าประชาชน เพราะหมายถึงการอยู่ในตำแหน่งได้ครบตามวาระหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล ฉะนั้น การนำระบบรัฐสภามาใช้ในระดับท้องถิ่นจึงไม่เหมาะสม และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทางแก้ไขควรนำเอาระบบประธานาธิบดี (Presidential System) มาทดลองปฏิบัติ โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งเหตุผลที่ใช้นับสนุนก็คือเป็นการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกเป็นสัดส่วน ทำให้เกิดมีผู้รับผิดชอบต่องานแต่ละชิ้น และทั้ง ๒ ฝ่าย ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะเป็นผู้เลือกคนขึ้นมา เป็นการแก้ปัญหาในระบบพรรค ในระดับท้องถิ่นได้วิธีหนึ่ง โดยฝ่ายบริหารไม่ต้องเป็นกังวลในการควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลมากนัก คำนี้แต่เพียงมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่เลือกคนเข้ามาเท่านั้น อีกวิธีหนึ่งอาจจะนำรูปแบบ ระบบผู้จัดการนคร (City Manager) มาใช้ ซึ่งเป็นที่แพร่หลายในหมู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เทศบาลที่จะนำระบบนี้มาปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อเป็นเทศบาลที่มีระดับทางเศรษฐกิจสูงพอที่จะสามารถจ้างผู้บริหารอาชีพมาดำเนินการบริหารงานได้ ในระบบผู้จัดการนครนี้ ประชาชนจะเลือกสมาชิกสภาเทศบาล จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และทำหน้าที่ในทางพิธีการต่าง ๆ เป็นตัวแทนของเทศบาลเท่านั้น ส่วนการบริหารงานจะตกอยู่แก่ผู้บริหารอาชีพ ซึ่งนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้จ้าง การนำเอาระบบนี้มาปฏิบัติก็เพื่อจะให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะผู้บริหารอาชีพนี้จะเป็นผู้มีความชำนาญงานด้านบริหาร, มีความรู้ดี และจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานแต่เพียงผู้เดียว หากสภาเทศบาลไม่พอใจในการบริหารอาจจะเลิกจ้างได้

รูปสุขาภิบาล ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยมาก คณะกรรมการสุขาภิบาลส่วนใหญ่มาจากข้าราชการส่วน



ภูมิภาคแทบทั้งสิ้น ฉะนั้นการดำเนินการบริหารงานจึงออกมาในรูป คณะกรรมการ  
 สภามณฑลที่เป็นข้าราชการ มีเสียงข้างมากในการพิจารณาตัดสินใจ ทางแก้ไข  
 ควบารระบบประธานาธิบดี ( Presidential System) มาปฏิบัติ กับสภามณฑล  
 ที่มีความเจริญสูง เพื่อให้ประชาชนได้เลือกตั้งตัวผู้บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของ  
 ตนเอง เพื่อเตรียมตัวยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลในโอกาสต่อไป สำหรับสภามณฑล  
 ที่มีความเจริญต่ำกว่า อาจใช้รูปแบบคณะกรรมการ ( Commission Form)  
 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการสภามณฑลเสียใหม่จากประชาชน  
 ทั้งสิ้น เพราะเหตุว่า เมื่อจะต้องการกระตุ้นให้ประชาชนสนใจในการปกครอง  
 ตนเอง ก็ควรปล่อยให้ประชาชนแสดงออกในการเลือกตั้ง และเข้ามาบริหารงาน  
 กันเอง ซึ่งจะเป็นการสอบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยของประชาชน  
 ในทางปฏิบัติ

รูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัดในปัจจุบันการจัดองค์การประกอบไปด้วย สภาจังหวัด ซึ่งมีสมาชิกได้รับเลือก  
 ตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น ยกเว้นเขตเทศบาล และสภามณฑล กับฝ่ายบริหาร  
 โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าตัวแทนของประชาชน  
 มีหน้าที่แค่เพียงคอยออกข้อบัญญัติจังหวัด, ทักท้วงการดำเนินการบริหารให้เป็นไปตาม  
 วัตถุประสงค์ แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการบริหาร เพราะอำนาจนั้นอยู่ในมือ  
 ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นทั้งตัวแทนส่วนกลางในส่วนภูมิภาคและเป็นหัวหน้าฝ่าย  
 บริหารด้วย ทางแก้ไขเพื่อจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นก็คือ ควร  
 เปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียทั้งรูป จัดแบ่งเขตพื้นที่เสียใหม่ เพื่อ  
 ให้การปกครองท้องถิ่นมีอาณาเขตเล็กลง โดยให้การบริการเฉพาะเขตท้องที่ที่ความ  
 เจริญสามารถไปถึงได้สะดวก เพราะปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขต  
 ครอบคลุมทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาลและสภามณฑล ซึ่งเป็นงานหนักมาก ส่วน  
 พื้นที่ที่ไม่เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้ดำเนินการบริหาร  
 โดยทุ่มเทการพัฒนาให้สูงขึ้น เมื่อเขตพื้นที่ได้มีการพัฒนาแล้วก็ให้ยกฐานะเข้ามาอยู่ใน

รูปการปกครองท้องถิ่น ทำเช่นนี้เรื่อยไปในที่สุดเขตพื้นที่ทั้งหมดจะ เป็นรูปการปกครอง  
ท้องถิ่นโดยส่วนภูมิภาคเป็นเพียงผู้กำกับดูแล ไม่ใช่ควบคุม เช่นปัจจุบัน

สำหรับรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด (หรืออาจเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น)  
ที่จะนำมาปฏิบัติคือ ในเขตตำบลใดมีหมู่บ้านในพื้นที่ที่มีความเจริญพอสมควร ให้นำ  
แบบอย่างหมู่บ้านอาสาพัฒนามาใช้ โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกคณะ  
กรรมการหมู่บ้านขึ้นคณะหนึ่งทำการบริหารในระบบคณะกรรมการ (Commission)  
ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเลือกประธานหมู่บ้านขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการ ประธาน  
คณะกรรมการหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่ในเขตตำบลนั้น ให้มารวมกันเป็นคณะกรรมการ  
ตำบล โดยให้เลือกประธานหนึ่งคนเป็นประธานคณะกรรมการตำบล ประธาน  
คณะกรรมการตำบลแต่ละตำบลในเขตอำเภอหนึ่ง ให้รวมกันเข้าเป็นคณะกรรมการ  
อำเภอ โดยมีประธานคณะกรรมการคนหนึ่ง ประธานคณะกรรมการอำเภอแต่ละ  
อำเภอรวมกันเข้าเป็น คณะกรรมการจังหวัด เหตุผลที่เสนอให้ปฏิบัติเช่นนี้เพราะว่า  
การเลือกสมาชิกสภาจังหวัดในปัจจุบัน ประชาชนเลือกตัวบุคคล เพราะความรักใคร่  
นับถือมากกว่าที่จะเลือกการทำงานหรือนโยบายในการบริหารงาน เนื่องจากประชาชน  
ยังขาดการศึกษาอยู่มาก เป็นเหตุใหญ่ที่ใคร่เลือกตั้งเข้ามาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร  
ต่างเข้ามาออบอวยผลประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนอย่างมากมาย มิได้เห็นแก่  
ประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง การที่ให้ประชาชนเลือกตั้งทางอ้อมตามแบบที่เสนอ  
โดยให้เลือกตั้งตั้งแต่ระดับหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยเล็กที่สุด ประชาชนจะสามารถเลือก  
ตัวแทนของตนได้มีประสิทธิภาพมากกว่า และเป็นการสอนการปกครองตามแบบ  
ประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานในทางปฏิบัติอีกด้วย สำหรับเขตพื้นที่ที่อยู่นอกเหนือการ  
ปกครองท้องถิ่นรูปนี้ (ยกเว้นเทศบาล และสุขาภิบาล) ให้ส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด,  
อำเภอ และตำบล พยายามพัฒนาหมู่บ้านอื่น ๆ ให้มีความเจริญเพื่อยกฐานะเป็นหมู่บ้าน  
ในเขตการปกครองท้องถิ่น หากทำให้หมู่บ้านทุกหมู่บ้านมีความเจริญขึ้นมาได้มากแล้ว  
การปกครองท้องถิ่นก็จะคลุมเขตจังหวัดดังเช่นในปัจจุบัน และกาลให้การบริการจะ



ทั่วถึงกว่าในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะเปลี่ยนโครงสร้างการจ้  
องค์กรใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นในการปกครองตนเอง แต่รัฐบาล  
ก็จะยังคงคอยกำกับดูแลให้ดำเนินอย่างใกล้ชิดในระยะแรก ๆ และให้ความช่วยเหลือ  
ทางด้านวิชาการ และการพัฒนาในบางส่วนซึ่งเป็นส่วนรวม เพื่อช่วยประคับประคอง  
ให้การปกครองท้องถิ่นไปสู่จุดหมายที่รัฐบาลปรารถนาคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ  
ปกครองตนเอง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการดำเนินกิจการบางอย่าง และ  
เป็นการสอนให้ประชาชนเรียนรู้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันเป็นการปกครอง  
ระดับชาติ ซึ่งรายละเอียดในด้านการจัดโครงสร้าง ตลอดจนอุปสรรค ของเขต  
จำกัดต่าง ๆ ที่จะทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่บรรลุเป้าหมาย จะได้กล่าววิเคราะห์  
โดยละเอียดในบทที่ ๒ ซึ่งในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ตามข้อมูลในวิธีการวิจัยแบบ  
Focused Interview เพื่อเสนอแนวความคิด สำหรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่น  
ปี ๒๕๒๑ ที่เหมาะสมในระดับเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และในบทที่ ๒ นี้ จะเป็นการพิสูจน์สมมติฐานตามวิธีการวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้.