



บทที่ ๑

### การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชน ( Popular Participation) ในการปกครองท้องถิ่น เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในบรรดาหลักเกณฑ์ ๓ ประการของการปกครองท้องถิ่น คือ

- ๑. มีงบประมาณและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง (Budget and Personnel)
- ๒. มีอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และสามารถใช้จ่ายสิทธิของตนเองภายใต้การควบคุมของรัฐ และ
- ๓. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ( Popular Participation )

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่จำเป็นที่ขาดเสียมิได้ และถ้านักวิชาการบางคนเห็นว่าไม่อาจนับได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ( Local government) แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพูดถึงคำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ก็เป็นคำพูดที่กว้างขวางไม่อาจเข้าใจได้ทันทีว่า มีส่วนร่วมในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร ฉะนั้นเพื่อประโยชน์ในการศึกษาทำความเข้าใจวิทยานิพนธ์นี้ในตอนต่อไป จึงใคร่จะจำกัดความหมายและขอบเขตของคำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น" ในเบื้องต้นเสียก่อน

#### ความหมายและขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ในที่นี้มีความหมายตรงกับภาษาอังกฤษคือ Popular Participation ซึ่งศัพท์คำนี้ นักรัฐศาสตร์หรือผู้ที่สนใจศึกษาในแขนงวิชารัฐศาสตร์มีความเข้าใจกันเคยอยู่มากทีเดียว การไขศัพท์คำนี้ในทางปฏิบัติก็จะมีนักทฤษฎีหรือผู้รู้ต่างได้ให้ความหมายขอบเขตของคำแตกต่างกันไปทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจ และความมุ่งหมาย

๑ อรรถ วิสูตรโอบาภิบาล, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น", คู่มือปฏิบัติราชการ อรรถฯ จุฬเพชรวรรณ, ประวัติ จงธิปัญญา และประวิทย์ ปกิมมะ รวบรวม (พระนคร: วันชาติการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๓๕๐.

หรือเจตนาของบุคคลเหล่านั้นเป็นประการสำคัญ แต่เนื่องจากศัพท์คำนี้เป็นแกนหัวใจสำคัญของการศึกษาวิจัย ดังนั้นจึงขอจำกัดขอบเขตความหมายให้แน่นอนลงไป ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแนวความคิดเห็นของบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางนี้ที่ให้ความเห็นไว้ บุคคลเหล่านั้นได้แก่ Gabriel

A. Almond, James S. Coleman และ Arthur W. Bromage ซึ่งมีแนวหลายอย่างเหมาะสมที่จะนำมาใช้สำหรับกรณีการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในระบบสุขาภิบาลตามวิธยานิพนธ์ คังนั้น จึงขอเสนอแนวความคิดเห็นของบุคคลดังกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ คังนี้คือ

๑. ตามความเห็นของ Bromage ได้จำแนกลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองไว้ ๓ อย่างใหญ่ ๆ ควบกัน คือ<sup>๒</sup>

๑.๑ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ( Voting )

๑.๒ การใช้วิธีบีบบังคับหรือชักจูงอย่างไม่เป็นทางการ ( Informal method of Pressure and Persuasion )

๑.๓ การดำเนินการอย่างเป็นทางการ ( Formal Actions )

วิธีการในประการแรกที่มีนิยมใช้กันน้อยอย่างแพร่หลายที่สุด คือ ให้สิทธิแก่ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเขาไปปฏิบัติหน้าที่ เพราะการที่จะให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองควบคุมตนเองทุกคน ทุกเรื่อง ย่อมเป็นไปได้ยาก นอกจากชุมชนเล็ก ๆ คังเช่นการประชุมราวเมือง ( Town meeting ) ในนิวอิงแลนด์เท่านั้น เกออย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งดังกล่าวจะคงกระทำโดยทั่วถึงในบรรดาสมาชิกของชุมชนนั้นโดยอิสระเสรีปราศจากผลลบลวงผู้เข้เข้บังกัม และให้สิทธิแก่ราษฎรทุกคนในการออกเสียงเลือกตั้งโดยไม่จำกัดคุณสมบัติโดยไม่ว่าเป็น<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup>

Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York: Appleton-Century Crofts Inc., 1950), p.252.

<sup>๓</sup>

Russel W. Madox and Robert F. Fuguay, State and Local Government (Princeton, New Jersey: D. Van Nostrand Company Inc., 1962), p. 236.

ในประการที่สอง การบีบบังคับหรือชักจูงบางอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Method of Pressure and Persuasion) นั้น ถึงแม้ว่าการเลือกตั้งในครั้งนั้นสำเร็จลงแล้วโดยประชาชนได้เลือกเอาโครงการหรือนโยบายที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้แสดงต่อประชาชนไว้ มีไรว่ากิจกรรมทางการเมืองจะสิ้นสุดลงเพียงแค่นั้น และผู้มีชัยในการเลือกตั้งจะทำอะไรก็ได้ตามใจชอบก็ตาม ผู้ปกครองจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อจะได้ทราบเจตนารมณ์ของผู้ที่ตนปกครองอยู่อย่างสม่ำเสมอ เจตนารมณ์ของมหาชนดังกล่าวจะทราบได้จากประชามติซึ่งแสดงออกผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ หรือพฤติกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งแสดงออกทั้งทางตรงทางอ้อม ทั้งโดยวิธีสงบ และวิธีรุนแรง หรือบางครั้งเป็นวิธีการที่ละเมิดกฎหมายบ้านเมือง เช่น การเดินขบวน (Demonstration) การจลาจล (Riot) การลอบสังหารชีวิตบุคคลสำคัญหรือบุคคลรอบในการบริหาร เป็นต้น ปรากฏการณ์เหล่านี้จะเกิดขึ้นเป็นประจำหรือนาน ๆ ครั้งก็ตาม ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งหรือผู้บริหารก็ยังคงมีความผูกพันที่จะครองรับสั่งอยู่นั่นเอง

สำหรับในประการที่สาม การดำเนินการอย่างเป็นทางการ (Formal Actions) หมายถึงการริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) การแสดงประชามติ (Referendum) และการเพิกถอนออกจากตำแหน่ง (Recall) สาเหตุที่มักทำให้วิธีเหล่านี้เพราะเหตุที่ว่า การเลือกตั้งและการบีบบังคับหรือชักจูงบางอย่างไม่เป็นทางการถึงตกความแล้วไม่เป็นมาตรการในการควบคุมหรือประกันการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าในเวลาออกเสียงเลือกตั้งนั้น ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งของตัดสินใจ ปัญหาที่ยุ่งยากมีใจน้อย เพราะมีใจเป็นแต่เพียงปัญหาการตัดสินใจเลือกตัวบุคคลที่สมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกันเท่านั้น แต่จะคงใจดูลยพินิจตัดสินเกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนโยบายส่วนรวมอีกด้วย ซึ่งควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเขามามีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างเป็นทางการภายหลังการเลือกตั้ง

ตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ ๑๘ เป็นต้นมา รัฐบาลต่าง ๆ เกือบ

<sup>๔</sup> Ibid., p. 257.

<sup>๕</sup> ไพโรจน์ วัฒนาน, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (พระนคร: โรงพิมพ์พานิชย์ ศุภณฺล, ๒๔๘๕), หน้า ๑๖๖

ครั้งจำนวนของรัฐทั้งหมดได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการปกครอง โดยวิธีการให้สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมาย (Initiative) การออกเสียงแสดงประชามติรับรองกฎหมายหรือนโยบายในการปกครอง (Referendum) และการเพิกถอนเจ้าหน้าที่ปกครอง (Recall) การปกครองในระบบดังกล่าวนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองผสมระหว่างการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยทางอ้อม

๒. ความเห็นของ Almond และ Coleman ได้กำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ<sup>๑</sup>

๒.๑ ส่วนที่เรียกเป็นภาษาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมว่า "ส่วนที่ใส่เข้าไป (Input Functions)" ซึ่งอาจแยกเป็น

๒.๑.๑ การเรียนรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการเมืองและการเข้าร่วมในกระบวนการเมือง (Political Socialization and Recruitment)

๒.๑.๒ การแสดงออกเพื่อรักษามวลประโยชน์ (Interest Articulation)

๒.๑.๓ การรวมกลุ่มของประชาชนที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน (Interest Aggregation)

๒.๑.๔ การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในปัญหาการเมือง เพื่อให้ผู้บริหารรับรู้นำไปปฏิบัติ (Political Communication)

๒.๒ ส่วนที่เรียกเป็นภาษาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมว่า "ส่วนที่เป็นผลผลิตออกมา (Output Functions)" ซึ่งอาจแยกเป็น

๒.๒.๑ การออกกระบวนข้อมบังคับ (Rule making)

<sup>๑</sup> Ibid.

<sup>๒</sup> Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds., The Political of the Development Areas (Princeton University Press, 1960), p.127.

๒.๒.๒ การนำระเบียบข้อบังคับไปปฏิบัติ (Rule application)

๒.๒.๓ การตัดสินชี้ขาดให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับ (Rule Adjudication)

การที่ผู้เขียนได้หยิบยกแนวความคิดของ Bromage แนวความคิดของ Almond และ Coleman มาเสนอเป็นทฤษฎีเสียก่อนก็เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการปกครองแบบสุชาภิบาล ซึ่งจะกล่าวไว้ในบทต่อไปว่า เป็นไปตามแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ที่เสนอนี้นาน้อยเพียงไร

แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลมาสู่ประชาชนตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เพราะเหตุว่างานที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและงานที่มีความสำคัญต่อประชาชนนั้น ประชาชนย่อมรู้ดี และคิดว่าที่จะสั่งการจากรัฐบาลกลางแต่ทางเดียว งานจึงจะแยกออกมา กล่าวคืองานไหนอันจะส่งเสริมความผาสุกและความเป็นอยู่ของประชาชนแล้วก็ให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและความต้องการของตนเอง และมีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ดีกว่า ทั่วทุกแห่งกล่าวแล้วจึงมีการปกครองท้องถิ่นหรือเกิดสถานการณ์การปกครองท้องถิ่นขึ้น

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นแล้วแต่ประวัติการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศไทย ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเห็นกระจายอำนาจการปกครองออกไปตามต่างประเทศเช่นสหรัฐอเมริกา การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนเนื่องจากการบุกเบิกไปอยู่ในดินแดนใหม่ พอเมืองจากยุโรปที่เขาไปอยู่ในสหรัฐอเมริกานั้น ไปอยู่กันเป็นกลุ่มเป็นก้อน จึงจัดการปกครองท้องถิ่นกันเอง เช่นตั้งผู้รักษาสงคราม ตั้งนายกเทศมนตรี ตั้งผู้พิพากษา เป็นต้น

Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok: The National Institute of Development Administration, 1961), pp. 3-8.

อรุณ วิสุทธโชนาภิบาล, op.cit., หน้า ๓๘๓.

สำหรับในประเทศอังกฤษ หลักการปกครองท้องถิ่นเริ่มจากความต้องการและคตินิยมของประชาชนที่จะปกครองตนเอง เพื่อจะได้จัดสรรให้บริการตามความต้องการของชุมชนนั้น ๆ ตามประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ ปรากฏว่าท้องถิ่นบางแห่งถึงกับ "ซื้อ" อนุญาโตสถานปกครองท้องถิ่นจากกษัตริย์ที่เคย<sup>๑๐</sup>

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจหรือรัฐบาลมอบอำนาจให้ เมื่อพิจารณาถึงกำเนิดของการปกครองท้องถิ่นแล้ว อาจสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ๒ วิธีคือ วิธีแรกรัฐบาลมอบอำนาจให้โดยท้องถิ่นไม่ใคร่ต่อสู้เรียกร้อง เช่นประเทศไทย และอีกวิธีหนึ่งเกิดขึ้นโดยประชาชนในท้องถิ่นเรียกร้องหรือต่อสู้ แล้วรัฐบาลออกกฎหมายหรือกฎกระทรวงมอบอำนาจให้ เช่นอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

แต่ท้องถิ่นจะได้อำนาจปกครองมาโดยวิธีใดก็ตาม ก็นับได้ว่าเกิดจากหลักการกระจายอำนาจในการปกครองนั่นเอง (Decentralization) เพราะรัฐบาลกลางมิได้มอบอำนาจอธิปไตยให้เลย และอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางเสมอไป ดังนั้นรัฐศาสตร์ได้กล่าวกันว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหลายถือว่าเป็น "Creature of State" คือ เป็นสิ่งที่รัฐสร้างขึ้นและเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ โดยรัฐได้มอบอำนาจหน้าที่บางอย่างให้ไปจัดทำตามที่ไว้วางหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมาย และอำนาจหน้าที่มอบหมายให้ก็ไม่เป็นเพียงข้อเอกภาพของรัฐ

### วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นเท่าที่ได้เสนอมานแล้ว พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ ๒ ประการใหญ่ ๆ คือ<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๐</sup> สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์, "ปัญหาบางประการของการปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ", เอกสารประกอบความรู้นโยบายเลข ๒๕ ในการประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๔๖), หน้า ๖ - ๗.

<sup>๑๑</sup> อมร รัชศาสตร์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา", เอกสารประกอบความรู้การประชุม ส.ท.ท. ครั้งที่ ๓ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๕), หน้า ๑๘.

๑. เพื่อเป็นสถาบันสอนศิลปะและศาสตร์ของการ เมืองในระบบประชาธิปไตย
๒. สำหรับเป็นสถาบันให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น และเป็น  
จักรสำคัญในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย ซึ่งอธิบายรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

๑. เป็นสถาบันสอนศิลปะและศาสตร์ของการ เมืองในระบบประชาธิปไตย

ในทางทฤษฎี เพื่อให้ประชาชนรู้จักมักคุ้นกับการเมือง การปกครองประเทศ ด้วยการให้  
ประชาชนฝึกปกครองตนเองโดยวิธีต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น จึงไม่จำเป็นว่าแบบการปก  
ครองท้องถิ่นจะต้อง เหมือนกับแบบของการปกครองรัฐบาลกลางเสมอไป ดังเช่นระบบการปกครอง  
ท้องถิ่นแบบสุจาทิบาด เป็นอัน คงจะเห็นได้ว่าบรรดานักปรัชญาทางการเมืองหลายท่านได้แสดง  
ความเห็นยืนยันในอุดมคติเรื่องนี้ จึงขอยกมาเป็นอุทาหรณ์แก่ทั้งสองสามท่านด้วยกัน ดังนี้

อเล็กซีส เดอ ทอค เคอะวิลล์ (Alexis De Toequeville) กล่าวว่า "การประ  
ชุมชาวเมืองที่มีผลก่อให้เกิดเสรีภาพเสมือนประณตศึกษาที่ผลคือวิทยาศาสตร์ การประชุมนี้จะนำเสรีภาพ  
มาใช้ให้เกิดความผาสุก ซากิหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งระบบรัฐบาลเสรีได้ แต่หากปราศจากน้ำ  
ใจของสถาบันของท้องถิ่นแล้ว ชาตินั้นก็ไม่มีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้"<sup>๑๖</sup>

ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐอเมริกา  
กล่าวว่า "การประชุมชาวเมือง (Town meeting) เพื่อจัดการปกครองท้องถิ่นนี้เป็นการฝึกสอน  
ให้คนรู้จักปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ที่สุด ทั้งจะเป็นการฝึกสอนให้รู้จักบำรุงรักษาสถาบันการปก  
ครองตนเองแบบนี้ไว้"<sup>๑๗</sup>

จอห์น ดีวีย์ (John Dewey) นักปรัชญาชาวอเมริกันในยุคปัจจุบันกล่าวว่า "ประชาธิปไตย  
ไทยต้องเริ่มที่หมู่บ้าน และบ้านของประชาธิปไตยก็คือชุมชนที่รอบตัวเรา"<sup>๑๘</sup>

จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีความหมายสำคัญสำหรับการ

<sup>๑๖</sup> Ibid., หน้า ๑๖.

<sup>๑๗</sup> Ibid.

<sup>๑๘</sup> Ibid.

ปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งทางด้านการเมืองและด้านการบริหาร ถ้าการเมืองในระดับท้องถิ่น  
ดีแล้ว การเมืองระดับชาติก็จะดีไปด้วย และปรากฏว่านักการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการบริหาร  
งานท้องถิ่นไม่น้อยก็ก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติต่อไป นอกจากนี้การเมืองระดับท้องถิ่น  
ยังเป็นฐานรองรับความมั่นคงของระบบการเมืองระดับชาติอีกด้วย ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึง  
เป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้หรือเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (grass root of  
democracy) ที่เดียว

## ๒. เป็นสถาบันให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเป็นจักรสำคัญในการพัฒนา ท้องถิ่น

วัตถุประสงค์อันเป็นขลสืบเนื่องมาจากประการแรก กล่าวคือ เมื่อได้เป็นสถาบันทาง  
การเมืองหรือการปกครองแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีอำนาจตัดสินใจหรือวางนโยบายบริหาร  
ท้องถิ่นตามที่ใดแสดงไว้ต่อประชาชนและมีอิสระที่จะดำเนินการตามนโยบายของคนได้เอง เพราะ  
เป็นองค์การอิสระ ถ้าหากว่าจำกัดองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้  
บริการแก่ประชาชนและพัฒนาการท้องถิ่นเท่านั้นเฉยๆ ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นสถาบันฝึกสอน  
การเมืองแล้ว ก็มิสภาพเป็นหน่วยงานส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางไปก็เรียกว่า Local State  
Government หรือ Local Administration ไม่ใช่ Local self-government เพราะ  
มีหน้าที่รับบัญชาจากรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว

เมื่อได้อธิบายถึงหลักการของการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว ต่อไปนี้จะกล่าวถึง  
การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

### ประวัติความเป็นมาของรัฐบาลไทยในประเทศไทย

ปรากฏการณ์อันเป็นมูลฐานของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย  
นั้น เริ่มมีขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งทรงจัดให้มีการดูชาภิบาล  
ขึ้นเป็นครั้งแรก ภายหลังจากพระองค์เสด็จกลับจากประเศสยุโรปในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ทั้งนี้เพราะ  
ทรงปรารถนาจะให้เป็นที่รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทรงตระหนักแน่ว่าจะต้อง  
เข้ามาสู่ประเทศไทยวันหนึ่งในอนาคต พระองค์ได้ทรงดำเนินการเป็นขั้น ๆ โดยจัดตั้งดูชาภิบาลขึ้น





ในบริเวณกรุงเทพมหานครก่อนแล้วจึงขยายออกไปตามหัวเมืองตามลำดับ สุขาภิบาลกรุงเทพ  
จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพรัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) ครั้งมีพระราช  
คำรัสเหนือเกล้าให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า "... ด้วยสุขาภิบาลกรุงเทพระมหคนครนั้น เป็น  
การสมควรที่จะได้ระหนักเตรียมการขึ้นไว้ และได้จัดการให้สำเร็จบริบูรณ์เป็นแบบต่อไป เพื่อจะ  
ได้ป้องกันโรคภัยอันตรายของมหาชนนั้น ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจะต้องตั้งพนักงานสุขาภิบาล  
ขึ้นอยู่ในมังกัมมัญญะของเสนาบดีกระทรวงมหาด ส้าหรับใ้รับลงมือจัดการรักษาความสะอาดบาง  
อย่างขึ้นในทันที เพื่อป้องกันภัยอันตรายในกรุงเทพ และให้สืบสวนตรวจตราการที่เกิ่บวในทางโรค  
ภัยของมหาชนทั่วไป เพื่อจะได้คำริห์ว่าข้มักและทำการทาง ๆ ตามสมัยตามคราวอันสมควรแก่การ  
รักษาความสะอาดป้องกันโรค กับทั้งจะได้เป็นระเบียบเรียบร้อยแลดูงามให้เป็นที่เจริญทั่วไปตลอด  
เขตแควงพระนครนี้"<sup>๑๕</sup>

ตามพระราชดำรัสดังกล่าวข้างกน การสุขาภิบาลกรุงเทพ จึงได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.  
๒๔๔๐ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ<sup>๑๖</sup>

๑. การทำลายขยะมูลฝอย
๒. การจัดเก็บที่ถายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป
๓. จัดการห้ามออกไปในภายหลังหรือให้ปลูกสร้างหรือเพิ่มเติมโรงที่จะ เป็นเหตุให้เป็น  
บอเกิดโรคได้
๔. ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งร่ากาณของมหาชนไปใ้พ้นเสีย

อย่างไรก็ตามการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ นี้แม้จะจัดตั้งขึ้นโดยพระราชประสงค์ของ  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ ก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นอยู่  
นั่นเอง เพราะราชนครยังไม่มื่อสระในการบริหารงาน พนักงานผู้ดำเนินการของสุขาภิบาลก็ ภายใ้

<sup>๑๕</sup> พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ พ.ศ. ๑๑๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๔ ตอนที่  
๓๔ (๒๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๑๑๖), หน้า ๕๑๗.  
<sup>๑๖</sup> Ibid., หน้า ๕๒๐.

ของสุชาภิบาลก็ดี ยังคงขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น กล่าวคือเสนาบดีกระทรวงนครบาล เป็นผู้คัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้ามาเป็นเจ้าพนักงานแพทย์สุชาภิบาลตำแหน่งหนึ่ง และเป็นนายช่างใหญ่สุชาภิบาลอีกตำแหน่งหนึ่ง การดำเนินงานก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเสนาบดีกระทรวงนครบาล <sup>๑๗</sup> ดังนั้นจะเห็นว่าอำนาจทางการบริหารนี้ขาดความเป็นอิสระโดยสิ้นเชิง กล่าวได้ว่าการดำเนินงานของสุชาภิบาลนี้เป็นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หากจะเทียบกับการปกครองปัจจุบันนี้ก็คล้ายกับการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งอำนาจให้มันเอง

สุชาภิบาลในสมัยแรก ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๔ จัดตั้งสุชาภิบาลที่ตำบลท่าดินแดงขึ้น เรียกว่า "ประกาศแก่ภาชีโรงรำนจัดสุชาภิบาลตลาดหลวง เมืองสมุทรสาคร" <sup>๑๘</sup> พร้อมทั้งกำหนดสาระสำคัญต่าง ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกของประเทศไทย กล่าวคือ ตัวบุคคลผู้บริหารงานของสุชาภิบาลนี้ประกอบด้วยกำนันตำบลท่าดินแดงเป็นประธาน และผู้ใหญ่บ้านในเขตสุชาภิบาลทั้งหมดเป็นกรรมการ <sup>๑๙</sup> และการดำเนินงานของสุชาภิบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศาภิบาลอย่างใกล้ชิด เทศาภิบาลมีอำนาจในการตรวจกิจการ ตรวจบัญชีการเงิน ให้คำแนะนำ และถ้าหากเห็นว่ากิจการใดที่คณะกรรมการสุชาภิบาลกระทำเป็นการไม่สมควร ก็มีอำนาจ "หักทวงและห้ามปรามได้" <sup>๒๐</sup> มีงบประมาณในการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งเป็นเงินที่ได้จากค่าภาชีโรงรำนที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่สุชาภิบาลสมทบด้วย และเงินที่ประกาศนียบัตรบริจจาค ในประกาศพระบรมราชโองการยกเขตตำบลท่าดินแดงขึ้นเป็นสุชาภิบาลได้ระบุไว้ว่า "เงินภาชีโรงรำนที่พระราชทานให้ให้นำไปใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนน การรักษาความสะอาด การจัดให้มีโคมไฟตามถนน

<sup>๑๗</sup> สุจินต์ สัตยารักษ์, การจักระเบียบสุชาภิบาล (วิทยานิพนธ์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๒), หน้า ๑๑.

<sup>๑๘</sup> พระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้จัดตั้งสุชาภิบาลท่าดินแดง. เทศาภิบาล, ปีที่ ๒ เล่ม ๓ ( เมษายน ถึงกันยายน ร.ศ. ๑๒๒), หน้า ๒๕ - ๓๕.

<sup>๑๙</sup> Ibid., ข้อ ๕.

<sup>๒๐</sup> Ibid., ข้อ ๓.

และกิจการบางอย่างอันจัดเป็นประโยชน์สำหรับบำรุงความสุขสำราญของมหาชน"<sup>๒๑</sup>

การสุชาภิบาลทางดอมซึ่งตั้งขึ้นในครั้งนั้น ปรากฏตามเอกสารรายงานของกระทรวงมหาดไทยว่าการบริหารงานได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดี การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมีประสิทธิภาพสูง<sup>๒๒</sup> ประชาชนให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง เว้น การเก็บภาษีโรงเรือนในตลาดหาเงิน เก็บไล่ตลอดโดยปราศจากการเก็บงอน ทางด้านการจ่ายเงินคณะกรรมการก็กระตือรือร้นกระตือรือร้นไม่จ่ายเงินจนเกินไป และคำขวัญที่เอาไว้ทุกเดือน ก็มีการโฆษณาให้คนทั้งหลายได้ทราบโดยทั่วกันเสมอ ๆ ทุกเดือน<sup>๒๓</sup> ปรากฏว่าการดำเนินการของสุชาภิบาลทางดอมนี้เป็นที่นิยมชมชอบของประชาชนเป็นอันมาก งานสุชาภิบาลนี้เลิกวางหน้าเรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุชาภิบาลตามหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นเป็นกฎหมายวางหลักการของสุชาภิบาลไว้เป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็ทรงถือเอาผลที่ได้รับจากการดำเนินการของสุชาภิบาลทางดอมเป็นสิ่งประกอบในการพิจารณาว่าจำเป็นจนใดหลักวิธีการที่พอจะดำเนินการสุชาภิบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหัวเมืองทั่วประเทศได้แล้ว จึงให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น แต่พระราชบัญญัติจัดการสุชาภิบาล ร.ศ. ๑๒๗ นี้ ไม่ได้บังคับใช้ทั่วทั้งประเทศ จะเห็นได้จากมาตรา ๒

<sup>๒๑</sup> Ibid., ข้อ ๔.

<sup>๒๒</sup> Choop Karajanaprakorn, Municipal Government In Thailand as and Process of Self-Government (Desertation which require for the Doctor of Philosophy in the Development of Government, Indiana University, 1959), Reproduced by Institute of Public Administration, Thammasat University, 1962), p.8.

<sup>๒๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องการจัดการสุชาภิบาล", เทศาภิบาล, ปีที่ ๒ เล่ม ๔ (ตุลาคม - มีนาคม, ร.ศ. ๑๒๖), หน้า ๑๒๖ - ๑๓๐.

<sup>๒๔</sup> กองวิชาการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, "การปรับปรุงการปกครองในสมัยพระมหาธีรราชเจ้า", เทศาภิบาล, เล่ม ๒๑ ตอนที่ ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๔๐๘), หน้า ๑๐๖๔.

บัญญัติไว้ว่า "เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นว่าควรจะจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติในท้องที่แห่งใดในเขตตนก็ให้ปรึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้น เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบโดยมากแล้วก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น ๒๕

ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ สุขาภิบาลแบ่งออกได้ ๒ ประเภท คือสุขาภิบาลสำหรับเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบล สุขาภิบาลสำหรับเมืองจัดขึ้นในท้องที่อันเป็นที่ตั้งในเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ส่วนสุขาภิบาลสำหรับตำบลจัดตั้งขึ้นในท้องที่ซึ่ง เป็นชุมชนชนบทในตำบลหนึ่ง ๒๖

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๕๕ ได้มีการประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองใหม่ คือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง เรียกใหม่ว่า สุขาภิบาลเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบลเรียกว่า สุขาภิบาลท้องที่ การเปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลสำหรับตำบลมาเป็นสุขาภิบาลท้องที่นั้นก็เพื่อที่จะขยายพื้นที่หรือขอบเขตให้กว้างขวางออกไป เพราะสุขาภิบาลเดิมมีรูปจำกัดตัวเอง ก็มีส่วนขอบเขตอยู่เพียงตำบลเดียวเท่านั้น ครั้นบ้านเมืองเจริญมากขึ้น มีประชาชนหนาแน่น จะขยายเขตสุขาภิบาลออกไปอีกไม่ได้ การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้จึง เป็นสิ่งหลักในการปกครองท้องถิ่น ที่จะให้มีเขตการปกครองท้องถิ่นกว้างขวางยิ่งขึ้นมากกว่าไขคำว่าตำบล ๒๗

สุขาภิบาลเมืองมีผู้ดำเนินงานประกอบด้วยกรรมการ ๕ นาย ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานโดยตำแหน่ง ปลัดเมืองเป็นเลขาธิการ นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่าง

๒๕ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๒๕ (๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗), หน้า ๖๖๔.  
๒๖ Ibid., มาตรา ๕.  
๒๗ ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๒๖ (๕ มกราคม ๒๔๕๕), หน้า ๔๑๖.  
๒๘ ประมวลกฎหมายแพ่ง, กฎหมายปกครอง เล่ม ๒ (พระเนตร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๕๖), หน้า ๒๓๖.

สุชาภิบาล และตำแหน่งที่อยู่ในเขตสุชาภิบาล ๔ นาย เป็นกรรมการ ถ้าในเขตสุชาภิบาลใดมีกำนันไม่ครบ ๕ นาย ชาวหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตสุชาภิบาลนั้นที่เป็นผู้มีส่วนเสียภายในโรงงานเป็นกรรมการพิเศษไ้รวมจำนวนกับกำนันครบ ๕ นาย กรรมการพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งซ้ำอีกได้<sup>๒๔</sup>

สุชาภิบาลท้องถิ่น มีผู้กำเนิงานประกอบด้วย นายอำเภอท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง นายแพทย์สุชาภิบาล ปลัดอำเภอท้องถิ่นและกำนันในเขตสุชาภิบาลเป็นกรรมการ จำนวนกรรมการอาจมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนปลัดอำเภอและกำนัน

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุชาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) เป็นล้นมา จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการปกครองท้องถิ่นใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการจัดตั้งสุชาภิบาลตามหัวเมืองมีจำนวนทั้งสิ้น ๓๕ แห่ง เป็นสุชาภิบาลเมือง ๒๕ แห่ง และสุชาภิบาลท้องถิ่น ๑๐ แห่ง สุชาภิบาลแต่ละแห่งที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้ ในประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง ได้พระราชทานเงินรายได้นางประเภท เช่น ภาษีโรงงาน และค่าเช่าที่ดินของหลวงที่เก็บได้ในเขตสุชาภิบาลนั้น ๆ ให้เป็นรายได้ของสุชาภิบาลด้วย ซึ่งนับว่าเป็นความพยายามในการกระจายอำนาจการปกครอง จนจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ รูปการปกครองสุชาภิบาลจึงสลายตัวถูกเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาล<sup>๒๕</sup>

แต่เมื่อพิจารณาในแง่ที่ว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการสุชาภิบาลเพียงใดแล้ว จะเห็น

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติจัดการสุชาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.๑๒๗, op.cit., มาตรา ๑๐  
<sup>๒๕</sup> กองเทศบาล กรมมหาดไทย, "ประวัติการปกครองระบอบเทศบาลในประเทศไทย", รายงานกิจการประจำปี ๒๔๕๕ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๔๕๕), หน้า ๔.  
<sup>๒๖</sup> คำร่าง ลัทธิตั้งพิมพ์, "การเมืองในท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ", เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมสัมมนาเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๓ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, หน้า ๒๔.

ว่าแม่แก่ในห้องดินที่ทำการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นแล้ว ประชาชนก็ไม่สู้จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการ  
 ค่าเนื้องานของสุขาภิบาลเท่าใดนัก เพราะกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการเสียกว่าถึงจำนวน  
 นอกนั้นเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถึงแม้ว่าการ เขามาดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นการ เข้า  
 มาโดยประชาชนเลือกก็ตาม แต่การเลือกตั้งนั้นไม่มีกำหนดระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง เพราะ  
 ความกฎหมาย เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งแล้วก็อาจอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต จึงอาจกล่าวได้ว่า  
 ถึงแม่จะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองแล้ว ประชาชนก็ยังมีโอกาสในการฝึกการปกครอง  
 ท้องถิ่นของตนเองในขอบเขตอันจำกัดเป็นอย่างมาก และนอกจากนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านยังขึ้นอยู่กับ  
 นายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จึงไม่อาจแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา  
 ได้ ย่อมจะมีการเกรงใจเป็นธรรมดา

สุขาภิบาลโดยทั่วไปในปัจจุบัน เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.  
 ๒๔๗๖ ขึ้น และสุขาภิบาลซึ่งมีอยู่เดิม ๓๕ แห่ง ได้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลหมดแล้ว การปกครองรูป  
 สุขาภิบาลก็เป็นอันหมดสิ้นไปโดยปริยาย ในระยะเวลาที่รัฐบาลนำการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล  
 มาใช้ทำให้กิจการสุขาภิบาลหยุดงักไปเป็นเวลายาวนานถึงเกือบ ๒๐ ปี การปกครองท้องถิ่นรูป  
 เทศบาลที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อจัดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองตนเองมากยิ่งขั้นนั้น ปรากฏผล  
 ในเวลาต่อมาว่ามีอุปสรรคขัดข้องนานาประการ จนไม่อาจขยายกิจการให้แพร่หลายออกไปให้ทั่วถึง  
 ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ ข้อขัดข้องอันสำคัญประการหนึ่งก็คือ เทศบาลของใครจ่ายเงินเป็นเงินเดือนหรือ  
 ค่าจ้างพนักงานเป็นเงินจำนวนมาก ทำให้งบประมาณซึ่งมีน้อยอยู่แล้วไม่เพียงพอที่จะนำไปทำนุบำรุง  
 ท้องถิ่นหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนได้เต็มที่ ฉะนั้น จึงได้หันกลับมาเอาระบบการปกครองรูป  
 สุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ควบคู่การตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์  
 ประสงค์ที่จะเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายตัวออกไปทั่วประเทศ เป็นการเตรียมยกฐานะสุขา  
 ภิบาลให้เป็นเทศบาลต่อไป และเป้าหมายอีกประการหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยก็คือ เพื่อเป็นการ

<sup>๗๖</sup> ขงจื๊อ ทรงประกาศสน. สุขาภิบาล : การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครอง  
ตนเอง (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.  
 ๒๔๙๐), หน้า ๑๗.

ฝึกอบรมให้ราษฎรในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เข้าใจความจำเป็นที่ควรปกครองตนเองยิ่งขึ้น จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุชาภิบาล ๒๔๘๕ เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๒ มีสุชาภิบาลทั้งสิ้น จำนวน ๒๒๕ แห่ง (โปรดดูตารางต่อไปนี้)

ตารางที่ ๑

แสดงจำนวนสุชาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ตั้งแต่ต้นมาจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๒

ปีที่จัดตั้ง	จำนวนที่จัดตั้ง
พ.ศ. ๒๔๘๘	๓๖ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๔๘๙	๓๓๓ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๒	๒ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๔	๔ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๕	๒๘ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๖	๕๖ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๗	๓๗ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๘	๑๗ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๑๐	๒๔ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๑๑	๒๐ สุชาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๑๒	๒๑ สุชาภิบาล
รวม	๒๒๕ สุชาภิบาล

ที่มา : สมุดทะเบียนสุชาภิบาล กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

กองการเทศบาล กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสุชาภิบาล (พระนคร: โรงพิมพ์สารนิกร, ๒๔๘๘), หน้าคำนำ

ในจำนวนสุชาภิบาลที่ตั้งขึ้น ๒๒๕ แต่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล ๓ แห่ง คือสุชาภิบาลบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา สุชาภิบาลกบินทร์ จังหวัดปราจีนบุรี และสุชาภิบาลโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี มีสุชาภิบาลถูกยุบ ๓ แห่ง คือ สุชาภิบาลคอนหาบ จังหวัดนครปฐม สุชาภิบาลโนนศิลา จังหวัดกาฬสินธุ์ และสุชาภิบาลธอศ จังหวัดเชียงใหม่ ทั้งนี้ในขณะที่ยังคงมีสุชาภิบาลอยู่จำนวน ๒๒๒ แห่ง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาลยังไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ คือ ลื่อนฐานะเป็นเทศบาลเพราะระยะเวลาที่ยาวนานตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนถึงปัจจุบันเพียงมีสุชาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเพียง ๓ แห่ง เท่านั้นเอง ที่เริ่มขึ้นมาจะมีสาเหตุอะไรบางอย่างซึ่งจะก่อให้เกิดการศึกษาวิเคราะห์ในบทความต่อไป

### หลักเกณฑ์การจัดตั้งสุชาภิบาล

ในปัจจุบันนอกจากจะมีการจัดตั้งสุชาภิบาลตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปแล้ว เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายขยายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาลให้ครอบคลุมพื้นที่เดิมทั้งอำเภอมาไว้ และปรากฏว่าได้มีสุชาภิบาลหลายแห่งดำเนินตามนโยบายดังกล่าว เพื่อความเข้าใจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น จะได้แยกพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งสุชาภิบาลทั้งสองลักษณะ ดังนี้

การจัดตั้งสุชาภิบาลทั่วไป ในระยะแรกกระทรวงมหาดไทยกำหนดนโยบายไว้ว่าจะดำเนินการจัดตั้งสุชาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ และชุมชนซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดการค้าทุกตำบลที่ราราชาอาณาจักรให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุชาภิบาลไว้ดังนี้ คือ สำหรับตำบลอันเป็นตลาดชุมชนนอกจากท้องถิ่นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ มีหลักเกณฑ์ว่าควรมีร้านค้าประมาณอย่างน้อย ๑๐๐ห้อง และมีจำนวนราษฎรประมาณอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน เมื่อที่ของเขตสุชาภิบาลแต่ละแห่งนั้น โดยปกติควรมีขนาดประมาณ ๑ - ๔ ตารางกิโลเมตร ส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอและกิ่ง

---

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๔๓๕๓/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๑๕ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุชาภิบาล.



อำเภอขึ้น ให้ค่าเงินการเสนอการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้นทุกแห่งโดยไม่มีเงื่อนไข<sup>๓๕</sup> และหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือทองคำนวนรายได้ให้สูงกว่ารายจ่ายด้วย ต่อมาปรากฏว่าท้องถิ่นต่างๆ ได้มีความเจริญขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ มีชุมชนหนาแน่น และมีแนวโน้มเมืองพอที่จะขยายให้เจริญกว่าหนาคอไปอีกได้ แต่ยังไม่เคยฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกในท้องถิ่นที่มีสภาพหรือหลักเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ดังต่อไปนี้

"(๑) บริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทุกแห่ง ควรจะโดยยกฐานะเป็นสุขาภิบาล นอกจากจะมีเหตุผลจำเป็นจริง ๆ

(๒) ท้องถิ่นบริเวณชุมชนทุกแห่งมีรายได้พอสมควร มีราษฎรและอาคารร้านค้าหนาแน่น มีแนวโน้มเมืองพอที่จะเจริญกว่าหนาคอไป ควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้"<sup>๓๖</sup>

สภาพของสุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งสุขาภิบาล การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบสุขาภิบาลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย<sup>๓๗</sup> โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สุขาภิบาลใหม่เขตเกินพื้นที่อำเภอ สำหรับสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยทั่วไปมีเขตเนื้อที่จำกัดเฉพาะชุมชนหนาแน่น เนื้อที่ประมาณ ๑ - ๔ ตารางกิโลเมตร เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายขยายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปของสุขาภิบาลใหม่เขตพื้นที่ครอบคลุมตลอดทั้งอำเภอมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

"(๑) เป็นการแยบยลความเจริญของแต่ละท้องที่ ซึ่งเดิมจำกัดอยู่เฉพาะในเขตสุขาภิบาล

<sup>๓๕</sup> Ibid.

<sup>๓๖</sup> ทรงวุฒิ งามมีศรี, บายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล. (วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๐.

<sup>๓๗</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่ ๑๓๔๘/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๔ เรื่อง

การจัดตั้งสุขาภิบาล

<sup>๓๘</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๖๘ ตอนที่ ๖๕

(๑๔ ตุลาคม ๒๔๘๕), มาตรา ๔ - ๕.



อันมีขนาดเล็กให้กว้างขวางออกไปทั้งพื้นที่อำเภอ

(๒) เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและสามารถจะนำเอารายได้ทั้งนี้มาทำนุบำรุงท้องถิ่นได้เต็มที่

(๓) เป็นการเปิดประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

(๔) เป็นการเสริมด้วยฐานะท้องถิ่นให้เป็นเทศบาล เมื่อท้องถิ่นนั้นมีสถานภาพอันสมควรและเหมาะสม"

สุขาภิบาลที่เขตเดิมพื้นที่อำเภอเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยขอขิมตั้งกรมการปกครองในสมัยนั้นได้เดินทางไปตรวจราชการที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม และได้ตรวจกิจการอำเภอนครชัยศรีด้วย ปรากฏว่าในปีดังกล่าวสุขาภิบาลนครชัยศรีมีรายได้อีกอนข้างสูง คือจำนวน ๕๘๑,๓๗๘.๐๐ บาท และขณะนั้นมีราษฎรอยู่ในเขตสุขาภิบาลเพียง ๓,๕๖๖ คน จึงดำริว่าสุขาภิบาลนครชัยศรีในขณะนี้มีรายได้สูงเพียงพอจะโอนำมาตั้งเสริมท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไป จึงได้แนะนำให้ทางจังหวัดนครปฐมพิจารณาขยายพื้นที่สุขาภิบาลออกไปให้มากขึ้น ทางจังหวัดจึงได้จัดทำโครงการสุขาภิบาลขยายเขตเดิมพื้นที่อำเภอขึ้น และกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีประกาศให้เปลี่ยนแปลงเขตสุขาภิบาลเดิมพื้นที่อำเภอเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๕ หลังจากได้ประกาศตั้งสุขาภิบาลขยายเขตเดิมพื้นที่อำเภอแล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือเวียนที่ ๒๑๓๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๐๕ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ชักชวนความเข้าใจความนโยบายใหม่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะส่งเสริมการขยายเขตสุขาภิบาลเดิมพื้นที่อำเภอให้จังหวัดต่าง ๆ ถือเป็นระเบียบปฏิบัติต่อไป

เมื่อออกหนังสือเวียนฉบับดังกล่าวนี้แล้ว ได้มีจังหวัดต่าง ๆ เสนอขอตั้งสุขาภิบาลขยายเขตเดิมพื้นที่อำเภอ และได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งขึ้นแล้ว เรียงตามลำดับดังนี้

๓๔  
กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, เรื่อง แผนกดำเนินการขยายเขตสุขาภิบาล (แฟ้มเอกสารราชการ)

ตารางที่ ๒  
แสดงรายชื่อผู้สมาชิกบวชอายุพื้นที่เดิมเขตอำเภอ  
ทั่วประเทศถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๒

ลำดับที่	ชื่อสมาชิกบวช	จังหวัด	วันจัดตั้ง
๑	นกรชัยศรี	นครปฐม	๑ ตุลาคม ๒๕๐๕
๒	สมุย	สุราษฎร์ธานี	๑๑ ตุลาคม ๒๕๐๖
๓	มีนบุรี	พระนคร	๑๑ เมษายน ๒๕๐๖
๔	นางเจม	พระนคร	๒๑ ตุลาคม ๒๕๐๖
๕	บางกะปิ	พระนคร	๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๐๖
๖	ประเวศน์	พระนคร	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๖
๗	หนองจาง	อุทัยธานี	๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๖
๘	รามบุรินทร์	ธนบุรี	๒ สิงหาคม ๒๕๐๘
๙	สามพราน	นครปฐม	๒๕ กันยายน ๒๕๐๘
๑๐	กระทุ่ม	ภูเก็ต	๖ พฤษภาคม ๒๕๑๐

ที่มา : สรุบทะเบียนสมาชิกบวช กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

สมาชิกบวชเดิมเขตเดิมพื้นที่อำเภอกับการปรับปรุงการปกครองตนเอง

จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีสมาชิกบวชอายุพื้นที่เดิมเขตอำเภอทั่วราชอาณาจักร จำนวน ๑๐ แห่ง เมื่อพิจารณาถึงการขยายเขตสมาชิกบวชเดิมพื้นที่อำเภอกับการปรับปรุงการปกครองตนเองของประชาชนแล้ว ได้มีผู้ทำการศึกษาและวิจัยพบข้อเท็จจริงว่า นโยบายปรับปรุงสมาชิกบวชให้เป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการขยายเขตพื้นที่เดิมทั้งอำเภอที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ไม่

ไว้เป็นมาตรการที่เหมาะสม ไม่ได้ช่วยเร่งรัดส่งเสริมให้การสุชาภิบาลซึ่งตามลักษณะเก่าก็ไม่ค่อย  
จะเป็นองค์การปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอยู่แล้วสืบเลย กล่าวคือ

"(๑) ไม่ได้เพิ่มบทบาทของประชาชนในการปกครองตนเอง ในทางตรงกันข้ามเป็นการ  
สร้างอิทธิพลของทางราชการให้มากขึ้น โดยมีข้าราชการและลูกน้องของนายอำเภอมาช่วยสนับสนุน  
เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างทวีคูณ

(๒) เป็นการเพิ่มภาระสุชาภิบาล ทำให้ต้องถูกควบคุมจากทางราชการในด้านการเงินที่ต้อง  
ขอรับความช่วยเหลือ เนื่องจากภาระการจัดบริการแก่ประชาชนที่เข้ามาอยู่ในความดูแลเพิ่มขึ้นมาก  
ในขณะที่รายได้สุชาภิบาลไม่เพิ่มขึ้นเท่าที่ควร

(๓) สภาพหรือคณะกรรมการสุชาภิบาลมีขนาดใหญ่ หรือมีจำนวนมากจนเป็นการชักจูงให้  
เป็นแค่กิจการ

(๔) ประชาชนกระจายมาก จากลักษณะอันเหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นเข้าลักษณะ  
ของการปกครองแบบภูมิภาคมากกว่า ทำให้โอกาสของสุชาภิบาลที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลน้อย  
และเต็มานออกไปยิ่งขึ้น"

ผลการวิจัยดังกล่าวคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์ เห็นพ้องควม  
จึงสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาลแบบขยายพื้นที่เก็บเขตอำเภอไม่เป็น  
มาตรการในการปรับปรุงการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด

ผู้บริหารหน้าที่และความรับผิดชอบของสุชาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการ

๔๐ ประธาน วิจารณ์ปริชา, เรื่องวิทย์ หิทะพันธ์, ร.ค.ค. ไพบูลย์ สิงหวออิศ, รายงาน  
การวิจัยการขยายเขตสุชาภิบาลเต็มพื้นที่อำเภอ กับการปรับปรุงการปกครองตนเอง (คณะรัฐประ  
ศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, เมษายน ๒๕๑๖), หน้า ๕๐ (พิมพ์โรเนียว)

๔๑ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ สร.๐๖๐๒/๑๕๔๖๔ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน  
๒๕๑๖ เรื่องรายงานผลการวิจัย เรื่องการขยายเขตสุชาภิบาลเต็มพื้นที่อำเภอ กับการปรับปรุงการ  
ปกครองตนเอง

ตำแหน่งงานของสุชาภิบาลไว้ดังต่อไปนี้

ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานสุชาภิบาล สุชาภิบาลเป็นองค์การที่มีกิจการไม่กว้างขวางจนเกินไปนัก การบริหารกิจการก็อยู่ในวงแคบ ๆ ไม่เหมือนเทศบาล คือเทศบาลเป็นองค์การที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลายฝ่ายด้วยกัน เป็นสัดส่วนและมีผู้รับผิดชอบแยกออกให้เห็นชัดเจนได้ เช่น มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา การสาธารณสุข เป็นต้น แต่ในการบริหารงานของสุชาภิบาลแม้จะมีเจ้าหน้าที่หลายคน ความรับผิดชอบในการบริหารต้องกระทำร่วมกัน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสุชาภิบาลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุชาภิบาล<sup>๘๒</sup> สุชาภิบาลจึงเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะรวมกิจการคานานิติบัญญัติและคานาการบริหารไว้ในขณะบุคคลคณะเดียวคือคณะกรรมการสุชาภิบาล ฉะนั้น ตามรูปลักษณะที่กฎหมายวางไว้ ผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุชาภิบาลก็คือคณะกรรมการสุชาภิบาลนั่นเอง ลักษณะความรับผิดชอบเงินนี้คล้ายกับการเทศบาลในระบบ Commission ของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือคณะกรรมการในระบบ Commission จะสองร่วมกันบริหาร ร่วมกันรับผิดชอบ ซึ่งปรากฏว่าการบริหารงานระบบนี้เคยได้รับผลดีและเป็นที่ยอมรับกันในเทศบาลขนาดกลาง<sup>๘๓</sup> ซึ่งขณะนั้นในสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่เป็นที่นิยมกันนัก คณะกรรมการสุชาภิบาลจึงทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและหน้าที่ทางบริหาร กฎหมายกำหนดไว้ให้ประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- (๑) นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุชาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- (๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุชาภิบาลตั้งอยู่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง
- (๓) หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ หรือถึงอำเภอที่สุชาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- (๔) สาธารณสุขอำเภอหรือถึงอำเภอที่สุชาภิบาลนั้นตั้งอยู่\*
- (๕) สมุหบัญชีอำเภอหรือถึงอำเภอที่สุชาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- (๖) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุชาภิบาลนั้น

<sup>๘๒</sup> พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, *op.cit.*, มาตรา ๑๔.

<sup>๘๓</sup> Daniel Wit, *op.cit.*, p. 28.

<sup>๘๔</sup> พระราชบัญญัติสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ *op.cit.*, มาตรา ๗.

\* ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อใหม่ เรียกว่า "อนามัยอำเภอ"

(๗) ผู้ที่คุ้มครองสิทธิของผู้ใหญ่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น ๔ คน

นายอำเภอเป็นประธานสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ก็มีให้คณะกรรมการเลือกรองประธานจากคณะกรรมการสุขาภิบาลขึ้นเป็นรองประธานหนึ่งคน รองประธานอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี ส่วนคณะกรรมการที่เลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี นอกจากนั้นในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ให้จังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอคนใดคนหนึ่ง (สามปกติท้องที่อำเภอที่สุขาภิบาลตั้งอยู่ ๑ แห่งให้พิจารณาปลัดอำเภอไปเข้าปกครองเป็นปลัดสุขาภิบาล) เป็นปลัดสุขาภิบาล ทำหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาพนักงานลูกจ้างในสำนักงานปลัดสุขาภิบาล และทำหน้าที่ดำเนินการและแต่งตั้ง เสริมบรรดาอำเภอเป็นสมุหบดีสุขาภิบาล มีหน้าที่เก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ทำบัญชีงบประมาณของสุขาภิบาล

หน้าที่ของสุขาภิบาล หน้าที่ของสุขาภิบาลนั้น กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้

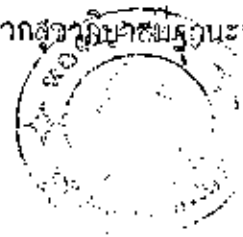
๑. ไฟฟ้าและบำรุงทางบกและทางน้ำ
๒. รักษาความสะอาดของถนนหนทางหรือทางเดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๓. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๔. ให้นำน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาดโรงฆ่าสัตว์ ทำเหมืองแร่ ทำขาม สุสาน และฌาปนสถาน
๕. ไฟฟ้าและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๖. ไฟฟ้าเครื่องใช้ในอาคารเคเบิล
๗. ไฟฟ้าและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
๘. บำรุงและส่งเสริมการทำกรหาถิ่นของราษฎร

<sup>๕๕</sup> Ibid., มาตรา ๔

<sup>๕๖</sup> Ibid., มาตรา ๒๕.

๕. ใ้ใหม่และทำอุทยานสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร  
๑๐. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติได้ เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล

หน้าที่ทั้ง ๑๐ ประการดังกล่าว กฎหมายกำหนดไว้กว้าง ๆ สุขาภิบาลไม่จำเป็นต้องปฏิบัติครบทั้งหมด สิ่งใดที่พึงปฏิบัติจัดทำไปเพื่อความคงการอันจำเป็นแก่หลังของประชาชน ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดทางการเงิน ถ้าหากสุขาภิบาลสามารถระดมเงินได้ขึ้นในอนาคตก็ค่อย ๆ เติบโตและกิจการดีขึ้นตามลำดับ



สรุป

จากการศึกษาถึงประวัติ วัตถุประสงค์ และแนวความคิดของการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลซึ่งได้เสนอมานี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะให้สุขาภิบาลเป็นสถาบันการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ในระบบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็มุ่งจะให้สุขาภิบาลช่วยพัฒนาบ้านเมือง เพื่อจะได้ประหยัดค่าใช้จ่ายและแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

แต่เมื่อพิจารณาถึงรูปลักษณะขององค์ประกอบของสุขาภิบาลแล้ว ส่วนใหญ่ประกอบด้วย ข้าราชการ มีกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้งเพียง ๔ คนเท่านั้น ฉะนั้นนโยบายในการบริหารงานส่วนใหญ่ จึงไม้อาจจะกล่าวได้ว่ามาจากราษฎรที่แท้จริง ยังคงมาจากเบื้องบนอยู่นั่นเอง

สำหรับกรรมการที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ถึงแม้จะเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรก็จริง แต่มีลักษณะเป็นถึงราชการ กล่าวคือ ปฏิบัติงานภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของนายอำเภอ นายอำเภอเป็นผู้ใหญ่คนที่ไทย เรียกว่ายังอยู่ในระบบราชการ (Bureaucracy) ฉะนั้นจะหวังให้กำนันผู้ใหญ่บ้านแสดงความคิดเห็นโดยอิสระอย่างแท้จริง เสมอไปโดยยาก เช่นบางกรณีกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เห็นด้วยกับนายอำเภอ จะแสดงการคัดค้านก็ทำได้ไม่เต็มที่ จำเป็นต้องวางเฉยหรือเห็นชอบด้วยในที่สุดเพราะเกรงใจผู้บังคับบัญชา ในทำนองเดียวกันนายอำเภออาจจะใช้บุคลิกภาพครอบงำ (Dominance) ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าองค์การได้อีกทางหนึ่งด้วย ฉะนั้นไม้อาจจะกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนโดยแท้จริงในการปกครองแบบสุขาภิบาล

เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ สิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีน้อย

มาก อาจกระทบถึงแนวความคิดและวัตถุประสงค์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกหัดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ เพราะข้าราชการเข้าไปดำเนินการเสียเองซึ่งเป็นการบั่นทอนความเจริญเติบโตของสุขาภิบาล ประจักษ์พยานของเรื่องนี้จะทราบได้เป็นอย่างดีจากการที่ได้จัดตั้งสุขาภิบาลยุคใหม่ คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา เวลานานถึง ๑๘ ปี สุขาภิบาลได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเพียง ๓ แห่งเท่านั้น ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนสุขาภิบาลที่มีอยู่เลย

ทั้งนี้จะกล่าวหาว่ารัฐที่ไม่สนใจการปกครองตนเองยอมไม่ตืนคันัก น่าจะเป็นเพราะกฎหมายกำหนดในแบบของสุขาภิบาลให้ข้าราชการ เข้ามามีบทบาทมากเกินไป ซึ่งควรจะไคแก้ไขให้ข้าราชการมีส่วนร่วมน้อยลง และได้ตัวแทนของราษฎร เข้าม่าเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นเป็นชั้น ๆ ไป จนกว่าจะเหลือข้าราชการน้อที่สุดหรือหมดไป สำหรับบ้านประชาชนจะเข้าม่ามีส่วนร่วมตามสิทธิ์ที่ได้รับมากน้อยเพียงไรนั้นจะไคนำข้อมูลมาศึกษาวิเคราะห์ในบทล่อ ๆ ไป