

ความขัดแย้งทางการ เมือง ระหว่างคณะ เทศมนตรี กับสภา เทศบาล  
ศึกษา เปรียบ เทียบกรณีของ  
เทศบาล เมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแค และ เทศบาลตำบลแก่งคอย



นายจรงค์ศักดิ์ สุวรรณประทีป

003421

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรี รัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๑

POLITICAL CONFLICT BETWEEN THE MAYOR COUNCIL AND THE  
MUNICIPAL COUNCIL : A COMPARATIVE STUDY OF SARABURI  
NONGKHAE AND KHANGKOI MUNICIPALITIES

MR. JONGSAKDI SUWANPRADIT

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1978

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล  
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของ เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย  
และเทศบาลตำบลหนองแค

โดย

นายจรงค์ศักดิ์ สุวรรณประทีป

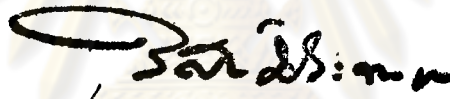
แผนกวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

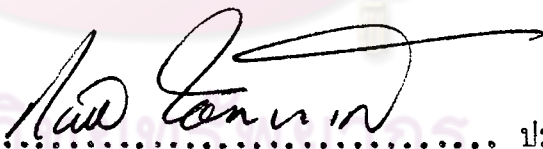
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต

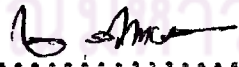


..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

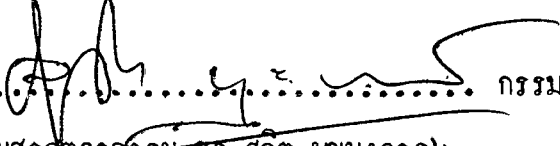
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)



..... กรรมการ  
(นาย เอนก สิทธีประศาสน์)



..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ก.

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมณฑลกับสภาเทศบาล  
ศึกษาเปรียบเทียบถึงกรณีของเทศบาลเมืองศรีบุรี เทศบาลตำบล  
แก่งคอย และเทศบาลตำบลระนองแก

ชื่อ

นายจกศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุจิต บุญบงการ

แผนกวิชา

การปกครอง

ปีการศึกษา

๒๕๒๐



บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด โดยที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้นทำหน้าที่บริหารและนิติบัญญัติของท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจการบางอย่างสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น การบริหารงานท้องถิ่นโดยฝ่ายบริหารและการควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติของสภาท้องถิ่นที่ประสิทธิภาพ จึงเป็นผลต่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

เทศบาลเป็นการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปหนึ่งที่ได้เริ่มต้นตั้งขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเรื่อยมา เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะทางสังคมและการเมืองของแต่ละยุคแต่ละสมัย จนถึงปัจจุบัน โดยมีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งใช้เป็นหลักในขณะนี้ ด้วยการแบ่งองค์กรของเทศบาลออกเป็น ๒ ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี อันเป็นการเลียนแบบการปกครองของประเทศไทย

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนี้ กำหนดให้ความสัมพันธ์ระหว่างคณะเทศมนตรี กับสภาเทศบาลมีต่อกันโดยใกล้ชิด อันจะก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นได้ เพราะเป้าหมายที่สำคัญคือ การให้ทั้งสองฝ่ายมีการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ โดยให้สภาเทศบาลในฐานะฝ่าย นิติบัญญัติมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี และให้คณะเทศมนตรีมีความรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล ดังนั้น จึงขอมกขอให้เกิดความขัดแย้งต่อกันได้ง่ายที่สุด หากว่าสมาชิก-สภาเทศบาลไม่ปฏิบัติตัวตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ดังนั้น ทั้งคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาลจะต้องให้ความร่วมมือต่อกันในการบริหาร งานเทศบาลและปัจจัยที่สำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นได้ ก็คือ การอาศัยความร่วมมือระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลที่ให้การสนับสนุนให้ความไว้วางใจในข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ แก่ท้องถิ่นต่อคณะเทศมนตรี ความร่วมมือที่สำคัญดังกล่าวก็คือ การพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีของคณะเทศมนตรีที่จะนำเงินไปใช้จ่ายค่า เป็นการตามโครงการที่เห็นว่า เป็น ประโยชน์แก่ท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ พบว่า ความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ของเทศบาลทั้งสามแห่งนี้ ความขัดแย้งจะมีมาตั้งแต่เริ่มต้นทวศการที่สมาชิกสภาเทศบาลแบ่งเป็น กลุ่มๆ เพื่อแย่งชิงในการที่จะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร พวกที่ไม่ได้เป็นคณะเทศมนตรีก็จะมี การรวมตัวกันเป็นฝ่ายค้าน พยายามที่จะโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา ซึ่งลักษณะของความขัดแย้งที่รุนแรงที่สุดในแต่ละเทศบาลนั้น จะพบได้โดยจะมี การพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้สภาเทศบาลสามารถโค่นล้มคณะเทศมนตรีได้อย่างง่ายดาย โดยที่คณะเทศมนตรีไม่มีโอกาสจะยุบสภาเทศบาลโดยตรงได้เลย

จากการประมวลข้อมูลที่ได้จากกรรอกแบบสอบถามของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ทั้ง ๓ แห่ง จำนวน ๔๒ ชุด ได้รับแบบสอบถามคืนมาทั้งสิ้น จำนวน ๓๗ ชุด แยกเป็นเทศบาลเมืองสระบุรี จำนวน ๑๓ ชุด เทศบาลตำบลแก่งคอย จำนวน ๑๒ ชุด และเทศบาล

ตำบลหนองแค จำนวน 12 ชุก และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งจากส่วนกลาง คือกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และส่วนภูมิภาค คือสำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดสระบุรี และพนักงานเทศบาลทั้งสามแห่ง ผลปรากฏว่า สาเหตุสำคัญแห่งการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล ทั้ง 3 แห่งนี้ สืบเนื่องมาจากการช่วงชิงอำนาจที่จะให้ใครมาซึ่งการเป็นผู้นำทางด้านกำ**บ**ริหารคือ การที่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนมีอาชีพเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ และเจ้าของกิจการต่าง ๆ คิดเป็นร้อยละ 89.08 ซึ่งการเป็นผู้นำทางการบริหารเทศบาลนั้น กฎหมายได้มอบอำนาจให้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงิน การจ้าง การบริหารงานบุคคล การสร้างสิ่งสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ของเทศบาลให้กับประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นการ เสริมสร้างคะแนนนิยมให้กับตัวเองอีกโสดหนึ่ง ดังนั้น การเข้ามาบริหารเทศบาลของบุคคลเหล่านี้จึง เป็นการดึงเอาเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชนที่ตนเป็นเจ้าของอยู่ หรือกิจการที่ตนมีส่วนร่วมอยู่ด้วย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับอำนาจเหล่านี้มีการรวมตัวกันเพื่อโค่นล้มคณะเทศมนตรีอยู่ตลอดเวลา

และสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการที่กฎหมายเอื้ออำนาจให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนเทศมนตรีได้ง่ายเกินไป กล่าวคือ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการที่จะถอดถอนคณะเทศมนตรีด้วยการที่สภาเทศบาลเพียงแต่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเท่านั้น คณะเทศมนตรีก็ต้องออกจากตำแหน่งไป โดยที่คณะเทศมนตรีไม่มีอำนาจหรือโอกาสที่จะยุบสภาเทศบาลให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เป็นผู้ตัดสินใจว่า คณะเทศมนตรีชุดนี้เหมาะสมที่จะบริหารงานต่อไปหรือไม่ อันเป็นไปตามหลักการแห่งการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้จากการวิจัยพบว่ากฎหมายได้ให้อำนาจสภาเทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรีมาก คิดเป็นร้อยละ 69.45 และเห็นว่าการใช้อำนาจนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 45 (2) ส่วนใหญ่เป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรม คิดเป็นร้อยละ 54.81 และเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการเข้าไปก้าวกายการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีคิดเป็นร้อยละ 32.22 อันเป็นการแสดงให้เห็นแล้วว่าการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมีความขัดแย้งกันอยู่

นอกจากนี้ จะพบว่าการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีในบางครั้งสามารถมีอำนาจเหนือสภาเทศบาลอยู่ ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการขาดความรู้และความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลเอง คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๕๐ ซึ่งนับว่าเป็นสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งที่สภาเทศบาลไม่สามารถควบคุมคณะเทศมนตรีได้

สำหรับแนวความคิดของผู้วิจัยที่จะแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ คือ จัดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันให้ใหม่ เพราะในช่วงเวลา ๔๐ ปีที่ผ่านมาเคยมีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงโครงสร้างของเทศบาลแต่ประการใดเลย ทั้งนี้ โดยที่โครงสร้างของเทศบาลไม่จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาจากระดับประเทศแต่ประการใด ควรที่จะยึดถือถึงสภาพของความเหมาะสมในท้องถิ่นเป็นสำคัญ คือ อาจเป็นไปในรูปของแบบผู้อำนวยการ แบบคณะกรรมการ หรือแบบเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงก็ได้

ผู้วิจัยหวังว่า การศึกษาวิจัยเรื่องนี้คงจะเป็นประโยชน์ที่จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงพิชิตเทศบาลให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นต่อไป.

ศูนย์วิทยพัชกร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





The parliamentary system of the municipal government leads to be close relations between a Mayor Council and a Municipal Council. The Mayor and his council are responsible to and controlled by the Municipal Council which is a legislative body. Conflicts between these two branches usually happen when the councilmen do not perform the function according to the law.

In order to cope with problems of the local government and to promote economic and social growth at the local level, cooperation between the Councilmen and the Mayor Council is very essential, particularly in passing the annual budget bill.

This research intend to find out that the councilmen of these three municipalities fighting each others for executive posts. The minorlity group which is the opposition in the council tries to exploit every opportunity to force the executive to resign and the most effective way to vote against the annual budget bill. The law does not authorize the executive to dissolve the legislative council when the budget was turned down.

According to the answers of mayors and councilmen of the three municipalities in the questionnaires which were distributed and direct interviews with the officials of in the Local Government Division, and Local Inspection Office as well as Municipal Officials of the three municipalities, the conflict are stemmed from power struggle. Because most of the mayors and councilmen are businessmen and entrepreneurs, they are by nature profit making-oriented and use their position for private gain. Most of the councilmen

prefer to be member of the Mayor Council. Since they would be given more authority and benefit. They would be authorized to look after financial matter, recruitment, promotion of the municipal. The structure of the officials and other aspects of personnel administration. They are also in charge of constructions of public services utilities which would increase their popularity among the people. Therefore, the opposition members in the council who do not have the authority and benefit as the mayor and his council. Therefore, they try very hard in every means in order to topple down the executive.

The conflicts are also stemmed from the fact that Municipality Act B.E.2496, according to the council can dissolve the executive without taking too much trouble. in case of disapproval of the budget bill the executive will be out of power and cannot dissolve the legislator. The thesis found that of 69.45 the correspondents excessive said that the council have been given authority and thought that they used this authority for their own benefit. 54.81% of them believed that the law is unfair and 32.22% of correspondents believed that the executive branch was intervened by the councilmen.

However, the executive in some case have proved to be more powerful than the legislator because most of the councilmen received a low level education and lacked

administration capacity. 41.90% of the correspondent believed the low level of education leads to inability of the legislator to effectively control the executive.

The research find out the suggestion that the present Municipality Act should be revised. As a matter of fact the municipalities in Thailand has not gone through major reforms more than 40 years, municipality does not have to be imitated with that of national government. One thing should be kept in mind is the local government should be formulated to suit the local condition, so it can render services effectively, from the suggestion in the research should be City Manager form, Commission Plan or Presidential System form of government.

I hope this thesis could be helpful in proposing various ideas in improving municipalities in Thailand in the future.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ที่ได้ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อคิดเห็นที่มีค่ายิ่ง นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ และเป็นผู้ควบคุมงานดำเนินการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยตรง และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญยงการ อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ประสิทธิประสาทความรู้และให้คำแนะนำผู้เขียนเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ นายบุญรงค์ นิลวงศ์ หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้เขียน ผู้ให้ทั้งความรู้ทั้งทางวิชาการและการทำงาน ตลอดจนให้ข้อคิดและแนวทางในการเขียนเป็นอย่างดี นายวิศิษฐ์ รุ่งอรุณพิศาล หัวหน้าฝ่ายการสอบและทะเบียนประวัติ ที่ได้ข้อคิดในการเขียนเป็นอย่างดี และ "เพื่อน" ทุกคน ที่ได้การช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณชงชัย วรรณะพิศิษฐ์ พี่จ่านงฤทธิ แยมกลีบ และพี่ยุพดี ธิยาพันธุ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของจังหวัดสระบุรี ทุกท่าน เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลแก่งคอย และเทศบาลตำบลหนองแค เจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดกรมการปกครอง และห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้ให้ความร่วมมือแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

สำหรับสองท่านสุดท้าย คือ น.ต.สาย สุวรรณประดิษฐ์ ร.น. และนางลำจวน สุวรรณประดิษฐ์ บิดามารดาของผู้เขียน ผู้ซึ่งมีพระคุณแก่ผู้เขียนอย่างล้นเหลือจนไม่สามารถที่จะสรรหาคำใดๆ มาบรรยายเป็นคำอ้อกษรใด ตั้งแต่ให้ความรัก ความอบอุ่น ให้การศึกษา จนถึงขณะที่ผู้เขียนต้องนอนป่วยอยู่โรงพยาบาลพระปิ่นเกล้าฯ ขณะที่กำลังเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่ บิดาและมารดาผู้บังเกิดเกล้าทั้งสองก็เอาใจใส่ดูแลอย่างใกล้ชิด ให้กำลังใจจนกระทั่งผู้เขียนหายเป็นปกติ และสำเร็จการศึกษาในที่สุด.

จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์

๒๕ มกราคม ๒๕๒๑

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ค
รายการตารางประกอบ	ด
รายการสารบัญภาพประกอบ	ฉ
บทนำ	ท
บทที่	
๑. แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น	๑
๒. การปกครอง เทศบาลของไทย	๒๒
๓. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	๔๒
๔. ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	๘๒
๕. มุขเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	๑๐๕
๖. บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง	๑๓๗
๗. สรุปและขอเสนอแนะ	๑๕๐
บรรณานุกรม	๑๖๑
ภาคผนวก	
ก. แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย	๑๗๓
ข. กฎหมายและหนังสือสั่งการที่สำคัญ	๑๗๖
ประวัติผู้เขียน	๑๘๘

สารบัญตารางประกอบ

ตารางที่	หน้า
๑. แสดงสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลเมืองสระบุรี	๑๑๐
๒. แสดงสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลตำบลแก่งคอย	๑๑๒
๓. แสดงสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลตำบลหนองแก	๑๑๔
๔. แสดงการเปรียบเทียบสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรี และสภาเทศบาลในเทศบาลทั้งสามแห่ง	๑๑๖
๕. แสดงการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลว่าเข้าไปก้าวกาย การปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีหรือไม่	๑๒๐
๖. แสดงความคิดเห็นว่ากฎหมายให้อำนาจสภาเทศบาลในการ ควบคุมคณะเทศมนตรีไว้มากน้อยเพียงใด	๑๒๓
๗. แสดงความคิดเห็นในการใช้อำนาจของสภาเทศบาลตามมาตรา ๔๕(๒)	๑๒๕
๘. แสดงการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๔ ว่าเหมาะสมเพียงใด	๑๒๘
๙. แสดงการที่สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี ตามข้อเท็จจริง	๑๓๐
๑๐. แสดงสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจเหนือสภาเทศบาล	๑๓๓

สารบัญภาพประกอบ

ภาพที่	หน้า
๑. โครงสร้างของ เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๕๖	๓๗
๒. โครงสร้างของ เทศบาลตามความเป็นจริง	๓๘
๓. อัตรารัฐส่วนสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลเมืองสระบุรี	๑๑๑
๔. อัตรารัฐส่วนสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลตำบลแก่งคอย	๑๑๓
๕. อัตรารัฐส่วนสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล ในเทศบาลตำบลหนองแก	๑๑๕
๖. แสดงสถานภาพทางอาชีพของคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ที่เป็นเจ้าของกิจการ การค้า และธุรกิจ โดยเปรียบเทียบทั้ง สามเทศบาล	๑๑๗
๗. เปรียบเทียบถึงสาเหตุสำคัญที่คณะเทศมนตรีสามารถมีอำนาจเหนือ สภาเทศบาล	๑๓๕



## สภาพปัญหา

การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้จะได้ยึดหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นแนวทางในการดำเนินงานก็ตาม แต่ก็ยังต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>(๑)</sup> ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองทั่วไปที่ว่ารัฐเป็นผู้สร้างหรือกำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นขึ้น ดังนั้น อำนาจสูงสุดในการปกครองหรือในการควบคุมท้องถิ่นจึง อยู่ที่รัฐ ด้วยเหตุที่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยจึงได้กำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนการมอบอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่จังหวัด และอำเภอ เป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทในการปกครองตนเอง และถือได้ว่าเป็นโอกาสในการฝึกฝนความเป็นประชาธิปไตยมาก ดังนั้น เทศบาลในฐานะที่เป็นสถาบันสนองตอบประชาธิปไตยและเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาประเทศ เทศบาลจึงมีบทบาทสำคัญที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ถึงการปกครองตนเอง อันจะทำให้บรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(๑) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๔ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑๕๕ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๐๕



เนื่องจาก ระบบ เทศบาลซึ่งนำมาใช้ในประเทศไทยนี้ ได้จำลองรูปแบบการปกครองของรัฐสภา โดยนำเอาการปกครองระบบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี (Parliamentary System) มาใช้กับเทศบาล โดยมุ่งที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักแบบและวิธีการปกครองของรัฐในอันที่จะให้เกิดประโยชน์แก่การเข้าไปมีส่วนร่วมและมีสิทธิในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นความมุ่งหมายและนโยบายของประเทศ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รัฐบาลในอดีตมุ่งกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้แก่ประชาชน เพื่อประโยชน์แก่การปกครองประเทศ โดยจัดให้ระบบเทศบาล คล้ายคลึงกับของรัฐ คือ มีสภาเทศบาลซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี คล้ายๆ กับรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีแล้ว นั้น

การบริหารงานของเทศบาลในลักษณะนี้ได้ใช้ได้โดยมาเป็นเวลา ๕๐ ปีแล้ว ซึ่งก็มีปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินงาน อยู่เสมอมา ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลในบางสมัยต้องให้มีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีแทนการเลือกตั้ง ขอยุ่ยากก็แล้วแต่หากมักจะเกิดขึ้นจากความพยายามและการกระทำต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงกันจนเป็นเหตุให้เกิดคณะเทศมนตรีของชุมนุมลูกคูกหลานอยู่เสมอ ดังกล่าวกันว่า

"ข้าพเจ้า เห็นอีกข้อหนึ่งว่า เวลาที่ทางเทศบาลถือตัวว่าเป็นกัร เมือง เกินไป ทว่าเทศบาลครอบงำอย่างเกินการ เมือง คือ การหาเสียง การคุมเสียง เวลางบประมาณจะคลออดที่หนึ่ง แทนที่จะแพ้นะก็เลยความดี ควบคุมเหตุควบคุมผล กลายเป็นมาไขออกวังชื่อเสียงก็แต่กลางศึก ว่าเสียงฝ่ายปรักนั้นต้องยื่นคำร้องไปกระทรวงมหาดไทย ทุกวันว่า ข้าคุณสมบัติหรือกฎหมายต้องห้าม ในการอภิปรายก็มีแต่จะอวดควคลายหาเสียงโดยไม่คำนึงถึงขอเท็จจริง ข้าพเจ้า เคยเห็นการ

ประชุมเรื่องงบประมาณครั้งหนึ่ง ฝ่ายค้านไม่ค่อยปลายเฉย  
 แม้แต่เรื่องว่างงบประมาณไม่ดี ไม่เหมาะสมอย่างไร แต่ครั้ง  
 พอลงเวลารับหลักการ ฝ่ายค้านทุกคนพากันไม่รับ เหตุผลที่ไม่รับ  
 คล้ายๆ กับมีนายใหญ่คนหนึ่งสั่งไม่ให้รับ จึงต้องเชื่องงเหตุผล  
 อย่างอื่นที่ไม่มี การรับหรือไม่รับเป็นเรื่องที่เสี่ยงกันมาตั้งแต่ลง  
 จากกระโถนบ้าน ดังนั้น จึงเป็นที่ให้เห็นว่างานเทศบาลทั้งหมด  
 ว่างหายไปด้วยหาเสียง ไม่ใช่งานทำมาบำรุงบ้านเมืองของตน  
 (๑)  
 และเป็น เรื่องการ เมืองมากกว่าการบริหาร

อันทำให้คณะเทศมนตรีไม่มีโอกาสที่จะตั้งตัว เพื่อบริหารงานของท้องถิ่นได้  
 โดยมีเสถียรภาพ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าฝ่ายที่อำนาจที่จะกระทำการดังกล่าว  
 เพื่อให้คณะเทศมนตรีร้องพ่นจากตำแหน่งนั้น ที่สำคัญที่สุดคือสภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่ทั้งใน  
 ทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นนี้เอง ทั้งนี้เพราะ "นายกเทศมนตรีก็คือ  
 คณะเทศมนตรีก็คือ ต้องได้รับเสียงข้างมากจากสภาเทศบาลสมัยสามัญ จึงจะเข้าเป็นนายกเทศ  
 มंत्रीหรือคณะเทศมนตรีได้ และเสียงสมัยสามัญนี้จำเป็นตองมีอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่คณะ  
 เทศมนตรีชุดนี้บริหารงานอยู่" (๓) โดยเหตุนี้ เมื่อสภาเทศบาลเกิดไม่พอใจหรือเกิดข้อ  
 ขัดแย้งกันขึ้น ก็อาจมีการจิ้นแก่งกันได้ และจึงหวังที่สำคัญก็คือระยะเวลาเสนอร่างเทศ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

(๒) รศ. วรเชษฐ "ถ้าข้าพเจ้าเป็นนายกเทศมนตรี" เทศน์พิเศษ, การประชุมนายกเทศ  
 มंत्री ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๗

(๓) ชูบ กาญจนประกร, "นายกเทศมนตรี: พอบ้าน," เอกสารประกอบการความรู้ในการ  
ประชุมใหญ่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑, (พระสมุห: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,

บัญญัติงบประมาณ ถ้าเสียงข้างมากของสภา เทศบาลไม่เห็นด้วย คณะเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไป (๔)

การที่คณะเทศมนตรีต้องล้มลุกคลุกคลานจนเป็นปัญหาข้อยุ่ยากที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของเทศบาลนั้น อาจจะเป็นควยลัคนะของสถาบัน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และวิถีปฏิบัติ หรืออาจเป็นเพราะกฎหมายให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากเกินไปในส่วที่เกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายบริหารหรืออาจจะเป็นควยสมัชชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ปฏิบัติหน้าที่ไว้ส่ดีซึ่ไว้เสียงทามคัลลองของประชาชนไทยโดยแท้จริง (๕) จึงทำให้เกิดปัญหาข้อยุ่ยากขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าศึกษาต่อไป

ความสำคัญของเรื่อง

เมื่อเทศบาลได้เกิดปัญหาของการขัดแย้งทางการเมืองภายในเทศบาลขึ้น มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตพยายามแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ไม่ประพฤติดีให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ได้กำหนดบรรทัดฐานแห่งการปฏิบัติไว้ อันส่งผลกระทบต่อเพื่อนต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของปลัดเทศบาลและพนักงานเทศบาลโดยทั่วไป ซึ่งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการที่ดีอาษา อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการและประชาชนเป็นอย่างมาก จนบางแห่งคณะเทศมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะเกิดผลเสียหายต่อทางราชการมากนัก เว้นเทศบาลเมืองพะเยา (๖) หรือกระทรวงมหาดไทย

(๔) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๓ ตอนที่ ๑๕๖ ับบพ.ศ. ๒๕๑๘ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๘

(๕) มาลัย หุวะนันท์, "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล", เทศสัมพันธ์, ฉบับวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๒, หน้า ๔

(๖) หนังสือเทศบาลเมืองพะเยา ที่ ๒๐๗/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๐  
เรื่องนายกเทศมนตรีขอลาออกจากตำแหน่ง

ต้องสั่งให้มีการยุบสภา เทศบาล เช่นที่เทศบาลตำบลหนองแค และเทศบาลเมือง  
พระประแดง (๘) เป็นต้น

ในการวิจัยเรื่องนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะให้ เกิดประโยชน์ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับ เทศบาล ด้วยการวางแนวทางการศึกษาที่จะแก้ไขปัญหาของเทศบาลได้เพียงใด อีกทั้งยังจะเป็นประโยชน์ต่อกรรมการปกครองซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องของทั้งงานภา การปกครองท้องถิ่นโดยตรง และจะได้นำการวางแผนที่จะดำเนินการในเรื่องนโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ และที่สำคัญที่สุด คือ จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของไทยโดยส่วนรวมอีกด้วย

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะเทศบาล ศึกษาถึงโครงสร้างของเทศบาลว่า แต่ละฝ่ายคือสภา เทศบาลและคณะเทศมนตรี มีบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ จะเป็ไปใ้ได้แก่ใคร่ใด ตามกฎหมายระเบียบการและวงสื่อสิ่งการต่างๆ จากนี้จะศึกษาโดยละเอียดในเทศบาล เมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแค และเทศบาลตำบลแก่งคอย ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(๓) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๗๕/๒๕๓๗ เรื่อง ยุบสภา เทศบาลตำบลหนองแค  
ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๕

(๘) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๕๓๐ เรื่อง ยุบสภา เทศบาลเมืองพระประแดง  
ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๓๐

๑. เพื่อศึกษาถึงมูล เหตุของความขัดแย้งทางการเมืองของเทศบาลทั้งสามแห่งว่ามีข้อเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร และมีลักษณะของความขัดแย้งอันเนื่องมาจากบทบาททางการเมืองของคณะเทศมนตรี กับสภาเทศบาล ว่าเกิดขึ้นในลักษณะใด

๒. เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของความขัดแย้งดังกล่าว

๓. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลว่าจะมีวิธีแก้ไขปัญหาของความขัดแย้งได้อย่างไร

### สมมุติฐานแห่งการวิจัย

มูลเหตุแห่งความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล เกิดจาก

๑. การช่วงชิงอำนาจที่จะให้ใครมา เพื่อการ เป็นผู้นำทางด้านการบริหาร คือการที่สมาชิกสภาเทศบาล แต่ละคนมุ่งหวังที่จะให้ใครมาซึ่งอำนาจในการบริหารเทศบาล เพราะเห็นว่าตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีนับ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติเป็นที่เชิดหน้าชูตา มีอำนาจในการบริหารงานเทศบาลสามารถใช้อำนาจการบริหารสร้างสรรอำนาจผลประโยชน์สร้างคะแนนนิยมให้ประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนตนเอง ในด้านการเงินและการจ้างฝ่ายบริหารของเทศบาลสามารถแสวงหาประโยชน์จากการจ้างเหมาและงานก่อสร้างของเทศบาลได้ หากพึงประสงค์ตลอดจนด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลและอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบตามที่กฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลได้ระบุไว้ให้ เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังสามารถดึงพวกพ้องเข้ามาทำงาน สร้างหัวคะแนนสนับสนุนตนในการเลือกตั้งได้อีกด้วย

๒. กฎหมายเอื้ออำนาจให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนคณะเทศมนตรีได้ง่ายเกินไป กล่าวคือ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการพิจารณา ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถ้าสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลที่ไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นแล้วมีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งหมด ซึ่งคณะเทศมนตรีไม่มีโอกาสที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจได้เลยว่าควรจะให้คณะเทศมนตรีชุดบริหารงานต่อไปหรือไม่.

## วิธีการศึกษา

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ออกเป็น ๒ ภาค คือ ภาคแรกเป็นการศึกษาในลักษณะของการพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ในลักษณะของการรวบรวมข้อเท็จจริงต่างๆ รายละเอียดคำเทศน์ฎีกา แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่น ทวิบทกฎหมาย (Legal Approach) ระเบียบข้อบังคับรวมทั้งหนังสือสั่งการต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยที่ชี้ให้เห็นถึงโครงสร้างบทบาท และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว

สำหรับภาคที่ ๒ เป็นการวิจัยให้ เห็นถึงบทบาทของแต่ละฝ่ายที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นใด ในลักษณะของการศึกษาพฤติกรรม (Behavioral Approach) ซึ่งในภาคนี้ผู้วิจัยจะได้ออกไปสังเกตการณ์ และใช้แบบสอบถามวัดบทบาทในทางการเมืองของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ประธานสภา เทศบาล และสมาชิกสภา เทศบาลทุกท่าน ทั้งสามเทศบาล รวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๕ คน แล้วนำผลการวิจัยจากการสำรวจถึงบทบาทของบุคคลดังกล่าวมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าสอดคล้องกันหรือไม่ ลักษณะของความขัดแย้ง เป็นเช่นใด มีมูลเหตุมาจากอะไร พฤติกรรมของแต่ละฝ่าย แยกออกมา เช่นใด

## วิธีการเสนอเรื่อง

ผู้วิจัยได้แบ่งวิทยานิพนธ์ออกเป็น ๗ บท ดังนี้

บทที่ ๑ แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น กล่าวถึงระบอบการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป การเมืองท้องถิ่นโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นของไทย และรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทย

บทที่ ๒ การปกครอง, เทศบาลของไทย ศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของเทศบาล โครงสร้างทางการปกครองของเทศบาล บทบาท อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี พนักงานประจำ

บทที่ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่าง สภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ศึกษาถึงบทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรีตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ และความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรีที่มีต่อสภาเทศบาล ว่าต้องรับผิดชอบต่อในลักษณะใด

บทที่ ๔ ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ศึกษาถึงลักษณะของความขัดแย้งโดยทั่วไป และลักษณะของความขัดแย้งในแต่ละเทศบาล คือ เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแก และเทศบาลตำบลแก่งคอย สรุปถึงลักษณะของความขัดแย้งที่สำคัญ (โดยเปรียบเทียบ)

บทที่ ๕ มุมเหตุของความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ศึกษาถึงมุมเหตุของความขัดแย้งโดยทั่วไป และมุมเหตุในแต่ละเทศบาล คือ เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแก และเทศบาลตำบลแก่งคอย เพื่อนำมาศึกษา เปรียบเทียบถึงมุมเหตุที่สำคัญ

บทที่ ๖ บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการแก้ปัญหาความขัดแย้งของเทศบาล ศึกษาถึงแนวทางในการแก้ปัญหาของแต่ละเทศบาล และคณะกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารของการปกครองเทศบาลและท้องถิ่น

บทที่ ๗ สรุปและขอเสนอแนะ