

### บทที่ 3

## ความเป็นมาของสหชาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งนานาอารยประเทศ ถือว่าเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยนั้น มิใช่เป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะได้นำความคิดดังกล่าวมาใช้แล้วตั้งแต่รัชสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์

การปกครองรูปแบบสหชาภิบาลนั้นมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจนกระทั่งปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงหลักการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวสอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์ด้านต่างๆของสังคมไทย วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ยุค โดยยึดหลักการแบ่งตามการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นบรรทัดฐานดังนี้คือ

การจัดการปกครองท้องถิ่นแบบสหชาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีการจัดองค์การและวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการปกครองที่ฝึกหัดรูปแบบการปกครองตนเองตามที่พระองค์ท่านได้ไปศึกษาแบบอย่างมาจากดินแดนมลายู และการปกครองรูปแบบสหชาภิบาลก็ได้พัฒนาการมาเรื่อยๆ ซึ่งในระยะแรกนี้ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนการฝึกหัดเท่านั้น จนกระทั่งถึง พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นารปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเริ่มจาก พ.ศ.2476 เป็นต้นมา เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสหชาภิบาลในสมัยประชาธิปไตย จนกระทั่งปัจจุบันซึ่งมีรายละเอียดในวิวัฒนาการดังต่อไปนี้



### สขงภษภษกรงเทพฯ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีประวัติสืบเนื่องมาจากการจัดการปกครองในรูปสภาภิบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแดนมลายู ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์กรท้องถิ่น เป็นผลดี พระองค์จึงทรงดำริที่จะจัดการเช่นนั้นบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับท้องที่เมืองหลวง โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชกำหนดสภาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116" เป็นการเริ่มทดลองระบบการสภาภิบาล จึงได้กำหนดให้ผู้บริหารกิจการสภาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้นซึ่งประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ อย่างไรก็ตาม กิจการนี้ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองอย่างอิสระ (autonomy) การจัดสภาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ เป็นงานในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล<sup>1</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรารถนาจะให้กระทรวงมหาดไทยจัดสภาภิบาลนี้ขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไป แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเห็นว่าประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับ และร่วมมือกับทางราชการในการพัฒนาส่วนนี้ ทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสภาภิบาลยังไม่รู้ยังไม่เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์ คือยังไม่ต้องการสภาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมายรัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้น

<sup>1</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนานานิช, 2526), หน้า 41-46, ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497), หน้า 27.

<sup>2</sup> สอาด ป้ายะนันท์, "การคลังส่วนท้องถิ่นกับความมั่นคงของชาติ" เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.2509, หน้า 19.



ก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่าการสหภาพจะสำเร็จได้ด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎร ยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้ร้องขอความคิดเรื่องนี้

### สหภาพศาลากลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วยกับเหตุผลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว จึงยังมีได้จัดการสหภาพหัวเมืองขึ้น จนกระทั่งล่วงมาถึงปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสนครเขื่อนขันธ์ (ปัจจุบันคืออำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ) ได้พบว่าบริเวณท้องที่สกปรกเต็มไปด้วยโคลนตม ไม่ต้องด้วยสุขภาพอนามัย ถึงกับมีรับสั่งติเตียนเรื่องนี้ขึ้นในที่ประชุมเสนาบดีว่า "ได้ทรงเห็นถนน แลตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน" ทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้งปวงนอกจากหัวเมืองในเขตราชธานี ทรงละอายพระทัยมาก จึงได้ทรงมีตราไต่ถามที่ 20/3990 วันที่ 2 สิงหาคม 2448 ถึงพระยาพิไชยสุนทรเจ้าเมืองสมุทรสาคร มีความตอนหนึ่งว่า

"ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละอายใจมาก ที่เมืองนครเขื่อนขันธ์ จะสกปรกหรือสะอาดก็ไม่ใช่อุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่น ที่ไม่พอพระราชหฤทัย เช่นนี้ก็เสมือนกริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การที่เป็นดังนี้ จึงรู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปัดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ตัวฉันตลอดจนผู้ว่าราชการเมือง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเห็นจะไม่ได้ ฉันมีความร้อนใจอย่างนี้ จึง

<sup>3</sup> กระทรวงมหาดไทย, เรื่องสหภาพ, พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513), หน้า 241.



ได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้ว ขอ  
ให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีนมาประชุม อ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง  
แลปรึกษากันดูว่าจะอาจทำอย่างไร อย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียน  
ได้”<sup>4</sup>

พระยาพิไชยสุนทร ได้มีหนังสือกราบทูลเสด็จในกรมเสนาบดีกระทรวง  
มหาดไทย ถึงแผนปฏิบัติในการจัดตลาดเมืองท่าจีนให้สะอาดและเป็นระเบียบว่า จะซื้อ  
อัฐปถุนนตลาดท่าจีนหรือท่าฉลอมให้ตลอดทั้งสาย ให้หายสกปรกตา หลังจากที่เจ้าเมือง  
สมุทรสาครดำเนินการจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ได้เสด็จพระราชดำเนินไปยังเมืองสมุทรสาคร เมื่อเห็นว่าบ้านเมืองสะอาดเป็นระเบียบ  
เรียบร้อยเป็นที่พอพระราชหฤทัย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงได้กราบบังคมทูล  
ถึงนโยบายในอันที่จะรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป  
โดยจะขอรับมอบภาษีโรงเรือน ในตลาดตำบลท่าฉลอมให้แก่สุขาภิบาลท่าฉลอมที่จะจัดตั้งขึ้น  
โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดการทำนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ<sup>5</sup>

1. ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง
2. จุดโคมไฟให้แสงสว่างเวลาค่ำคืน
3. จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลว่า เห็นสมควรจัด  
การสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาดท่าฉลอมนี้เป็นการทดลอง ถ้าจัดได้สำเร็จจะจัดที่อื่นต่อไปก็ง่ายขึ้น  
สำคัญอยู่ที่ราษฎรเข้าใจ และมีความนิยมในประโยชน์ของการสุขาภิบาล ถ้าจัดได้สำเร็จ  
ทั่วไป ก็จะเป็นอันทำการสำคัญสำหรับพระราชอาณาจักรสำเร็จได้อีกอย่างหนึ่ง

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 241-242.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.



ในที่สุดได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระบรมราชโองการนี้ได้ใช้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป จึงเป็นอันว่ากิจการสุขาภิบาลได้กำเนิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร หลักการและขั้นตอนดำเนินการมีดังนี้

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชปณิธานอันแรงกล้าที่จะจัดการปกครองประเทศให้ราษฎรที่อยู่ภายใต้การปกครองมีความผาสุก พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่า การปกครองแบบที่พระมหากษัตริย์พระองค์เดียวมีอำนาจเด็ดขาด และรับภาระในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ทั้งหมด ย่อมมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย แต่ถ้ามีผู้ช่วยกันหลาย ๆ ฝ่ายย่อมจะทำให้บ้านเมืองเกิดความเจริญ ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งที่มีความว่า "ครั้งนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และการที่ยังรกร้างแต่เดิมนั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่พระองค์เดียวก็จะไม่มีใครสำเร็จลงไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรกร้างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปทีละน้อย ๆ ความดีความเจริญก็คงจะเกิดแก่บ้านเมือง" ด้วยเหตุนี้พระองค์จึงได้ทรงจัดตั้งสภาที่ปรึกษาขึ้นสองสภาเมื่อ พ.ศ. 2417 คือ รัฐมนตรีสภา (Council of State) สภาหนึ่ง และองคมนตรีสภา (Privy Council) อีกสภาหนึ่ง โดยมีพระราชประสงค์ที่จะให้รัฐมนตรีสภาเป็นสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และพิจารณาร่างกฎหมายใหม่ที่จะใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนองคมนตรีสภานั้น มีพระราชประสงค์ที่จะให้สภาที่ปรึกษาราชการในพระองค์ และทำหน้าที่คณะกรรมการชำระความ มีอำนาจเหมือนศาลรับสั่งด้วย การปกครองท้องที่ในส่วนที่ใกล้ชิดกับประชาชน พระองค์ก็ทรงเล็งเห็นถึงผลประโยชน์ในการที่ให้ประชาชนได้มีส่วน

<sup>๕</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช และชัตติยา กรรณสูต, เอกสารการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 17.







สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงมีพระราชดำริเห็นพ้องกันว่า การปกครองแบบสุขาภิบาลนั้น จะจัดขึ้นและเกิดผลดีก็ต่อเมื่อประชาชนเข้าใจและเห็นคุณประโยชน์ เพราะเมื่อจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ใด ประชาชนในท้องที่นั้นมิถุนายนที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายการดำเนินงานของสุขาภิบาล ถ้าประชาชนยังไม่เห็นคุณประโยชน์ของสุขาภิบาลอย่างจริงจัง ต้องบังคับให้ประชาชนร่วมมือบริจาคทรัพย์สินเพื่อมาจัดการสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลนั้นก็ดำเนินไปไม่ได้ผลดี เสด็จในกรมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงแนะนำข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลต่างๆ ว่าให้จัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่เป็นการทดลองไปก่อน โดยทรงขอให้ "เกิดจากความนิยมของราษฎรก่อนคือให้ราษฎรทำทำและรัฐบาลตามหลัง" ทั้งนี้เพื่อให้การสำเร็จไปด้วยความชอบของประชาชน

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการสุขาภิบาลสำเร็จลง ได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว จึงได้ประกาศใช้ มีชื่อว่า "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127" สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองจัดตั้งในท้องที่ที่มีความเจริญสูง และสุขาภิบาลตำบล จัดตั้งในท้องที่ที่มีความเจริญรองลงมา แต่ทั้งนี้ไม่เป็นการบังคับว่าทุกท้องที่ที่จะต้องจัดการสุขาภิบาล ถ้าท้องที่ใดประชาชนมีความพร้อมและมีความต้องการ ข้าหลวงเทศาภิบาลและกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นเห็นชอบด้วย ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น

หน้าที่ของสุขาภิบาล<sup>๑๐</sup> ทั้งสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล มีหน้าที่ดังนี้

- (1) รักษาความสะอาดในท้องที่
- (2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่

<sup>๙</sup> กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล ร.ศ.125" เทศาภิบาล, ปีที่ 1, เล่ม 22 (ตุลาคม-มีนาคม ร.ศ.125), หน้า 20.

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง พ.ศ.127.



(3) การบำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่

(4) การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

#### ผู้บริหารสุขาภิบาล

ก. สุขาภิบาลเมืองมีกรรมการ 11 คน ประกอบด้วย<sup>11</sup>

(1) ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้เป็นหัวหน้าพนักงานการศึกษาในเมือง เป็นกรรมการ

(3) ปลัดเมือง เป็นเลขานุการและเป็นประธานแทนผู้ว่าราชการเมือง เมื่อผู้ว่าราชการเมืองทำการในสุขาภิบาลไม่ได้

(4) นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ

(5) นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ

(6) นายช่างสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

(7) กำหนดนายตำบลที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล 5 คน แต่ถ้ากำหนดนายตำบลในเขตสุขาภิบาลมีไม่ครบ 5 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้มีส่วนเสียภาษีโรงเรือนเป็นกำนันพิเศษจะให้จำนวนกำนันเป็นกรรมการสุขาภิบาลครบ 5 คน กำหนดพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี แล้วเลือกใหม่ จะเลือกซ้ำคนเดิมอีกก็ได้

ข. สุขาภิบาลตำบล มีกรรมการ 5 คน ประกอบด้วย

(1) กำหนดนายตำบล เป็นประธาน

(2) รองกำนัน เป็นกรรมการ

(3) แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการ

(4) ครูประจำตำบล เป็นกรรมการ

(5) ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการ

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127.



ถ้าหากเขตสุขาภิบาลรวมหลายตำบลเข้าด้วยกัน ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้เลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธาน รองกำนัน แพทย์ และครู เป็นกรรมการจัดการสุขาภิบาล ส่วนผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำแหน่งกรรมการจัดการนั้น แล้วแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลจะเลือกกำนันที่ไม่ได้เป็นประธานหรือผู้ใหญ่บ้านคนใดเข้าอยู่ในคณะกรรมการนั้นก็ได้นอกจากนั้นบรรดากำนัน รองกำนัน แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านที่เหลือในเขตสุขาภิบาลนั้น ให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการที่ปรึกษา

ปรากฏว่ากิจการสุขาภิบาลได้รับความนิยมจากประชาชนมาก ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นถึง 35 แห่ง สุขาภิบาลเหล่านี้ได้ดำเนินกิจการสร้างผลประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตราบจนกระทั่งเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลในสมัยประชาธิปไตยได้สถาปนากการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้นแทน เมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยเปลี่ยนแปลงฐานะท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาลเดิมเป็นเทศบาล ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476

การประกาศพระราชบัญญัติการจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 ก่อให้เกิดการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นจำนวนมาก ในระยะเวลาต่อมาอีกไม่นานนักได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นถึง 35 แห่ง ด้วยกัน<sup>12</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการขยายการจัดตั้งสุขาภิบาลออกไปอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ ประชาชนยังมิได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างแท้จริง โดยจะเห็นว่า ยังมิได้ใช้วิธีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ให้มีส่วนร่วมในการบริหาร การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลใช้ข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น<sup>13</sup> นอกจากนี้ก็ไม่ได้มีการวางแผนที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เป็นพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยแต่อย่างใด จากความล้มเหลวที่เกิดขึ้น เซอร์ เอ็ดเวิร์ด อุก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ

<sup>12</sup> อุกัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 162.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.



ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้ให้ข้อสังเกตถึงความล้มเหลวของสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ.127 ในบันทึกความเห็น เรื่อง "Municipalities-in Siam" ว่าเป็นเพราะไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ตราขึ้น"<sup>14</sup>

## 2. การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตย

สุขาภิบาลยุคใหม่ได้ถือกำเนิดโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 และกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้แบ่งชั้นของสุขาภิบาลออกเป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่เหมือนการจัดสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 คงมีสุขาภิบาลอย่างเดียวเหมือนกันหมด สุขาภิบาลก่อตั้งขึ้นได้ก็โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ระบุชื่อและกำหนดเขตไว้ด้วย

ความมุ่งหมายของทางราชการที่ได้รื้อฟื้นการสุขาภิบาลขึ้นใหม่ครั้งนี้ มีปรากฏอยู่ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการภาคทุกภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดว่า "มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้รับปรับปรุงสร้างความสำเร็จให้แก่ท้องถิ่นของตนและเพื่อเป็นแนวทางฝึกฝนให้ราษฎรเข้าใจและซาบซึ้งในระบอบการปกครองตนเองยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะเป็นแนวทางเปิดเป็นเทศบาลในกาลต่อไป"<sup>15</sup>

หน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้สุขาภิบาลหรือจัดทำให้ได้ผลในระยะเริ่มแรกและได้กำชับให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้สุขาภิบาลจัดทำก็คือ กิจการด้านการสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง การรักษาความสะอาดและการสาธารณสุข เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการทุกจังหวัดดังนี้

<sup>14</sup> บันทึกความเห็นของเซอร์ เอ็ดเวิร์ด คูก (Sir Edward Cook) ที่ปรึกษากระทรวงพระคลัง เรื่อง "Municipalities in Siam" (16 สิงหาคม 2470) ในสนธิ เดชานันท์, แผนพัฒนาทางการเมืองไปสู่การปกครองระบอบ "ประชาธิปไตย" ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2503), หน้า 10-31.

<sup>15</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 18039/2498 ลงวันที่ 7 กันยายน 2498 เรื่อง การดำเนินงานสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2496 ในระยะเริ่มแรก



"สุขาภิบาลทุกแห่งควรกำหนดนโยบายให้มุ่งไปทางเสริมสร้าง  
 ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เช่น วางโครงการให้หนักไปในทางจัดให้  
 มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ การสาธารณสุข การจัดให้มีน้ำสะอาด  
 หรือการประปา ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพของท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาล  
 ต่าง ๆ อีกหลายแห่งยังมีการคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางอยู่ใน  
 สภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นหลุมเป็นบ่อและเต็มไปด้วยฝุ่นละออง จึงควร  
 ที่จังหวัดจะได้เร่งรัดให้สุขาภิบาลขวนขวายซ่อมแซมหรือลาดยางถนน  
 เหล่านั้นเสียโดยด่วน ก่อนที่จะใช้จ่ายไปในการอย่างอื่น หาก  
 บรรดาถนนในเขตสุขาภิบาลโดยยังมีสภาพเป็นทางหลวงจังหวัดหรือ  
 ทางหลวงแผ่นดินอยู่ก็ควรที่สุขาภิบาลจะได้ติดต่อขอรับโอนมาเป็น  
 ของท้องถิ่นเสีย ในเมื่อมีงบประมาณบำรุงได้เพียงพอ แต่ถ้าสุขาภิบาล  
 ยังไม่มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นก็ขอให้  
 พยายามติดต่อประสานงาน โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่แขวง  
 หรือหมวดการทางเร่งซ่อมแซมถนนเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป..."

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้กำชับการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลต่าง ๆ  
 ให้ใช้จ่ายเงินโดยประหยัดและเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลมิให้ถือ  
 โอกาสนำเงินของสุขาภิบาลไปใช้จ่ายในกิจการของอำเภอหรือกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับ  
 สุขาภิบาลโดยตรงอีกด้วย<sup>16</sup>

<sup>16</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนมากที่ 21581/2500 ลงวันที่ 30 ธันวาคม  
 2500 เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของสุขาภิบาล



### การจัดตั้งสุขาภิบาลตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล 2495

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น บรรดาสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ซึ่งมีอยู่จำนวน 35 แห่ง ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะที่เป็นเทศบาลทั้งหมด การปกครองรูปสุขาภิบาลก็หมดสิ้นไปโดยปริยาย และหยุดชะงักไปเป็นเวลานานถึง 20 ปี สาเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมทั้งหมด ให้เป็นเทศบาลนั้นอาจเป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการจะให้ประชาชน ได้มีโอกาสศึกษาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเบื้องต้น เพื่อที่จะได้เข้าใจในรูปการปกครองระดับชาติได้ติดต่อไป ทั้งนี้เพราะขณะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองใหม่นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยดีพอ และโดยที่เห็นว่าการปกครองแบบเทศบาล เป็นการปกครองรูปสภาเทศบาลประกอบด้วยคณะเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาเทศบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกตั้งโดยประชาชน) คล้ายกับการปกครองระดับชาติแบบรัฐสภา ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกตั้งจากประชาชน) ผิดกับรูปการปกครองแบบสุขาภิบาลที่เป็นไปในรูปแบบกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวเพื่อที่จะให้เทศบาลเป็นสนามฝึกขั้นต้น สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ได้จำนวนมากที่สุด ดังนั้น เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้ จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ทั้ง 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะจัดให้กับประชาชนปกครองตนเองในรูปเทศบาลนั้น ปรากฏว่ามีอุปสรรคขัดข้องนานาประการ จนไม่อาจขยายให้แพร่หลายออกไปได้ทั่วถึง ในปี พ.ศ. 2489 มีเทศบาลจำนวนทั้งสิ้นเพียง 117 แห่ง<sup>17</sup> หลังจากนั้นไม่มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นอีกเลย จนกระทั่งปี พ.ศ. 2500 ได้ยกฐานะสุขาภิบาล รวม 3 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลคือ สุขาภิบาลโคกสำโรง สุขาภิบาลกบินทร์ และสุขาภิบาลบัวใหญ่ รวมเป็นเทศบาลทั้งสิ้น 120 เทศบาล (ต่อมาเหลือ

<sup>17</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, "เทศบาล" เทศบาล ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 (ประจำเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม 2494), หน้า 28.



เพียง 118 เทศบาล เนื่องจากมีการจัดรูปการปกครองนครหลวงใหม่เรียกว่ากรุงเทพมหานคร ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เป็นผลให้เทศบาลนครหลวง กรุงเทพมหานคร (สลายตัวไปโดยปริยาย) อุปสรรคข้อขัดข้องที่สำคัญก็คือเรื่องปัญหารายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินงานให้ได้ผลดี ทั้งนี้ เพราะเทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือน หรือ ค่าจ้างพนักงานเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่า เทศบาลเกือบทุกแห่งมีรายได้ไม่พอเลี้ยงตัวเอง แม้แต่เทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งเป็นเทศบาลใหญ่มีรายได้มากรัฐบาลก็ยังต้องจ่ายเงินช่วยเหลือ เพื่อเป็นเงินเพิ่มให้อีก โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2498 เป็นเงินประมาณ 22 ล้านบาท เมื่อรวมงบประมาณที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลต่าง ๆ สำหรับจ่ายเป็นเงินเพิ่มเงินเดือนของพนักงานเทศบาลที่ราชอาณาจักรแล้ว เป็นจำนวนสูงถึงปีละประมาณ 65 ล้านบาท ซึ่งเป็นภาระอันหนักของรัฐบาล<sup>๑๖</sup> ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ทวนกลับมาเอาระบบการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งรัดการปกครองท้องถิ่น ให้ขยายตัวออกไปทั่วประเทศและให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปรับปรุง สร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนไปพลางก่อน ต่อเมื่อสุขาภิบาลมีความเจริญถึงขนาดแล้วก็จะได้พิจารณาฐานะของสุขาภิบาลต่าง ๆ เหล่านั้นขึ้นเป็นเทศบาลต่อไป ในการดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรกนั้นมีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเหล่านั้นได้มีโอกาสปรับปรุง เสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน ทั้งหวังด้วยว่าจะเป็นแนวทางฝึกฝนอบรมให้ราษฎรเข้าใจซาบซึ้งในระบอบการปกครองตนเองยิ่งขึ้น<sup>๑๗</sup>

<sup>๑๖</sup> ประสิทธิ์ โกมลมาลย์, "โครงการจัดตั้งเทศบาลและสุขาภิบาล" เทศาภิบาล เล่ม 50 ตอน 8 (สิงหาคม 2498), หน้า 24.

<sup>๑๗</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ 10839/2498 ลงวันที่ 1 กันยายน 2498 เรื่อง การดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรก.



### การจัดตั้งสุขาภิบาลปี พ.ศ. 2498

๗๗๗ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ในขณะนั้นได้ตั้งข้อสังเกตเนื่องในโอกาสที่ ๗๗๗ ได้ไปตรวจราชการและเยี่ยมเยียนประชาชนในท้องที่จังหวัดภาคใต้ เมื่อวันที่ 3-18 กุมภาพันธ์ 2498 ว่ากิจการเทศบาลในจังหวัดภาคใต้ได้อำนวยประโยชน์สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นเป็นอันมาก และอยู่ในความนิยมชมชอบจากประชาชนโดยทั่วไป จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยริบพิจารณาดำเนินการประกาศตั้งสุขาภิบาลหรือเทศบาลเพิ่มเติมให้มีจำนวนมากขึ้น แต่โดยเหตุที่การจัดตั้งเทศบาลในขณะนั้นมีอุปสรรคเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงหันมาสนับสนุนโครงการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลขึ้น นโยบายในการจัดตั้งสุขาภิบาลในขั้นแรก หนักไปในทางที่จะให้เป็นตัวอย่างสำหรับประชาชนได้ศึกษา เพื่อดึงดูดความสนใจให้หันมาร่วมมือกับฝ่ายปกครองในกิจการทำนุบำรุงท้องถิ่นสร้างความเจริญให้แก่ตนเอง กระทรวงมหาดไทยจึงมีนโยบายจะจัดตั้งสุขาภิบาลให้มีอย่างน้อยจังหวัดละหนึ่งแห่ง รวมทั้งสิ้น 71 แห่งก่อน

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้ง 71 แห่งนี้ เสร็จสิ้นในปี พ.ศ. 2498 นั้นเอง จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้ง 71 แห่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชน ได้จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามคตินิยมของระบอบประชาธิปไตย อีกประการหนึ่ง เพื่อที่จะมุ่งประหยัดค่าใช้จ่ายเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองระบบเทศบาล ที่ได้นำมาทดลองใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา สำหรับผู้วิจัยเห็นว่า วัตถุประสงค์ทั้งสองประการนี้ เป็นผลเฉพาะในข้อที่ว่าเป็นการประหยัดรายจ่ายในด้านเงินเดือน ค่าจ้าง เจ้าหน้าที่ คนงาน และในการทะนุบำรุงท้องถิ่นอำนวยความสะดวก ความผาสุกให้กับประชาชนเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะรูปสุขาภิบาลปี พ.ศ. 2495 ใช้ข้าราชการเข้ามาร่วมดำเนินงานเสียเป็นส่วนมาก สำหรับวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ได้ผลน้อยมาก เนื่องจากการปกครองแบบสุขาภิบาลนี้ ประชาชนมีบทบาทน้อยมาก ส่วนใหญ่ยังไม่มี ความเข้าใจ และขาดความสนใจเรื่องการบริหารงานของสุขาภิบาล โดยเข้าใจว่าเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของทางอำเภอเสียมากกว่า เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล



เป็นหลักก็คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการทั้งนั้น แม้กระทั่งสำนักงานสุขาภิบาลส่วนใหญ่ก็อาศัยอยู่บนที่ว่าการอำเภอนั่นเอง

#### การจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2499

กระทรวงมหาดไทยมีความประสงค์ที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่น อันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และชุมชน ซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดการค้าทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร ซึ่งประมาณว่าจะมีจำนวน 500 แห่ง การจัดตั้งสุขาภิบาลดังกล่าวให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้<sup>19</sup>

1. เนื้อที่ของสุขาภิบาลแต่ละแห่ง โดยปกติควรจะมีขนาดประมาณ 1-4 กม.<sup>20</sup>
2. สำหรับตำบลอันเป็นตลาดชุมชน นอกจากถิ่นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ให้ถือเกณฑ์ดังนี้
  - 2.1 ควรมีร้านค้าอย่างน้อยประมาณ 100 ห้อง และ
  - 2.2 จำนวนประชากรอย่างน้อย 1,500 คน
3. สำหรับท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทุกแห่ง โดยไม่มีเงื่อนไข
4. ปรากฏว่าเพียงปี พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลมีจำนวนถึง 321 แห่ง

#### การจัดตั้งสุขาภิบาลหลังปี พ.ศ. 2499

ภายหลังจากการจัดตั้งสุขาภิบาลเมื่อปี พ.ศ. 2499 แล้ว ในปีต่อมาคือ ปี พ.ศ. 2500 ได้ตั้งขึ้น 83 แห่ง ปี 2501 ไม่มีการจัดตั้งสุขาภิบาล ปี พ.ศ. 2502 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเพียง 2 แห่ง และปี พ.ศ. 2503 ก็ไม่มีการจัดตั้งสุขาภิบาล ทั้งนี้เพราะท้องถิ่น

<sup>20</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ 8353/2499 ลงวันที่ 13 เมษายน 2499



ซึ่งมีชุมชน อาคารร้านค้าและรายได้ที่สมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล  
หมดแล้ว แต่โดยที่ทางราชการมีความประสงค์จะให้การปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลได้  
ขยายไปทั่วทุกท้องถิ่น ที่เห็นว่าความเจริญก้าวหน้าได้ขยายตัวขึ้นใหม่ เพื่อจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล  
เพิ่มขึ้นอีก ดังนี้<sup>21</sup>

1. ท้องถิ่นบริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่ยังมิได้จัดตั้งเป็น  
สุขาภิบาล
2. ท้องถิ่นบริเวณชุมชนที่มีรายได้พอสมควรที่ราษฎรและมีอาคารร้านค้าแน่น  
หนา และมีแนวผังเมืองพอที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไป

หลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปแล้ว ปรากฏว่ามีจังหวัดต่าง ๆ ได้  
ขอจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกหลายแห่ง จนถึงเดือนพฤศจิกายน 2534 มีสุขาภิบาลทั้งสิ้น 700  
กว่าแห่ง

#### การขยายเขตสุขาภิบาลและสุขาภิบาลเต็มพื้นที่อำเภอ


ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า ท้องถิ่นใดที่มีสภาพสมควรที่จะยก  
ฐานะเป็นสุขาภิบาลได้ และปรากฏว่าท้องถิ่นแห่งนั้นอยู่ใกล้กับสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งไปแล้วก็  
ควรจะได้รายงานขอดำเนินการขยายเขตสุขาภิบาล ไม่ใช่ขอตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่ โดยคำนึง  
ถึงหลักประหยัดค่าใช้จ่าย และประสิทธิภาพในการดำเนินงาน<sup>22</sup> ในปี พ.ศ. 2504  
อธิบดีกรมการปกครองในสมัยนั้น ได้เดินทางไปตรวจราชการที่อำเภอนครชัยศรี แล้ว  
ปรากฏว่าในขณะนั้นสุขาภิบาลนครชัยศรีมีรายได้ถึง 941,378 บาท โดยมีพลเมืองใน

<sup>21</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท. 1389/2504 ลงวันที่ 25 มกราคม  
2504 เรื่อง การจัดตั้งสุขาภิบาล.

<sup>22</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 5445/2506 ลงวันที่ 2 เมษายน 2506  
เรื่อง การจัดตั้งสุขาภิบาลและการขยายเขตสุขาภิบาล.



เขตสุขภาพเพียง 3,862 คน จึงดำริว่าสุขภาพนครชัยศรีในขณะนั้นมีรายได้สูงเพียงพอที่จะใช้บำรุงส่งเสริมท้องถิ่นให้กว้างขวางออกไป<sup>23</sup> และได้แนะนำจังหวัดนครปฐมให้ขยายพื้นที่สุขภาพนครชัยศรีออกไป จังหวัดนครปฐม จึงได้จัดทำโครงการขยายเขตสุขภาพเต็มพื้นที่อำเภอขึ้น และกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศให้เปลี่ยนแปลงเขตสุขภาพเต็มพื้นที่อำเภอ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2505 หลังจากนั้นกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือเวียนที่ 2133/2505 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2505 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ชักข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะส่งเสริมการขยายเขตสุขภาพเต็มพื้นที่อำเภอให้จังหวัดต่าง ๆ ถือปฏิบัติ จากนั้นก็มีจังหวัดต่าง ๆ ขยายเขตสุขภาพเต็มพื้นที่อำเภอ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้จัดตั้งแล้วตามตาราง ดังนี้



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง เรื่อง แผนดำเนินงานขยายเขตสุขภาพ (แฟ้มเอกสารราชการ).



ตาราง 1 ที่แสดงรายชื่อสาขาภิบาลขยายเขตพื้นที่เดิมเขตอำเภอทั่วประเทศ

ลำดับที่	ชื่อสาขาภิบาล	จังหวัด	วันจัดตั้ง
1	นครชัยศรี	นครปฐม	1 ตุลาคม 2505
2	สมุย	สุราษฎร์ธานี	11 ตุลาคม 2506
3	มีนบุรี	นครหลวงฯ	11 เมษายน 2506
4	บางเขน	นครหลวงฯ	21 ตุลาคม 2506
5	บางกะปิ	นครหลวงฯ	12 พฤศจิกายน 2506
6	ประเวศน์	นครหลวงฯ	29 พฤศจิกายน 2506
7	หนองจาง	อุทัยธานี	29 ธันวาคม 2506
8	ราษฎร์บูรณะ	นครหลวงฯ	2 สิงหาคม 2506
9	สามพราน	นครปฐม	29 กันยายน 2508
10	กระทุ่ม	ภูเก็ต	6 พฤษภาคม 2510

ที่มา : สมุดทะเบียนสาขาภิบาล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

วิวัฒนาการการปกครองรูปสาขาภิบาลของประเทศไทย เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัย ร.ศ. 116 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2476 ได้สลายตัวไปเป็นเวลาประมาณ 20 ปี จึงได้มีการรื้อฟื้นรูปการปกครองแบบสาขาภิบาลขึ้นมาอีก โดยพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 ดังกล่าวมาตามลำดับแล้วนั้น ปัจจุบันนี้ในท้องที่อำเภอทั้งหมด จำนวน 550 อำเภอ<sup>7</sup> มีสาขาภิบาลเกือบทุกอำเภอ จนกล่าวได้ว่ากิจการสาขาภิบาลได้ขยายแผ่คลุมอาณาเขตทั่วทั้งประเทศ จะเห็นได้ว่าการสาขาภิบาลในระยะหลังนี้ เป็นไปในรูปจัดตั้งเพื่อขยายจำนวนและขยายเขตสาขาภิบาล เพื่อให้มีอาณาเขตมากและรายได้มากขึ้น สำหรับนำมาทะนุบำรุงท้องถิ่น



มากกว่าที่จะพัฒนารูปการปกครองให้เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ต่อไป และผู้วิจัยเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลของประเทศไทยจะเป็นไปลักษณะ เช่นนี้อีก เป็นเวลานานโดยไม่อาจกำหนดเวลาได้ เหตุผลสำคัญที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะสภาพ สังคมของประเทศไทยเป็นไปในแบบหยิ่งยโสให้จากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง และประชาชน ยังขาดความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ในทางการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในทางการเมืองและมิได้ตื่นรับต่อ สู่ที่จะปกครองตนเอง ความคิดริเริ่มต่าง ๆ จึงมาจากเบื้องบน ประชาชนตกอยู่ในฐานะ เป็นผู้รับเอา ตั้งแต่ในระยะที่ประชาธิปไตยเป็นของใหม่ จนถึงปัจจุบัน

การปกครองระบบสภาภิบาลนั้นเริ่มต้น ดำเนินการจัดตั้ง ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และมาหยุดชะงักลงเมื่อรัชกาลที่ 5 สวรรคต และได้นำรูปแบบเก่ามาปรับปรุงใหม่ ใน พ.ศ. 2495 โดยตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2495 และได้ทำการปรับปรุงใหม่ เพียงบางส่วนใน พ.ศ. 2511 เท่านั้น นับได้ว่า การปกครองระบบสภาภิบาลนั้นได้มีการ เปลี่ยนแปลงหรือวิวัฒนาการที่ช้ามาก ยังคงยึดรูปแบบเก่า ๆ ที่กำหนดมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2495 อย่างไรก็ตามก็ได้มีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อทำการศึกษา และเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงรูปแบบสภาภิบาลให้ดีขึ้น เช่น ในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้จัด ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ชื่อ คณะกรรมการนโยบายและแผนมหาดไทย เพื่อทำการศึกษา และหาวิธีปรับปรุงการจัดองค์การขององค์การปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ ได้ทำการศึกษานิติศาสตร์ เพื่อปรับปรุงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาล และได้เสนอข้อ เสนอแนะมากมายหลายประการ ทั้งในด้านการกำหนดคุณสมบัติท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสภาภิบาลองค์- ประกอบของคณะกรรมการ สภาภิบาล อำนาจหน้าที่ การคลัง การควบคุม<sup>25</sup> ครั้นต่อมาได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมการ และพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเมื่อ

<sup>24</sup> สมุดทะเบียนกองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง (ถึงเดือนพฤศจิกายน 2515).

<sup>25</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น



เดือนเมษายน พ.ศ. 2517 เพื่อเตรียมการปรับปรุง การปกครองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 คณะกรรมการชุดนี้ได้มีมติให้ปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ในรูปสภาภิบาลหลายประการด้วยกันที่น่าสนใจและ ควรกล่าวถึงมีดังนี้<sup>26</sup>

ก) การจัดตั้งสภาภิบาล ท้องที่ที่จะจัดตั้งเป็นสภาภิบาลตามหลักเกณฑ์ที่ คณะ กรรมการกำหนดไว้ดังนี้

1. เป็นชุมนุมชนหนาแน่น ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดไว้
2. มีรายได้โดยประมาณไม่ต่ำกว่าปีละ 200,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
3. ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนมากในท้องถิ่น

อนึ่ง โดยคณะกรรมการเตรียมการและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นสมควรให้ยุบเลิกสภาภิบาลที่มีอยู่ก่อนที่มีรายได้ในปีงบประมาณที่ล่วงมา โดยไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทด้วยว่า 200,000 บาท โดยให้ออนกิจการทรัพย์สิน หนี้สิน งบประมาณที่มีอยู่แล้วไปให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข) องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาภิบาล คณะกรรมการสภาภิบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารงานของสภาภิบาลทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหารนั้นได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้งของราษฎรซึ่งมีจำนวนตามเกณฑ์ ดังนี้

1. สภาภิบาลใดมีรายได้เมื่อสิ้นปีงบประมาณล่วงมาแล้ว โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 500,000 บาท ให้มีกรรมการได้ 3 คน
2. สภาภิบาลใดมีรายได้มากกว่า 500,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ให้มีกรรมการได้ 5 คน

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-109.



กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และให้กรรมการเลือกกันเองเป็นประธาน 1 คน คณะกรรมการรับผิดชอบร่วมกัน ในการบริหารกิจการของสหภาพ โดย มีประธานเป็นหัวหน้า

ค) พนักงานสหภาพ ให้มีพนักงานสหภาพประกอบด้วย ปลัดสหภาพ สมุหบัญชีสหภาพ และพนักงานสหภาพอื่นตามความจำเป็น โดยมีปลัดสหภาพ เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานประจำทั่วไป

ข้อสังเกต เกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นในรูปสหภาพ ดังนี้

1. พิจารณาเห็นว่าท้องที่ที่จะเป็นสหภาพได้นั้น ต้องมีรายได้พอสมควร คือ ประมาณปีละ 200,000 บาท ถ้าสหภาพใดมีรายได้ต่ำกว่านั้น ก็ให้โอนไปขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะถ้าสหภาพมีรายได้น้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในรูปสหภาพให้เกิดผลก็ได้

2. การยกฐานะท้องที่เป็นสหภาพ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่นั้น เพราะเป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องที่นั้นต้องมีภาระผูกพันเพิ่มขึ้น

3. คณะกรรมการสหภาพรูปแบบใหม่นี้ ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั้งหมด ไม่มีข้าราชการเข้ามาเป็นคณะกรรมการโดยตำแหน่งร่วมด้วย

4. พนักงานสหภาพ ตั้งแต่ปลัดสหภาพจนถึงเสมียน พนักงานทุกคน เป็นพนักงานของสหภาพโดยแท้ มิใช่แต่งตั้งข้าราชการ เช่น ปลัดอำเภอ เสมียนตราอนามัย อำเภอ ฯลฯ ไปดำรงตำแหน่งพนักงานสหภาพเหมือนแต่ก่อน

จากการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงรูปแบบสหภาพนั้น ก็ได้มีการนำไปปรับปรุงแบบของสหภาพแต่อย่างใดไม่ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้ทำการสัมมนาเรื่อง "การปฏิรูประบบบริหารราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน" ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพญา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 20-22 มกราคม 2527 เพื่อเป็นการสนองนโยบายรัฐบาล ในอันที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเห็นว่า พระราชบัญญัติสหภาพมาตรา 7



ซึ่งกำหนดให้สภาภิบาลมีกรรมการประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งกับโดยการแต่งตั้ง ซึ่งก็ได้แก่นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ ปลัดอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตสภาภิบาล และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ผู้ที่ประชาชน ในเขตสภาภิบาลเลือกตั้งมีจำนวน 4 คน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารงานส่วนใหญ่ดำเนินการโดย คณะข้าราชการอำเภอ ประชาชนมีส่วนร่วมและควบคุมการบริหารงานของสภาภิบาลได้น้อยมาก จะมีเพียงเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนการดำเนินงานและร่วมในการร่างข้อบังคับ สภาภิบาล ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการบริหารสภาภิบาลก็ มักจะมีความเห็นคล้ายตามความเห็นของประธานกรรมการสภาภิบาล หรือนายอำเภอเป็นใหญ่ ตัวแทนของประชาชน จึงเป็นเพียงแต่ผู้รับรู้หรือที่ปรึกษาเท่านั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการบริหารงานสภาภิบาล ซึ่งเป็นการบริหารท้องถิ่นนั้นยังขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ที่กำหนดให้คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก<sup>27</sup> และจากนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายทางการเมืองและการบริหารดังนี้<sup>28</sup>

"จะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้ประชาชนมีสิทธิและความสามารถในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน และเป็นพื้นฐานที่ดีของการปกครองระบอบประชาธิปไตย"

คณะปฏิรูปฯ ดังกล่าวจึงได้เสนอข้อเสนอแนะดังนี้<sup>29</sup>

<sup>27</sup> รายงานการสัมมนาปฏิรูประบบบริหารและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, เทศภิบาล ปีที่ 79 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ 2527, หน้า 130.

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.



1. ควรปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งลงและเพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น
2. สุขาภิบาลซึ่งมีฐานะการคลังที่เพียงพอจะบริหารงานประจำของตนเอง ได้ให้มีการเลือกตั้งประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง
3. ปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันให้มากขึ้น

จากข้อเสนอของคณะปฏิรูปฯ และเป็นการสมควรที่จะได้ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยลดจำนวนข้าราชการประจำที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งคงเหลือเท่าที่จำเป็น เพิ่มจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรให้มากขึ้น และเมื่อสุขาภิบาลใดมีฐานะการคลังซึ่งเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้มีการเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งควรแก้ไขคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และประกอบกับได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเพื่อแก้ไขหลักการสำคัญโดยให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร 9 คน ไม่ให้ข้าราชการประจำเป็นกรรมการสุขาภิบาล ในที่สุดคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้นำเอาร่างข้อเสนองานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมาพิจารณาร่วมกัน และยกร่างเป็นร่างพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และในที่สุดก็ตราเป็นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>๓๐</sup>

<sup>๓๐</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล 2520, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 102 ตอนที่ 154 ฉบับพิเศษ (ตุลาคม 2528), มาตรา 3, มาตรา 4, มาตรา 5, มาตรา 6.



ก) คณะกรรมการสาขาวิชา ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2528 กำหนดให้คณะกรรมการสาขาวิชาประกอบด้วย

1. นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ ที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

3. กำนันแห่งตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสาขาวิชา

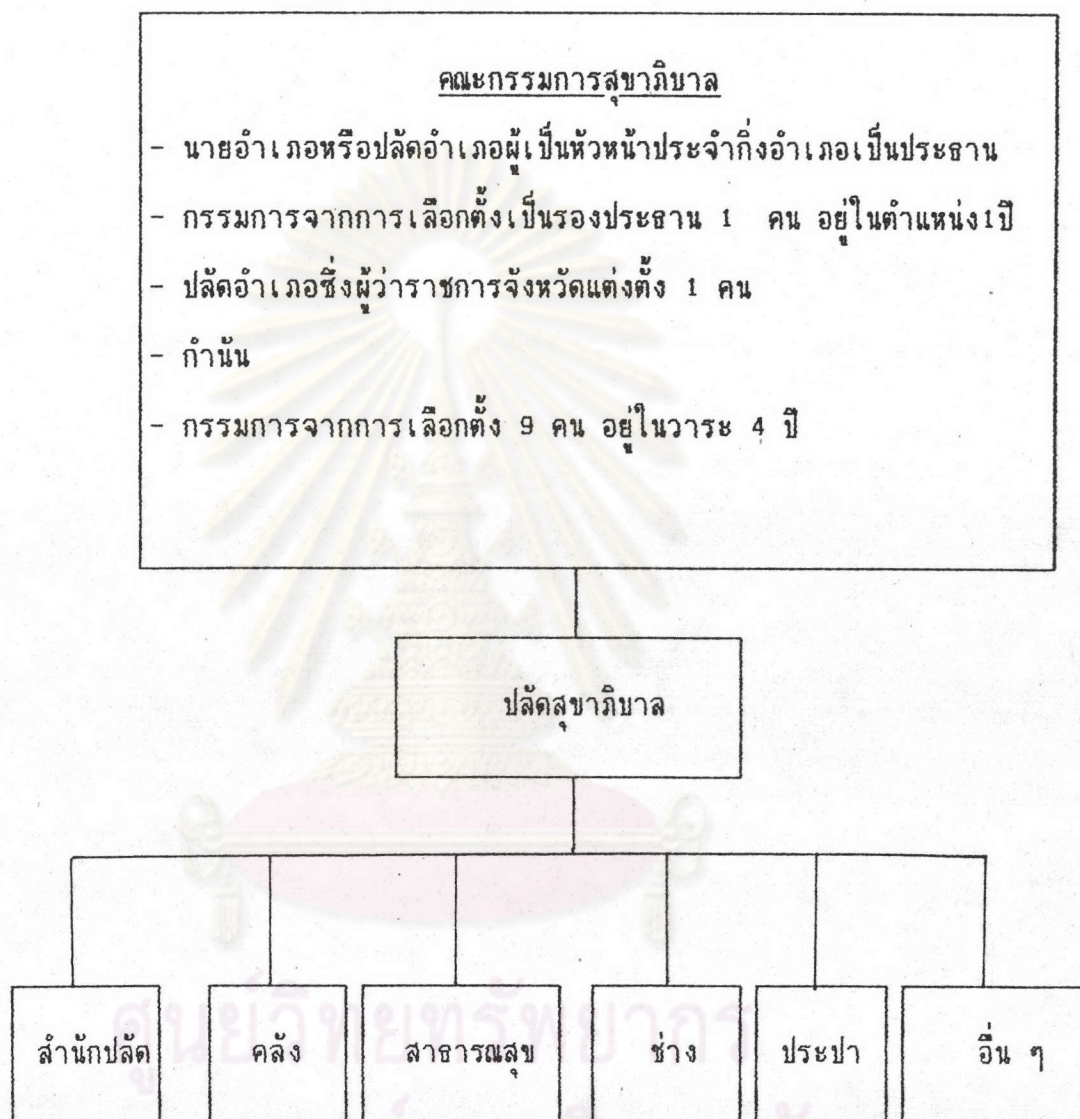
4. ผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสาขาวิชานั้นตั้งขึ้น 9 คน (มาตรา 6 กำหนดให้กรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี)

ข) ประธานกรรมการ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสาขาวิชา 2523 กำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีรองประธานกรรมการสาขาวิชาหนึ่งคน ซึ่งคณะกรรมการสาขาวิชาได้ประชุมกันเลือกจากกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามารองประธานกรรมการให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 1 ปี และในมาตรา 5 ก็ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อใดสาขาวิชาใดมีฐานะทางการคลังเพียงพอ ที่จะบริหารงานประจำของสาขาวิชาได้ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาวิชา และประธานกรรมการสาขาวิชา โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาวิชาแทน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**โครงสร้างของสาขาวิชา**  
**รูปแบบที่ประธานคณะกรรมการสาขาวิชาโดยตำแหน่ง ตาม พรบ.สาขาวิชา**  
**(ฉบับที่ 3)พ.ศ.2528**



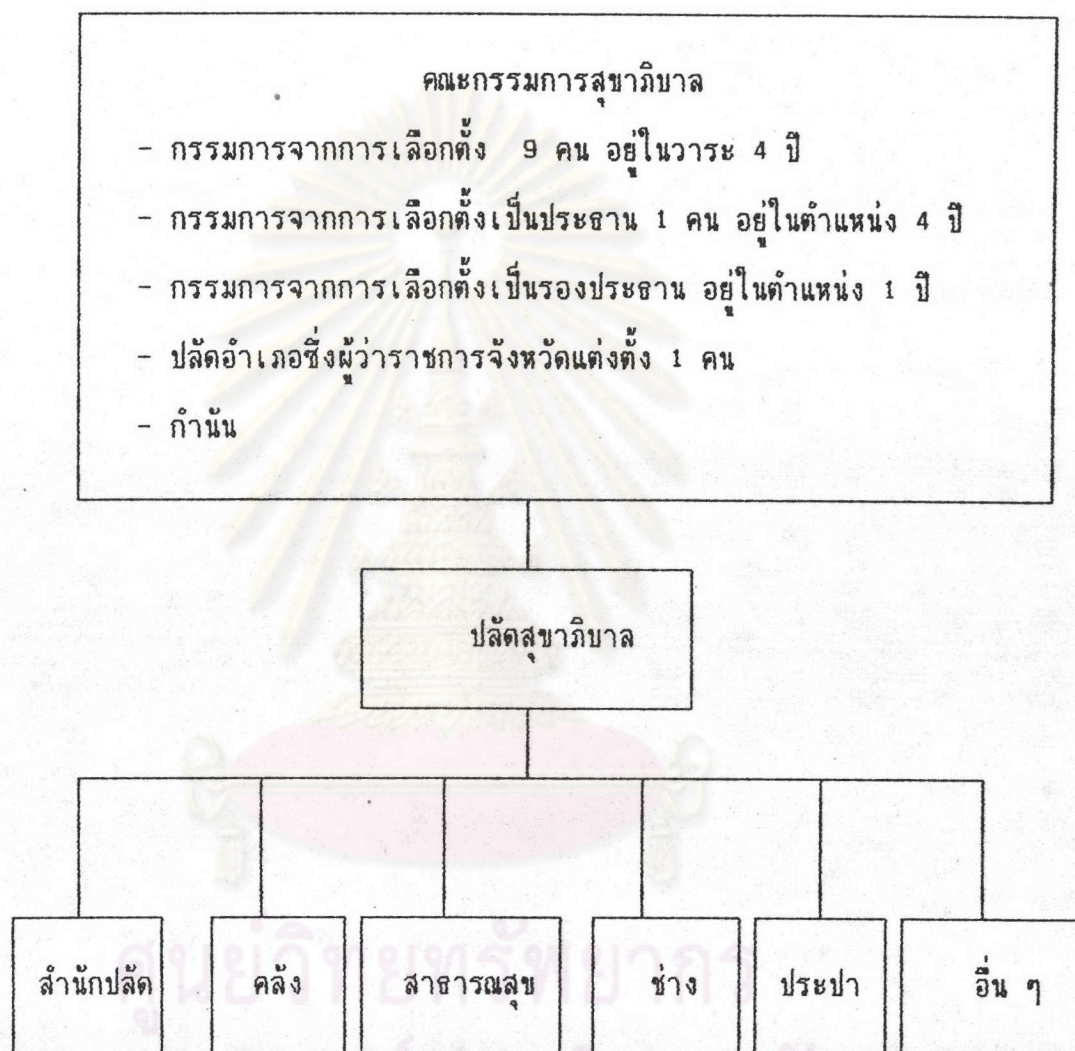
หมายเหตุ : โครงสร้างของสาขาวิชาแบบนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 3 และ 4 ซึ่งใช้สำหรับสาขาวิชาที่มีฐานะการคลังไม่เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสาขาวิชา จึงต้องให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการสาขาวิชาไปก่อน.



## โครงสร้างของสาขาวิชา

รูปแบบที่ประธานคณะกรรมการสาขาวิชามาจากการเลือกตั้ง พรบ.

สาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528



หมายเหตุ : โครงสร้างของสาขาวิชาแบบนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 มาตรา 3,4 และ 5 ซึ่งใช้สำหรับสาขาวิชาที่มีฐานะการคลัง เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสาขาวิชา จึงให้กรรมการจากการเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการสาขาวิชา และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาวิชา.



อย่างไรก็ดี จากลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2528 นั้น ได้กำหนดสาระสำคัญที่จะมีผลถึงกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับโครงสร้างและการยกฐานะสหภาพขึ้นเป็นเทศบาล กล่าวคือ<sup>๓</sup>

1. ปรับปรุงโครงสร้างสหภาพที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000 บาท - 5,000,000 บาท โดยให้สหภาพมีประธานกรรมการสหภาพมาจากกรรมการสหภาพ โดยการเลือกตั้งและให้สหภาพมีพนักงานสหภาพเอง

2. การยกฐานะสหภาพที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไปเป็นเทศบาล และมีเกณฑ์อื่นประกอบอีกดังนี้คือ

2.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป

2.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

2.3 ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป

2.4 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสหภาพให้เหมาะสมกับสภาพการณปัจจุบัน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหภาพ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กระทรวงมหาดไทยจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ การพิจารณาฐานะการคลังของสหภาพ พ.ศ. 2535"

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0413/ว.1408  
ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่องการพิจารณายกฐานะสหภาพเป็นเทศบาลตำบลเรียน  
ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.





ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3. ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2529

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งอื่นในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ 4. ให้สุขาภิบาลที่มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในบึงบรพระมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป เป็นสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำ ของสุขาภิบาลได้ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2523<sup>32</sup>

#### สรุป

ในการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล จากวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ชื่อแบ่งได้เป็น 2 ยุค คือ การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตยในยุคลสมัยที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่นในประเทศไทยและเปลี่ยนแปลงระเบียบหลักเกณฑ์โดยเน้นหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด จากพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2536 มีจำนวนสุขาภิบาลทั้งหมด 907 สุขาภิบาล<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย, "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุขาภิบาล พ.ศ. 2535" 2 มีนาคม 2535

<sup>33</sup> รายชื่อสุขาภิบาลทั้งหมดตั้งแต่ก่อตั้งมาตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มีจำนวนทั้งสิ้น 907 แห่ง สถิติของกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ( 6 มกราคม 2536)