

### บทที่ 3

#### การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

จากการศึกษาหลักการกระจายอำนาจและความหมายของการปกครองท้องถิ่น ตามที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น 2 ประการ คือ การมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางตามหลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งองค์ประกอบทั้งสองประการนี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่จะชี้ให้เห็นว่ารัฐได้กระจายอำนาจปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเองหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

#### การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบต่าง ๆ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ สำหรับการศึกษารั้งนี้ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงเพียงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล เท่านั้น เพื่อเป็นการศึกษาให้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการศึกษารั้งนี้

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลในอนาคต จำเป็นต้องศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) อย่างแท้จริงได้ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบเหล่านี้ คือ

### 1.1 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสถานะ เป็นนิติบุคคล

การที่รัฐรับรองให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีสถานะ เป็นนิติบุคคลหมายถึง การมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย คือ สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิ (legal right) มีหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง สภาพนิติบุคคลนี้เองทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นตัวตนแยกต่างหากเป็นเอกเทศจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

### 1.2 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในกิจการของท้องถิ่น

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของการกระจายกิจการที่รัฐต้องทำไปในท้องถิ่น กิจการที่รัฐต้องทำนั้นพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ กิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น ทะเบียนราษฎร และกิจการที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ เช่น การสาธารณสุขโรคต่าง ๆ สำหรับท้องถิ่นนั่นเอง (โกลิน พลกุล, 2528:12)

เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ย่อมต้องมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง การกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นต้องได้รับมอบอำนาจในการจัดทำกิจการของท้องถิ่นโดยแท้เป็นหลักด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น เช่น เรื่องการจัดทำสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น ส่วนองค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการจัดทำเอง หรือจะให้องค์กรอื่นใดมาช่วยจัดทำ เป็นเรื่องที่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องตัดสินใจเอง ส่วนกิจการที่เป็นของรัฐโดยแท้ เช่น การทะเบียนราษฎรนั้นหากรัฐมอบอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทำกิจการประเภทนี้ ถือว่าเป็นงานฝาก หากองค์การปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณที่จำกัด รัฐควรให้เงินอุดหนุนในการจัดทำกิจการของรัฐประเภทงานฝาก อย่างไรก็ตาม หากรัฐมอบอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำกิจการที่เป็นของรัฐเป็นด้านหลักแล้ว เราไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ ตรงกันข้ามกลับจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการรวมอำนาจเสียด้วยซ้ำ (โกลิน พลกุล, 2528 : 14)

1.3 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเอง และองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

เมื่อมีองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเกิดขึ้น มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองแล้ว ก็จำเป็นต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นผู้แทนนิติบุคคล บริหารงานในนามขององค์การอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้นั้น องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีบุคลากรของตนเองเข้ามาเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่แยกต่างหากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นคือบุคคลผู้เข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะในแนวคิดทางการเมืองถือว่าการเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งบุคคล เข้าดำรงตำแหน่งองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรงเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง ทั้งในทางใช้สิทธิเลือกตั้งแทนของตน และในทางเสนอตัวสมัครเข้ารับเลือกตั้ง หากองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของส่วนกลางแล้วอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นก็ไม่เกิดขึ้น เพราะผู้ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางย่อมฟังคำสั่งของส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอิสระในการตัดสินใจที่แท้จริง

1.4 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยอิสระในขอบอำนาจหน้าที่ของตน

องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย แผนการดำเนินงานในขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคอยรับแผนงานจากส่วนกลาง องค์การปกครองท้องถิ่นจึงมีอิสระในการออกกฎหมายระเบียบข้อบังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นการทั่วไป กล่าวคือ สามารถออกกฎหมายลำดับรองและมีอิสระในการมีคำสั่งบังคับกำหนดหน้าที่หรืออนุญาตให้สิทธิเป็นการเฉพาะรายแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเฉพาะราย ซึ่งก็คือ อำนาจในการทำนิติกรรมฝ่ายเดียว

ทางปกครอง ทั้งนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจดังกล่าวก็ต่อเมื่อกระทำไปเพื่อประโยชน์ในการที่คนจะได้สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในขอบอำนาจของตนให้สำเร็จลุล่วงไป

หากองค์การปกครองท้องถิ่นต้องคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค โดยตนเองไม่มีอำนาจดุลยพินิจในการริเริ่มกำหนดนโยบายของตน ก็เท่ากับว่าองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง และหากไม่มีอิสระในการใช้อำนาจมหาชนในการออกคำสั่งต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องมีอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นแน่ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นอาจต้องล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของเอกชนเท่านั้น เท่าที่จำเป็น และโดยธรรมชาติเอกชนมักจะไม่ได้ให้ความร่วมมือด้วย จึงจำเป็นที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจออกคำสั่งบังคับเอกชน ซึ่งในที่สุดก็จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

#### 1.5 องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล มีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีบุคลากรของตนเอง มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจอิสระในการวางแผนนโยบายและวินิจฉัยสั่งการ ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น เพียงเท่านี้ยังไม่พอ แต่ต้องมีเงิน มีความสามารถในการใช้จ่ายเพื่อกิจการของท้องถิ่น การคลังจึงเป็นเรื่องสำคัญของการปกครองท้องถิ่น อิสระในการปกครองตนเองจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้นั้น องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง กล่าวคือ มีงบประมาณหรือมีรายได้ รายจ่ายเป็นของตนเอง ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ล้วนแต่ต้องใช้เงินเท่านั้น หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจจัดหางบประมาณของตนเอง ไม่มีรายได้ของตนเอง และยังคงพึ่งพาการเงินส่วนใหญ่จากส่วนกลางแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นคงไม่มีอิสระในการดำเนินงานแน่ แต่กลับจะต้องฟังหรือปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางผู้ให้เงินอุดหนุน

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการที่กล่าวมานี้ จะทำให้อิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นจริงได้ อย่างไรก็ตาม อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับมอบมาจากรัฐ ดังนั้น อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจึงมิใช่อิสระที่ไร้ขอบเขต แต่อิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่รัฐอิสระ แต่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้น

## 2. องค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง

### 2.1 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลการปกครอง

การมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ขององค์การปกครองท้องถิ่น มิได้หมายความว่า จะมีอิสระอย่างไร้ขอบเขตหรือแยกเป็นเอกเทศจนไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับรัฐบาล ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นเพียงดินแดนส่วนหนึ่งของรัฐ และชุมชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของชาติ องค์การปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย รัฐแต่เพียงที่ทรงอำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุด เด็ดขาด และเป็นอำนาจดั้งเดิม (original) ของรัฐเอง ส่วนองค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองได้ เพราะรัฐมอบอำนาจปกครองบางประการให้เท่านั้น ดังนั้น ไม่ว่าจะพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง หรือพิจารณาในทางกฎหมาย องค์การปกครองท้องถิ่นย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล

หากพิจารณาถึงตัวองค์การปกครองท้องถิ่น จะเห็นถึงลักษณะสำคัญคือ อิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กล่าวมา แต่หากพิจารณาในด้านความสัมพันธ์ในทางปกครอง ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลแล้ว จะเห็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการกระจายอำนาจอีกประการหนึ่งคือ องค์การปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ในความดูแลหรืออยู่ใต้อำนาจของส่วนกลางด้วย ทั้งนี้เพราะหากให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระอย่างเด็ดขาดโดยไม่มีการควบคุมเลย ท้องถิ่นนั้นก็จะเป็นสภาพจากองค์การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐ

หรือมลรัฐไป เพราะฉะนั้น การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นจึง เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ทุกประเทศที่มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นจึงต้องมีการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เพียงแต่การควบคุมดังกล่าวไม่ใช่การควบคุมบังคับบัญชา และการควบคุมนั้นอาจแตกต่างกันไปตามแนวคิดและประวัติศาสตร์การปกครองของแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษกับฝรั่งเศสก็มีลักษณะต่างกันไปบ้าง

ในอังกฤษ การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับในฝรั่งเศส แต่มีลักษณะที่ไม่เข้มงวดนัก จะเห็นได้จากคำกล่าวของ John Sturt Mill ที่ว่า "เหตุผลในการควบคุมเทศบาลของอังกฤษนั้น รัฐบาลมุ่งจะควบคุมให้เทศบาลได้ปฏิบัติตามกฎหมาย และมุ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานของเทศบาล... ลุล่วงไปด้วยดีเท่านั้น" (ชานาญ ยุวบูรณ์, 2499 : 124-125) นอกจากนี้ Sir Countenal bert นักกฎหมายผู้มีชื่อเสียงของอังกฤษได้กล่าวไว้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษไม่ว่าจะเป็น เคานตี เคาซิล หรือ เบอโรอะเคาซิล หรือ ดิสทริก เคาซิล ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานสาธารณะ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจการสาธารณะและบริหารงานตามหน้าที่ของตน ภายใต้ขอบเขตที่รัฐสภาอังกฤษกำหนดไว้ให้ แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเป็นหน่วยงานที่มีอิสระ ไม่ได้เป็นหน่วยงานรัฐบาลดังเช่น กระทรวง ทบวง กรมของอังกฤษ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มไปในทางไม่ต้องรับคำสั่งจากผู้บริหารงานจากส่วนกลาง ยกเว้นในบางกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ฝ่ายบริหารของรัฐบาลเข้ามามีอำนาจเกี่ยวข้อง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 121)

โดยหลักทั่วไป อังกฤษไม่ใช่วิธควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง เพราะฉะนั้นกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเกี่ยวกับงบประมาณหรือข้อบังคับ หรือการกำหนดอัตราภาษี จึงไม่ต้องขออนุมัติความเห็นชอบจากส่วนกลางเหมือนประเทศอื่น ๆ มีกิจการบางประเภท

เท่านั้นที่ถูกควบคุมโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางโดยตรง เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข เทศบาลจะออกเทศบัญญัติใช้บังคับได้ต้องทำตามแบบและได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงสาธารณสุขเสียก่อน (ชานานู ยวบูรณ์, 2499 : 124-125) ในกรณีที่มีการโต้แย้งกันว่าการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือไม่ ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

ส่วนในประเทศฝรั่งเศส ถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงผลเกิดจากการที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ไปปฏิบัติจัดทำ ประกอบกับเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ ในยุครัฐสมัยใหม่ (modern state) ประกอบกับเหตุผลในทางความสำเร็จในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางได้อย่างสมบูรณ์เด็ดขาด ส่วนกลางของฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งมาก ซึ่งต่างกับประเทศอังกฤษในยุคเดียวกัน ฝรั่งเศสจึงถือเอกภาพของรัฐและเห็นความสำคัญของรัฐมากกว่าท้องถิ่น ดังนั้น อำนาจของท้องถิ่นจึงต้องอยู่ในขอบเขตที่ส่วนกลางเห็นชอบเป็นสำคัญ ต่อมาเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครอง การควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสจึงผ่อนคลายความเข้มงวดลงมา

2.2 องค์ประกอบของ "อำนาจกำกับดูแลการปกครอง" อำนาจกำกับดูแลการปกครองมีองค์ประกอบ ดังนี้

2.2.1 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ คำ "ควบคุม" อาจทำให้นึกไปถึงอำนาจบังคับบัญชา จริง ๆ แล้วทั้งอำนาจบังคับบัญชา และอำนาจกำกับดูแล ต่างก็เป็นอำนาจของรัฐในการควบคุมองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐ แต่สาระสำคัญนั้นต่างกันอย่างชัดเจน อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจควบคุมทั้งในส่วนการใช้ดุลยพินิจ และในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย คือ กำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจ กระทำการที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายแต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลย  
พินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2.2.2 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตาม  
กฎหมายบัญญัติไว้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531 : 212)

ตามที่กล่าวมาแล้ว อิสระในการปกครองตนเองเป็น  
องค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจ ขณะเดียวกันในแง่ของความสัมพันธ์  
ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น อำนาจกำกับดูแลทางปกครองเป็นเรื่อง  
ของการควบคุม เป็นสิ่งที่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ดังนั้น  
เพื่อเป็นหลักประกัน (เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, 2534 : 34) ทั้งนี้ เพื่อองค์การ  
ปกครองท้องถิ่นจะได้มีความมั่นใจว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจ  
กำกับดูแลจะไม่ใช้อำนาจก้าวล่วงไปควบคุมอิสระในการตัดสินใจกระทำการต่าง ๆ  
ขององค์การปกครองท้องถิ่น จุดนี้เองที่แตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชาซึ่งเป็นอำนาจ  
ที่มีอยู่ตามหลักกฎหมายทั่วไป ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง โดยมีจำกัดบัญญัติไว้  
เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง ต้องก่อตั้งขึ้นโดย  
กฎหมาย (เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, 2534:34) และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมาย  
ที่ตราขึ้นโดยผ่านความเห็นชอบของผู้แทนปวงชน คือ สภานิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้  
ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การปกครอง  
ท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายแม่บทที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทาง  
ปกครองตลอดจนกำหนดตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกฎหมายนั้น ต้องเป็นพระราช  
บัญญัติหรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า คือ รัฐธรรมนูญ



### 2.2.3 เป็นการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยกำกับดูแลผ่านทางองค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคการกำกับดูแลมิใช่เป็นการควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของการปกครอง จึงเป็นอำนาจขององค์กรเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี

### 2.2.4 เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ

1) อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กร อำนาจนี้ไม่กว้างขวางเหมือนอำนาจบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจเหนือบุคลากรขององค์กรกระจายอำนาจเพียง 2 ประการ คือ การแต่งตั้ง และถอดถอน ในกรณีขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น อำนาจถอดถอนจะทำได้ต่อเมื่อบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาหรือคณะผู้บริหาร ไม่อยู่ภายใต้วิสัยที่จะควบคุมกำกับได้อีกต่อไป คือ เกิดการแตกแยกกันจนไม่สามารถบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น กรณีเช่นนี้สภาบริหารนั้นอาจถูกยุบได้หรือกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นมีความประพฤติเสื่อมเสียต่ออำนาจหน้าที่ของตน องค์กรเจ้าหน้าที่นั้นอาจถูกถอดถอนได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในส่วนขององค์กรมหาชนอิสระนั้น ผู้บริหารอาจมาจากการแต่งตั้งได้ แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นหากจะให้ประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น จะมาจากการแต่งตั้งไม่ได้

2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ เป็นอำนาจกำกับดูแลการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรกระจายอำนาจ มิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำแสดงออกได้หลายรูปแบบดังนี้

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (approbation) หรือการอนุมัติให้องค์การปกครองท้องถิ่นกระทำการใด ๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ กฎหมาย

- อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับ (annulation) การกระทำขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

- อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์การปกครอง ท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจง แนะนำ ดักเตือนองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

- อำนาจในการออกคำสั่งแทนที่ (substitution) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531 : 212-213) ในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ กระทำการใด ๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำการเช่นนั้น

อย่างไรก็ตาม องค์การผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะใช้อำนาจกำกับ ดูแลในรูปแบบใดได้บ้าง ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลทางปกครองนั้นเป็นอำนาจที่เบา บางกว่าอำนาจบังคับบัญชาซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำ การหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แม้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่เห็น ด้วยก็ตาม แต่ในกรณีตามหลักการกระจายอำนาจส่วนกลางจะบังคับให้องค์การ ปกครองท้องถิ่นกระทำการไม่ได้ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะริเริ่ม กระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง

#### 2.2.5 การกำกับดูแลมิขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

(สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531 : 214)

อำนาจกำกับดูแลทางปกครองมีเป้าหมายเพื่อผล ประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ซึ่งได้แก่ ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเอง หรือ ประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจเอง และผลประโยชน์ โดยทั่วไปของรัฐ ทั้งนี้เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น ตลอดจนผู้บริหารองค์การ

ปกครองท้องถิ่นอาจกระทำการใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมาย ก่อนความเสียหายแก่ประชาชนในท้องถิ่น หรือแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ หรือความเป็นเอกภาพของรัฐด้วยอิสระในการปกครองตนเองขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยรัฐอาศัยอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง เป็นเครื่องมือปกป้องมิให้องค์การปกครองท้องถิ่นละเมิดกฎหมาย ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐได้

ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ประเทศไทยได้รับแนวความคิดในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องการปกครองท้องถิ่นจากประเทศฝรั่งเศส จนกระทั่งปัจจุบันจะเห็นได้ว่าในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 มาตรา 196 วรรค 2 บัญญัติว่า การควบคุมหรือกำกับดูแลทางปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จึงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองโดยส่วนกลาง เช่นเดียวกับฝรั่งเศส

อำนาจกำกับดูแลทางปกครองประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง 5 ประการ ที่กล่าวมา เราสามารถนำองค์ประกอบดังกล่าวเป็นหลักในการวินิจฉัยว่าส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลหรือใช้อำนาจบังคับบัญชาสาขาภิบาล และการใช้อำนาจกำกับดูแลหรือใช้อำนาจบังคับบัญชาสาขาภิบาล และการใช้อำนาจกำกับดูแลต้องใช้เท่าที่จำเป็น คือ ใช้ในสัดส่วนที่น้อยที่สุด เพื่อมิให้ทำลายความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และต้องมีเป้าหมายอยู่ที่ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและของประเทศโดยส่วนรวม ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งผู้ศึกษาจะใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสาขาภิบาลในอนาคตต่อไป

## วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล

วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย เริ่มตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช คือ ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาลจึงแบ่งได้เป็น 2 ยุค คือ

### 1. สุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปการจักระเบียบราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของประเทศชาติ ให้พ้นจากการแผ่อำนาจแสวงหาอาณานิคมของประเทศตะวันตกในสมัยนั้น และเพื่อป้องกันมิให้หัวเมืองต่าง ๆ ตั้งตัวเป็นอิสระอ่อนน้อมกับประเทศอื่น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงได้ทรงจัดระเบียบราชการบริหารในลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralisation) อันได้แก่พระมหากษัตริย์ คือ พระองค์เอง และกระทรวงต่าง ๆ ที่ทรงจัดให้มีขึ้นเพื่อรับผิดชอบหน้าที่การงานแยกเป็นสัดส่วนตามอย่างนานาประเทศ (หลวงนรกิจบริหาร, 2517 : 133) ตลอดจนทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค (decentralisation) ในแบบเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ โดยทรงตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เป็นข้าหลวงประจำมณฑลต่าง ๆ (วิทยา ภาศิริกุลกิจ, 2513 : 234) การจักระเบียบการปกครองลักษณะนี้ทำให้ส่วนกลางรวมอำนาจปกครองไว้ในเมืองหลวงได้ และหัวเมืองต่าง ๆ ได้ขึ้นกับการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

อย่างไรก็ตาม การจักระเบียบราชการบริหารในลักษณะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางตามที่กล่าวมานั้น ยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการรักษาความ

เป็นระเบียบเรียบร้อย ความสะอาดของบ้านเมืองเห็นได้จากการที่เจ้าพระยาอภัยราชา (โรลัง ยัคมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ว่า "ชาวต่างประเทศมักติเตียนว่ากรุงเทพมหานครยังโสโครกและไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปมาตามสมควรแก่การเป็นราชธานี" และเมื่อพระองค์ได้ทรงเห็นแบบอย่างในต่างประเทศ มีการกระจายอำนาจปกครองบางส่วนให้ท้องถิ่นปฏิบัติจัดทำ (decentralisation) แล้วให้ผลดี พระองค์จึงทรงริเริ่มจัดดำเนินการบ้าง จึงได้ทรงทดลองจัดให้มี "การสุขาภิบาล" ซึ่งก็คือการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวก ความสะอาด ในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชน เช่น รักษาความสะอาดของถนนหนทาง กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีน้ำสะอาดและการประปา มีไฟสว่างตามถนนหนทางในเวลาค่ำคืน เป็นต้น (กระทรวงมหาดไทย, 2513 : 234)

โดยในปี พ.ศ.2440 พระองค์ได้ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 : 517-518) เพื่อทดลองจัดให้มีการสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ หลังจากนั้นอีก 7 ปี คือ ในปี พ.ศ.2448 ได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี ต่อมาอีก 2 ปี จึงได้โปรดตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 และปรากฏว่ามีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองโดยอาศัยพระราชบัญญัตินี้ถึง 35 แห่ง ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

วิวัฒนาการของการปกครองของไทยในรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนี้ แบ่งได้เป็น 3 ช่วงด้วยกัน คือ

ช่วงที่ 1 การจัดให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ.116

ช่วงที่ 2 การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124

ช่วงที่ 3 การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127

### 1.1 ช่วงที่ 1 การจัดให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครตามพระราชกำหนด ร.ศ.116

ในปี พ.ศ.2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ กำหนดให้กระทรวงนครบาลจัดสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพ เพื่อพัฒนาการบ้านเมืองในราชธานีให้เป็นตัวอย่างแก่หัวเมืองทั่วไปเกี่ยวกับการจัดสุขาภิบาลนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำรัสว่า "ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ แต่ในเมืองเรา นี้ เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าควรกระทำ เพราะจะเป็นความเจริญแก่บ้านเมืองและความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้มาคิดทำ เป็นการผัดกันโดยตรงกันข้าม" (กระทรวงมหาดไทย, 2513 : 240) เห็นได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพเกิดขึ้นจากความริเริ่มของผู้ปกครอง มิใช่เกิดจากความเรียกร้องต้องการของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมเป็นของธรรมดาสำหรับสมัยนั้น ซึ่งประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช (ธงชัย ทรงประศาสน์, 2510 : 10)

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 กำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพ ไว้ 4 ประการ คือ

- 1.1.1 การทำลายขยะมูลฝอย
- 1.1.2 การทำส้วม
- 1.1.3 การควบคุมการปลูกสร้าง หรือซ่อมโรงเรือนไม่ให้  
เป็นเหตุให้เกิดโรคได้
- 1.1.4 ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อสร้างความรำคาญแก่  
มหาชน (พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 มาตรา 8)

พระราชกำหนดนี้มีได้กำหนดให้มืองค์การนิติบุคคลขึ้นมาดำเนินงานตามขอบอำนาจดังกล่าว แต่ได้กำหนดให้มีเจ้าพนักงานสุขาภิบาลหรืออีกนัยหนึ่ง คณะผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพ ประกอบด้วย เสนาบดี กระทรวงนครบาล

เป็นประธาน และให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลแต่งตั้งนายแพทย์สุขาภิบาลและนายช่างสุขาภิบาลเป็นกรรมการ (พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 มาตรา 8) จะเห็นได้ว่าคณะผู้บริหารนี้ล้วนเป็นข้าราชการ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางทั้งสิ้น ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ ไม่ได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เลย จึงเท่ากับว่าส่วนกลางยังมีได้กระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

นอกจากนี้ แม้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะให้อำนาจคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกัน ออกข้อบังคับใช้ในเขตสุขาภิบาล โดยกำหนดโทษปรับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับได้ไม่เกิน 40 บาท (พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 มาตรา 8) ก็ตาม ก็ถือไม่ได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ทั้งนี้เพราะบุคลากรที่ดำเนินงานของสุขาภิบาลล้วนเป็นข้าราชการประจำตามที่กล่าวมา และสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังไม่มีงบประมาณของตนเอง แต่ยังคงอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง คือ ไม่มีการคลังของตนเอง เท่ากับไม่มีอิสระในทางการคลัง

ดังนั้น ในช่วงที่ 1 นี้ ผู้ศึกษาจึงไม่ใช้คำว่า "การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ" แต่ใช้คำว่า "การจัดให้มีการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ" เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 เป็นเพียงการกำหนดให้มีข้าราชการในสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคณะหนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการสุขาภิบาล ในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ เท่านั้น มิได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปกครองตนเอง ตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด คำว่า "สุขาภิบาล" ในช่วงระยะเวลานั้นจึงมีความหมายเพียงตามศัพท์ คือ การอำนวยความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตให้กับประชาชน และเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของส่วนกลางเท่านั้น มิใช่องค์การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพยายามให้การสุขาภิบาลในกรุงเทพฯ ก้าวหน้าดดยทรงควบคุมอย่างใกล้ชิด และทรงมีความปรารถนาให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้น ในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไปบ้าง แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในพัฒนาการส่วนนี้ ทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้ ไม่เข้าใจและยังไม่เห็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาลถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้นก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่าการสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ด้วยความปลอดภัยและความนิยมของราษฎร ยิ่งกว่าการบังคับของรัฐบาล จึงได้ร้องขอความคิดเรื่องนี้" (กระทรวงมหาดไทย, 2513 : 240-241)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วยในเรื่องที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกราบทูล จึงได้รอกการจัดสุขาภิบาลในหัวเมืองไว้จนกระทั่ง พ.ศ. 2448 จึงได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครขึ้น

## 1.2 ช่วงที่ 2 การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมตามพระบรมราชโองการ ร.ศ. 124

สุขาภิบาลท่าฉลอม เกิดขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เช่นกัน ในบันทึกเกี่ยวกับพระราชหัตถเลขา เรื่องสุขาภิบาลได้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมไว้ว่า เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จประพาสอำเภอพระประแดง ซึ่งในขณะนั้นยังมีฐานะเป็นเมืองนครเขื่อนขันธ์ ได้ทรงพบสภาพท้องถิ่นที่บริเวณเมืองเลอะเทอะเฉอะแฉะด้วยโคลนตม มีกลิ่นเหม็นอับ ไม่ต้องด้วยสุขภาพไม่เป็นที่น่าพอพระราชหฤทัย ในวันรุ่งขึ้น พระองค์ทรงเสด็จให้ที่ประชุมเสนาบดีฟังว่าได้ทรง



เห็นถนนแลตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก ทรงกล่าวว่า "โสโครกเหมือนตลาดท่าจีน" ขณะนั้นเมืองนครเขื่อนขันธ์ยังขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย แยกสังกัดอยู่ ตลาดสกปรกที่รับสั่งคือท่าฉลอม (กระทรวงมหาดไทย, 2513 : 241-242)

หลังจากวันประชุมเสนาบดี คือ วันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ.2448 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ซึ่งเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงมีตราญ้อยที่ 20/3990 ถึงผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร มีตอนหนึ่งว่า "ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละเอียดใจมากที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาด ก็ไม่ใช่ธุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับอื่น ที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ก็เหมือนกริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การที่เป็นดังนี้จึงรู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ตัวฉันตลอดจนผู้ว่าราชการเมือง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในที่นั้นเข้าเห็นจะไม่ดี ฉันมีความร้อนใจอย่างนี้ จึงได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสมุทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้วขอให้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตลาดท่าจีนมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง แลปรึกษากันดูว่าจะควรทำอย่างไร อย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้"

พระยาพิไชยสมุทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร กราบทูลตอบแลเสนอแผนปฏิบัติการว่าจะซื้ออิฐปูถนนตลาดท่าจีน หรือท่าฉลอมให้ตลอดสายให้หายสกปรกตา ต่อมาอีกราว 4-5 เดือน ด้วยความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการและการร่วมบริจาคเงินของราษฎรชาวตลาดท่าฉลอม การปฏิรูถนนและการทำความสะอาดตลาดสุขาภิบาลก็สำเร็จ เสด็จเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงเปิดถนนที่ทำใหม่ และเสนอนโยบายก้าวหน้าเพื่อรักษาสภาพความสะอาดเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป โดยจะขอรับมอบภาษีโรงงานในตลาด ตำบลท่าฉลอม ให้แก่สุขาภิบาลท่าฉลอม ที่จะตั้งขึ้นเพื่อบำรุงท้องที่

นอกจากนี้ เสด็จเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ยังได้ทรงบันทึกกราบทูลเสริมว่า "...ควรจะลงมือจัดการสุขาภิบาลคูที่ตลาดท่าฉลอมนี้ได้ ถ้าจัดได้สำเร็จแห่งหนึ่งแล้วจะจัดต่อไปอีกก็จะง่ายขึ้นมาก สำคัญอยู่ที่ให้ราษฎรเข้าใจและมีความนิยมในประโยชน์ของการสุขาภิบาล ถ้าจัดสำเร็จได้ทั่วไปก็จะเป็นอันทำการสำคัญสำหรับราชการอาณาจักรสำเร็จไปอีกอย่างหนึ่ง" (กระทรวงมหาดไทย, 2513: 241-242)

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงพอพระราชหฤทัยในผลงานอันเกิดจากความพร้อมใจกันของข้าราชการ และพ่อค้า ราษฎรในตำบลท่าฉลอม จึงได้มีพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น โดยทรงมีพระราชดำริที่ว่า "ถนนหนทางที่ได้ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่ ๆ เช่น บ้านท่าฉลอมนี้ เป็นสาธารณประโยชน์ และความสุขของประชาชนในที่นั้น ดังเช่น จัดให้มีโคมไฟจุดเป็นระยะตลอดถนน และให้มีคนคอยปิดกวาดขนขยะมูลฝอยไปทิ้ง อย่าให้เป็นเครื่องโสโครกปฏิกุลในท้องที่อันนั้น ก็ยอมเป็นสาธารณประโยชน์อันควรจะทำนุบำรุงด้วย" (ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน, 2448 : 1155)

ส่วนเงินทุนสำหรับใช้สอย ในการทำนุบำรุงสาธารณประโยชน์ดังกล่าว นั้น พระองค์ทรงดำริเห็นว่า "ประโยชน์และความสุขซึ่งจะได้รับจากการจัดนี้ ก็แต่ประชาชนที่อยู่หมู่บ้านตลาดท่าฉลอม จะเอาเงินภาษีอากรจากที่อื่นมาใช้ในที่นั้นหาควรไม่" จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ยกเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในท้องที่ตำบลท่าฉลอม ให้เป็นเงินทุนในการจัดดำเนินการสุขาภิบาลในตำบลบ้านท่าฉลอม โดยให้เริ่มบังคับตามพระบรมราชโองการได้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ.125 หรือ พ.ศ.2449 (ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน, 2448 : 1155)

ตาม "ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร" ได้กำหนดมอบอำนาจหน้าที่ให้สุขาภิบาลท่าฉลอมปฏิบัติจัดทำในเขตพื้นที่ของ คนไว้ 4 ประการ คือ

- 1.2.1 ซ่อมแซมรักษาถนนหนทางให้เดินไปมาได้ตลอดสะดวก  
ทุกฤดูกาล
- 1.2.2 รักษาความสะอาด เช่น กวาดเททิ้งขยะมูลฝอย  
เป็นต้น
- 1.2.3 จุดโคมไฟตามถนนให้คนเดินไปมาในเวลาค่ำคืนได้  
สะดวก
- 1.2.4 การอย่างอื่นอันเป็นประโยชน์ในการบำรุงความสุข  
ให้แก่มหาชนในเขตสุขาภิบาล ซึ่งจะได้กำหนดในภายหลัง

ส่วนคณะผู้บริหารสุขาภิบาลประกอบด้วยกำนันตำบลท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการช่วยกันจัดการสุขาภิบาล (ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน, 2448 : 1155) โดยมีกำหนดให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้ง บ้านเรือนหรือจอดแพประจำหมู่บ้าน ประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นผู้รับผิดชอบของตน เป็นผู้รับผิดชอบของตนเป็นผู้ใหญ่บ้าน คนหนึ่ง และให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือก กันเป็นกำนัน นายตำบลคนหนึ่ง (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116: 105-125)

จากบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม และจาก ประกาศแก่ภาษีโรงเรือนดังกล่าว เห็นได้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมนี้เกิดจาก การริเริ่มของผู้ปกครองหรือส่วนกลาง แต่ประชาชนชาวตลาดท่าฉลอมก็ได้ให้ความ ร่วมมือกับทางราชการในการบริจาคเงินและการซ่อมแซมถนนหนทางในท้องถิ่นของ ตนเองด้วย

การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมไม่ใช่เป็นเพียงการจัดให้มี "การสุขาภิบาล หรือการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเหมือนอย่างสุขาภิบาลกรุงเทพฯ แต่เริ่มมี ลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพราะมีขอบอำนาจหน้าที่ของตนเองในเรื่อง กิจการท้องถิ่น และมีรายได้เป็นสัดส่วนเป็นของตนเอง ไม่ได้อาศัยเงินทุนจากส่วน กลางในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ เท่ากับมีการคลังของตนเอง

แต่อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลท่าฉลอมยังไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจ ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ซึ่งเป็นกฎหมายใน ขณะนั้น มิได้รับรองสุขาภิบาลท่าฉลอม จะมีบุคลากรของตนเองแยกต่างหากจาก ส่วนกลาง อันได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น ๆ และมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มิใช่ข้าราชการประจำ หรือคนของส่วนกลาง ก็ตาม แต่ตำแหน่งคณะกรรมการดังกล่าวผูกติดกับตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่ง ไม่มีกำหนดวาระสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ราษฎรในเขตสุขาภิบาลจึงไม่มี โอกาสสลับเปลี่ยนกันเข้ามาเป็นผู้บริหารสุขาภิบาลตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ก็เป็นธรรมดาของระบบการปกครองในสมัยนั้น

พิจารณาในด้านความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ตามประกาศกฤษฎีกากระทรวงมหาดไทย จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมดังกล่าว เทศาภิบาลนอกจากจะมีอำนาจอนุมัติการกระทำต่าง ๆ ของกรรมการสุขาภิบาลแล้ว ยังมีอำนาจที่จะตรวจและแนะนำการสุขาภิบาล ตลอดจนตรวจบัญชีการใช้จ่ายและหากเห็นว่ากรรมการจัดการหรือใช้จ่ายเงินในการอย่างใดซึ่งไม่สมควร เทศาภิบาลมีอำนาจที่จะทั้กท้วงห้ามปรามได้ (ประกาศกฤษฎีกากระทรวงมหาดไทย : ข้อ 6 และ ข้อ 7) เห็นได้ว่าส่วนกลางโดยผ่านทางเขตสุขาภิบาลควบคุมการดำเนินงาน และการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลท่าฉลอมอย่างใกล้ชิด อีกทั้งบรรดาผู้บริหารสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ก็มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องรับฟังและปฏิบัติตามนอบายของส่วนกลางอยู่แล้ว ดังนั้น คณะผู้บริหารสุขาภิบาลท่าฉลอมจึงยังไม่มีอิสระ ในการวินิจฉัยสั่งการอย่างแท้จริง ดังนั้น ประชาชนในเขตตลาดสุขาภิบาลท่าฉลอมก็ยังไม่ประสบผลในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตาม การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อ ร.ศ.124 หรือ พ.ศ.2448 แม้ว่า ณ เวลานั้นส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจปกครองส่วนใหญ่ไว้ แต่ก็นับได้ว่าวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยได้ค่อย ๆ เริ่มต้นขึ้นแล้ว

### 1.3 ช่วงที่ 3 การจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมือง ตาม พ.ร.บ. จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127

ผลแห่งการจัดตั้งสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร นั้นปรากฏว่าการบริหารกิจการสุขาภิบาลท่าฉลอมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ได้ผลดี เป็นประโยชน์และเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนในตำบลเป็นอันมาก ข้าหลวงเทศาภิบาลและเจ้าเมืองอื่น ๆ มีความสนใจ และเรียกร้องให้พิจารณาดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นการทั่วไป (พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127:668) สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงทำความเข้าใจถึงหลักการและวิธีการที่ถูกต้องของการสุขาภิบาลว่าจะต้องเกิดจากความนิยมชมชอบของราษฎรเป็นสำคัญ ฉะนั้นแล้วจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน รัฐบาลยินดีจะตรากฎหมายจัดการสุขาภิบาลขึ้น แต่ท้องที่ใดจะจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลขอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำความเข้าใจ ชี้แจงให้ราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ และเรียกร้องให้จัดการสุขาภิบาลก่อน จึงค่อยดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 40)

จากคำชี้แจงของเสด็จเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยข้างต้น เห็นได้ว่าส่วนกลางมิได้ละเลยมองข้ามความเห็นชอบของประชาชน ในการจัดการปกครองท้องถิ่น แต่กลับต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากความเรียกร้องต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการปกครองนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ.2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 (พระราชบัญญัติการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 :668-673) เพื่อให้มีการจัดการสุขาภิบาลไปตามหัวเมืองต่าง ๆ แต่ทรงมีพระราชดำริที่ว่า 'ท้องที่จะจัดสุขาภิบาลได้ตามหัวเมืองนั้นไม่เหมือนกัน บางแห่งที่ประชุมชนเป็นตำบล ดังเช่น บ้านท่าฉลอมเป็นตัวอย่าง บางแห่งที่ประชุมชนเป็นบ้านเป็นเมือง

ใหญ่โต ดังเช่น เมืองสงขลา เป็นตัวอย่าง ระเบียบการสุขาภิบาลในท้องที่ทั้งสอง  
 อย่างนี้จะใช้แบบอย่างเดียวกันไม่ได้ ควรจะให้วิธีการสุขาภิบาลให้ประชาชนใน  
 ที่นั้น ๆ ได้รับประโยชน์เต็มตามสมควร (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ตามหัว  
 เมือง ร.ศ.127 : 668) ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดวิธีการจัดการสุขา  
 ภิบาลตามหัวเมืองเป็น 2 ประการ คือ

1.3.1 สุขาภิบาลเมือง สำหรับจัดตั้งท้องที่อันเป็นที่ตั้งเมืองที่  
 มีความเจริญ

1.3.2 สุขาภิบาลตำบล สำหรับจัดตั้งในท้องที่ซึ่งเป็นที่ชุมชนมาก  
 โดยให้ปรึกษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้น และเมื่อกำนัน  
 ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบด้วยโดยมากแล้ว ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามา  
 กราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น โดย  
 ใบบอกจะต้องกำหนดเขตท้องที่ที่จะจัดการสุขาภิบาล แจ่งจำนวนบ้านเรือน และ  
 จำนวนพลเมืองซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น รวมทั้งแจ่งจำนวนภาษีโรงเรือนในท้องที่นั้นที่  
 รัฐบาลเก็บได้ในแต่ละปี (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ.127  
 : 669)

ส่วนพนักงานผู้บริหารสุขาภิบาลนั้น พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะ  
 กรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่บริหาร ดังนี้คือ

- สุขาภิบาลเมือง ให้มีกรรมการ 9 คน ได้แก่
- ผู้ว่าราชการเมือง เป็นประธานโดยตำแหน่ง
- ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาล เป็นเลขานุการและประธานแทนผู้ว่า  
 ราชการเมืองในเวลาทำการในสุขาภิบาลไม่ได้
- นายอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ
- นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ
- นายช่างสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

- กำหนดนายตำบล ซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาล 4 คน เป็นกรรมการ ถ้ากำหนดนายตำบลในเขตสุขาภิบาลมีไม่ครบ 4 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้นและเป็นผู้มีส่วนเสียภาษีโรงร้านค้าเป็นกำนันพิเศษจนได้จำนวนกำนัน สำหรับกรรมการสุขาภิบาลครบ 4 คน กำหนดพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี แล้วต้องทำการเลือกใหม่ แต่จะเลือกตัวซ้ำคนเดิมก็ได้ (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 : 671)

ส่วนกรรมการสุขาภิบาลตำบล กฎหมายกำหนดให้ กำหนดตำบลเป็นประธานโดยตำแหน่ง และให้ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 : 672)

ต่อมาเพื่อความสะดวกในการที่จะกำหนดเขตสุขาภิบาล โดยรวมท้องที่หลายตำบลเข้าเป็นสุขาภิบาลหนึ่งแทนที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเฉพาะเขตสำหรับตำบลเดียว จึงได้มีประกาศยกเลิกสุขาภิบาลตำบล และให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท้องที่ขึ้นแทน (ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 : 412)

คณะผู้บริหารสุขาภิบาลท้องที่ ประกอบด้วย

- นายอำเภอท้องที่ เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง
- นายแพทย์สุขาภิบาล เป็นกรรมการ
- ปลัดอำเภอท้องที่ เป็นกรรมการ
- กำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

(พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 : 671)

คณะกรรมการสุขาภิบาลมีหน้าที่บริหารกิจการสุขาภิบาล ซึ่งมีขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดดังนี้ คือ

- รักษาความสะอาดในท้องที่ โดยจัดให้มีที่สำหรับเททิ้ง ทำลายของโสโครก และให้จัดวิธีและมีพนักงานปิดกวาด ขนสิ่งโสโครกไปเททิ้งทำลายเสีย

- ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชนในท้องที่ โดยให้ตรวจตราว่ากล่าวให้มีการรักษาบ้านเรือน และที่เลี้ยงสัตว์ ให้พ้นเหตุที่จะเกิดโรคภัย ให้จัดการปลูกฝี จำหน่ายยารักษาไข้เจ็บให้แก่ประชาชน ตลอดจนจัดรักษาความสะอาดของน้ำที่ประชาชนในท้องที่ใช้บริโภค

- บำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่โดยให้จัดทำและซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง สะพาน ทำน้ำ สำหรับประชาชนใช้ไปมาให้เรียบร้อย และสะอาดปราศจากสิ่งโสโครก ตลอดจนจัดการทำโคมไฟให้แสงสว่างในถนนหนทาง ให้ความสะดวกแก่การไปมาของประชาชนในเวลามืดค่ำ

ส่วนเงินทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาลนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือนในท้องที่สุขาภิบาล ให้ไว้สำหรับใช้จ่ายในการสุขาภิบาลส่วนพิศัตถ์อัตราภาษีโรงเรือน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการเมือง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่สุขาภิบาลประชุมปรึกษากันกำหนดพิศัตถ์อัตราภาษีโรงเรือนที่ควรเก็บไว้เป็นประโยชน์แก่การสุขาภิบาล ตามที่เห็นว่าเป็นธรรม และเสมอภาคกันในระหว่างผู้เสียภาษี หากภายหลังเห็นว่าควรแก้ไขพิศัตถ์ภาษีโรงเรือนคำอีก ให้กรรมการสุขาภิบาลปรึกษากันคิดกำหนดพิศัตถ์จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้ (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127: 670)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดให้เงินภาษีโรงเรือนที่พระราชทานให้เก็บใช้เฉพาะในการสุขาภิบาล หรือเงินผลประโยชน์อย่างอื่นที่จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้เฉพาะในการสุขาภิบาลนั้น ให้ยกยอดเป็นแผนกหนึ่งต่างหากจากผลประโยชน์ในราชการแผ่นดิน และให้ใช้เฉพาะแต่ในการสุขาภิบาลเท่าที่พระราชทานให้ใช้เท่านั้น (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.: 127 671)



ในเรื่องของงบประมาณ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรมการ  
สุขาภิบาลปรึกษากัน งบประมาณเงินผลประโยชน์ที่จะเก็บได้ และที่จะจ่ายใช้อย่าง  
ใด ๆ ในการสุขาภิบาลตามสมควร โดยกำหนดให้จัดทำเป็นงบประมาณรับรายจ่าย  
เงินประจำทุก ๆ ปี (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 129 :  
672-673)

ตามพระราชบัญญัตินี้เห็นว่าสุขาภิบาลตามหัวเมือง มีรายได้ของ  
ตนเองและมีงบประมาณรายรับรายจ่ายของตนเอง แยกต่างหากจากส่วนกลางอย่าง  
เป็นพัฒนาการที่ก้าวหน้าขึ้น

ในด้านความสัมพันธ์กับส่วนกลาง สุขาภิบาลตามหัวเมืองยังอยู่  
ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองอย่างใกล้ชิด เช่น  
งบประมาณของสุขาภิบาลตำบลต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการเมืองก่อน ส่วนงบ  
ประมาณสุขาภิบาลเมืองต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาลมณฑลนั้นก่อน จึงจะ  
ใช้บังคับได้ นอกจากนี้ข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองซึ่งปกครองท้องที่ที่  
จัดการสุขาภิบาลมีอำนาจควบคุมการบริหารสุขาภิบาลอีก 3 ประการด้วยกัน คือ

- คอยตราจรรยาแนะนำและช่วยแก้ไขความขัดข้อง
- มีหน้าที่อุดหนุนการสุขาภิบาลให้สำเร็จเรียบร้อย และเป็น

ประโยชน์ตามสมควร

- มีอำนาจที่จะห้าม หรือสั่งให้งด ให้ออกการอย่างใด ๆ ที่  
เห็นว่ากรรมการจัดทำโดยไม่จำเป็น และไม่สมควรแก่ประโยชน์ เช่น การใช้จ่าย  
เงินสุขาภิบาลในการหรือในทางที่ไม่สมควร เป็นต้น (พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล  
ตามหัวเมือง, ร.ศ. 127 : 673)

พิจารณาจากอำนาจในการควบคุมทั้งด้านการคลัง และการ  
บริหารงานสุขาภิบาลตามที่กล่าวมา เห็นได้ว่า ส่วนกลางยังไม่ได้ให้อิสระในการ  
ปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น คือ บรรดาหัวเมืองอย่างเต็มที่ และจากการที่กำหนดให้

คณะผู้บริหารสุขาภิบาลตามหัวเมืองมีข้าราชการประจำร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยเฉพาะผู้อยู่ในตำแหน่งประธานสุขาภิบาลนั้นก็เป็นการประจำ แสดงให้เห็นว่า ส่วนกลางยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานของสุขาภิบาลด้วยตนเองอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม ณ เวลานั้น คำว่า "สุขาภิบาล" มิใช่เป็นเพียงการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ได้วิวัฒนาการขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นกิจลักษณะขึ้น แม้ว่าจะยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ คือ ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีอิสระในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างเต็มที่นักก็ตาม

ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 จวบจนสิ้นสุดสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ปรากฏว่ามีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองอย่างแพร่หลายถึง 35 แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมืองถึง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง (กระทรวงมหาดไทย, 2513 : 238)

โดยสรุป วิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไม่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังไม่ค่อยมีอิสระในการปกครองตนเอง การที่ส่วนกลางจัดให้มีสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นเพียงการแบ่งอำนาจให้ข้าราชการของส่วนกลางคนหนึ่งรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชนในเขตกรุงเทพฯ ส่วนการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมแม้จะเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกที่ประชาชนได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ โดยผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตนเลือก แต่ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น การเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิใช่การใช้สิทธิปกครองตนเองของประชาชนอย่างสมบูรณ์ ตามหลักการกระจายอำนาจ

ส่วนการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองในระยะต่อมานั้น ผู้บริหารสุขาภิบาลเป็นข้าราชการประจำเสียส่วนใหญ่ กำหนดซึ่งราษฎรมีส่วนเลือกตั้งมานั้นเป็นเพียงเสียงส่วนน้อยในคณะกรรมการสุขาภิบาล และส่วนกลางยังควบคุมการบริหารสุขาภิบาลอย่างเข้มงวด ดังนั้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนี้ประสบการณ์ของประชาชนไทยต่อการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจนั้น นับว่าแทบจะไม่มีเลย เพราะประชาชนในท้องถิ่นยังคงเป็นเพียงผู้ที่คอยรับบริการบริการจากสุขาภิบาลซึ่งบริหารโดยข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องฟังและปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสุขาภิบาลด้วยตนเอง และสุขาภิบาลเป็นเพียงการปกครองในท้องถิ่นรูปแบบเดียว ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นอื่นที่ไม่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลยิ่งไม่มีโอกาสรู้จักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเลย

นอกจากนั้นเป้าหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลในช่วงเวลานั้น มิได้มีเป้าหมายหลักในทางการเมือง คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีเสรีภาพในการวินิจฉัยเรื่องของท้องถิ่นตนเอง หากแต่เป้าหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นมุ่งให้การจัด "สุขาภิบาล" หรือการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เอง พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงตระหนักว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชจะต้องเกิดขึ้นในสมัยพระองค์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นพระองค์จึงทรงตัดสินพระทัยที่จะเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชไปเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (ภารดี มหาขันธ์, 2527 : 151) และเพื่อเป็นการปูพื้นฐานในการพัฒนาการ

ปกครองระบบประชาธิปไตย พระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ให้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล (municipal) ตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ทั้งนี้โดยทรงเห็นว่า "เป็นการผิดพลาดถ้าเรามีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง ในกิจการปกครองท้องถิ่น" (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 43) พระองค์ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล เมื่อได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้ว ตลอดจนผ่านการประชุมพิจารณาของสมุหเทศาภิบาล และที่ประชุมเสนาบดีแล้ว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ส่งร่างพระราชบัญญัติเทศบาลให้กรมร่างกฎหมายพิจารณาหลักการในร่างกฎหมายนั้นด้วย เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าจนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนั้นก็ยังมิได้ออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 43-44) เป็นอันว่าความคิดริเริ่มของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลโดยมุ่งกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องล้มเลิกไปโดยปริยาย ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช จึงมีเพียงรูปแบบเดียว คือ สุขาภิบาล

## 2. สุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตย

ในปี พ.ศ. 2475 เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญเป็นประมุข คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งนำโดย ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ มีความคิดและนโยบายที่จะกระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามครรลองของระบอบประชาธิปไตยด้วย แต่รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2475 กลับมิได้มีการบัญญัติรับรองการปกครอง

ท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจไว้ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็มิได้มีการบัญญัติไว้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2511 เป็นฉบับแรกที่บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 70) แต่ก็มีได้บัญญัติในรายละเอียด ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ปี 2517 จึงได้มีการบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกบัญญัติรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น โดยบัญญัติการปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 216) ภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2517 ถูกล้มล้างไป รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2521 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะเช่นกัน โดยบัญญัติในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2517 โดยบัญญัติว่า "สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง..." (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 182) คำว่า ในกรณีที่ทำเป็นนี้เอง เป็นการเริ่มเปิดช่องให้ส่วนกลางเข้ามาควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นได้เข้มงวดขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นการทำลายอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น และในที่สุด เมื่อรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2521 ถูกล้มล้าง ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2534 แม้จะบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะเช่นกัน และเป็นฉบับแรกที่บัญญัติ คือ การควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 196) แต่ในเรื่องสิทธิ การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง กลับถูกริดรอนไปโดยมีบทบัญญัติว่า "การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 197) และยังคงมีบทบัญญัติ คือ กรณีที่มีความจำเป็นในการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2521

กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับ ไม่ว่าจะ  
เป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว หรือพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในปัจจุบัน ต่างก็จัดให้สุขาภิบาลเป็นราชการ  
บริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เมื่อสุขาภิบาลถูกจัดว่าเป็นองค์การปกครอง  
ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล จึงสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใน  
เรื่องการปกครองท้องถิ่นด้วย

วิวัฒนาการของสุขาภิบาลในฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น รูปแบบ  
หนึ่ง ในสมัยประชาธิปไตยแบ่งได้เป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 การยกฐานะสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นเป็นเทศบาล ตามพระ  
ราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

ช่วงที่ 2 การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.  
2495

ช่วงที่ 3 การปรับปรุงสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2528

2.1 ช่วงที่ 1 การยกฐานะสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นเป็นเทศบาล  
ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

หลังจากที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบ  
ประชาธิปไตย รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจปกครองให้แก่ประชาชน  
ในท้องถิ่นได้มีโอกาสใช้สิทธิปกครองท้องถิ่นของตนเองตามครรลองของระบอบ  
ประชาธิปไตย สภานิติบัญญัติจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล  
พ.ศ.2476 ขึ้น โดยมุ่งหมายที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจาย  
อำนาจในรูปแบบของเทศบาล โดยกำหนดให้มีลักษณะการจัดองค์การที่เลียนแบบ  
ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาของประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็น  
ฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานเทศบาล และมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่าย

บริหารงานของเทศบาลตามขอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยให้สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล และคณะเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาลนั่นเอง แต่เนื่องจากท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายจึงกำหนดให้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร สำหรับชุมชนที่มีประชาชนหนาแน่นมาก และเป็นเมืองใหญ่ที่มีความเจริญมาก เทศบาลเมือง สำหรับชุมชนเมืองที่มีความเจริญรองลงมา และเทศบาลตำบล สำหรับชุมชนที่มีความเจริญยังไม่มากนักในเรื่องความหนาแน่นของประชากรและความเจริญของเมืองนั้น ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า อย่างไรหนาแน่น อย่างไรถือว่าเจริญพอที่จะจัดตั้งเทศบาลในระดับใด

เมื่อประกาศใช้ พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2475 แล้ว ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลตามหัวเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่สมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง จำนวน 35 แห่งนั้น เป็นเทศบาล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงเป็นอันหมดสิ้นไปโดยปริยาย แม้ว่าจะยังมีได้มีการยกเลิก พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 แต่ก็ไม่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาล ตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ขึ้นอีก (ธงชัย ทรงประศาสน์, 2510 : 17) เนื่องด้วยรัฐบาลในขณะนั้นมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งสิ้น จึงไม่จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใด ๆ อีกเลย นอกจากเทศบาล

## 2.2 ช่วงที่ 2 การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495

หลังจากที่การจัดตั้งสุขาภิบาลได้หยุดชะงักไปเกือบ 20 ปี ในที่สุดรัฐบาลก็ยอมรับว่าไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลได้ทั่วทุกตำบล เพราะรัฐบาลไม่อาจวางใจกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นที่ประชาชนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปกครองตนเอง จำนวนเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นแล้วในปี พ.ศ.2489 มี

เพียง 117 แห่งเท่านั้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526:44) และเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นแล้วนี้ก็จะประสบปัญหาและอุปสรรคนานัปการ เช่น การขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติการกิจหน้าที่ของพนักงานเทศบาล เทศบาลมีรายได้น้อยซึ่งส่วนใหญ่หมดไปกับการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างพนักงาน ทำให้มีกำลังในการใช้จ่ายในด้านพัฒนาท้องถิ่นน้อยมาก ตลอดจนประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในทางการเมือง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2531 : 371) รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเทศบาล โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง กล่าวคือ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2481 ขึ้นใช้แทน ซึ่งอีก 5 ปีต่อมา ก็ถูกยกเลิกอีก แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 ใช้อยู่ได้ประมาณ 10 ปี จึงถูกยกเลิกไป และประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2469 อันเป็นกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลไม่สามารถจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นกว่าเดิมได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าน่าจะจัดทำบำรุงท้องถิ่นโดยวิธีอื่นดีกว่าปล่อยให้ตามยถากรรม (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526:50) ซึ่งหากจะรอให้ประชาชนมีความรู้ และท้องถิ่นมีความเจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลได้ทั่วทุกตำบล คงต้องใช้เวลาอีกนาน รัฐบาลในสมัย จอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้กลับมาใช้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลอีก หลังจากที่หยุดชะงักไปเกือบ 20 ปี โดยได้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่จนถึงกระทั่งปัจจุบัน และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ไป

สุขาภิบาลในสมัยประชาธิปไตยนี้มีวิวัฒนาการมากขึ้นตรงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและมีหน้าที่ตามกฎหมายได้ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น มีรายได้และงบประมาณของตนเอง แต่สิ่งที่ยังคงเดิมไม่พัฒนาขึ้นเลยก็คือรูปแบบการจัดองค์การยังคงเป็นรูปแบบเดียวกับพระราช



บัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ซึ่งตราขึ้นมาตั้งแต่ 50 ปีก่อนพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 คือ เมืองศรีนครเตียวในรูปของคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่เป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร คณะกรรมการยังคงประกอบด้วยนายอำเภอเป็นประธาน และข้าราชการส่วนภูมิภาคตำแหน่งอื่น ๆ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เพียงแต่สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลได้ 4 คน ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยในคณะกรรมการเท่านั้น ไม่ได้ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองสักเท่าใด

การที่รัฐบาลยังคงกำหนดให้สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้จัดองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่แก้ข้อบกพร่องที่เทศบาลประสบอยู่ได้ นั่นคือ ปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รายจ่ายของเทศบาลส่วนใหญ่เป็นเงินเดือนของพนักงานเทศบาล และค่าป่วยการของคณะเทศมนตรีในอัตราสูง เมื่อเทียบกับจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลปีละมาก ๆ โดยมีได้มีทำที่ว่าจะลดลงได้เลย ส่วนสุขาภิบาลไม่มีสภา ไม่มีคณะเทศมนตรี กรรมการส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค กรรมการที่มาจากเลือกตั้งมีเพียง 4 คน ส่วนพนักงานอื่นของสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทย ใช้วิธีประหยัดค่าใช้จ่ายเรื่องเงินเดือนของพนักงาน โดยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 2474/2499 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2499 เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล กำหนดนโยบายไม่ให้สุขาภิบาลจ้างพนักงานประจำ ไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่สุขาภิบาลใดมีความจำเป็น เพราะมีปริมาณงานมาก และมีรายได้อย่างน้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป จึงให้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป ส่วนการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลนั้นให้ใช้วิธียืมตัวเจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคมาทำงานให้

หากพิจารณาตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นี้ แม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น แต่เมื่อมีกรรมการส่วนใหญ่เป็น

ข้าราชการส่วนภูมิภาค พนักงานก็เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ผู้แทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาช่วยบริหารสุขาภิบาลด้วยมีเพียงส่วนน้อย สุขาภิบาลจึงมีลักษณะเป็นเพียงหน่วยงานราชการอีกแห่งหนึ่งที่นายอำเภอและข้าราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบอยู่โดยมีประชาชนให้ความร่วมมือบ้างเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ประชาชนในท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลยังคงเป็นฝ่ายคอยรับการบริการจากข้าราชการส่วนภูมิภาคตามที่เคยชินอยู่นั่นเอง

ต่อมารัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 มีบทบัญญัติกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัดมีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น... (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 216) แต่รัฐบาลก็ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แม้ว่า เมื่อรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 ถูกล้มล้างไป รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 มีบทบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 ในเรื่องการจัดองค์การของการปกครองท้องถิ่น และกำหนดว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 มาตรา 182) แต่รัฐบาลก็ได้แก้ไขพระราชบัญญัติสุขาภิบาลฯ จนกระทั่งปี พ.ศ.2522 รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ฉบับที่ 3 แก้ไขเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยลดจำนวนข้าราชการประจำลง เพิ่มกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็น 9 คน และในกรณีที่สุขาภิบาลใดมีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการและประธานกรรมการสุขาภิบาล และให้มีการเลือกประธานกรรมการสุขาภิบาลจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495, 2528)

การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มี การแก้ไขเรื่องรูปแบบการ จัดองค์การให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2521 ถูกล้ม ล้างไปมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แทนที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะแก้ไขพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และหลักการของการปกครองท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2535 : 127) คณะกรรมการชุดนี้กลับร่างรัฐธรรมนูญฉบับให้ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาภิบาลด้วยการบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นจะมี "รูปแบบอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ได้" ทำให้บทบัญญัติของ พ.ร.บ.สภาภิบาล พ.ศ.2495 ในเรื่องการจัดองค์การในรูปองค์กรเดียววงเป็นทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ซึ่งเคย ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2517 และ 2521 กลับเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

เห็นได้ว่ารูปแบบการจัดองค์การของสภาภิบาล ในสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นเช่นไร ในปัจจุบัน ปี พ.ศ.2539 ระยะเวลาผ่านมา 80 กว่าปีแล้ว รูปแบบการจัดองค์การของสภาภิบาลก็ไม่มี การพัฒนาขึ้นเลย นับว่าเป็นวิวัฒนาการที่ช้ามาก

สภาภิบาลมิใช่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถาวรสำหรับท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่ง แต่รัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้สภาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองสำหรับ ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ยังไม่พร้อมจะจัดตั้งเป็นเทศบาล เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสเรียนรู้ในการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองบ้าง และเพื่อ พัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญ มีรายได้เพียงพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นการ ปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตน ด้วยตนเอง มากขึ้น ดังนั้นสภาภิบาลจึงเป็นเพียงขั้น เริ่มต้นของการพัฒนาไปสู่การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าสภาภิบาลที่ได้รับการยก ฐานะขึ้นเป็นเทศบาลมีน้อยแห่งมาก เมื่อเทียบกับจำนวนสภาภิบาลทั้งหมด กล่าวคือ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 จนถึงปัจจุบัน มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลเพิ่มขึ้นจากเดิมเพียง 17 แห่ง ปัจจุบันมีเทศบาลรวม 134 แห่ง สุขาภิบาล 932 แห่ง ทั้งนี้เพราะสุขาภิบาลส่วนใหญ่ประสบปัญหาในเรื่องรายได้ไม่เพียงพอแก่การบริหารงานประจำของสุขาภิบาล ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าประชาชนในท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้นของวิวัฒนาการไปสู่การปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น

เทศบาลและสุขาภิบาลเป็นรูปแบบของกิจการปกครองท้องถิ่น ที่เหมาะสมสำหรับชุมชนเมือง ส่วนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชนบท บ้านเรือนตั้งอยู่ไม่หนาแน่นไม่มีความเจริญพอที่จะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล และเทศบาลนั้น รัฐบาลในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายที่ให้ประชาชนซึ่งอยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล ได้มีโอกาสเรียนรู้และมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองบ้าง จึงได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทุกจังหวัด โดยกำหนดให้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มีรายได้งบประมาณของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง มีการจัดองค์การโดยให้มีสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหาร

สุขาภิบาลเป็นจุดเริ่มต้นของวิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย จนกระทั่งปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว มีข้อสังเกตว่าการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ว่าจะเป็นสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชหรือสมัยประชาธิปไตย ต่างก็เกิดจากการริเริ่มของผู้ปกครองท้องถิ่น ไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่นเอง จึงเป็นธรรมดาที่การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจะประสบปัญหาในเรื่องการขาดความรู้ ความเข้าใจ ขาดความกระตือรือร้นในทางการเมืองการปกครองของประชาชนในท้องถิ่น

สุขาภิบาลซึ่งมีมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช มิได้ฝึกสอนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเองเท่าใดนัก เพราะองค์กรผู้บริหารสุขาภิบาลในสมัยนั้นเป็นข้าราชการของส่วนกลางเสียส่วนใหญ่ ประชาชนไม่มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ประชาชนเพิ่งมีโอกาสเรียนรู้ในการปกครองตนเองบ้างเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลนั้นได้มีการหยุดชะงักลงระยะหนึ่งเนื่องจากรัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายจัดตั้งเทศบาลขึ้นในทุกท้องถิ่น แต่เมื่อเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นประสบปัญหาในเรื่องการบริหาร ทำให้มีการรื้อฟื้นจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกเมื่อ พ.ศ. 2495 ปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2539 ประชาชนได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับสุขาภิบาลมาแล้วถึง 40 กว่าปี แต่ปรากฏว่าท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลนั้นมีน้อยมาก

มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้นไม่ได้คำนึงถึงอัตรารายได้ของท้องถิ่นเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลและเรื่องพนักงานสุขาภิบาล เหมือนอย่างเช่นพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะอาจเป็นเพราะในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของสุขาภิบาลในสมัยนั้นอาศัยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น สุขาภิบาลท่าฉลอม ช่อมแซมถนนหนทางโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการและประชาชนในท้องถิ่นซึ่ง เป็นส่วนที่ดีของชุมชนท้องถิ่นไทย แต่จะเป็นการดียิ่งขึ้นหากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่นด้วย พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ในปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของท้องถิ่นหรือไม่ สุขาภิบาลในปัจจุบันมีอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจหรือไม่ เพียงใด จะได้วิเคราะห์ต่อไป

### 2.3 ช่วงที่ 3 การปรับปรุงสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แต่เดิมกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันประมาณ 16 คน เป็นข้าราชการประจำ 5 คน กำหนดไม่น้อยกว่า 1 คน และผู้ใหญ่บ้านอีกประมาณ 10 คน ส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีเพียง 4 คน ซึ่งแทบจะไม่มีคามหมายอะไรในการบริหารกิจการสุขาภิบาลซึ่งใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเพียง 4 เสียง คงไม่มีกำลังพอที่จะโต้แย้งความคิดเห็นของกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งได้ ส่วนกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ นั้นแม้ว่าจะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่ก็มักจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเช่นนี้ เวลาประชุมปรึกษาหารือ ตัดสินปัญหาหรือวางนโยบายอะไร คงไม่มีบรรยากาศของประชาธิปไตย คือรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน เพราะมัวเกรงใจกันอยู่ โดยเฉพาะนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนกำหนด ผู้ใหญ่บ้านก็มักเคารพและคล้อยตามนายอำเภออยู่แล้ว ดังนั้นกรรมการที่ประชาชนเลือกเข้าไปจึงไม่มีบทบาทอะไร นอกจากจะเป็นฝ่ายรับรู้การตัดสินใจการวางนโยบายของนายอำเภอและบรรดาข้าราชการที่เป็นกรรมการ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดองค์การเช่นนี้ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ให้มีกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพิ่มขึ้นเป็น 9 คน ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งกรรมการและลดจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งลงให้เหลือเพียงนายอำเภอและกำหนดเท่านั้น

นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็น 2 ประเภท คือ สำหรับสุขาภิบาลที่ยังมีรายได้ หรือฐานะการคลังไม่เพียงพอที่จะบริหารกิจการสุขาภิบาล กฎหมายยังคงกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล และสำหรับสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พ้นจากตำแหน่งกรรมการและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน ส่วนประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้นให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ส่วนอย่างไรจึงจะถือว่า "มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้" นั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเดิมกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบกำหนดว่า สุขาภิบาลต้องมีรายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 3,000,000 บาทขึ้นไป มีรายจ่ายเป็นเงินเดือนของพนักงานสุขาภิบาลและค่าจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 22 แต่ไม่เกินร้อยละ 34 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา และมีงบการคลังเพียงพอที่จะก่อสร้างสำนักงานสุขาภิบาลตามแบบแปลนของกรมโยธาธิการ โดยแยกจากที่ตั้งของสำนักงานส่วนราชการอื่น ตลอดจนได้รับความเห็นชอบจากกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ : 124) แต่ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ให้สูงขึ้นเป็น 5 ล้านบาทขึ้นไป จึงจะถือว่า มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้

การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้สุขาภิบาล มีกรรมการที่ มาจากการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม 4 คนมาเป็น 9 คน และลดจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งลงโดยยังคงให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ อยู่จนกว่าสุขาภิบาลจะมีรายได้มากพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ จึงจะให้มีการเลือกกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนขึ้นมาเป็นประธานกรรมการแทน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีการแก้ไขโครงสร้างของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 แล้วก็ตาม ผู้ศึกษายังเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลยังเป็นการปกครองที่

1. ขัดแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 196 - มาตรา 199 ที่กล่าวถึงการให้อิสระต่อหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เพื่อเจตนารมณ์แบ่งการปกครองตนเอง
2. ขัดแย้งต่อหลักการปกครองตนเองหรือหลักการปกครองท้องถิ่นสากล
3. ยังเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางสามารถเข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการปกครองตนเองของประชาชน

สำหรับปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนั้น ผู้ศึกษาจะได้กล่าวถึงในส่วนต่อไป

### ปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

ผู้ศึกษาได้แบ่งแยกประเด็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

#### 1. หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 บัญญัติว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล" และมาตรา 5 บัญญัติว่า "การจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย... การเปลี่ยนแปลงเขต หรือการยุบสุขาภิบาลให้ทำได้โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย... ประกาศของกระทรวงมหาดไทยตามความในมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" จากบทบัญญัตินี้เห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดให้การจัดตั้ง ตลอดจนการ



เปลี่ยนแปลงเขตและการยุบสุขาภิบาล เป็นอำนาจดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจวินิจฉัยว่าอย่างไรจึงจะถือว่า "มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล"

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการจัดตั้งสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้ดุลยพินิจวินิจฉัย และความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อท้องถิ่นต่าง ๆ

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล ที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้แต่เดิม เมื่อปี พ.ศ. 2495 มีดังนี้

1.1 ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ให้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลโดยไม่มีเงื่อนไข

1.2 ถ้าไม่เป็นท้องที่ที่ตั้งอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้ว จะต้องเป็นชุมชนใหญ่ มีตลาด การค้าประมาณอย่างน้อย 100 ห้อง มีจำนวนราษฎรประมาณอย่างน้อย 1,500 คน เนื้อที่ของเขตสุขาภิบาลแต่ละแห่งโดยปกติควรมีขนาดประมาณ 1-4 ตารางกิโลเมตร (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 47)

แต่ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ ท้องถิ่นที่จะได้รับการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยกำหนดว่า ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ คือ

1.1 เป็นท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งจะต้องมีรายได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป ไม่รวมเงินอุดหนุน หรือ

1.2 หากท้องถิ่นนั้นเป็นเขตตำบล หรือหมู่บ้านที่มีเขตที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้ว ตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

1.3 มีพื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีที่สำนักผังเมืองเห็นว่า มีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง

1.4 มีประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป

1.5 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น (กระทรวงมหาดไทย, 2528)

และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการขอจัดตั้งสุขาภิบาล สรุปได้ดังนี้ เมื่อจังหวัดเห็นว่าท้องถิ่นใดมีความเจริญเข้าหลักเกณฑ์ที่จะขอจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแล้ว ให้รายงานขอจัดตั้งสุขาภิบาล พร้อมทั้งส่งข้อมูลต่าง ๆ ไปยังกระทรวงมหาดไทย ได้แก่

- บันทึกชี้แจงเหตุผล และความจำเป็นในการขอจัดตั้งสุขาภิบาล
- แบบสำรวจท้องถิ่นที่สมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล
- สำเนาหนังสือ หรือหลักฐานการให้ความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น
- แผนที่ หรือภาพถ่ายทางอากาศ ซึ่งแสดงแนวเขตสุขาภิบาล แนวเขตตำบล แนวเขตป่าสงวน หรือแนวเขตทหาร (ถ้ามี) ชื่อราชการของถนน แม่น้ำ ลำคลอง และแนวเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาลอื่นที่อยู่ใกล้เคียง

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานดังกล่าวจากจังหวัดแล้ว ขั้นตอนต่อมาก็คือ ให้สำนักผังเมืองประสานงานกับอำเภอที่จะมีการจัดตั้งสุขาภิบาล ดำเนินการการกำหนดแนวเขตสุขาภิบาล และให้จังหวัดตรวจสอบว่า แนวเขตสุขาภิบาลที่สำนักผังเมืองจัดทำนั้นตรงกับแนวเขตที่จังหวัดได้รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยในตอนแรกหรือไม่ ถ้าเห็นว่าแนวเขตตรงกันหรือใกล้เคียง หรือกรณีที่ไม่ตรงกัน เมื่อจังหวัดได้ตกลงกับสำนักผังเมืองในเรื่องแนวเขตสุขาภิบาลแล้ว ให้รายงานเรื่องแนวเขตสุขาภิบาล พร้อมทั้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนราษฎร อาคารบ้านเรือนรายได้ ร้านค้า สภาพท้องถิ่น การให้ความเห็นชอบของราษฎรในท้องถิ่นนั้น และข้อมูลอื่นส่งไปให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะส่งผู้ตรวจราชการกรมการปกครองประจำเขตมาตรวจสอบความเจริญ และความเหมาะสมใน

ด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่จะขอจัดตั้งสุขาภิบาล เพื่อนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาว่าท้องถิ่นนั้นมีสภาพสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลหรือไม่ หากเห็นสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะออกประกาศกระทรวง จัดตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นนั้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (กระทรวงมหาดไทย, 2522)

## 2. อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองตนเอง ดังนั้น การที่สุขาภิบาลจะมีอำนาจหน้าที่ใดได้นั้น จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีที่มาจากกฎหมาย 2 ประเภท ได้แก่

### 2.1 หน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล

หน้าที่ของสุขาภิบาลได้บัญญัติไว้ตามความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พงศ.2511 ดังนี้ "มาตรา 25 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายสุขาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (9) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

- (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อน

หย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
- (18) การสาธารณูปการ
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและ

ท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล'

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติเพิ่มขึ้นเป็นมาตรา 25 ทวิ และมาตรา 25 ตรี แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 โดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2511 ดังต่อไปนี้

มาตรา 25 ทวิ สุขาภิบาลทำกิจการนอกเขต เมื่อ

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 25 ตรี สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

- (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
- (2) สุขาภิบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สุขาภิบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่สุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ นอกเหนือจากกฎหมายข้างต้นแล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้สุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือเจ้าพนักงานของสุขาภิบาล มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เช่น

- (1) พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535
- (2) พ.ร.บ. ควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535
- (3) พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495
- (4) พ.ร.บ. ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (5) พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535
- (6) พ.ร.บ. สุสานฌาปนสถาน พ.ศ.2528
- (7) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
- (8) พ.ร.บ. รักษาคลองประปา พ.ศ.2526

- (9) พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- (10) พ.ร.บ. ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508
- (11) พ.ร.บ. ภาษีป้าย พ.ศ.2510
- (12) พ.ร.บ. รายได้สุขาภิบาล พ.ศ.2498
- (13) ประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 295 (พ.ศ.2515)

หรือกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

(14) ประมวลกฎหมายที่ดิน (สุขาภิบาลได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 890/2498)

จากอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปเป็นประเภทได้ 11 ประเภท ดังนี้คือ

2.1 อำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก ตลอดจนจัดให้มีท่าเทียบเรือและท่าข้าม

2.2 อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ได้แก่ การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสถานที่สาธารณะ ตลอดจนการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

2.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ การไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ฌาปนสถาน และสาธารณูปการอื่น ๆ

2.4 อำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

2.5 อำนาจหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัย ได้แก่ การป้องกันและระงับสาธารณภัย ตลอดจนการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกับเทศบาลตำบล

พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495	พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496
<p>มาตรา 25 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาล <u>อาจ</u>ทำกิจการภายใต้เขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก</li> <li>(2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</li> <li>(3) รักษาความสะอาดของถนนทางเดิน และที่สาธารณะ</li> <li>(4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>(5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</li> <li>(6) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</li> <li>(7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> <li>(8) ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม</li> <li>(9) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</li> <li>(10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น ๆ</li> <li>(11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย</li> <li>(12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</li> <li>(13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ รักษาคนเจ็บไข้</li> <li>(14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษา อบรม</li> </ol>	<p>มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล <u>มีหน้าที่</u> ต้องทำกิจการในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน</li> <li>(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</li> <li>(3) รักษาความสะอาดของถนนหรือ ทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</li> <li>(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</li> <li>(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</li> <li>(7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวง มหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้ เป็นหน้าที่ของเทศบาล</li> </ol> <p>มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบล <u>อาจ</u>ทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</li> <li>(2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> </ol>

พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495	พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496
(15) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร	(3) ให้มีตลาดทำเทียบเรือและท่าข้าม (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
(16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับคนพิการพักผ่อนหย่อนใจสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร	(5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
(17) การส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรมและศีลธรรม	(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
(18) การสาธารณสุข	(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
(19) การพาณิชย์	(9) เทศพาณิชย์
(20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ๆ หรือกิจการอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล	

2.6 อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

2.7 อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน  
ได้แก่ การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

2.8 อำนาจหน้าที่ในด้านสันตนาการ ได้แก่ การจัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชาชนอบรมราษฎร



## 2.9 อำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์

## 2.10 อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรมและศีลธรรม

## 2.11 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อ

ประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า สุขาภิบาลมีอำนาจในการจัดทำกิจการอันเป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยเฉพาะ กล่าวคือ ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการทำกิจการของท้องถิ่นบางส่วนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ซึ่งเรื่องนี้เป็นสาระสำคัญประการหนึ่ง ของการเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมาแล้ว

มีข้อสังเกตว่า กิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลดังกล่าวข้างต้นในประการสุดท้าย จำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น และกิจการอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

ในส่วนของ “กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น” นั้น เท่ากับกฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจดุลยพินิจแก่สุขาภิบาลกระทำกิจการอื่นที่ตนเห็นว่า จำเป็น สำหรับประชาชนในท้องถิ่นได้ เพราะสุขาภิบาลแต่ละแห่งอาจมีความจำเป็นที่ต่างกันออกไป เช่น ท้องถิ่นที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว แห่งอุตสาหกรรม สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นเหล่านี้ ก็มีความจำเป็นต้องดูแลเรื่องมลภาวะของท้องถิ่นเป็นพิเศษกว่า สุขาภิบาลที่จัดตั้งในท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองธรรมดาทั่วไป เป็นต้น

ส่วน “กิจการอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล” กฎหมายบัญญัติเช่นนี้เป็นการเปิดช่องให้รัฐกระจายอำนาจให้สุขาภิบาลทำกิจการอื่นได้เพิ่มขึ้น โดยบัญญัติกฎหมายกำหนดให้เป็นกิจการของสุขาภิบาลในภายหลัง

ในเวลานี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า กิจกรรมอื่นที่ควรเป็นงานของสุขาภิบาล ด้วย คือ งานด้านการอนามัยสิ่งแวดล้อม ดูแลเรื่องมลภาวะ และงานเกี่ยวกับผังเมือง เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าระดับใดก็ตามโอกาสในการขยายขนาดของเมืองย่อมเกิดขึ้น ถ้าขาดการวางแผนที่ดีของเมืองแล้ว ก็จะกลายเป็นการเจริญเติบโตของเมืองที่มีลักษณะเป็นไปตามยถากรรมอันจะนำไปสู่วิกฤติของเมืองได้ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2529: 73-75) กิจกรรมดังกล่าวนี้ ความจริงเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นอยู่แล้ว สุขาภิบาลมีอำนาจจัดทำได้ แต่หากรัฐเห็นว่าเพื่อให้ทุกท้องถิ่นเห็นความสำคัญของเรื่องมลภาวะ และเรื่องผังเมือง ก็สามารถบัญญัติกฎหมายกำหนดให้เป็นกิจการของสุขาภิบาลได้

นอกจากจะจัดทำในเขตสุขาภิบาลเองแล้ว พระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2511 ยังได้แก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจสุขาภิบาลทำกิจการตามอำนาจหน้าที่นอกเขตสุขาภิบาลได้ โดยมีเงื่อนไขดังนี้

- 2.1 การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- 2.2 ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
- 2.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อนึ่งเงื่อนไขในประการที่ 3 นี้ ทำให้การบริหารงานของสุขาภิบาลไม่คล่องตัวนัก ทั้งนี้ เพราะหากสุขาภิบาลซึ่งขณะนี้ มีถึง 985 แห่ง (เดือนสิงหาคม 2538) จะทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาล แม้เห็นว่ากิจการนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ก็ยังต้องเสนอเรื่องเพื่อขออนุมัติจากส่วนกลางโดยตรง ผ่านทางรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่ผู้เดียว ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำกิจกรรมนั้น ๆ ขณะนี้ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการปรับปรุงโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติให้สุขาภิบาลดำเนินกิจการนอกเขตสุขาภิบาลแทน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน (พินิจ บุญเลิศ, 2536: 38-39)

อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายบัญญัติว่าต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าสหภาพไม่มีอำนาจริเริ่มจัดทำกิจการนอกเขตสหภาพได้โดยลำพัง แต่ยังคงผ่านความเห็นชอบของส่วนกลางซึ่งตามหลักการกระจายอำนาจนั้น ส่วนกลางมีอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกิจการนั้น ดูแลมิให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่นและของชาติเท่านั้น หากส่วนกลางเข้าไปวินิจฉัยเรื่องความเหมาะสมของกิจการนั้น ย่อมเป็นการกระทบต่ออิสระในการปกครองตนเองของสหภาพ

นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้สหภาพสามารถก่อตั้งหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลอื่นได้ โดยมีเงื่อนไขดังนี้

2.1 บริษัทจำกัดนั้น มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

2.2 สหภาพ ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสหภาพถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

2.3 ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สหภาพถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เช่นกัน ตามข้อ 1 และ 2 นี้ ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่สหภาพร่วมก่อตั้ง หรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย ซึ่งแสดงว่า หากเป็นบริษัทจำกัด ที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นย่อมไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ทั้งนี้เพราะบริษัทที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่เลย โดยปริยายผู้ถือหุ้นย่อมต้องเป็นนิติบุคคลมหาชนทั้งหมด ซึ่งโดยหลักทั่วไปย่อมต้องกระทำการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์มหาชนเป็นหลักอยู่แล้ว

จากบทบัญญัติที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า สุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นเรื่องกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ และมีอำนาจดำเนินกิจการในทางหารายได้เข้าคลังของสุขาภิบาลเองด้วย ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับในเรื่องรูปแบบของการพาณิชย์ และการเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด การใช้อำนาจหน้าที่ในทางหารายได้นี้ ในที่สุดก็จะกลับมาเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

### 3. โครงสร้างการจัดองค์การของสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 การจัดองค์การของสุขาภิบาลมีลักษณะแตกต่างไปจากองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ ไม่มีการแยกองค์การเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร สุขาภิบาลไม่มีสภาประชุมปรึกษาหารือเหมือนอย่างเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สุขาภิบาลมีการจัดองค์การในรูปองค์กรเดียว คือคณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ทั้งทางนิติบัญญัติและบริหาร

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตราข้อบังคับทั่วไป กำหนดสิทธิหน้าที่ระหว่างสุขาภิบาลกับประชาชนในเขตสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และอำนาจในการตราข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณประจำปี โดยประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วย งบประมาณประจำปีให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาอนุมัติ

ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร คือ อำนาจในการวางนโยบายกำหนดแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ตลอดจนรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 13

กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพการประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง เป็นปกติ โดยประธานกรรมการมีหน้าที่ดำเนินการประชุม และในการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือตามเสียงข้างมากของผู้ลงคะแนน การประชุมคณะกรรมการสุขภาพแตกต่างไปจากการประชุมสภาเทศบาล หรือสภาจังหวัด เพราะการประชุมคณะกรรมการสุขภาพไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม หรือสภาจังหวัด เพราะการประชุมคณะกรรมการสุขภาพไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม ไม่มีการขอเปิดอภิปราย ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีใครเป็นฝ่ายบริหาร ไม่มีใครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ การประชุมคณะกรรมการสุขภาพมีลักษณะเป็นการปรึกษาหารือกัน

พระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. 2495 แต่เดิมกำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขภาพ ประกอบด้วย (ดูตารางหน้า) กรรมการโดยตำแหน่งและคณะกรรมการโดยการแต่งตั้งรวมกันประมาณ 16 คน เป็นข้าราชการประจำ 5 คน กำหนดไม่น้อยกว่า 1 คน และผู้ใหญ่บ้านอีกประมาณ 10 คน ส่วนกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งมีเพียง 4 คน ซึ่งแทบจะไม่มีคามหมายอะไรในการบริหารกิจการสุขภาพซึ่งใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากของคณะกรรมการ กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งเพียง 4 เสียง คงไม่มีกำลังพอที่จะโต้แย้งความคิดเห็นของกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้งได้ ส่วนกำหนดผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่นั้น แม้ว่าจะไม่ใช่ข้าราชการประจำ แต่ก็มักจะเชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว คณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเช่นนี้เวลาประชุมปรึกษาหารือ ตัดสินปัญหาหรือวางนโยบายอะไร คงไม่มีบรรยากาศของประชาธิปไตย คือรับฟังความคิดเห็นของกันและกัน เพราะมักเกรงใจกันอยู่ โดยเฉพาะนายอำเภอเป็นประธาน กรรมการอื่น ๆ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มักเคารพและคล้อยตามนายอำเภออยู่แล้ว ดังนั้นกรรมการที่ประชาชนเลือกเข้าไปจึงไม่มีบทบาทอะไร นอกจากจะเป็นฝ่ายรับรู้การตัดสินใจการวางนโยบายของนายอำเภอและบรรดาข้าราชการที่เป็นกรรมการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การจัดองค์การเช่นนี้ ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

แต่ปัจจุบันได้มีการแก้ไขโครงสร้างองค์ประกอบของคณะกรรมการ  
 สุขาภิบาล โดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ให้มีกรรมการ  
 ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพิ่มขึ้นเป็น 9 คน ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจาก  
 ตำแหน่งกรรมการและลดจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งลงให้เหลือเพียงนายอำเภอ  
 และกำนันเท่านั้น

นอกจากนี้ยังได้กำหนดโครงสร้างคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็น  
 2 ประเภท คือ

3.1 สำหรับสุขาภิบาลที่ยังมีรายได้ หรือฐานะการคลังไม่เพียงพอ  
 ที่จะบริหารกิจการสุขาภิบาล กฎหมายยังคงกำหนดให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ  
 ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล

3.2 สำหรับสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงาน  
 ประจำของสุขาภิบาลได้ กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า  
 ประจำกิ่งอำเภอ พ้นจากตำแหน่งกรรมการและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดย  
 ให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน ส่วนประธานกรรมการ  
 สุขาภิบาลนั้นให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการ  
 เลือกตั้งของประชาชน

ส่วนอย่างไรจึงจะถือว่า "มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำ  
 ของสุขาภิบาลได้" นั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย  
 กำหนด ซึ่งเดิมกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบกำหนดว่า สุขาภิบาลต้องมี  
 รายได้จริงไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 3,000,000 บาท  
 ขึ้นไป มีรายจ่ายเป็นเงินเดือนของพนักงานสุขาภิบาลและค่าจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ  
 22 แต่ไม่เกินร้อยละ 34 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมา และมีงบ  
 การคลังเพียงพอที่จะก่อสร้างสำนักงานสุขาภิบาลตามแบบแปลนของกรมโยธาธิการ  
 โดยแยกจากที่ตั้งของสำนักงานส่วนราชการอื่น ตลอดจนได้รับความเห็นชอบจาก

กรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด (ประธาน  
 คณะกรรมการ : 124) แต่ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์  
 เรื่องรายได้ให้สูงขึ้นเป็น 5 ล้านบาทขึ้นไป จึงจะถือว่า มีฐานะการคลังเพียงพอ  
 ที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้

การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้สุขาภิบาล มีกรรมการที่มาจาก  
 การเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม 4 คนมาเป็น 9 คน และลดจำนวนกรรมการโดย  
 ตำแหน่งลงโดยยังคงให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการ อยู่จนกว่าสุขาภิบาลจะ  
 มีรายได้มากพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ จึงจะให้มีการเลือก  
 กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนขึ้นมาเป็นประธานกรรมการแทน  
 นายอำเภอ ซึ่งต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการไปนั้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับ  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 199 "คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้  
 บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น  
 หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"  
 นับได้ว่าสุขาภิบาลได้มีพัฒนาการขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง คือ ประชาชนในท้องถิ่นได้มี  
 ส่วนร่วมในการบริหารกิจการสุขาภิบาลมากขึ้น แต่มีข้อสังเกตว่ายังไม่มีการ  
 เปลี่ยนแปลง รูปแบบการจัดองค์การ คือ องค์การบริหาร สุขาภิบาล ยังคงอยู่ใน  
 รูปองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการ (commission form)