

## แนวความคิดและทฤษฎีในการให้บริการสาธารณะ

การให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น

การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพนับเป็นนโยบายอันสำคัญของท้องถิ่นประการหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนมีความนิยมชมชอบ มีความเห็นสอดคล้องในนโยบายและสนับสนุนผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเต็มที่ นอกจากนี้เป็นการดึงเอาประชาชนเข้ามาเป็นพวก อันเป็นการสร้างรากฐานในระบบประชาธิปไตยในระดับประเทศได้ทั้งในทางการเมืองและการปกครองแล้ว ในขณะที่เดียวกันยังเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลางที่จะต้องใช้อำนาจประโยชน์สุขให้กับประชาชน โดยการให้บริการทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การปกครองและการเมือง ซึ่งรัฐบาลกลางไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ด้วยสภาพท้องถิ่นแต่ละแห่งมีขีดจำกัดและความต้องการไม่เหมือนกัน ดังนั้น การให้ประชาชนผู้อยู่ในท้องถิ่นนั้นเองได้มีโอกาสเข้ามาปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้การบริการดำเนินไปได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และตรงตามความประสงค์ของประชาชน ด้วยเหตุว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลจากท้องถิ่นอื่น และยิ่งไปกว่านั้นประชาชนผู้นั้นเป็นเจ้าของท้องถิ่นที่อยู่แห่งท้องถิ่นนั้นย่อมมีความรู้สึกผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางแล้ว ยังเป็นการปลุกฝังให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองจากระดับต่ำที่สุด ซึ่งเป็นเสมือนการปลุกฝังหยั่งรากแก้วประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนและประเทศชาติอีกด้วย<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพมหานครธนบุรี : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๕), หน้า ๑๔๑.

เมื่อพิจารณาถึงหลักการปกครองท้องถิ่น ( Local Government ) จะเห็นว่า  
เกิดจากระบบการกระจายอำนาจการปกครอง ( Decentralization ) จาก  
ส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ ๒ วิธี คือ

๑. เกิดจากการที่รัฐบาลหยิบยื่นให้เอง ( Local State-Government )  
โดยเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้ามาร่วมการบริหารงานของท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น  
โดยรัฐบาลกลางจะเข้าช่วยเหลือเกือบมากที่สุด

๒. เกิดจากการที่ประชาชนต่อสู้เรียกร้องเอง ( Local Self-Government )  
โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เลือกตั้งคณะผู้บริหาร หัวหน้าผู้บริหารสภาท้องถิ่นขึ้นมาปกครอง  
กันเอง โดยใช้งบประมาณของท้องถิ่นเองและได้รับความช่วยเหลือจากส่วนกลางน้อยที่สุด

ในการกระจายอำนาจนั้นจะต้องมีการโอนอำนาจในการตัดสินใจ ( Decision-making )  
จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นด้วย ซึ่งการกระจายอำนาจนั้นรัฐบาลต้องกระจาย  
อำนาจทั้งการ เมืองและทางการบริหารให้กับท้องถิ่น<sup>๒</sup> และในการกระจายอำนาจจะเป็น  
ลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป กำหนดขอบเขตการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นกลายเป็น  
รัฐอิสระ ฉะนั้นท้องถิ่นจะมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของรัฐและระดับ  
การควบคุมของรัฐด้วย อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะกว้างหรือแคบนั้นอยู่ที่ดุลยพินิจของ  
รัฐบาลกลาง เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางด้วย

---

พนม ทินกร ณ อยุธยา, "ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นในประเทศพัฒนาและ  
ประเทศกึ่งพัฒนา," คำบรรยายของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๗,  
หน้า ๒. (เอกสาร อักสำเนา)

<sup>๒</sup> ชูวงศ์ นายบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค  
และส่วนท้องถิ่น," บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์  
แห่งประเทศไทย, ๒๕๐๕), หน้า ๒๒.

วัตถุประสงค์หลักของการกระจายอำนาจการปกครองก็คือ<sup>๑</sup> เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องและเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง อันจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในด้านการสนองความต้องการของประชาชนนั้น ท้องถิ่นไม่สามารถจะดำเนินการในกิจการทุกประเภทได้เสมอไป เพราะต้องอาศัยสภาพอื่น ๆ ประกอบด้วย<sup>๒</sup> กล่าวคือ ความใจกว้างของรัฐในการกระจายอำนาจ<sup>๓</sup> รายได้ของท้องถิ่น สถานการณ์ของประเทศ ประชากร ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในบางประเทศเราจะเห็นได้ชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกามีสภาพแวดล้อมในการตอบสนองความต้องการของประชาชน และการให้บริการสาธารณะอยู่ในลักษณะที่พร้อมในทุกด้านทั้งในด้านการกระจายอำนาจจากรัฐ การมีส่วนร่วมทางการปกครองของประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย<sup>๔</sup>

---

<sup>๑</sup> บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๑๔-๑๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖-๒๑.

<sup>๓</sup> Sir Ivor Jennings, Principles of Local Government Law (London : University of London Press Ltd., 1965), p.6.

<sup>๔</sup> สมพงษ์ เกษมสิน และ จริญญา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๐), หน้า ๒๖๕-๒๘๔.

การให้บริการสาธารณะ ( Public Service ) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่จะมีหลักการที่เหมือนกันแตกต่างกันเพียงรายละเอียดเท่านั้น บางแห่งใช้คำเฉพาะลงไปว่า Public Utilities ซึ่งเป็น การมองการให้บริการให้แคบลงมาซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

การให้บริการสาธารณะ เป็นการส่งผลการกระทำด้านเศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และการเมือง ในรูปของธุรกิจ เพื่อให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์ให้มากที่สุด ซึ่ง จะทำในลักษณะของการผูกขาดหรือไม่ก็ตาม<sup>๑</sup>

บางท่านเห็นว่า การให้บริการสาธารณะนี้จะต้องมุ่งถือผลประโยชน์ของประชาชน เป็นหลัก ซึ่งรัฐจะมองโดยทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงลงไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งประชาชนเป็นผู้ให้ความเห็นชอบว่า รัฐควรจะต้องให้บริการสาธารณะด้านใดบ้าง ซึ่งใน บางครั้งอาจจะต้องพบกับภาวะการขาดทุนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่รัฐก็พึงต้องทำต่อไปเพื่อ ผลประโยชน์ทางด้านอื่นในรูปของเงาแฝงที่ไม่อาจเห็นได้ในรูปของเศรษฐกิจที่จะวัดค่าได้ สำหรับกิจการอันเป็นบริการสาธารณะบางอย่างก็อาจมอบให้องค์การหรือหน่วยงานของเอกชน รับผิดชอบไปดำเนินการแทนรัฐได้ ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยใกล้ชิดจากรัฐหรืออาจจะ ต้องให้รัฐเข้าไปร่วมลงทุนด้วย เช่น ในลักษณะของการให้สัมปทานหรือลักษณะของบรรษัท ที่รัฐถือหุ้นกิจการดังกล่าวนี้ได้แก่การให้บริการทางด้านกาไฟฟ้า ประปา แก๊ส การขนส่ง และการสื่อสาร เป็นต้น<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> The Encyclopedia Americana, Volume 22 (New York, USA , 1964,) p.779d.

<sup>๒</sup> Ibid., p.779h.

บางท่านมองการให้บริการสาธารณะ เป็นเรื่องของผลประโยชน์กับเงาแฝง โดยพิจารณาเห็นว่า การให้บริการสาธารณะของรัฐจะออกมาในลักษณะของบริษัทที่ไม่หวังผลในการกระทำ การที่รัฐเป็นผู้มอบให้ฝ่ายเดียวอาจต้องประสบกับภาวะขาดทุน อยู่ตลอดเวลา ซึ่งหากเป็นบริษัทเอกชนก็อาจกล่าวได้ว่าต้องล้มละลายอย่างแน่นอน การให้บริการสาธารณะของรัฐเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการจัดตั้งบริษัทขนาดใหญ่ หรือ ทรัสต์<sup>๑</sup> ที่หวังผลในรูปอื่นที่แฝงไปกับบริการนั้นคือผลประโยชน์และความสงบสุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง เรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ให้ความสุขกับประชาชนโดยรัฐต้องเป็นผู้รับภาระแห่งความทุกข์ ในการให้บริการสาธารณะประเภทนั้น

บางท่านมองเน้นไปทางด้านของการแข่งขันโดยเห็นว่า การให้บริการสาธารณะ เป็นการผูกขาดการแข่งขัน ( monopolistic competition ) เพื่อหยิบยื่นสิ่งที่มีความจำเป็นในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน โดยรัฐมุ่งให้บริการที่ดีแก่ประชาชน โดยมีสมมุติฐานแห่งการให้บริการว่าจะมอบคุณความดี แก่ประชาชนทั้งทาง ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการ เมืองอย่างดีที่สุด<sup>๓</sup> ซึ่งบางครั้งก็จำเป็นต้องมองข้ามสิ่งเล็กน้อย ๆ เช่น ผลกำไรทางด้านเศรษฐกิจเพื่อเป็นสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชน

---

<sup>๑</sup>Compton's Pictured Encyclopedia and Fact-Index, Vol. 3, (Chicago : Compton company, 1947), p.371.

<sup>๒</sup>  
Ibid.

<sup>๓</sup>  
Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 11 (New York : The Macmillan Company, 1950), p.675.

มีผู้เห็นว่า การให้บริการสาธารณะ เป็นการมอบกิจการด้านสาธารณูปโภคของรัฐ ให้กับกลุ่มประชาชนเฉพาะผู้ประกอบการบางอย่างในลักษณะของการกระทำเช่นเดียวกับ ธุรกิจเอกชน ( Private Business ) แต่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง เพื่อให้ประชาชน มีความกินคืออยู่ที่ มีสวัสดิการที่ดี อันเป็นการตอบแทนประชาชนที่ได้มอบความไว้วางใจ และความสำคัญในการที่ยอมรับให้รัฐบาลได้เข้ามาบริหารประเทศ บริการที่รัฐจะมอบให้ นั้นได้แก่

๑. การบริการด้านการคมนาคม
๒. การบริการด้านการคลังสินค้า
๓. การบริการด้านการสื่อสาร
๔. การบริการด้านการประปาและเคหะชุมชน
๕. การบริการด้านการชลประทานและการเกษตร
๖. การบริการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การพลังงาน แสงสว่าง และ การเก็บรักษาอาหาร <sup>๑</sup>

สำหรับความเห็นของนักวิชาการไทยนั้น ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการให้บริการ สาธารณะค่อนข้างแคบ เพราะมองเห็นถึงราชการที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ ตลอดจนเป็น งานที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ รวมถึงกิจการอื่นที่ฝ่ายปกครองให้เอกชน รับสัมปทานไปทำแทนด้วย เช่น กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค <sup>๒</sup> หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า

<sup>๑</sup> Encyclopedia Britannica, Vol.18 (New York : R.R.Donnolley and Co., 1954), p.744f.

<sup>๒</sup> สัก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (ธนบุรี : โรงพิมพ์แสงสุทธิ การพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๒๘.

การให้บริการสาธารณะ เป็นกิจการซึ่งอยู่ในความอำนาวยการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งจัดให้มีขึ้น เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>๑</sup>

กล่าวโดยสรุปแต่เพียงสั้น ๆ ว่า การให้บริการสาธารณะ เป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้มอบให้กับประชาชนเพื่อความกินดีอยู่ดี โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด โดยมีได้คำนึงถึงผลกำไร เช่นเดียวกับบริการที่เอกชนจัดทำแต่ประการใด รัฐพึงส่งเสริมจัดให้มีบริการมากประเภทที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากว่าบริการสาธารณะที่รัฐไม่สามารถจะทำได้ก็มีประสิทธิภาพก็อาจมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการ ซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมหรือการอำนาวยการหรือในลักษณะของการให้สัมปทาน หรือรัฐมีส่วนในการร่วมหุ้นลงทุนดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ หากว่าเอกชนที่รับไปดำเนินการสาธารณะจะต้องกระทำในลักษณะทั่วไปไม่หวังผลกำไรมากนัก ซึ่งรัฐมีสิทธิที่จะเพิกถอนบริการคืนมาเป็นของรัฐเมื่อใดก็ได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเอกชนดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

จากนี้คงกล่าวอาจจำแนกเป็นหลักการสำคัญของการให้บริการสาธารณะได้ดังนี้

๑. บริการสาธารณะต้อง เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาวยการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองเท่านั้น<sup>๒</sup> กล่าวคือ การให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้นจะออกมาในรูปของราชการที่ฝ่ายปกครองในฐานะผู้อำนาวยการหรือผู้ควบคุมดูแลพิทักษ์ผลประโยชน์และความกินดีอยู่ดีของประชาชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเอง ทั้งนี้อาจดำเนินการโดยอาศัย

<sup>๑</sup> ลัก กอแสง เรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๘.

<sup>๒</sup>

Frederick C. Mosher, Democracy and the Public Service, (New York : Oxford University Press, 1968), p.4-7.

อำนาจพิเศษในทางการปกครองหรือควยเงินในงบประมาณของแผ่นดินหรืองบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ<sup>๑</sup> ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักเป็นบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่โต ซึ่งต้องอาศัยการลงทุนเป็นอย่างมาก เอกชนมักไม่สามารถที่จะลงทุนได้ แต่ทั้งนี้โดยที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ลงมือดำเนินการเองเสมอไป อาจจะเป็นกิจการในรูปของการให้เอกชนรับสัมปทานไปดำเนินการแทนได้ ในลักษณะของการบริการด้านสาธารณูปโภคหรือการบริการที่ประชาชนพึงได้รับในขั้นพื้นฐานซึ่งจะต้องทำต่อเนื่องกันไป จะหยุดชะงักควยสาเหตุใด ๆ ไม่ได้ เพราะจะทำให้ประชาชนผู้ได้รับบริการเดือดร้อนหรือความเสียหายได้ ในการให้บริการสาธารณะนี้ทางฝ่ายปกครองจะต้องทำการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้ก้าวหน้าอยู่เสมอให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในลักษณะของการบริการให้ความสะดวกแก่ประชาชนให้มากที่สุด

๒. บริการสาธารณะต้องมีเป้าหมายที่จะสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด<sup>๒</sup> ในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นบริการสาธารณะที่แตกต่างไปจากกิจการของเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรเป็นหลัก<sup>๓</sup> ( Profit Making ) หากว่าการดำเนินกิจการขาดทุนไม่ได้รับผลกำไรคุ้มค่ากับทุนที่ลงไป ก็อาจต้องปลดพนักงานออกบางส่วนเพื่อให้ธุรกิจดำเนินอยู่ได้ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้จะไม่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ เพราะการให้บริการ

<sup>๑</sup> Felix A. Nigro, Public Administration : Readings and Documents (New York : The Florida State University, 1951), p.320.

<sup>๒</sup> Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Institute of Public Administration of Thammasat, 1957), pp.245-246.

<sup>๓</sup> บุสสุณี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พีระพัฒนา, ๒๕๒๑), หน้า ๕.



สาธารณะของรัฐบางครั้งต้องยอมรับสภาพการขาดทุนก็ต้องกระทำ ทั้งนี้เพื่อหวังผล  
 ในทางคุณค่า ( Values ) โดยถือประโยชน์สุขของประชาชนหรือความสงบเรียบร้อย  
 และศีลธรรมอันดีในสังคม ตลอดจนความก้าวหน้าของประเทศชาติเป็นประการสำคัญ  
 แม้ว่าจะต้องใช้เงินภาษีอากรเป็นจำนวนมาก หรือแม้ในบางยุคบางสมัยกิจการบางอย่าง  
 อาจมีคนลงทุนก็ไม่อาจยกเลิกการให้บริการสาธารณะประเภทนั้นได้ ซึ่งการที่จะวัด  
 ประสิทธิภาพของบริการสาธารณะด้วยการวัดผลกำไรจึงไม่อาจทำได้ แต่การวัดบริการ  
 สาธารณะดังกล่าวอาจทำได้โดยดูได้จากความพอใจของสังคม ( Public Satisfaction )  
 ตัวเลขแสดงการลดลงของอาชญากรรม ( Crime Control ) และอื่น ๆ ที่มอง  
 ไม่เห็น ( Intangibles )<sup>๑</sup> เช่น ระดับการศึกษาของประชาชน เป็นต้น หรือ  
 อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ากำไรในการให้บริการสาธารณะของรัฐก็คือผลการปฏิบัติงาน  
 ที่ยังความพึงพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั่นเอง

ในประเทศไทยการให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง อาจเรียกว่าระบบ  
 ราชการที่รัฐบาลพึงมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในรูปของราชการที่มีขั้นตอน  
 ระเบียบ แบบแผน ในการปฏิบัติงานอย่างซับซ้อน โดยพึงเล็งในด้านความมั่นคง  
 ความมีเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการ  
 ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา<sup>๒</sup>  
 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือน วินัยของข้าราชการพลเรือนและ  
 การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการได้วางไว้ เพื่อให้ข้าราชการไปประพฤติปฏิบัติ

<sup>๑</sup> John M. Pfiffner and Robert V. Presthus, Public Administration, 4th edition (New York : The Ronald Press Company), pp.42-43.

<sup>๒</sup> ไพโรจน์ สิตปรีชา, รวบรวม, ประมวลพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๕๑๔ (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔).

ในการให้บริการสาธารณะตามขั้นตอน ไมเออร์ก็เอาเปรียบประชาชนผู้ต้องอาศัยบริการ  
สาธารณะในประเภทนั้น ในรูปของการแสวงหาผลประโยชน์หรือผลกำไรที่รัฐพึงวางกฎเกณฑ์  
หรือมาตรฐานเอาไว้อย่างเด็ดขาดและเฉียบพลัน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ราชการเป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งซึ่งมีลักษณะทาง  
โครงสร้างโดยเฉพาะที่อาจกล่าวได้โดยตัวของมันเอง จะปรารถนาหรือไม่พึงปรารถนา  
ในการให้บริการสาธารณะก็ตาม<sup>๑</sup> ซึ่ง Max Webber เห็นว่าองค์กรขนาดใหญ่  
เช่น ระบบราชการจะมีรูปโครงสร้างและมีการดำเนินงานในลักษณะดังนี้

๑. โครงสร้างขององค์กรมีลักษณะเชื่อมโยง เป็นสายการบังคับบัญชา

( Hierarchy )

๒. การดำเนินกิจการต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ (System of Rules)  
เพื่อให้ทำงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๓. ผู้ปฏิบัติงานไม่นำเรื่องส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง (Impersonality)  
เมื่อปฏิบัติงาน

๔. ในการรับคนเข้าทำงานให้ยึดหลักความสามารถของตนเป็นหลัก มีการ  
ให้เงินเดือนตามความรู้ความสามารถ

๕. มีการแบ่งงานกันทำเป็นสัดส่วน และเกิดความเชี่ยวชาญในงานเป็นงาน  
เฉพาะอย่าง ( Specialization )<sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> Robert A. Dahl & Charles E. Lindblom, Politics, Economics and Welfare (New York : Harper & Brothers, 1953), p.234.

<sup>๒</sup> Wallace S. Sayre, "Bureaucracies : Some Contracts in Systems" in Nimrod Raphaeli (ed.), Reading in Comparative Public Administration (Boston : Allyn & Bacon, 1967), p.353. and Victor A. Thompson, Modern Organization (New York : Alfred A. Knopf Inc., 1961), pp.3-4.

การบริหารราชการของไทยอาจกล่าวได้ว่า เป็นการจักดำเนินการที่ให้ เป็นผล สำเร็จแก่มหาชน เป็นการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้ บริการหรือความสงบสุขแก่ประชาชน<sup>๑</sup> สำหรับประธานาธิบดีคูโรว์ วิลสัน ได้ให้ความหมาย ว่า เป็นการปฏิบัติหรือเป็นธุรกิจของรัฐบาล เพราะมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ธุรกิจสาธารณะ สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับรสนิยม และความปรารถนาของประชาชนมากที่สุด และโดยการบริหารงานนี้เองที่ทำให้รัฐบาลสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคมที่ สถาบันเอกชนไม่อาจดำเนินการได้<sup>๒</sup> การให้บริการสาธารณะของรัฐนั้นเป็นการดำเนินการ ให้เป็นผลสำเร็จ ซึ่งจะต้องมีเป้าหมายและการใช้ความพยายามร่วมกันที่จะให้ประโยชน์ สุขแก่ประชาชนให้มากที่สุด<sup>๓</sup>

จากการวิเคราะห์ข้างต้น อาจสรุปลักษณะของการบริหารราชการ<sup>๔</sup> ที่พบเห็น ได้เสมอ ดังนี้

๑. จุดหมายของการบริหารราชการ คือ การให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งยากที่จะวัดประสิทธิภาพและผลของความสำเร็จในรูปของดัชนีหรือตัวเลขแห่งผลกำไร ทางเศรษฐกิจได้

<sup>๑</sup> บุญวัฒน์ วิสกุล และคณะ, "โครงสร้างและการบริหารของไทย : ระบบ บริหารราชการไทย" การปกครองและการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๑), หน้า ๒๒๒.

<sup>๒</sup> Marshall E. Dimock, Public Administration 3rd. ed., (New York : Holt Rhenhart and Winston Inc., 1964), pp.3-4.

<sup>๓</sup> Joseph B. Kinsbury, The Principle of Public Administration in Thailand (Bangkok : Phrachandry Printing Press, 1961), p.9.

<sup>๔</sup> John J. Carson, Public Administration in Modern Societies (New York : McGraw-Hill Book Co., 1963), pp.12-14.

๒. มีการให้บริการที่สลับซับซ้อนและมีทางปฏิบัติที่ยุ่งยากซับซ้อน จนทำให้ผู้บริหารราชการในระดับสูงต้องรับผิดชอบในผลที่จะต้องปฏิบัติจนถูกประชาชนโจมตีอยู่เสมอ
๓. ผู้บริหารราชการจะต้องปฏิบัติราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และจะปฏิบัติราชการนอกเหนือไปจากระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ไม่ได้ อันทำให้เกิดความล่าช้าอยู่เสมอ
๔. ผู้บริหารราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจได้น้อย ความเป็นอิสระในการบริหารมีจำกัด ทั้งยังมีข้อจำกัดในทางกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคำสั่งต่าง ๆ ใต้จำกัดทางเลือกของผู้บริหารราชการอยู่ตลอดเวลา การที่ผู้บริหารราชการตกอยู่ในภาวะเช่นนี้เพราะต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางของฝ่ายการเมืองโดยเคร่งครัด รวมถึงการให้มีเสถียรภาพทางความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย
๕. การบริหารราชการมักอยู่ในความสนใจของประชาชนโดยทั่วไป มีผู้ให้การวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงพยายามที่จะโค่นล้มผู้ที่ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งที่เคร่งครัดอยู่เสมอ
- จากลักษณะดังกล่าว แมวาระบบราชการจะมีความหมายหรือข้อคิดเห็นที่แตกต่างไปจากกันก็ตาม แต่ระบบราชการมักจะทำให้เข้าถึงระบบขององค์กรอันสลับซับซ้อนที่จะดำเนินงานตามนโยบายซึ่งได้กำหนดไว้โดยฝ่ายอื่น<sup>๑</sup> หรือจากประชาชนเนื่องการปฏิบัติการของระบบราชการมิได้คำนึงถึงผลกำไรหรือขาดทุนที่เป็นเงินเป็นทอง เหมือนคลัง เช่นองค์การธุรกิจทั้งหลาย ดังนั้นจึงไม่มีมูลเหตุจูงใจเพียงพอที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการแสดงบทบาทของระบบราชการได้เหมือนกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ในบริษัทธุรกิจเอกชนให้เห็น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> John M. Pfiffner & Robert Presthus, *Public Administration*, op.cit., p. 39.

<sup>๒</sup> Harold J. Laski, Encyclopaedia of the Social Sciences (New York : Mcmillan, 1930, Vol.3.), p.70.

มีนักวิชาการอีกหลายคน เช่น Gunnar Myrdal<sup>๑</sup> Marshall Dimock<sup>๒</sup> E. Strauss<sup>๓</sup> และ Michel Crozier<sup>๔</sup> เป็นต้น ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันในเรื่องความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการ โดยเล็งเห็นว่าระบบราชการเป็นแหล่งที่มีการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขต ไม่มีความยืดหยุ่น ( Inflexibility ) ไม่เป็นส่วนบุคคล ( Depersonalization ) ขาดความคิดริเริ่ม มีกฎข้อบังคับและมีวิธีการปฏิบัติงานที่ล้าช้า และมีรายละเอียดหยาบหยาบมากเกินไปโดยไม่จำเป็น เป็นแหล่งที่ต้องสูญเสียเงินของประเทศอย่างมากมาย เป็นระบบที่ขาดการพิจารณาตัดสินใจในการปฏิบัติงานอย่างละเอียดรอบคอบ และเป็นระบบที่ไม่สามารถแก้ไขการกระทำของตนเอง โดยเรียนรู้จากความผิดพลาดต่าง ๆ ได้<sup>๕</sup> ด้วยเหตุนี้ระบบราชการจึงมีผลเสียและข้อจำกัดมากมายที่ไม่สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ นึกกับหน่วยงานของเอกชนที่มีความคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพในการให้บริการยอดเยี่ยม ซึ่งสามารถ

---

<sup>๑</sup> Gunnar Myrdal, "An American Dilemma," in The Negro Problem and Modern Democracy (New York : Harper, 1944), p.432.

<sup>๒</sup> Marshall E. Dimock, "Bureaucracy Self-Examined," in Public Administration Review, (New York : Holt Rinehart, 1964), p.198.

<sup>๓</sup> E. Strauss, The Ruling Servants (London : Allen & Unwin, 1941), p.41.

<sup>๔</sup> Michel Crozier, The Bureaucratic Phenomenon, (London; Tavistock), p.187.

<sup>๕</sup> กุลชน ธนาพงศ์ธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๒๒), หน้า ๑๖๐.

วัดได้จากการให้บริการและผลกำไรที่ได้รับ ดังนั้น การให้บริการสาธารณะของราชการ จึงมักเป็นบริการที่สำคัญ ๆ มุ่งถึงความมั่นคงและความปลอดภัย ตลอดจนความสงบสุขและความเจริญของประชาชนทั้งประเทศเท่านั้น

บริการสาธารณะแยกได้เป็น ๒ ลักษณะดังนี้<sup>๑</sup>

๑. บริการสาธารณะแบ่งแยกตามอาณาเขต เป็นการแบ่งตามพื้นที่ของประเทศ ในทางการปกครอง เช่น ในฝรั่งเศส แบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด (Département) กิ่งจังหวัด ( Arrondissement ) อำเภอ ( Canton ) และตำบล ( Commune )<sup>๒</sup> ส่วนของไทยแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ<sup>๓</sup> ตำบล หมู่บ้าน<sup>๔</sup> และแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup> ชำนาญ ชูบุญ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๕), หน้า ๘.

<sup>๒</sup> International Union of Local Authorities, Comparative Local Governments, (IUAL : The Hague,) 1977.

<sup>๓</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๔๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕.

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๑ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓.

<sup>๕</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ราชกิจจานุเบกษา, อ้างแล้ว.

กรุงเทพมหานคร<sup>๑</sup> และเมืองพัทยา<sup>๒</sup> ซึ่งทั้งนี้ได้ออกตามเขตการปกครอง เป็นบริการ  
สาธารณะตามอาณาเขต โดยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน คือ

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นบริการสาธารณะชนิดต่าง ๆ ที่ฝ่ายปกครอง  
จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตประเทศไทย เช่น  
การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การคมนาคม เป็นต้น  
องค์การที่ให้บริการสาธารณะ เหล่านี้มักตั้งอยู่ในนครหลวงหรือ เมืองศูนย์กลางต่าง ๆ ได้แก่  
กระทรวง ทบวง กรม อันมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะในหน้าที่ของตนตลอดทั้งประเทศ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นบริการสาธารณะที่กระทรวง ทบวง กรม  
ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตปกครองต่าง ๆ ทั่วประเทศ เพื่อสนองความต้องการ  
ส่วนรวมของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง  
ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ เพื่อ  
บริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งในประเทศไทย  
แบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

ค. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่ส่วนกลางมอบหมายให้  
ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเฉพาะในเขตท้องถิ่น  
โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อบริหาร  
ราชการในท้องถิ่นนั้นโดยตรง<sup>๓</sup> ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘,  
ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๘๒ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑, ราชกิจจานุเบกษา  
เล่มที่ ๙๕ ตอนที่ ๑๒๐ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๑.

<sup>๓</sup> เอนก สิทธิประศาสน์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น, โรงเรียน  
นักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง, ๒๕๒๐. (เอกสารอัครสำเนา)

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญอยู่มาก ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญ ได้คือ

๑. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหากสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ย่อมแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวมถึงส่วนกลางได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวมถึงส่วนกลางจะโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ยากลำบากและมีรายละเอียดมากจนเกินไป การระบายนงานที่คับคั่งของส่วนกลางออกไปให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำนั้น ย่อมจะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นทุกระดับเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นผลดียิ่งขึ้น และรวมทั้งจะทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้เพิ่มมากขึ้น

๒. ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งถือหลักให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดทำกิจการกันเอง นั้นย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะจัดทำเอง เสียทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนั้นแล้วประชาชนก็ควรจะได้นำความคิดและวิธีการใหม่ ๆ ตลอดจนกำลังความพยายามและทรัพยากร ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งย่อมจะทำให้ประชาชนมีความชำนาญ เกิดความคิดริเริ่มและมีลักษณะในการ เป็นผู้นำติดตามมาด้วย<sup>๑</sup>

จากลักษณะดังกล่าวเนื่องจากการให้บริการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีเจตนาจะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

---

<sup>๑</sup> เสน่ห์ วัฒนาร, "การประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น" ใน รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการ ครั้งที่ ๓ การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์ประชาชน, ๒๕๑๒), หน้า ๔๘๗.



ในการบริหารงานใหม่มากขึ้น ทั้งนี้ การจัดรูปองค์กรและการบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกลาง ๆ นั้น อาจมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือ พยายามให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายการบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ อาจจะเป็นรูปแบบอื่น เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารงานท้องถิ่นโดยตรง โดยผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามาบริหารตามนโยบายนั้น ทั้งนี้โดยให้มีฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายบริหารแทนประชาชนได้อีกด้วย

จากการแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ไม่ได้หมายความว่าราชการบริหารแต่ละส่วนถูกแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยต่างฝ่ายต่างทำไปในสาขาของตน ในทางปฏิบัติแล้วบริการสาธารณะในทั้งสามส่วนนี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด ในบางครั้งก็มีการเหลื่อมล้ำเข้าไปในเขตท้องที่ของราชการบริหารส่วนอื่นด้วย<sup>๑</sup> ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วราชการบริหารส่วนกลางได้แบ่งอำนาจหน้าที่ ( Deconcentration of Authority ) ให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปดำเนินการจัดทำ ซึ่งยังมีอำนาจการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคได้อย่างเต็มที่และเป็นการกระจายอำนาจ ( Decentralization of Power ) ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ถึงมือประชาชนโดยตรง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง เป็นผู้เข้ามากำหนดนโยบายและบริหารงานด้วยตนเอง

---

<sup>๑</sup> เส้น วัฒนาธร, รายงานการประชุมใหญ่ทางวิชาการครั้งที่ ๓ การพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น, หน้า ๔๔๘-๔๔๙.

นอกจากนี้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีความสัมพันธ์กับ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อย่างใกล้ชิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง มีอำนาจควบคุมดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนราชการบริหารราชการส่วนกลาง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย การที่ทั้งสามส่วนมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดเช่นนี้ ก็มีเป้าหมาย เพียงเพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะในเขตต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างประสานและดำเนินไป โดยไม่ขัดแย้งต่อกัน องค์การซึ่งมีหน้าที่บริการสาธารณะจึงต้องร่วมมือกันเพื่อแบ่งงานกันทำ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น

๒. บริการสาธารณะแยกตามวิธีการจัดดำเนินการ<sup>๑</sup> เป็นราชการหรือบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยตรงกับบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ ซึ่งอาจได้แก่การจ้างเหมาและการจ้างแรงงาน เช่น การสร้างถนน สะพาน หรือ อาคารของทางราชการโดยมีสัญญาว่าจ้างตามกฎหมายกับวิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการผูกขาดและการให้สัมปทานโดยมีข้อแม้ว่า เอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เป็นการตอบแทนสิทธิที่รับการผูกขาดแทน ซึ่งวิธีการนี้คงถือได้ว่าเป็นการให้สัมปทานบริการสาธารณะ คือ เป็นการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วยทุนและความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยที่ฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างในการจัดทำกิจการนั้นแก่ผู้รับสัมปทาน แต่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับสัมปทานเป็นการตอบแทนด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าทดแทนจากผู้ได้รับประโยชน์ในกิจการที่ทำนั้น<sup>๒</sup> เช่น ผู้รับสัมปทานการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ย่อมได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าจากผู้ใช้ เป็นต้น ในลักษณะเช่นนี้

<sup>๑</sup> ชำนาญ บุบบุณ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๕-๑๐.

<sup>๒</sup> สัก กอแสง เรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า ๔๔.

อาจกล่าวได้ว่า วิธีการให้สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะโดยให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนในการให้บริการรวมถึงการใช้ทรัพยากรของประเทศด้วย

จากการให้บริการสาธารณะด้วยวิธีการให้สัมปทานบริการสาธารณะ อาจสรุปถึงลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากการให้สัมปทานโดยทั่วไป คือ<sup>๑</sup>

๑. สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นข้อกำหนดอันเป็นระเบียบบังคับเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจกำหนดไว้โดยตรงในสัมปทานหรือกำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้
๒. สัมปทานบริการสาธารณะ เป็นข้อกำหนดอันเป็นสัญญาที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับสัมปทาน เช่น อายุของสัมปทานหรือประโยชน์พิเศษที่ฝ่ายปกครองให้แก่ผู้รับสัมปทาน เป็นต้น

จากข้อกำหนดดังกล่าวผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะจะโต้แย้งหรือคัดค้านประการใดมิได้ ถึงแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงภายหลังให้สัมปทานแล้วก็ตาม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสัมปทานโดยทั่วไปแล้ว อาจจำแนกลักษณะสำคัญของการให้สัมปทานบริการสาธารณะได้ดังนี้

๑. สัมปทานบริการสาธารณะเป็นนิติกรรมซึ่งฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้ โดยผลแห่งความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนผู้รับสัมปทานกับผู้มอบสัมปทานหรือฝ่ายปกครองนั้น มีลักษณะแตกต่างกับความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐ กล่าวคือ ความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐนั้นเป็นความเกี่ยวพันตามกฎหมายและข้อบังคับ ส่วนความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนผู้รับสัมปทานกับฝ่ายปกครองเป็นความเกี่ยวพันตามสัญญาส่วนใหญ่ และเอกชนผู้รับสัมปทานให้จัดทำบริการสาธารณะก็หาได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการแต่อย่างใดไม่ คงมีฐานะเป็นเอกชนอยู่ตามเดิม

<sup>๑</sup> ลัก กอแสง เรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า ๔๕-๔๗.

๒. ทรัพย์สินที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับสัมปทานนั้น ถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของ เอกชน ซึ่งไม่ได้รับความคุ้มครอง เป็นพิเศษจากกฎหมายแต่ประการใด เว้นแต่ทรัพย์สินนั้น เป็นของรัฐที่รัฐได้อนุญาตให้ เอกชนผู้รับสัมปทานไปทำใช้ได้

๓. กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองให้ เอกชนรับสัมปทานไปจัดทำนั้นถือได้ว่าเป็นบริการสาธารณะของรัฐอยู่ เพราะฝ่ายปกครองยังมีอำนาจควบคุมดูแลได้อย่างเต็มที่ โดยฝ่ายปกครองสามารถที่จะกำหนดเงื่อนไขในการ เพิกถอนสัมปทานได้ตลอดเวลา เพื่อใช้บังคับในกรณีและผู้รับสัมปทานปฏิบัติไม่ถูกต้อง และอาจจะวางเงื่อนไขพิเศษอื่น ๆ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะชนได้อีกด้วย

๔. บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมอบให้ เอกชนรับสัมปทานไปจัดทำนั้น จะต้องไม่เป็นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงหรือปลอดภัยของประเทศ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การรักษาความยุติธรรม เป็นต้น เพราะโดยปกติทั่วไปแล้ว การมอบสัมปทาน มักเป็นบริการ สาธารณะในทาง เศรษฐกิจอันนับว่าเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถ การรักษาพยาบาล เป็นต้น

เมื่อฝ่ายปกครอง เป็นผู้ได้รับประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการให้สัมปทานบริการสาธารณะแล้ว เอกชนผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะย่อมได้รับประโยชน์บางประการ อันเป็นสิทธิและหน้าที่ที่ผู้รับไปทำพึงมี ได้แก่

๑. ผู้รับสัมปทานต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามเงื่อนไขในสัมปทานด้วยความสม่ำเสมอตลอดไป ฝ่ายปกครองจะบอกล้างเงื่อนไขให้ได้ประโยชน์เพิ่มขึ้นไม่ได้ เพราะบริการ สาธารณะนั้นต้องทำโดยสม่ำเสมอเพื่อประโยชน์ของประชาชน

๒. ผู้รับสัมปทานต้องปฏิบัติตามสัมปทานด้วยตนเอง จะโอนกิจการที่ได้รับสัมปทานให้แก่ผู้อื่นโดยไม่มีใครอนุญาตจากฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานไม่ได้ เพราะการที่ฝ่ายปกครองให้สัมปทานบริการสาธารณะ นั้น ย่อมจะเลือกเฟ้นตัวบุคคลผู้รับสัมปทานว่าเป็นผู้ที่มีทุนและมีความสามารถที่จะจัดทำบริการ สาธารณะนั้นได้ด้วยดีถึงแม้ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานถึงแก่ความตาย การที่ผู้รับมรดกจะเข้าดำเนินกิจการแทนต่อไปก็ต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานเสียก่อน

๓. ผู้รับสัมปทานไม่มีความผูกพันที่จะต้องจัดทำแต่เฉพาะบริการสาธารณะที่ได้รับสัมปทานเป็นอาชีพแต่อย่าง เดียว แต่อาจจะประกอบอาชีพอื่นได้ด้วย กล่าวคือ ไม่ถูกบังคับ เหมือนกับข้าราชการที่จะมีอาชีพอย่างอื่นนอกจากราชการไม่ได้ เพราะทั้งนี้ผู้รับสัมปทานไม่มีฐานะ เป็นข้าราชการ

๔. ผู้รับสัมปทานมีอำนาจที่จะเรียก เก็บค่าทดแทนค่าบริการจากประชาชนผู้ได้รับประโยชน์ เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายเงินทุนและเพื่อเป็นกำไรในกิจการ ที่จัดทำให้ตามเงื่อนไข และกิจการที่กำหนดไว้ในสัมปทานได้ นอกจากนี้ผู้รับสัมปทานอาจได้รับเงินอุดหนุนเงินกู้ หรือสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของบางอย่างของรัฐด้วย และบางคราวฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานก็อาจจะให้คำมั่นว่าจะไม่ให้สัมปทานแก่ผู้อื่นในกิจการ ประ เภท เดียวกันแฉฉนเขตเดียวกัน ระหว่างอายุสัมปทาน แต่ถาไม่มีข้อตกลง เช่นว่านี้ไว้ชัดแจ้งในสัมปทาน ฝ่ายปกครองก็ชอบที่จะให้สัมปทานแก่ผู้อื่นอีกได้ เพราะการให้สัมปทานมิใช่เป็นการให้สิทธิขาดหรือผูกขาดไว้แต่เพียงผู้เดียว เอกชนผู้อื่นก็มีสิทธิที่จะได้สัมปทานในลักษณะ เช่นเดียวกันได้

นอกจากฝ่ายปกครองจะมอบสัมปทานบริการสาธารณะให้ เอกชนรับไปดำเนินการ ซึ่งได้รับสิทธิและหน้าที่บางประการแล้ว ฝ่ายปกครองยังมีวิธีการที่จะควบคุมผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะได้หลายอย่าง คือ

๑. เจ้าหน้าที่สามารถเข้าควบคุมตรวจตรากิจการที่ให้สัมปทานได้ ซึ่งผู้รับสัมปทานต้องให้ความสะดวกและปฏิบัติตามคำสั่ง ของเจ้าพนักงานซึ่งสั่ง โดยชอบด้วยกฎหมาย

๒. ผู้รับสัมปทานเสนอรายงานแสดงกิจการที่ไ้ทำไปตามระยะเวลาที่กำหนดให้ เช่น เป็นรายเดือน หรือรายปี เป็นต้น พร้อมทั้งแสดงงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน เพื่อ ฝ่ายปกครองจะได้พิจารณาได้ว่าฐานะของกิจการของการให้สัมปทานไปนั้นมั่นคง เพียงไร และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

๓. กำหนดวิธีบังคับต่าง ๆ ในสัมปทาน เมื่อผู้รับสัมปทานไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ที่กำหนดไว้ในสัมปทานที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ วิธีบังคับเช่นนี้ไ้แก่การปรับ หรือการเพิกถอนสัมปทาน การที่ฝ่ายปกครองเข้าควบคุมผู้รับสัมปทานตามธรรมดาโดยอมจะ กำหนดไว้ชัดแจ้งในสัมปทาน แต่ถึงแม้จะไม่มีข้อกำหนดไว้ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจ เข้าควบคุมได้

โดยอาศัยอำนาจกฎหมายและหลักการที่ว่า บริการสาธารณะต้องอยู่ในความควบคุม หรือในความอำนวยการ ของฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ในกรณีเกิดเหตุคับขันอันกระทบกระเทือน ถึงความปลอดภัยของประเทศ ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจเข้าครอบครองสัมปทานทั้งหมด หรือแต่บางส่วนได้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของฝ่ายปกครองจะสั่งให้หยุดกิจการ ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ เงื่อนไข เช่นนี้ ธรรมดาจะยอมกำหนดไว้ในสัมปทานเสมอ

สำหรับความสิ้นสุดแห่งสัมปทานบริการสาธารณะ อาจสิ้นสุดลงด้วยสาเหตุ ใดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑. โดยสิ้นอายุสัมปทาน สัมปทานบริการสาธารณะนั้นย่อมต้องมีกำหนดเวลา หรืออายุ เมื่อสิ้นอายุแล้วสัมปทานก็เป็นอันระงับไป แต่อาจมีการต่ออายุสัมปทานได้อีก ในเมื่อฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานเห็นเป็นการสมควรซึ่งอายุรับสัมปทานจะยาวหรือสั้น ย่อมต้องกำหนดโดยกิจการหรือความก้าวหน้าในบริการสาธารณะนั้น ๆ เช่น กิจการสัมปทาน ต้องพิจารณาถึงขนาดการที่ให้สัมปทานและกิจการที่ผู้รับสัมปทานลงทุนไป ฝ่ายปกครองผู้ให้ สัมปทานจะต้องกำหนดอายุให้ผู้รับสัมปทานมีเวลาพอที่จะถอนทุนคืนได้และมีกำไรบ้างตาม สมควร ตามหลักปฏิบัติในประเทศไทยย่อมกำหนดอายุสัมปทานบริการสาธารณะไม่เกิน ๓๐ ปี แต่ถ้าเป็นกิจการไม่ใหญ่โตจะกำหนดอายุเพียง ๑ ปี ๕ ปี ๑๐ ปีก็ได้

๒. โดยการเพิกถอนสัมปทาน เป็นกรณีที่ผู้รับสัมปทานทำผิดไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไข ที่บังคับไว้ในสัมปทานหรือในกฎหมาย ฝ่ายปกครองผู้ให้สัมปทานมีอำนาจที่จะสั่ง เพิกถอน สัมปทานได้ก่อนสิ้นสัญญา ซึ่งข้อกำหนดเช่นนี้ย่อมต้องมีอยู่ในสัมปทานเสมอ และการเพิกถอน สัมปทานถือว่าเป็นการลงโทษผู้รับสัมปทานเองในกรณีที่ทำผิดอย่างร้ายแรง แต่ถ้าผู้รับ สัมปทานไม่ปฏิบัติหรือทำผิดเงื่อนไขเล็กน้อย ๆ ก็ใช้วิธีการลงโทษปรับโดยไม่สั่ง เพิกถอน สัมปทาน

๓. โดยการถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อ กล่าวคือ สัมปทานบริการสาธารณะอาจสิ้นสุดลง ด้วยการที่ฝ่ายปกครองถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้รับสัมปทานมิได้ทำผิดสัมปทาน ประการใด แต่ฝ่ายปกครองพิจารณาเห็นว่า เป็นการสมควรที่จะเข้าทำกิจการที่ให้สัมปทานนั้น

เสียเองก็อาจถอนคืนสัมปทานเสียได้ด้วยการ ขอซื้อกิจการโดยแจ้งล่วงหน้าให้ผู้รับสัมปทานทราบล่วงหน้าตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในสัมปทาน หรือถ้ามิได้กำหนดฝ่ายปกครอง อาจกำหนดเวลาให้ตามสมควร ในการถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อนี้ฝ่ายปกครองย่อมทำได้ ถึงแม้ว่าจะไม่ใคร่ระบุไว้ในสัมปทานโดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ก็เพราะว่าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยสภาพย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยตรงและสิทธิในการถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อนี้ ฝ่ายปกครองจะไปตกลงกับผู้รับสัมปทานยอมสละก็ไม่ได้ เช่นเดียวกัน การซื้อกิจการที่ให้สัมปทานนั้น ตามธรรมดาฝ่ายปกครองย่อมให้ราคาตามราคาตลาด หรือตามราคาที่กำหนดไว้ในสัมปทาน ถ้าไม่เป็นที่ตกลงกันก็ใช้วิธีตั้งอนุญาโตตุลาการหรือร้องขอศาลให้เป็นผู้กำหนดราคาให้ นอกจากกรณีถอนคืนสัมปทานเพื่อซื้อ ถ้าสัมปทานสิ้นสุดลงเพราะเหตุสิ้นสุดอายุหรือถูกเพิกถอน ฝ่ายปกครองก็ย่อมมีสิทธิที่จะซื้อกิจการจากผู้รับสัมปทานก็ได้ เพราะราคาที่จะซื้อนั้นกำหนดไว้ล่วงหน้าในสัมปทานหรือไม่ก็ได้ ถ้ามิได้กำหนดไว้ก็ต้องถือตามราคาตลาด การที่ฝ่ายปกครองไม่แจ้งภายในกำหนด หรือแจ้งว่าไม่ประสงค์จะซื้อกิจการ ผู้รับสัมปทานมีสิทธิขายกิจการให้แก่ผู้อื่นได้ แต่ผู้ซื้อก็ต้องได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครอง เสียก่อนจึงจะดำเนินการบริการสาธารณะนั้นต่อไปได้

หน้าที่อันสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แบ่งได้เป็น

๑. การควบคุมและรักษาสาธารณะสิ่งแวดล้อม
๒. การป้องกันแก่สาธารณชน
๓. การให้บริการแก่บุคคลทั่วไป

### ๑. การควบคุมและรักษาภาวะสิ่งแวดล้อม

เป็นบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจะต้องกำหนดและพึงรักษา ตลอดจนทำนุบำรุงสภาพรอบ ๆ ตัวของประชาชนให้ดีและมีสภาพสิ่งแวดล้อมที่ไม่ถูกทำลาย อันจะนำมาซึ่งภัยแก่ประชาชนส่วนใหญ่ การบริการทางสุขาภิบาลและสาธารณสุขซึ่งกล่าว ได้แก่ การรักษาความสะอาด การควบคุมดูแลและจัดสิ่งรบกวนในค่านต่าง ๆ เช่น กลิ่นเหม็นของอากาศเสีย เสียงเอ็ดอิ่งซึ่งรบกวนประชาชน การจัดระบบท่อระบายน้ำ การระบายน้ำโสโครก การรักษาความสะอาดของถนนหนทาง การจัดเก็บและทำลายสิ่งปฏิกูลขยะมูลฝอย การรักษาความสะอาดป้องกันสิ่งของมิให้เกะกะในที่สาธารณะ การตรวจสอบให้มีน้ำสะอาดในการกินการใช้ การควบคุมความสะอาดของอาหารและร้านจำหน่ายอาหาร การควบคุมอากาศเสียเป็นพิษ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการบำรุงถนนหนทางและสถานสาธารณะต่าง ๆ การจัดให้มีแสงสว่างสาธารณะ การควบคุมจราจร และความปลอดภ้ยบนท้องถนน การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

### ๒. การป้องกันแก่อสาธารณชน

เป็นบริการของท้องถิ่นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะป้องกันให้แก่สาธารณชน รวมถึงการดับเพลิง การป้องกันฝ่ายพลเรือนด้วย

### ๓. การให้บริการแก่บุคคลทั่วไป

เป็นบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีและคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชน บริการสาธารณะเหล่านี้นับตั้งแต่การให้บริการสาธารณสุข การให้การศึกษา และสิ่งบันเทิงแก่ประชาชน รวมถึงภาวะแวดล้อมที่ดีแก่ประชาชน

การที่ท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในสิ่งบริการสาธารณะดังกล่าวทั้ง ๓ ประเภทนี้เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นจะต้องสนองความต้องการสิ่งที่ใกล้ตัวและทุกข์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง โดยคนในท้องถิ่นนั้นเอง เป็นผู้ดำเนินการเอง จึงสามารถรู้ความต้องการของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ?

<sup>๑</sup> เอนก สิทธิประศาสน์, การปกครองท้องถิ่น, หน้า ๔.



ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึง เป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐจาก ส่วนกลางไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อสนอง ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ในการจัดบริการต่าง ๆ โดยให้ประชาชนไปบริหารงานของท้องถิ่นโดยมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีงบประมาณของตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงนับได้ว่าเป็นสถาบันอันหนึ่งซึ่งนอกจากจะ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลแล้ว ยังเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน อีกด้วย<sup>๑</sup>

จึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง<sup>๒</sup>

ภาระหน้าที่อันเป็นบริการสาธารณะที่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นทั้งสาม ประเภทดังกล่าว จึงเป็นเรื่องโดยตรงที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอันเป็นหน่วยให้บริการ ขนาดย่อมที่สุดของรัฐรับผิดชอบอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่อำนวยความสะดวก สุขโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมและการรักษา สภาพแวดล้อม การป้องกันแก่สาธารณชน รวมถึงการให้บริการแก่บุคคลโดยทั่วไป

#### อำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะของเทศบาล

โดยที่เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งซึ่งบริหารงานในเขตเมืองหรือ ท้องถิ่นซึ่งมีความเจริญและมีประชาชนอาศัยอยู่หนาแน่น อำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ

<sup>๑</sup> วิทยุ อังคนารักษ์, แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น, โรงเรียน  
นักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง, ๒๕๑๘, หน้า ๒-๓. (เอกสารอัครสำเนา)

<sup>๒</sup> William A. Robson, "Local Government," in Encyclopaedia of the Social Sciences, Second ed., (New York : Macmillan Co., 1955), p. 574.

ของเทศบาลจึงแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ หน้าที่ที่ต้องทำและหน้าที่อาจจะทำขึ้น<sup>๑</sup> เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีความสะดวกสบายและความผาสุกหน้าที่ดังกล่าวเหล่านี้ อาจแยกแยะพอสรุปได้ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล

๑.๑ หน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนดดังต่อไปนี้

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
๒. ให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๔. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๕. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
๖. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
๗. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

๑.๒ หน้าที่ที่อาจจัดทำขึ้นในเขตเทศบาลได้ คือ<sup>๒</sup>

๑. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
๒. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๓. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
๔. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

<sup>๑</sup> "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ พ.ศ. ๒๕๑๕," ข้อ ๒ อ้างแล้ว, หน้า ๒๐๒.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖)," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๕ ตอนที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑ มาตรา ๓.

๕. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๖. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
๗. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๘. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๙. เทศพาณิชย์

## ๒. เทศบาลเมือง

๒.๑ เทศบาลเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องทำตามกฎหมายกำหนดในเขตเทศบาล  
ดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. กิจการตามที่ระบุไว้ให้เทศบาลตำบลต้องทำในเขตเทศบาลตาม  
กฎหมาย
๒. ให้น้ำสะอาดหรือประปา
๓. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๔. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
๕. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๖. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
๗. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๘. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

๒.๒ มีหน้าที่ที่อาจจะจัดทำขึ้นในเขตเทศบาลได้ คือ<sup>๒</sup>

๑. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
๒. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๓)," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๑  
ตอนที่ ๒๐๒ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ มาตรา ๓.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖)," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๕  
ตอนที่ ๘๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๑, มาตรา ๓.

๓. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๔. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
๕. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
๖. ให้มีการสาธารณสุข
๗. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
๘. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
๙. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
๑๐. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
๑๑. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดของท้องถิ่น
๑๒. เทศพาณิชย์

### ๓. เทศบาลนคร

- ๓.๑ เทศบาลนครมีหน้าที่ที่จะต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>
  ๑. กิจการใด ๆ ตามที่ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเมืองที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
  ๒. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
  ๓. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ๓.๒ มีหน้าที่ที่อาจจะจัดทำได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติเทศบาล ๒๔๕๖," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๖, มาตรา ๕๖, หน้า ๒๒๒.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๕๗.

จากหน้าที่ของเทศบาลทั้ง ๓ ประเภท จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของเทศบาล ทั้งในค่านหน้าที่ที่จะต้องจัดทำ และหน้าที่ที่อาจจะจัดทำขึ้นนี้ ได้มีความมุ่งหมาย เพื่อให้เป็น การบริการสาธารณะให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับจำนวนงบประมาณและ ความสามารถในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่แต่ละแห่งด้วย

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวที่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลแล้ว ยังมีกฎหมาย อีกหลายฉบับที่รัฐบาลกลางได้ให้ความสำคัญแก่เทศบาลโดยกำหนดหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใน การปฏิบัติงานอื่น ๆ อีกหลายประการในกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

๑. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ. ๒๕๐๓

๑. พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔<sup>๑</sup> สรุปได้ว่าให้ท้องถิ่นมีอำนาจ หน้าที่ในการรักษาความสะอาด ดังนี้

- วางข้อบังคับเกี่ยวกับการกำจัดสิ่งปฏิกูล
- ควบคุมการค้า ซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ
- ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการบริการจัดเก็บสิ่งปฏิกูลและ สิ่งการค้าเป็นที่น่ารังเกียจ

๒. พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ บ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓<sup>๒</sup> ดังนี้ คือ

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔," มาตรา ๒๗, ๒๘, ๓๐, ๓๑, ๓๒, ๓๗, ๓๘, ๓๙, ๓๖.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๐๓," มาตรา ๔-๒๐.

- ควบคุมความสะอาดของอาคารบ้านเรือน
- ควบคุมการอาบน้ำ ชักน้ำในที่สาธารณะ
- การปิดป้ายโฆษณา
- ควบคุมลักษณะความเสื่อมโทรมของอาคาร
- ควบคุมการถ่ายสิ่งของสกปรกลงในที่สาธารณะ แม่น้ำลำคลอง

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๔๕ ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่ของเทศบาลให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีมากมาย ซึ่งลักษณะของการบริหารงานของเทศบาลเปรียบเสมือนเป็นรัฐบาลของท้องถิ่น ที่มีหน่วยงานทุกประเภทที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในปัจจุบันอัตราการเพิ่มของประชากรได้ทวีมากขึ้นและท้องถิ่นก็ได้รับความเจริญขึ้นทุกขณะ ความต้องการของประชาชนในต่าง ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น เทศบาลซึ่งมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่จำกัดมักประสบปัญหาในด้านการปฏิบัติงาน การที่จะให้เทศบาลปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จึงจำเป็นต้องหาแนวทางในการให้เทศบาลมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเทศบาลเมืองระยอง เจริญก้าวหน้าก็เช่นเดียวกัน ที่มักจะประสบกับปัญหาเช่นนี้ ดังจะกล่าวในบทต่อไป.

๑ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๔๕, " มาตรา ๓๗๕, ๓๘๐, ๓๘๕ และ ๓๘๖.