

อภินันทนาการ



1412691๗

การพัฒนากาการปกครองเทศบาลไทย ระหว่าง

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

พ.ศ. 2475 - 2500



0490
30 SEP 2006

คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

วันลงทะเบียน 30 SEP 2006

เลขทะเบียน 0490

เลขเรียกหนังสือ ID ๕๑๐๕๒๔

วิทยานิพนธ์

ของ

วส๓153.3.A8

น. 441ก

2531

นายบุญธรรม ตาบุตรวงศ์

น. 441 ก

2531

ศูนย์หลักฐานทางประวัติศาสตร์

เลขทะเบียน ๗1044

รับวันที่ 21 เดือน ๓ พ.ศ. ๒๕๓๑

เสนอต่อมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก

เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

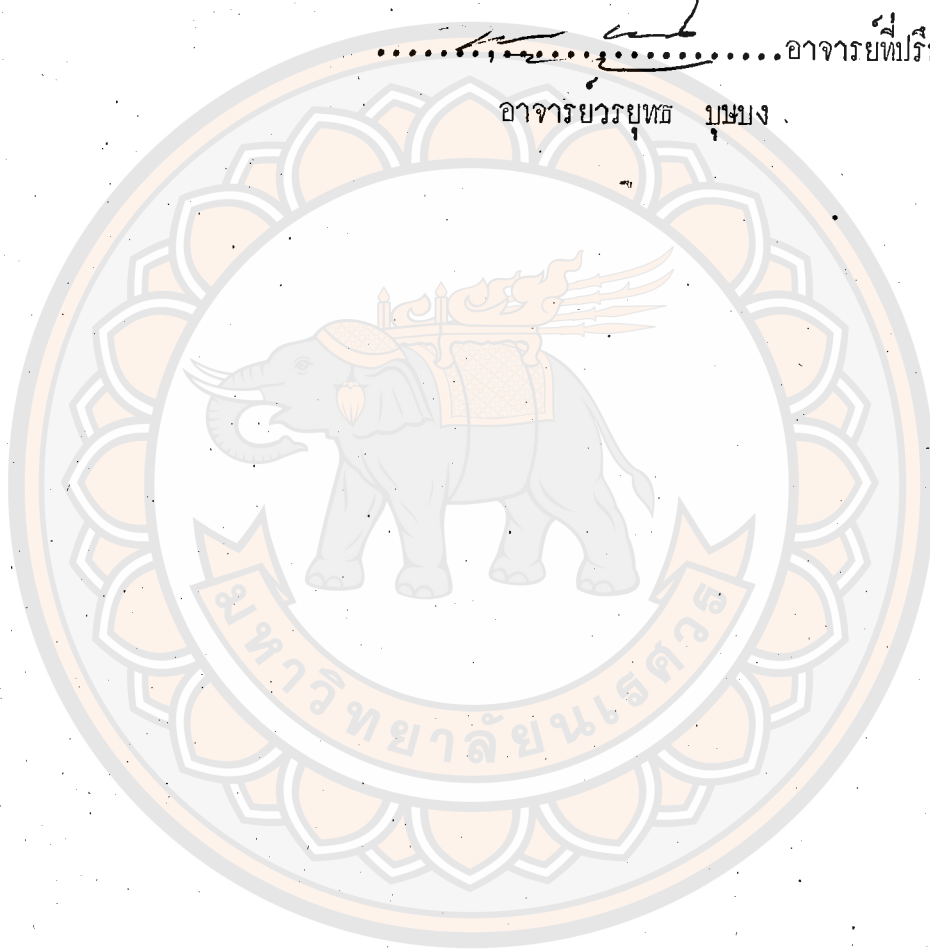
ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต

กันยายน 2531

ได้พิจารณาภาคินพนธ์ฉบับนี้แล้ว เห็นสมควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตร
ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ ของ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
พิบูลย์โลก ได้

.....อาจารย์ที่ปรึกษา

อาจารย์วรยุทธ บุษบง



ประกาศคุณูปการ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์วรยุทธ บรมขง เป็นอย่างยิ่งในการช่วยชี้แนะ
ขั้นตอนในการจัดทำ ตรวจสอบเนื้อหาและแก้ไข ขอบกพร่องต่าง ๆ จนภาคนี้พร้อมฉบับนี้สำเร็จ
ลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนซาบซึ้งในความอนุเคราะห์เป็นอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่าง
สูง ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบคุณสำหรับความเอื้อเฟื้อของบรรดาเจ้าหน้าที่ประจำแหล่งค้นคว้าทั้งหลาย
ที่ได้ให้ความสะดวกในการค้นคว้าเอกสาร จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

บุญธรรม คำบุควงศ์



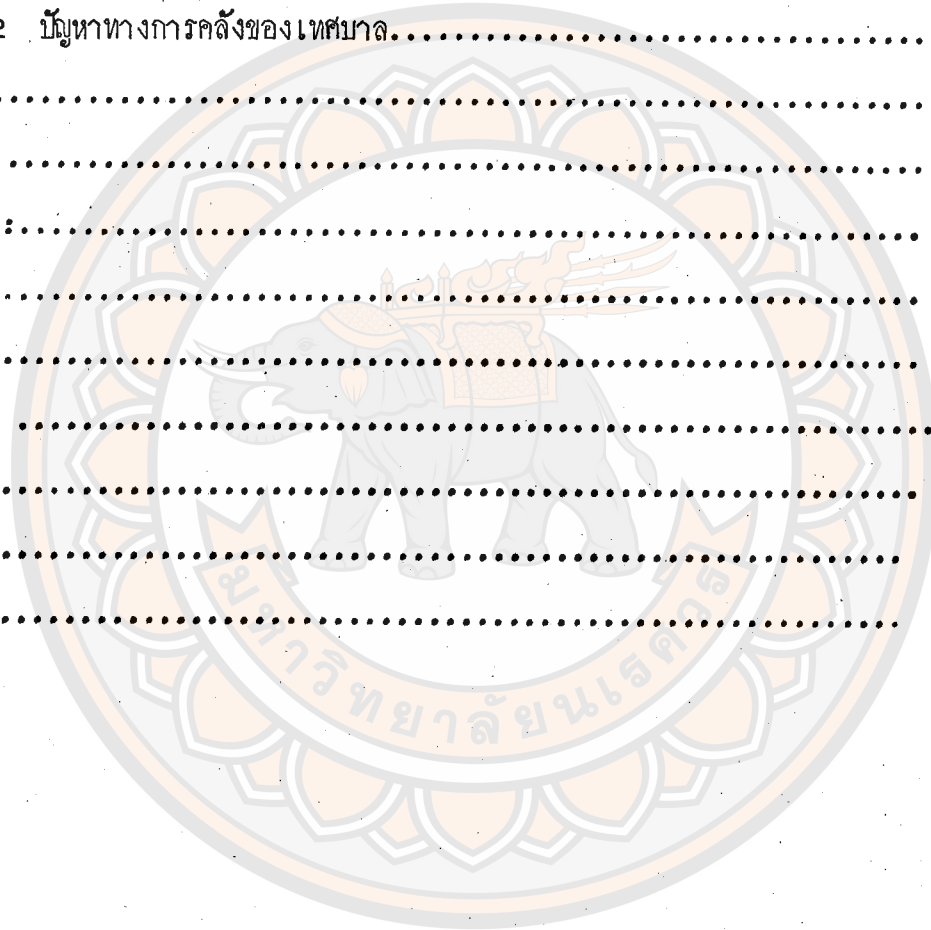
สารบัญ

บทที่

หน้า

บทนำ.....	1
ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า.....	3
ความสำคัญของการศึกษา.....	3
ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า.....	3
วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า.....	4
แหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้า.....	4
1 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	5
1.1 อุดมคติและความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	5
1.2 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น.....	12
2 ลักษณะการปกครองของไทยโดยทั่วไปก่อน ปี พ.ศ. 2475.....	14
2.1 ลักษณะการปกครองของไทยสมัยโบราณ	14
2.1.1 สมัยสุโขทัย.....	14
2.1.2 สมัยอยุธยา.....	18
2.1.3 สมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์.....	24
2.2 ลักษณะการปกครองของไทยภายหลังได้รับอารยธรรมตะวันตก.....	24
3 การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลระหว่าง ปี พ.ศ. 2475 - 2500.....	28
3.1 พัฒนาการเทศบาล.....	28
3.1.1 พัฒนาการของเทศบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	28
3.1.2 พัฒนาการเทศบาลสมัยประชาธิปไตย.....	31
3.2 การจัดตั้งเทศบาล.....	34
3.3 อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล.....	35
3.4 การคลังของเทศบาล.....	38
3.5 การควบคุมเทศบาล.....	40

บทที่	หน้า
4 ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล.....	43
4.1 อุดมคติในการจัดการปกครอง.....	43
4.1.1 ทัศนคติของประชาชนต่อการปกครอง.....	43
4.1.2 ทัศนคติและนโยบายของรัฐบาลกลางต่อการจัดการปกครอง.....	45
4.2 ปัญหาทางการคลังของเทศบาล.....	48
5 บทสรุป.....	54
บรรณานุกรม.....	57
ภาคผนวก ก.....	60
ภาคผนวก ข.....	61
ภาคผนวก ค.....	63
ภาคผนวก ง.....	64
ภาคผนวก จ.....	78
ภาคผนวก ฉ.....	80
บทคัดย่อ.....	82



บัญชีตาราง

ตาราง

หน้า

- 1 ตารางเปรียบเทียบจำนวนร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 51
- 2 ตารางแสดงการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2501 53



บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองในระบบประชาธิปไตย วิธีการปกครองท้องถิ่นนี้เกิดขึ้นในทวีปยุโรปก่อนที่อื่น เนื่องจากประเทศในยุโรปมีพัฒนาการทางการเมือง การปกครองเจริญก้าวหน้ากว่าประเทศในส่วนอื่น ทั้งนี้โดยเกิดจากพื้นฐานที่รัฐพยายามที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยการเรีบทึกหักจากระดับล่างคือ รัศยท้องถิ่นก่อนเพื่อให้ประชาชนมีประสบการณ์ในการปกครองประเทศ ดังนั้นประเทศที่รับเอาลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตย มาใช้ในการปกครองประเทศ ประชาชนในประเทศจึงจำเป็นต้องมีประสบการณ์ในการปกครองโดยเฉพาะ การรู้จักปกครองตนเองอันจะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะผลักดันให้ระบบการเมืองในระดับประเทศสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี สำหรับประเทศไทยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งจะมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองในสมัยที่ประเทศไทยได้เปิดประเทศรับเอาอารยธรรมตะวันตก กล่าวคือประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา ยังไม่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า หมู่บ้าน ตำบลและแขวง¹

การปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มมีบทบาทในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ในสมัยนั้นการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีจุดประสงค์ทางการเมือง เพียงแต่จัดตั้งขึ้นเพื่อต้องการเลียนแบบตะวันตกและเพื่อการสาธารณสุขของประชาชนโดยพระองค์มีพระราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ปี พ.ศ. 2440 และมีพระราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2451² มีหน้าที่ทำลายสิ่งโสโครก ขยะมูลฝอยและความคุดคูสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น

ในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริอันแน่วแน่ที่จะให้มีการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยมีพระราชโองการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย มีหน้าที่ศึกษางานกิจการสุขาภิบาล ตามหัวเมืองในราชอาณาจักรและในประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชาวฮ่องกง และฟิลิปปินส์ เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้งประชาธิปไตยหรือเทศบาล³ และได้มีการ

¹ ประยูม ปริชาภรณ์, การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ปรินญาพิมพ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522, หน้า ก.

² อ.ค. หน้า ข.

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ การปกครองท้องถิ่นของไทย กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์วัฒนาธรรมสงคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526, หน้า 49

และได้มีการเติมการที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 แต่การดำเนินการต่าง ๆ ก็ได้หยุดงักเพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เสียก่อน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้ว คณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2478 ตามพระราชบัญญัติ การจัดตั้งระเบียบเทศบาลปี พ.ศ. 2476 ได้ มีจุดมุ่งหมายที่จะยกฐานะท้องที่ทุกตำบลในประเทศไทยขึ้นเป็นเทศบาล แต่การดำเนินการจัดตั้งเทศบาล ต้องประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหาความยากจนของท้องที่ ความไม่รู้และไม่เข้าใจในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน เป็นต้น ทำให้การจัดตั้งเทศบาลไม่สามารถทำได้ทุกตำบล จากความยุ่งยากดังกล่าวในระหว่างปี พ.ศ. 2478 ถึง ปี พ.ศ. 2496 จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติ การจัดตั้งเทศบาลถึง 4 ฉบับ⁴ เพื่อการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และเพื่อให้เทศบาลที่จัดตั้งแล้วมีความเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว้าเรื่อง การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยแบบเทศบาลระหว่าง 2475-2500 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล มีความสับสนวนวายมากที่สุดอันเนื่องมาจากความผันทางการเมือง มีผู้รู้ท่านหนึ่งเรียกการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ในระยะนี้ว่า "การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบในระยะระหว่างปี พ.ศ. 2466-2480 เป็นระยะที่สับสนอลเวงที่สุด"⁵ ผู้วิจัยเห็นว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่น่าสนใจอย่างยิ่งและจะเป็นแนวทางให้เข้าใจถึงพัฒนาการของเทศบาลได้อย่างสมบูรณ์ซึ่งจะเป็นพื้นฐานของความเข้าใจว่าทำไมการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงล้มเหลวในปัจจุบันและเพื่อสร้างความเข้าใจในการปกครองตนเองแก่ประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด เพราะฉะนั้นการศึกษาค้นคว้าเฉพาะรูปแบบเทศบาล จึงเชื่อว่าจะสามารถสะท้อนถึงความจริงใจของรัฐบาลต่อการปกครองท้องถิ่นได้ดีกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่น

⁴ อ.ค. หน้า 53 และ 56

⁵ ฐป กัญจนประการ, บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักคิดแห่งประเทศไทย 2509, หน้า 8

ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้า

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทยแบบเทศบาลในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด
2. เพื่อต้องการทราบวิธีการพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลในลักษณะต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มแรก จนถึงปี พ.ศ. 2500
3. เพื่อศึกษาวิธีการจัดตั้ง อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล
4. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับประชาชน
5. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นของไทยแบบเทศบาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว.

ความสำคัญของการศึกษาค้นคว้า

1. ผลของการศึกษาค้นคว้าจะช่วยให้เกิดความรู้และความเข้าใจอย่างถูกต้องต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
2. ผลของการศึกษาค้นคว้าจะช่วยให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความรู้และความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ต่อการปกครองท้องถิ่น
3. ผลของการศึกษาค้นคว้าจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความรักและความห่วงใยในท้องถิ่นของตนเอง
4. ผลของการศึกษาค้นคว้า อาจจะเป็นแนวทางในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลให้เจริญก้าวหน้าขึ้น
5. ผลของการศึกษาค้นคว้าจะเป็นข้อมูลสำหรับการศึกษาค้นคว้าต่อไป

ขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้าทำภาคินพนธ์ เรื่อง "การพัฒนาการปกครองเทศบาลของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2500" นี้จะศึกษาถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและแรงผลักดันทางการเมือง ที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการทางการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลตลอดปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475-2500

วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้า

การศึกษาค้นคว้า ภาคนี้พบว่านักวิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากหนังสือและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาวะท้าวแล้วนำมาเสนอฉบับรายงานในรูปแบบบรรยายภาวะท้าว โดยแผนการเสนอเป็น บทนำ เนื้อหา และบทสรุป

แหล่งข้อมูลในการศึกษาค้นคว้า

1. หอสมุดมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พิษณุโลก
2. หอสมุดแห่งชาติ
3. หอสมุดประชาชน พิษณุโลก
4. หอจดหมายเหตุ



ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1.1 อุดมคติและความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศที่มีการปกครองตามลัทธิการเมืองแบบประชาธิปไตย การจัดการบริหารราชการจำเป็นต้องจัดให้มีหลักการต่าง ๆ ตามอุดมคติของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีหลักการสำคัญในการกระจายอำนาจจากส่วนราชการ ให้ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้และความเข้าใจถึงกระบวนการในการปกครองตนเองโดยการฝึกฝนจากระดับท้องถิ่น ซึ่งมีกระบวนการบริหารงานยังไม่สู้ดีซอบมากนักซึ่งจะสามารถปลูกฝังความรู้และความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยให้ลึกซึ้งอย่างแท้จริง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้าเพียงใด ย่อมต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางว่าต้องการให้ท้องถิ่นมีการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างไรและในรูปแบบใด

เพราะฉะนั้นหลักการปกครองประเทศของรัฐบาลกลางจึงมีความสัมพันธ์กับการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง แต่โดยหลักการปกครองประเทศโดยทั่วไปไม่มีการกระจายอำนาจ แก่ท้องถิ่นไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากประเทศต่าง ๆ มีปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมไม่เหมือนกัน ซึ่งพอจะสรุปปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ มีหลักการปกครองประเทศที่แตกต่างกัน คือ

1. พลเมืองประเทศนั้นมีความรู้ มีการศึกษาเพียงใด มีความประพฤติกและมีคามต้องการให้มีการปกครองหรือการบริหารในลักษณะหรือรูปแบบเป็นประการใด
2. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ และสภาวะการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันของประเทศนั้น
3. ลักษณะทางภูมิประเทศ เช่น ประเทศสวีตเซอร์แลนด์ ซึ่งมีภูมิประเทศเต็มไปด้วยเทือกเขาและมีพลเมืองแออัด ก็ต้องมีการจัดระบบการบริหารแตกต่างกับประเทศที่อยู่ในทะเลทราย มีพลเมืองเบาบางหรืออย่างไร ประเทศอินเดียมีพลเมืองประกอบด้วยชนหลายเชื้อชาติ หลายศาสนา และประเทศมีความกว้างใหญ่ไพศาล ก็ต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอีกอย่างหนึ่ง
4. ขนบธรรมเนียมประเพณีและศาสนาของประเทศนั้น ๆ
5. เจตนาของผู้มีอำนาจ ในทางการเมืองของประเทศว่ามีเจตนาจะจัดระบบการบริหาร

ในรูปและลักษณะใด และโดยสุจริตใจหรือมีอะไรแอบแฝงอยู่¹

เราสังเกตได้ว่าหลักการปกครองประเทศมีส่วนสำคัญที่สุดต่อการปกครองท้องถิ่น เพื่อความเข้าใจเรื่องนี้จึงควรพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization of Power)
2. หลักการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power)
3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power)

1. หลักการรวมอำนาจ (Centralization of Power) หลักการรวมอำนาจเป็นวิธีการจัดการปกครองรูปแบบแรกที่เกิดขึ้นในสังคมของมนุษย์ปกครอง หรือหัวหน้าเผ่าในสมัยโบราณไม่ว่าจะเป็นในสมัยของอาณาจักรอียิปต์ในลุ่มแม่น้ำไนล์หรืออาณาจักรจีนในลุ่มแม่น้ำแยงซีเกียงและที่อื่น ๆ ผู้ปกครองอาณาจักรเหล่านี้พยายามที่จะรวมอำนาจการปกครองทุกอย่างไว้ในราชสำนักหรือตัวพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สำหรับประเทศในปัจจุบันทุกประเทศในโลกจะต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครองเพียงแต่ว่าจะรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางมากหรือน้อยเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากในการปกครองประเทศจึงเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางหรือรัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางของอำนาจที่จะทำการปกครองประเทศ³

หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง การบริหารงานที่มอบอำนาจการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีเจ้าหน้าที่ของราชการกลางบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา รวมทั้งอำนาจในการ แต่งตั้ง ถอดถอน พนักงานเจ้าหน้าที่มาไว้ในส่วนกลางด้วย⁵

¹นรกิจ บริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช 2517, หน้า 44-45

²บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ:เจริญวิทยการพิมพ์ 2522, หน้า 7

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นของไทย กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2526, หน้า 2

⁴บุญรงค์ นิลวงศ์, น.ค.

⁵นรกิจ บริหาร, ด.ค., หน้า 52

ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง คือ

1. กิจการทหารขึ้นอยู่กับบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เนื่องจากรัฐบาลกลางเป็นสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจอธิปไตยปกครองประเทศและกิจการทหารซึ่งมีไว้เพื่อรักษาเอกราชอธิปไตยของประเทศจึงกำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการบังคับบัญชาทหารทั้งหมด ส่วนหน่วยการปกครองอื่น ๆ ที่รอง ๆ ลงไปไม่มีอำนาจนี้

2. รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้แก่รัฐบาลกลาง กล่าวคือ รัฐบาลกลางจะสั่งให้หน่วยการปกครองรอง ๆ ลงไปปฏิบัติกรอย่างใด หรือในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติราชการหน่วยราชการรอง ๆ ลงไปก็ต้องเสนอให้หน่วยราชการของรัฐบาลกลางที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้พิจารณาตัดสินปัญหานั้นและสั่งการมาให้หน่วยราชการต่าง ๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

3. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชา คือ จะมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐบาลว่าเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีหน้าที่อย่างไร มีอำนาจปฏิบัติอย่างไร จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งคำสั่งบังคับบัญชาหรือจะต้องมีหน้าที่บังคับบัญชาผู้ใดบ้างตามระเบียบวินัยของราชการอย่างไร⁶

2. หลักการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) หลักการรวมอำนาจปกครองแม้จะมีข้อดีที่จะเป็นการช่วยให้ประเทศชาติมีความมั่นคงและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าไปในทุก ๆ ด้านและมีประชาชนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลางจะทำให้เกิดความซ้กษาในการวินิจฉัยสั่งการและแก้ปัญหาต่าง ๆ อันจะเป็นผลให้รัฐบาลกลางไม่สามารถทำการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันตามความต้องการและอยู่ถูกต้องได้ ด้วยขอบบพร่องของหลักการรวมอำนาจดังกล่าว รัฐบาลกลางจึงได้แก้ไขด้วยการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการและก บริหารราชการบางอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในส่วภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแทน แต่อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง เพราะฉะนั้นหลักการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจแก่ส่วนภูมิภาคจึงมิใช่การกระจายอำนาจปกครองเพราะประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง

⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, ล.ค., หน้า 4

ลักษณะสำคัญของหลักการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจปกครอง คือ

1. เป็นวิธีการแบ่งอำนาจส่วนกลางกระจายออกไปตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาค
2. เจ้าพนักงานในส่วนภูมิภาคต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง คือ ส่วนกลางมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนหรือโยกย้าย เป็นต้น
3. เจ้าพนักงานในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางอย่าง ภายในขอบเขตที่รัฐบาลกลางกำหนดให้⁷

3. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชนในการนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ⁸ แต่การทำกิจกรรมนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางและเป็นการมุ่งที่จะให้ประชาชนของรัฐบาลได้มีการบริหารเพื่อการปรองบามเมืองของตนเอง⁹

ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ คือ

1. ต้องมีองค์กรเกิดขึ้นต่างหาก และจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล คือ มีการงบประมาณ เจ้าหน้าที่และทรัพย์สินเป็นของตนเอง
2. ต้องมีลักษณะของการมีส่วนร่วมจากประชาชน การมีส่วนร่วมนี้อาจจะแสดงออกด้วยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรหรือสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กร
3. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นต้องมีอำนาจในการบริหารในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นหลักสำคัญ

⁷บุญรงค์ นิลวงศ์, อ.ค., หน้า 9

⁸ประหยัค หงษ์ทองคำ, อ.ค., หน้า 7

นริกิจ บริหาร, น.ค.

ของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ องค์การนี้ต้องมีอำนาจในการบริหาร กำหนดนโยบายจัดทำงบประมาณ และจัดเก็บรายได้ภายในท้องถิ่นได้เองและเจ้าหน้าที่พนักงานขององค์การนี้ต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง แต่อำนาจอิสระนี้จะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและอธิปไตยของประเทศ

วิธีกระจายอำนาจ มี 2 วิธี คือ

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต เป็นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการจัดการบริหารสาธารณะหลาย ๆ อย่างภายในขอบเขตภูมิศาสตร์เขตใดเขตหนึ่งซึ่งกฎหมายกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นเองและโดยหลักทั่วไปแล้วจะทำนอกเขตไม่ได้
2. การกระจายอำนาจตามกิจการหรือหน้าที่ เป็นการมอบอำนาจให้ไปจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมักจะมีลักษณะ เป็นกิจการทางเศรษฐกิจ เช่น การไฟฟ้า การรถไฟ เป็นต้น การกระจายอำนาจตามกิจการจึงไม่ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดองค์กรมิได้รับมอบอำนาจจัดทำกิจการได้ทั้งประเทศ หรือ เฉพาะภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งตามกฎหมายกำหนด¹⁰

เราจะสังเกตได้ว่า หลักการกระจายอำนาจนี้มีอคติที่จะให้ประชาชนปกครองตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นประเทศที่มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เช่น ในประเทศอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาจึงมีการปกครองท้องถิ่นที่มีอคติตามหลักการกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ การปกครองท้องถิ่นตรงกับในภาษาอังกฤษว่า "Local Government"¹¹ หรือ "Local Self Government"¹² มีการให้คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ดังนี้คือ

¹⁰ ชุคักดิ์ เทียวตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, พระนครโรงพิมพ์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์ 2520, หน้า 10 - 11

¹¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, ล.ค., หน้า 6

¹² ประทาน คงฤทธิศึกษา, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: โอเคียนส์โตร์ 2526, หน้า 7

1. นายวิญญู อังคนารักษ์ ให้คำนิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครอง และบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน¹³

2. นายคำรง ลัทธพิพัฒน์ ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นกระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (Political Subdivision) ต่าง ๆ ที่อยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกว่าเป็นหน่วยรัฐภาคท้องถิ่น¹⁴

3. Chamber's Encyclopaedia ให้ความหมายว่า องค์การปกครองท้องถิ่นก็คือ องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่นโดยมีผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระรวมทั้งอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น¹⁵

4. Willion A. Rabson ให้ความหมายว่า องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นคือ การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal-Right) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary organisation) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง¹⁶

¹³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ.ค., หน้า 9

¹⁴ คำรง ลัทธพิพัฒน์, การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2520, หน้า 121

¹⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง, อ.ค., หน้า 12

¹⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ.ค., หน้า 16

5. Williom V?Holloway ให้ความหมายว่า องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกที่ได้ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน¹⁷

6. John I.Clarks ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองของประเทศหรือรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะโดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

7. Emile J.Sady ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบริหารในท้องถิ่นโดยตนเองรวมทั้งอำนาจเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือแต่งตั้งโดยรัฐก็ได้¹⁸

จากคำนิยามความหมายการปกครองท้องถิ่นพอสรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้ คือ

1. ต้องเป็นองค์การที่เป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลางและเป็นนิติบุคคล คือ ต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางและจัดตั้งโดยกฎหมาย
2. มีอิสระในการดำเนินงานในด้าน นโยบาย การคลัง และการจัดเก็บรายได้
3. ต้องเป็นองค์การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยเป็นผู้เลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แต่ในบางกรณีอาจจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลางก็ได้
4. เป็นการปกครองชุมชนที่มีอาณาเขตแน่นอน และมีประชาชนอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด
5. เป็นองค์การหรือหน่วยงานที่มีฐานะรองจากราชการบริหารของรัฐบาลกลาง

¹⁷ชูศักดิ์ เทียวตรง, น.ค.

¹⁸อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2523, หน้า 31

1.2 ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่เปิดทางให้ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเอง คือ เป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ มีนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสชื่อ โคกลาวัว

"การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง จะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้และการปกครองท้องถิ่นที่ปือสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น"¹⁹

การปกครองท้องถิ่นมีประโยชน์สำคัญที่สุด คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและสามารถกำหนดนโยบายตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง²⁰ แต่เป็นหลักฐานปกครองประเทศที่อาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศได้ ถ้าประชาชนในท้องถิ่นยังไม่มีความรู้และความเข้าใจในการปกครองตนเองดีพอ ซึ่งอาจจะเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากการปกครองท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นก็ยังอำนาจประโยชน์แก่ประเทศ ดังนี้ คือ

1. เป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองตนเองของประชาชน ในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีบทบาทอย่างเต็มที่ในการมีส่วนร่วมในการปกครองโดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้ปกครองซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย จอห์น คิวอี้ นักปรัชญาชาวอเมริกัน โคกลาวัวสนับสนุนหลักการนี้ว่า "ประชาธิปไตย เริ่มต้นที่บ้านและบานของประชาธิปไตย ก็คือ ชุมชนที่ล้อมรอบตัวท่าน"²¹

¹⁹พรชัย เทพัญญา และคณะ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดีแอนด์ เอ็ด 2524, หน้า 14

²⁰ชูศักดิ์ เทียงตรง, น.ค.

²¹อมร รักษาสัตย์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา" ในเอกสารประกอบความรู้การประชนุใหญ่ สุนนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3, พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, หน้า 16

2. เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างรวดเร็วและสนองความต้องการของประชาชนอย่างถูกต้อง เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นเมื่ออิสระในการปฏิบัติหน้าที่และผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น จึงทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

3. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้ประชาชนเข้มแข็งมากขึ้น อันเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่แก่ส่วนกลาง ซึ่งระบบการรวมอำนาจไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้และต้องใช้จ่ายทางการงบประมาณสูง เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจะเป็นการแบ่งเบาภาระทางงบประมาณของส่วนกลางและทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น



ลักษณะการปกครองของไทยโดยทั่วไปก่อนปี พ.ศ. 2475

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนานชาติหนึ่งแม้ว่าจะยังเป็นที่ยก
เดียงกันอยู่ว่าปฐมกำเนิดของชนชาติไทยมาสถานที่ใด เพราะจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ ทำให้เกิด
ความขัดแย้งเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดแรกเชื่อว่าบรรพบุรุษของไทยเป็นกลุ่มชนที่อพยพมาจากทาง
ตอนใต้ของประเทศจีน ส่วนแนวคิดที่สอง เชื่อว่าบรรพบุรุษของคนไทยเป็นกลุ่มชนที่มีรกรากเดิมอยู่
ในบริเวณสุวรรณภูมิแห่งนี้ แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทย
สมควรที่จะเริ่มตั้งแต่ชนชาติไทยได้ตั้งอาณาจักรที่มั่นคงขึ้นในดินแดนสุวรรณภูมิในปี พ.ศ. 1781 คือ
อาณาจักรสุโขทัย แต่การจัดระเบียบการบริหารการปกครองตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยจนกระทั่ง
ปี พ.ศ. 2475 มิได้มีวิธีการเป็นระเบียบแบบแผน เช่น ในปัจจุบันโดยในการปกครองในระยะ
ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากกว่าการกระจายอำนาจแก่ส่วนภูมิภาค
ภูมิภาค ซึ่งการปกครองของไทยตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงก่อนปี พ.ศ. 2475 มีระยะและลักษณะการปกครอง
พอแบ่งได้ดังนี้

2.1 ลักษณะการปกครองของไทยสมัยโบราณ

2.1.1 สมัยสุโขทัย

อาณาจักรสุโขทัยเป็นอาณาจักรเล็ก ๆ ซึ่งได้มีการสถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 1781 โดยกษัตริย์
ที่ชื่อ พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ อาณาจักรสุโขทัยมีความเจริญสูงสุดในสมัยของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช
ซึ่งได้แผ่ขยายอาณาเขตออกไปอย่างกว้างขวาง ดังนี้

¹ สุขุม นวลสกุล และคณะอื่น ๆ, การเมืองและการปกครองไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์
รามคำแหง 2521, หน้า 42

ทิศเหนือ จดเขตเมืองลำปาง

ทิศตะวันออกเฉียงเหนือ จดริมแม่น้ำโขงรวมทั้งเมืองเวียงคำและเมืองเวียงจันทร์

ทิศตะวันตก สามารถเข้าครอบคลุมหัวเมืองมอญไว้ทั้งหมดตลอดจนเมืองหงสาวดี

ทิศใต้ ใต้ตลอดแหลมมลายูและเกาะลังกั๊ปร²

อาณาจักรสุโขทัยมีกษัตริย์ในราชวงศ์พระร่วงปกครองเป็นเอกราชทิศต่อกัน 10 พระองค์* แล้วก็ได้เสื่อมลงและตกเป็นเมืองขึ้นของกรุงศรีอยุธยาในสมัยพญาไสสือไทย ในปี พ.ศ. 1921 แต่กษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงยังปกครองในฐานะประเทศราชทิศต่อกันอีก 2 พระองค์จึงสิ้นสุคราพวงศ์ในปี พ.ศ. 1781.

ลักษณะการปกครองสุโขทัยเป็นแบบนครรัฐ³ มีระบบการปกครองแบบราชาธิปไตย คือ อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่กษัตริย์หรือพ่อขุนเพียงพระองค์เดียว แต่กษัตริย์ในสมัยสุโขทัยก็ทรงใช้อำนาจการปกครองในลักษณะบิดาปกครองบุตร ส่วนการแบ่งเขตการปกครองสุโขทัยนั้นได้ถือหลักการตามคัมภีร์ราชศาสตร์ของพราหมณ์เป็นหลัก คือมีราชธานีตั้งอยู่กลางและมีเมืองลูกหลวงล้อมทั้งสี่ทิศ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พบว่าอาณาจักรสุโขทัยได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็น เมืองหลวง เมืองลูกหลวง เมืองพระยามหานคร เมืองเอก หรือเมืองขึ้น⁴ วิธีการแบ่งเขตการปกครองนี้ได้ถูกใช้เป็นแบบอย่างจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น⁵ ซึ่งมีลักษณะในการแบ่งเขต ดังนี้

²ประกอบ โขประการและคนอื่น ๆ, ปฏิวัติสามสมัย กรุงเทพฯ : รวมการพิมพ์ 2521, หน้า 5

* ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก

³โพธิ์ชัย มิกุล, ประวัติศาสตร์ไทย มหาสารคาม:ปริทัศน์การพิมพ์ 2521, หน้า 71

⁴ถนอม อานามวัฒน์และคนอื่น ๆ, ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่แรกจนถึงสิ้นอยุธยา มพท 2518, หน้า 81

⁵ประกอบ โขประการและคนอื่น ๆ, จ.ศ., หน้า 36

1. ราชธานีหรือเมืองหลวง ซึ่งเป็นเมืองที่ประทับของกษัตริย์มีกำแพงเมือง 3 ชั้น (ตรีมูณ) มีพระราชวัง และวัดวาอารามที่ใหญ่โตทั้งที่อยู่ภายในกำแพงเมืองและนอกกำแพงเมือง เป็นศูนย์รวมการปกครองและเป็นศูนย์กลางวัฒนธรรม เช่น ศาสนา ศิลป ขนบธรรมเนียม ประเพณี คำสั่งหรือนโยบายการปกครองต่าง ๆ จะออกไปจากราชธานีทั้งสิ้นที่ราชธานีมีกษัตริย์ เป็นประมุขทำการสั่งงานและปกครองหัวเมืองต่าง ๆ คว

2. เมืองลูกหลวงหรือหน้าด่าน เป็นเมืองขนาดใหญ่กว่าเมืองอื่น ๆ และมีความสำคัญรองลงไปจากราชธานี มีอยู่ทั้ง 4 ทิศของราชธานี เดิมมีอยู่เพียงเมืองเดียวทางคันเหนือ คือ เมืองศรีสัตตนาลัย ซึ่งเคยมีความสำคัญกับสุโขทัยต่อมาจึงมีเมืองลูกหลวง เพิ่มขึ้นอีก 3 เมือง และทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่านคว การเพิ่มเมืองลูกหลวงเพิ่มขึ้นนี้เพราะราชวงศ์ของกษัตริย์มีมากขึ้นและกษัตริย์ก็ทรงต้องการฝึกให้เชื้อพระวงศ์ มีความชำนาญในการปกครองและเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในการปกครองประเทศคว เมืองลูกหลวง ทั้ง 4 ทิศ คือ

1. ทิศเหนือ คือ เมืองศรีสัตตนาลัย ซึ่งเป็นเมืองสำคัญควบคู่กับสุโขทัย มาแต่เดิมเมืองนี้ป้อมปราการทำด้วยศิลาแดงอย่างมั่นคง เมืองนี้เป็นเมืองที่ประทับของมหาอุปราช
2. ทิศตะวันออก คือ เมืองสองแคว* เป็นเมืองใหญ่มีกำแพงเมืองและมีวัดที่สำคัญ คือ วัดพระศรีมหาธาตุ
3. ทิศตะวันตก คือ เมืองนครทม** ตัวเมืองมีกำแพงดินล้อมรอบ
4. ทิศใต้ คือ เมืองสระหลวง*** มีกำแพงก่อด้วยหินมีวัดพระมหาธาตุ อยู่ภายในกำแพงเมืองคว

* ปัจจุบันคือพิษณุโลก

** ปัจจุบันอยู่ฝั่งตะวันตกของจังหวัดกำแพงเพชร

*** ปัจจุบันคือเมืองพิจิตร เกาอยู่ริมแม่น้ำน่านห่างจากจังหวัดพิจิตรราว 20 กิโลเมตร

ระยะทางจากเมืองหลวงไปยังเมืองลูกหลวงมีระยะทางประมาณ 4 กิโลเมตร ซึ่งถ้าเดิน
 ควบเท้าเปล่าจะถึงภายใน 2 วัน ระหว่างเมืองลูกหลวงกับราชธานี จากหลักฐานพบว่ามีเมืองเล็ก ๆ
 หลายเมืองตั้งอยู่ ดังมีชื่อปรากฏตามจารึกหลายเมือง เช่น บางพาน เชียงทอง ปากยม สุพรรณภาว
 เป็นต้น แต่จะขึ้นตรงกับราชธานีหรือเมืองหลวง นั้นหลักฐานไม่ปรากฏแน่ชัด⁶

3. เมืองพยามมหานคร เป็นหัวเมืองที่กลมคนไทยจัดการปกครอง เช่นเดียวกันแต่อยู่
 ภายใต้อิทธิพลของสุโขทัย⁷ เจ้าเมืองเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิมนั้น ๆ เป็นส่วนใหญ่ซึ่งยังคงมี
 อำนาจในดินแดนของตนเกือบสมบูรณ์แต่บางเมืองก็ปรากฏว่ากษัตริย์สุโขทัยได้แต่งตั้งผู้มีความสามารถไป
 ปกครอง เช่นสมัยพ่อขุนรามคำแหง ปรากฏในจารึกหลักที่ 3 มีอยู่หลายเมือง เช่น คนที พระบาง
 เชียงทอง บางฉดัง เป็นต้น เจ้าเมืองมีบรรดาศักดิ์เป็นชน⁸ และการที่เจ้าเมืองมีอำนาจในการปกครอง
 เมืองของตน มีกำลังคนของตนเอง โดยเมืองหลวงมิได้เข้าเกี่ยวข้อง โอกาสที่เมืองเหล่านี้จะแข็งข้อ
 กระด้างกระเดื่องจึงมีไม่มากดังปรากฏในยศที่ราชธานีเลื่อนอำนาจลง⁹

4. เมืองออกหรือเมืองขึ้น หรือเมืองประเทศราช เป็นเมืองที่ยอมอ่อนน้อมต่ออำนาจ
 ของสุโขทัยที่เป็นชาวต่างชาติ เช่น มอญ มลายู ลานช้าง เป็นต้น¹⁰ แต่มีบางเมืองมีเจ้าเมืองเป็นคน
 ไทยเหมือนกันและเคยเป็นอาณาจักรใหญ่มาก่อน เช่น สุวรรณภูมิ นครศรีธรรมราช เวียงจันทน์ ชาว*
 และมีบางเมืองเคยเป็นเมืองสำคัญที่มีคนไทยไปปกครอง เช่น แพร่ น่าน ราชบุรี เพชรบุรี ฉอด
 เป็นต้น การปกครองเมืองออก หรือเมืองขึ้นนี้ยังคงให้เจ้าเมืองหรือราชวงศ์ของเมืองนั้น ๆ ปกครอง
 กันเอง เพียงแต่ต้องส่งบรรณาการมาถวายและต้องยกทัพมาช่วยสุโขทัยเมื่อมีศึกศัตรู¹¹

⁸ ถนอม อานามวัฒน์, น.ค.

⁹ จันทร์ฉาย ภักดีฉิม, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยแรกเริ่มจนถึงสมัยธนบุรี กรุงเทพฯ :

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2520, หน้า 69

¹⁰ สนั่น เมืองวงษ์, น.ค.

* หลวงพระบาง

¹¹ ถนอม อานามวัฒน์, น.ค.

การจัดเขตการปกครองของสุโขทัยมีอาณาเขตไม่แน่นอนตลอดสมัยของอาณาจักรสุโขทัย โดยเฉพาะเขตการปกครองเมืองพระยามหานครและเมืองนอกหรือเมืองขึ้นที่สุโขทัยให้สิทธิ์ในการปกครองตนเองแก่เขตการปกครองทั้งสองเพียงแต่ให้ยอมรับนับถือกษัตริย์สุโขทัยเท่านั้น ดังนั้นอาณาเขตของสุโขทัยจึงเป็นไปได้ในลักษณะที่ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของกษัตริย์สุโขทัย¹² เป็นสำคัญ

สำหรับการปกครองในส่วนภูมิภาคของสุโขทัยมีหลักฐานตามศิลาจารึกได้บอกได้ว่าได้มีการจัดแบ่งเมืองออกเป็นตำบล และหมู่บ้าน ดังปรากฏข้อความในศิลาจารึกหลักที่ 49 (ศิลาจารึกวัดศรีสักดิ์)* ใคร่ระบุชื่อ ตำบลในจารึก เช่น ตำบลควาซอน ตำบลบานสุคพอนนอย และระบุชื่อ หมู่บ้าน บ้านไผ่ลอม บ้านหอค บ้านป่าขาม บ้านหนองบัวหลวง บ้านละกัน บ้านคง เป็นต้น¹³ โดยการปกครองแบบเป็นเมืองที่มีปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่ามีเจ้าเมืองทำการปกครองแต่การปกครองส่วนย่อยลงไปไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่ามีใครเป็นผู้ปกครอง

2.1.2 สมัยอยุธยา

สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้สถาปนาอาณาจักรอยุธยาขึ้นในปี พ.ศ. 1892¹⁴ ควบคู่การอพยพผู้คนมาจากเมืองเพชรบุรีแล้วสร้างราชธานีขึ้นที่หนองโสมหรือบึงพระราม ตัวอาคารก่อสร้างด้วยไม้ทั้งสิ้น สำหรับกำแพงเมืองก่อด้วยดิน โดยปักเสาไม้เป็นแนวไปตามความยาวของกำแพงเมืองแนวของกำแพงเมืองวางชิดแนวแม่น้ำทั้ง 3 ด้าน ส่วนคานเห็นนั้นไม่มีแนวแม่น้ำจึงโปรดเกล้าให้ขุดเป็นเมืองขึ้นเรียกว่า ชื่อหน้า เป็นการเชื่อมแนวแม่น้ำเจ้าพระยากับแม่น้ำลพบุรี¹⁵

¹² ลินชัย กระบวนแสง, ประวัติศาสตร์สมัยสุโขทัย มปท 2520, หน้า 68

* เป็นศิลาจารึกที่เขียนขึ้นในปีพ.ศ. 1955 ซึ่งตรงกับรัชสมัยของพระมหาธรรมราชาธิราชที่ 3 (ไสลือไทย) แห่งสุโขทัย

¹³ ลินชัย, เมืองวังษ, ด.ค., หน้า 138

¹⁴ ณรงค์ พวงพิศ, ประวัติศาสตร์ไทย 1 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2514, หน้า 63

¹⁵ ลินชัย, เมืองวังษ, ประวัติศาสตร์ไทย ตอนที่ 1 สงขลา : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สงขลา 2524, หน้า 17

อาณาจักรอยุธยาเริ่มมีบทบาทในการเป็นตัวแทนของชนชาติไทยอย่างสมบูรณ์แทนอาณาจักรสุโขทัยในปี พ.ศ. 1921 เมื่อสามารถยึดอาณาจักรสุโขทัยเป็นเมืองขึ้นได้ อาณาจักรอยุธยาจึงได้เป็นศูนย์กลางของชนชาติไทยสืบต่อมา อาณาจักรอยุธยาเป็นอาณาจักรที่มีส่วนความเจริญรุ่งเรืองมากจนมีฐานะเป็นมหาอำนาจที่สำคัญของคอนแค้น สุวรรณภูมิ เคยแผ่ขยายอิทธิพลเข้ายึดครองอาณาจักรใกล้เคียงมาเป็นเมืองขึ้นเสมอ

อาณาจักรอยุธยามีจักรีวงศ์หลักเปลี่ยนกันปกครองถึง 33 พระองค์* จนถึงปี พ.ศ. 2316 จึงเสื่อมสลายลงในสมัยของสมเด็จพระเจ้าเอกทัศ เมื่อไม่สามารถต่อต้านการขยายอิทธิพลของอาณาจักรพม่า ระยะเวลาของอาณาจักรอยุธยาที่เป็นศูนย์กลางของคนไทยเป็นเวลา 417 ปี

ลักษณะการปกครองของอาณาจักรอยุธยา ยังคงเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เช่นเดียวกับอาณาจักรสุโขทัย แต่มีการจัดระเบียบแบบแผนการปกครองที่ดีกว่า คือ แบบจตุสดมภ์ ซึ่งได้นำมาใช้ตั้งแต่ในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 และได้มีการปฏิรูปการปกครองเพื่อความเหมาะสมกับสภาวะการที่เปลี่ยนแปลงไปในสมัยต่อมา โดยเฉพาะรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ แต่ก็ยังคงรูปแบบและหลักการสำคัญไว้ ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์ที่ได้รับการปฏิรูปนี้ได้ใช้สืบเนื่องกันมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีการปฏิรูปการปกครองตามแบบตะวันตก เพราะฉะนั้นลักษณะการปกครองของอาณาจักรอยุธยาสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ช่วง คือ

1. ลักษณะการปกครองในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 การปกครองในสมัยนี้ได้แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ

1.1 การปกครองในส่วนกลางหรือการปกครองในเขตราชธานี มีลักษณะการปกครองตามแบบสุโขทัยแต่นำมาผสมกับของเขมรเป็นแบบที่เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ ได้แบ่งหน่วยงานการปกครองออกเป็น 4 หน่วย คือ

1.1.1 กรมเมือง มีขุนเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองรักษาสันติสุข บังคับบัญชาบรรดาไพร่บ้านพลเมืองซึ่งมีถิ่นฐาน ภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองหลวงและลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาในเขตเมืองหลวง

* คุรายนละเอียดในภาคผนวก

1.1.2 กรมวัง มีขุนวัง เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนักและพิพากษาคดี รวมทั้งเป็นผู้แต่งตั้งยกกระบัตรไปประจำตามเมือง ๆ ละ 1 คน

1.1.3 กรมคลัง มีขุนคลังเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่จ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์ตลอดจนการเงินของประเทศ

1.1.4 กรมนา มีขุนนา เป็นผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับเรื่องสวนไร่นา และออกเอกสารสิทธิรวมทั้งมีหน้าที่ในการเก็บทางข้าวขึ้นฉางหลวงเพราะในสมัยโบราณยังไม่มี การเก็บเงินค่านา แต่กำหนดให้ผู้ที่นำนาต้องแบ่งข้าวมาส่งขึ้นฉางหลวงไว้สำหรับใช้ในราชการ เรียกว่า ทางข้าว¹⁶

1.2 การปกครองในส่วนภูมิภาค ในสมัยใดแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 เขต การปกครองตามลักษณะความสำคัญและความแตกต่างของเมือง ดังนี้

1.2.1 เมืองหน้าด่าน ให้นำแบบสุโขทัยมาใช้ กล่าวคือ มีเมืองหน้าด่านอยู่โดยรวมทั้ง 4 ทิศ โดยเมืองหน้าด่านเหล่านี้กษัตริย์โปรดเกล้าฯ ให้เชื้อพระวงศ์ไปปกครอง ซึ่งใดแก่

ทิศเหนือ ลพบุรีซึ่งถือเป็นเมืองลูกหลวงด้วย ในสมัยของพระรามาธิบดีที่ 1 โปรดให้พระรามมศวรราชไปปกครอง

ทิศตะวันออก นครนายก

ทิศตะวันตก สุพรรณภูมิ

ทิศใต้ นครเขื่อนขันธ์

1.2.2 หัวเมืองชั้นใน ไทเก็ก เมืองที่ตั้งอยู่ไกลราชธานี หรือตั้งอยู่ไกลเมืองหน้าด่าน เช่น ปราจีนบุรี เมืองพระรถ (พนัสนิคม) ชลบุรี เพชรบุรี ราชบุรี แพรก (สุพรรณบุรี) เป็นต้น เมืองเหล่านี้การปกครองขึ้นตรงต่อเมืองหลวง

1.2.3 หัวเมืองชั้นนอกหรือ เมืองพระยามหานคร เป็นเมืองที่มีประชาชนคนไทยอาศัยอยู่ แต่ตั้งอยู่ห่างไกลจากเขตเมืองหลวงและหัวเมืองชั้นในการปกครองมีเจ้าเมืองปกครองซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าเมืองส่วนใหญ่สืบเชื้อสายของเจ้าเมืองเดิมหรือทางเมืองหลวงแต่งตั้งออกไปปกครอง เมืองโคราชบุรี จันทบุรี ไชยา นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ถลาง ตะนาวศรี ทวาย เป็น¹⁷

¹⁶ ถนอม อานามวัฒน์, ล.ศ., หน้า 282

¹⁷ ก., หน้า 283

1.2.4 หัวเมืองประเทศราช เป็นเมืองของชนชาวต่างชาติหรือของคนไทย แต่เป็นเมืองที่เคยมีฐานะสำคัญมาก่อนเช่น เมืองสโขทัย การปกครองเมืองประเทศราชยังคงให้ เจ้านายเดิมของเมืองนั้น ๆ ปกครองเองแต่ต้องส่งบรรณาการมาให้อาณาจักรอยุธยาทุก ๆ ปี¹⁸

2. ลักษณะการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ สมัยนี้ได้มีการปฏิรูป การปกครองครั้งใหญ่เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ก็ยังคงรักษาหลักการสำคัญ ของรูปแบบการปกครองเดิมไว้ ซึ่งได้แบ่งรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือ

2.1 การปกครองส่วนกลาง นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่ได้มีการแยก หน้าที่ความรับผิดชอบเป็นฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน¹⁹ ดังที่ปรากฏในพระราชพงศาวดารว่า "ทรง แต่งตั้งตำแหน่งเสนาบดี เอาทหารเป็นกลาโหม เอาพลเรือนเป็นสมุหนายก " คือ

2.1.1 ฝ่ายทหารมีสมุหกลาโหม เป็นผู้บังคับบัญชา ผู้ที่ดำรงตำแหน่ง มีชื่อตามทำเนียบศักดิ์ชื่อว่า เจ้าพระยามหาเสนาบดี มีอำนาจตรวจตราฝ่ายทหารทั้งพระราชอาณาจักร หน้าที่ของฝ่ายทหารคือ รวบรวมกำลังคนกำลังอาวุธทั้งสัตว์พาหนะและเสบียงอาหารในยามสงบและเป็น แนวหน้าในการรบในยามมีศึกสงคราม สำหรับฝ่ายทหารนี้ยังได้แยกออกเป็นหน่วยราชการรอง ๆ ลงไป อีก 3 หน่วยงาน คือ

1. ราชปลัดทูลฉลอง ในสำนักของปลัดทูลฉลองนี้มีปลัดบัญชา ตรีเป็นใหญ่ ตรีเป็นน้อย กองตอช้าง กองทัพนิน เป็น กองรักษาตึกนิน เป็น และกองหลวงพัน
2. กองบัญชาการใหญ่ แยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายทำการ มีพระบรมไตรโลกสมุหพระกลาโหมฝ่ายรบ เป็นผู้บังคับบัญชาและฝ่ายจัดกำลังรบ มีหลวงตรีเสาวราชศักดิ์ สมุหพระกลาโหมฝ่ายพระกำลังเป็นผู้บังคับบัญชา
3. กองทัพใหญ่ แยกเป็น 2 กองทัพ คือ กองทัพเคโซมีระ ออกญาสิทธิราชเคโซไชย เป็นแม่ทัพฝ่ายขวา และกองทัพทาน้ำ มีออกญาทาน้ำ เป็นแม่ทัพฝ่ายซ้าย

¹⁸ ก.

¹⁹ นรกิจ บริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2517, หน้า 127

2.1.2 ฝ่ายพลเรือน มีสมหมายเป็นหัวหน้า ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ขอ
ตามทำเนียบศักดินาว่า เจ้าพระยาจักรีศรีอริวงค์ เป็นผู้บังคับบัญชาการฝ่ายพลเรือนทั่วพระราชอาณาจักร
มีเสนาบดีเจ้ากระทรวงทั้ง 4 เป็นจตุสดมภ์รองลงมาคือ

1. กรมนครบาล มีหัวหน้า คือ พระยานครบาลมีหน้าที่ ดูแล
ความสงบเรียบร้อยความเป็นอยู่โดยทั่วไปในพระบรมมหาราชวัง รักษาพระเนตร และเป็นผู้พิจารณาคดี
ในเขตของเมืองหลวง
2. กรมธรรมาสีกรม มีหัวหน้า คือ พระยาธรรมมาสีกองธานี
มีหน้าที่เกี่ยวกับราชสำนัก เช่น คอยรับพระราชโองการ นำความต่างชั้นกราบบังคมทูล กุเลาภิการต่าง ๆ
ภายในวัง แดงตั้งยกกระบัตรไปประจำอยู่ตามหัวเมืองต่าง ๆ และพิพากษาคดีความของราษฎร เพื่อแบ่ง
เบาภาระของพระมหากษัตริย์
3. กรมโกษาธิบดี มีหัวหน้า คือ พระยาโกษาธิบดี มีหน้าที่ควบคุม
รายรับ - รายจ่าย เก็บรักษาพระราชทรัพย์ที่ได้มาจากส่วยอากรและควบคุมการค้าภายในและการค้ากับ
ต่างประเทศ
4. กรมเกษตราธิการ (เดิมคือกรมนา) มีหัวหน้า คือ พระยา
เกษตราธิบดี มีหน้าที่ตรวจราชการทำไร่ ออกสิทธิที่นา และเก็บข้าวขึ้นฉางหลวง เพื่อใช้เป็นเสบียงใน
ยามสงคราม

การปกครองภายในเขตราชธานี นอกจากการแบ่งออกเป็นกรมจตุสดมภ์แล้วในแต่ละกรมยังมี
หน่วยงานย่อยสังกัดอยู่ เช่น กรมโกษาธิบดี มีกรมทนาย กรมท้าว สังกัดอยู่ เป็นต้น²⁰

2.2 การปกครองในส่วนภูมิภาค การปกครองในส่วนภูมิภาคสมเด็จพระบรมไตร
โลกนาถ ได้โปรดเกล้าให้ยกเลิกเมืองลูกหลวงหรือเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด่าน และขยายเขตราชธานี
ออกไป²¹ พร้อมทั้งได้นำเอาหลักการแบ่งอำนาจปกครองแบบจตุสดมภ์ ที่ใช้ในเขตราชธานีไปใช้ใน
แต่ละเมืองด้วยเพราะฉะนั้นเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคในสมัยนี้จึงเหลือน้อยเพียง 3 เขต

²⁰ ถนอม อานามวัฒน์, ล.ค., หน้า 286 - 287

²¹ นรกิจ บริหาร, น.ค.

2.2.1 หัวเมืองจัตวาหรือหัวเมืองชั้นใน คือบรรดาเมืองที่อยู่ในพระราชธานี ได้แก่ ราชบุรี กาญจนบุรี สมุทรสงคราม นครชัยศรี นครสวรรค์ ชัยนาท สุพรรณบุรี สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ปราณบุรี นครนายก ผู้ปกครองหัวเมืองจัตวา เรียกว่า ผู้รั้ง ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ มีวาระในดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี²²

2.2.2 หัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานคร ได้แก่หัวเมืองซึ่งอยู่นอกเขตพระราชธานีออกไป กำหนดฐานะของเมืองตามความเจริญความสำคัญและขนาดออกเป็นหัวเมืองชั้น เอก โท ตรี มีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครองซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์มีอำนาจปกครองเมืองแบบสิทธิขาดในลักษณะ เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์

2.2.3 หัวเมืองประเทศราช ได้แก่ หัวเมืองของชนชาติต่างชาติที่ยอมอ่อนน้อมต่ออาณาจักรอยุธยา เช่น เมืองตะวาย ตะนาวศรี เชียงกราม มะละกา เป็นต้น การปกครองหัวเมืองประเทศราชนั้นอยุธยาได้ให้อิสระในการปกครองแก่กษัตริย์หรือราชวงศ์ของหัวเมืองนั้น ๆ ปกครองกันเองแต่ผู้ที่จะขึ้นปกครองต้องได้รับความเห็นชอบจากทางราชการ กรุงศรีอยุธยาและหัวเมืองประเทศราชต้องส่งเครื่องราชบรรณาการในกำหนด 3 ปี คอหนึ่งครั้ง และต้องส่งกำลังทหารมาช่วยกรุงศรีอยุธยาในยามศึกสงคราม

จะเห็นว่าการปฏิรูปการปกครอง ของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ นี้ เป็นความพยายามที่จะรวมอำนาจการปกครอง เข้าสู่ศูนย์กลางให้มากขึ้น เช่นการขยายอาณาเขตราชธานีให้กว้างขวางออกไป หรือการลดอำนาจของเจ้าเมืองหัวเมืองชั้นในให้เป็นเพียงผู้รั้งเมือง การปฏิรูปการปกครองนี้จะเป็นผลดีต่อกรุงศรีอยุธยา ในแง่ที่จะช่วยให้กรุงศรีอยุธยามีความเป็นปึกแผ่น และความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากยิ่งขึ้น จนมีผู้กล่าวว่า จากการปฏิรูปนี้เป็นเหตุผลอย่างหนึ่งที่ทำให้กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีของคนไทยที่มีอายุยาวนานที่สุดในประวัติศาสตร์ของไทย

²²ศรี วิจิตสกุล , การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2495, หน้า 20

2.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น จากหลักฐานกฎหมายเก่าหลายฉบับพบว่า ได้มีการแบ่งอาณาเขตในลักษณะการปกครองท้องถิ่นคือ มีหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านปกครองและหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครองซึ่งมีบรรดาศักดิ์เป็น "พัน" และหลาย ๆ ตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ แขวงรวมกันเป็นเมืองอันเป็นการสิ้นสุดของการปกครองท้องถิ่น โดยผู้ปกครองท้องถิ่นทั้งสามระดับนี้ ได้รับการแต่งตั้งจากกรุง²³

2.1.3 สมัยธนบุรีและสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ลักษณะการปกครองในสมัยธนบุรี (พ.ศ. 2310-2325) ไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบการปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงใช้รูปแบบการปกครองในสมัยอยุธยา เนื่องจากขณะนั้นเป็นระยะที่ไทยกำลังรวบรวมอาณาจักรขึ้นใหม่ กล่าวคือ ตั้งแต่พระเจ้ากรุงธนบุรี ขึ้นครองราชย์พระองค์มีพระราชภาระในการจัดการบ้านเมืองให้สงบสุขและรวบรวมคนไทยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วยการปราบปรามบรรดาชนชั้นอิสระต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลังกรุงศรีอยุธยาแตก และยังคงทำสงครามกับพม่าหลายครั้งจึงไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาประเทศและปรับปรุงการปกครองเลย

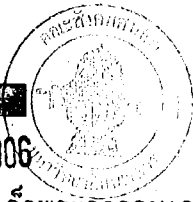
รูปแบบการปกครองแบบกรุงศรีอยุธยา ยังคงใช้เรื่อยมาแม้จะมีการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์แล้ว คือได้ใช้ต่อมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

2.4 ลักษณะการปกครองของไทยภายหลังจากได้รับอารยธรรมตะวันตก

ลักษณะการปกครองแบบดั้งเดิมของไทยที่ใช้ตั้งแต่สมัยอยุธยาได้ใช้จนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองครั้งใหญ่ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงเวลาขณะนั้นอารยธรรมจากตะวันตกได้แพร่ขยายเข้าสู่ประเทศไทยเป็นอันมาก และลักษณะความเป็นอยู่ของประเทศไทยมีความซับซ้อนมากขึ้น การปกครองจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประเทศตะวันตกที่กำลังใช้สิทธิลาอาณานิคม ในเวลานั้นมักจะอ้างถึงความล่าช้าในระบบการปกครองเพื่อการเข้ายึดดินแดนต่าง ๆ ด้วยความจำเป็นของสภาพการณ์

²³ อนุกรม อานามวัฒน์, อ.ก., หน้า 290

0490
30 SEP 2006



431179



ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นถึงความจำเป็น
ที่จะต้องมีการปฏิรูปการปกครอง ให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงและให้ทันสมัยนิยม แต่อย่างไร
ก็ตามการปฏิรูปการปกครองในสมัยนี้ก็ได้รับการวางรากฐานเพื่อการปฏิรูปไว้อย่างพร้อมเพียงตั้งแต่สมัย
ของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว²⁴ โดยพระองค์ได้ทรงสนับสนุนให้มีการศึกษาอารยธรรม
ตะวันตกซึ่งจะทำให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าในหลักการปกครองประเทศแบบตะวันตกและสามารถ
นำมาปรับปรุงในการปกครองประเทศไทย

การปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี
พ.ศ. 2435 นั้นได้รับการปฏิรูปและปรับปรุงการปกครองทั้งในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิ
ภาค และส่วนท้องถิ่น²⁵

ในที่นี้จะกล่าวเฉพาะการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่น คือ
เทศบาลในระยะเวลาดังกล่าว

การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 เกิดขึ้นเพราะขณะนั้นลัทธิการปกครองแบบประชา
ธิปไตยกำลังเป็นที่นิยมของประเทศไทยตะวันตก เนื่องจากเป็นลัทธิการปกครองที่สามารถสร้างสรรค์ประเทศ
ให้เจริญก้าวหน้าได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า ลัทธิการปกครองแบบประชา
ธิปไตยจะแพร่ขยายเข้าสู่ประเทศไทยอย่างแน่นอน พระองค์จึงได้ทรงวางรากฐานการปกครองแบบ
ประชาธิปไตยด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองหรือบริหารบ้านเมืองของตนเอง ดังความ
ในพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า "ประเทศอื่นราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำให้เมืองเรา
เป็นแต่เจ้าแผ่นดินคิดเห็นควรทำ เพราะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นสุขของราษฎรทั่วไป จึงได้
คิดทำเป็นการฝึกกับตรงกันข้าม"²⁶ พระองค์จึงได้จัดให้มีลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า

²⁴ ศักดิ์ พาสุนิรันต , การปกครองของไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามคำแหง 2514, หน้า 51

²⁵ สมพงษ์ เกษมสิน , การปกครองของไทย นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : ไทยวัฒนาพานิช
2514 , หน้า 45

²⁶ บัญชา แก้วเกตุทอง , ล.ค. , หน้า 21

พระองค์จึงได้จัดให้มีลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า "การสุขาภิบาล" เป็นการทดลองและฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง โดยในขั้นแรกนี้ เจ้าหน้าที่ในการบริหารสุขาภิบาลจะได้อาจมาจากการแต่งตั้งและไม่มีฐาน เป็นนิติบุคคล พระองค์ทรงจัดให้มีการสุขาภิบาลทั้งในกรุงเทพฯและหัวเมืองดังนี้

1. การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเริ่มให้มีการจัดการบำรุงท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เนื่องจากการที่พระองค์ได้เสด็จไปศึกษาการต่าง ๆ ในประเทศยุโรปและคำกราบบังคมทูล เจ้าพระยาอภัยราชาที่ว่า ชาวต่างประเทศมักติเตียนว่ากรุงเทพฯสกปรก ไม่มีถนนหนทางสมควรแก่ฐานะที่เป็นเมืองหลวง พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาล การบริหารกิจการในท้องที่ของสุขาภิบาลกำหนดให้มีการประชุมปรึกษาเป็นคราว ๆ ไป

หน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

1. ทำลายขยะมูลฝอย
2. จัดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป
3. ความคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง
4. ทำการย้ายสิ่งโสโครก และสิ่งก่อกวนความสะอาดแก่ประชาชน

2. การจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมือง ในปี ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ได้ตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นแห่งแรก เนื่องจากพระองค์ทรงเห็นว่าตลอดหาจีนสกปรกและไร้อุตสาหกรรม จึงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นโดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลร่วมกันเป็นกรรมการในการจัดการสุขาภิบาล และได้แบ่งภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ภายในเขตสุขาภิบาลเพื่อนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่น การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมได้รับความสำเร็จเป็นอย่างดีและเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นเป็นอันมากจึงได้รับความนิยมจากประชาชน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำริเห็นสมควรที่จะขยายการจัดการสุขาภิบาลให้แพร่หลายไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ แต่ทรงเห็นว่าท้องที่ที่จะจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกัน จึงควรจะให้มีการสุขาภิบาลที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่น พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น โดยมีผลบังคับใช้ให้ตราชอาณาจักร เมื่อสมควรจะจัดการสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ใดก็จะประกาศจัดการสุขาภิบาลในท้อง

ในท้องที่นั้นและใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 บังคับ²⁷ แต่ด้วยความแตกต่างของท้องที่ในแต่ละแห่งจึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดสุขาภิบาลใหม่ในปี พ.ศ. 2458 (ร.ศ. 133) เพื่อให้การจัดการเกิดประโยชน์และเหมาะสมกับความเป็นจริงมากที่สุด พระราชบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งการสุขาภิบาลออกเป็น 2 ชนิด คือ

1. สุขาภิบาลเมือง ซึ่งจัดในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งเมือง
2. สุขาภิบาลตำบล* ซึ่งจัดเฉพาะเป็นตำบล ๆ ไป

หน้าที่ของสุขาภิบาลหัวเมือง คือ

1. รักษาความสะอาดในท้องที่
2. การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่
3. การบำรุงและรักษาทางไปมาของท้องที่
4. การศึกษาขั้นต้นของราษฎร

รูปแบบการปกครองทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่วางรูปแบบและดำเนินการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบ้าง ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพียงเล็กน้อยเท่านั้น โดยส่วนใหญ่ยังคงรูปแบบเดิมจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองต่าง ๆ ใหม่

²⁷ สมพงษ์ เกษมสิน , ด.ก., หน้า 51 - 52

* ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนชื่อเป็นสุขาภิบาลท้องที่

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

ระหว่าง ปี พ.ศ. 2475-2500

ประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง เช่นเดียวกับนารายประเทศ จึงได้เริ่มนำเอาระบบการปกครองท้องถิ่นเข้ามาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ทั้งนี้เป็นรัฐประศาสน์ในชายของมหากษัตริย์ โดยที่ทรงเล็งเห็นการณ์ไกล และมีพระราชประสงค์อย่างแน่วแน่ที่จะให้ประชาชนไทยมีสิทธิในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นไทยได้วิวัฒนาการมาเป็นระยะโดยเริ่มต้นในรูปแบบการจัดการปกครองแบบสุขาภิบาล ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ครั้งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 จึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบ แต่ละรูปแบบมีการจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ การจัดรูปองค์การบริหาร และความเป็นอิสระแตกต่างกันไป ซึ่งในปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ คือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

แต่อย่างไรก็ตามเทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและเข้าใจดีที่สุด ทั้งนี้เพราะเทศบาล เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีสิทธิปกครองตนเองและรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้มากที่สุด¹ ทั้งนี้โดยที่รัฐมุ่งหวังจะใช้เทศบาลเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชน

3.1 พัฒนาการของเทศบาล

3.1.1 พัฒนาการของเทศบาลสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์มีพระราชดำริที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลอย่างจริงจังจึงตั้งในข้อความตอนหนึ่งที่พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ฉบับวันที่ 28 เมษายน 2474 ว่า

¹ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย , ประวัติการจัดตั้งเทศบาลและเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร : มหานคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น 2527, หน้า ก.

"เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้งภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่น เราพยายามให้การศึกษารื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมีการปกครองระบบรัฐสภาก่อนที่จะประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"²

พระองค์ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาระบบเทศบาลของต่างประเทศขึ้นในวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 มีนาย อาร์. ดี. เกรก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราษีราชเป็นประธาน อำมาตย์เอกพระภควคณาธิบดี ผู้ชำนาญการบัญชีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ และนายเซย บิตรชาติ เป็นเลขานุการ คณะกรรมการนี้เรียกว่า คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย³ มีหน้าที่ศึกษาดูงานกิจการสุขาภิบาลตามเมืองต่าง ๆ ในพระราชอาณาจักรและในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ฮองกง และฟิลิปปินส์ เพื่อทำรายงานประกอบการพิจารณาจัดตั้งการประชาธิปไตย หรือเทศบาล ต่อไป หลักการที่คณะกรรมการชุดนี้ได้เดินทางไปศึกษาความเกี่ยวกับกิจการปกครองท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้ว ได้ทำรายงานเสนอรัฐบาลโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้⁴

1. การเปิดเทศบาลนั้นทำได้ง่าย เพราะราษฎรต้องการการกวดขันดูแลการจะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของราชการเสียทีเดียวนั้น ไม่สมควร
2. ควรแก้ไขการควบคุมการเงินให้สมบูรณ์อยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เช่น ในฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยก็ควรให้อยู่ในความควบคุมดูแลและตรวจตราของคลังมณฑล

²ดู หน้า ค.

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2526, หน้า 44.

⁴ดู หน้า 45

3. ไม่ควรให้อยู่ในความควบคุมของกรมสาธารณสุข ควรจะตั้งกรมควบคุมเทศบาล อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
4. ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลบางใกล้ขีด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาล บ่อย ๆ ใ้หมอบหน้าทีตามบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้
5. ให้รัฐบาลควบคุมโดยให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้นตลอดจนงบประมาณต้องได้ รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องแนะนำในการสาธารณสุขโลกผังเมือง โดยด่วน
6. ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร ให้ มีบทบัญญัติฐานะหรือฐานะของเทศบาลได้ ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้นหรือ ลดลง
7. ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสำหรับผู้มีสิทธิ ออกเสียงโดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้
8. ประเภทของเทศบาล

ชั้นที่ 1	ต้องมีรายได้	30,000 บาทขึ้นไป	ราษฎร 8,000 คน
ชั้นที่ 2	ต้องมีรายได้	10,000 บาทขึ้นไป	ราษฎร 4,000 คน
ชั้นที่ 3	ต้องมีรายได้	5,000 บาทขึ้นไป	ราษฎร 2,000 คน

ส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ใต้อการบริหารของราษฎร
9. ให้สภาเทศบาลประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งเป็นกรรมการให้เป็นเทศบาล ชั้น 2-3 ให้มีสมาชิกเลือกตั้งรวมด้วยเพียง 1-2 คน

จากรายงานและพระราชประสงค์ของพระองค์ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย⁵

⁵ สนิ เตะชนะนันท์, แผนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยเซม 2519, หน้า 58

- | | | |
|------------------|---------------------|-------------|
| 1. มหาอำมาตย์ตรี | หม่อมเจ้าสกลวรรณภกร | เป็นประธาน |
| 2. มหาอำมาตย์โท | พระยาราชนกุล | เป็นกรรมการ |
| 3. มหาอำมาตย์ตรี | พระยาจาแสนยศ | " |
| 4. มหาอำมาตย์ตรี | พระยามานวราชเสวี | " |
| 5. พลตำรวจโท | พระยาอชิกรประกาศ | " |

เมื่อคณะกรรมการไต่กร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จ ให้นำเสนอต่อที่ประชุมสมุหเทศบาล พิจารณาแลพอได้ส่องมองแกรกร่างกฎหมายพิจารณาในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473 แต่จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับดังกล่าวนี้ก็ยังมีใ้ได้ออกมายังคับใช้เป็นกฎหมายได้อย่างไร⁶ ดังนั้นพระราชประสงค์ที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของพระองค์จึงไม่ประสบผลสำเร็จ

3.1.2 พัฒนาการเทศบาลสมัยประชาธิปไตย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้วความคิดในการที่จะกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้รับการพิจารณา เป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะดำเนินการตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองแล้วคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองยังมุ่งหวังที่จะใช้การปกครองแบบกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่รูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญและเป็น การฝึกให้ราษฎรเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย⁷ ดังนั้นจึงได้ตรากฎหมายจัดระเบียบ การบริหารประเทศขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและในขณะเดียวกันก็ ได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นในแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า พระราชบัญญัติ จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้เริ่มจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลในขณะนั้นมิได้

⁶ประหยัด หงษ์ทองคำ , อ.ค. , หน้า 52

⁷ชานานู ยุกบุญ , อ.ค. , หน้า 61 - 62

จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น นอกจากรูปแบบเทศบาลเดี่ยว⁸ เพราะการตราพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นรัฐบาลมีนโยบายที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ - ประมาณ 4,800 ตำบลขึ้นเป็นเทศบาล⁹ แต่รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะยกฐานะตำบลต่าง ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลได้ เนื่องจากแต่ละตำบลมีความแตกต่างกันมาก เพราะฉะนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ถึงปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 119 แห่งเท่านั้น และจำนวนเทศบาลทั้ง 119 แห่ง^{*} ก็ไม่เจริญและเรียบร้อยตามความมุ่งหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และไม่สนใจวิธีการเทศบาล

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้เทศบาลเจริญขึ้นโดยได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายถึง 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ใช้อยู่ 5 ปี ก็เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ใช้อยู่ 10 ปี ก็เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้เป็นกฎหมายจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลก็ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งทำให้ระบบการเทศบาลไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุพอสรุปได้ ดังนี้ คือ

⁸ วิทยา นภาศิริกุลกิจ , การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามคำแหง 2523, หน้า 39

⁹ วรรณศักดิ์ พิบูลย์ , พระ คำบรรยายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น พระนคร : อักษรสารการพิมพ์ 2500 , หน้า 63

* รัฐบาลได้ดำเนินการจัดตั้งเทศบาลเป็นระยะ ๆ ดังนี้ ปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาล 48 เทศบาล โดย 35 เทศบาล ตั้งด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมให้มีฐานะเป็นเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2479 ตั้งอีก 28 เทศบาล ในปีพ.ศ. 2480 ตั้งอีก 19 เทศบาลในปีพ.ศ. 2482 ตั้งอีก 5 เทศบาล ปี พ.ศ. 2483 ตั้งอีก 10 เทศบาล ปี พ.ศ. 2487 ตั้งอีก 4 เทศบาล ปี พ.ศ. 2489 ตั้งเพิ่มอีก 3 เทศบาล ในปี พ.ศ. 2500 ตั้งเพิ่มอีก 3 เทศบาล โดยการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบล

1. ความล้มเหลวของท้องถิ่นที่ยกฐานะ ขึ้นเป็นเทศบาลทำให้เมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาลแล้วไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่ของเทศบาลได้ และประชาชนส่วนมากในท้องถิ่นยังขาดความรู้และความเข้าใจในการปกครองตนเอง จึงไม่สนใจต่อการจัดการปกครองแบบเทศบาล

2. ความล้มเหลวของระบบเทศบาล จากการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการยอมรับ การจัดการปกครองแบบเทศบาลของประชาชนส่วนมาก เช่น ลักษณะการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีรูปร่างกฎหมายได้วางรูปเทศบาล ให้มีอิสระในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางมาก แมว่าส่วนกลางจะมีอำนาจควบคุมเทศบาลทั้งในการจัดตั้ง การแต่งตั้งสมาชิกผู้ริเริ่มการ และการแต่งตั้งสมาชิกประเภท 2 ก็ตาม แต่อิสระทั่วไปของเทศบาลตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางพอสมควร สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นการบัญญัติที่ก้าวหน้าเร็วเกินไป นอกจากนั้นการวางรูปเทศบาลตามกฎหมายฉบับนี้มุ่งไปในทางฝึกประชาชนให้เข้าใจระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาเป็นสำคัญ หรือหันไปในทางการเมืองมากกว่าบริหารจึงไม่ต้องสงสัยเลยว่าเทศบาลต้องประสบความยุ่งยาก สมาชิกสภาเทศบาลมักบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าเป็นนักบริหาร และมักใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมณฑลมนตรีจนเกินไปจนทำให้คณะเทศมนตรีล้มย่อย ๆ ทำให้การจักรปกครองไม่ราบรื่นและเจริญเท่าที่ควร

3. ขาดเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงของรัฐบาลกลาง เนื่องจากสภาพความล้มเหลวทางการเมืองแบบประชาธิปไตยของประเทศไทย ทำให้มีผลกระทบต่อการจักรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล กล่าวคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 มีสาระสำคัญที่ให้อิสระแก่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลโดยให้สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เนื่องจากสภาพทางการเมืองขณะนั้น เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของพันเอกหลวงพิบูลสงครามและพันเอกพหลพลพยุหเสนา กับกลุ่มของพระยาทรงสุรเดช ซึ่งพันเอกหลวงพิบูลสงคราม ได้รับชัยชนะจึงต้องการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ด้วยการพยายามสร้างคานานิยมจากประชาชน แต่พอในปี พ.ศ. 2486 ได้เกิดสงครามมหาเอเซียบูรพาขึ้นและเป็นเวลาที่จอมพลแปลกพิบูลสงครามสามารถสถาปนาอำนาจของตน ได้อย่างมั่นคงในประเทศแล้ว ก็ได้ประกาศพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2486 ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแทนสภาเทศบาลอันเป็นการ เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมเทศบาลอย่างใกล้ชิดอีกครั้ง จะเห็นว่าการจักรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ทางการเมืองของ

ของประเทศ ดังนั้นพัฒนาของเทศบาลจึงไม่มีจุดหมายที่แน่นอนและต่อเนื่องกันอย่างมีระบบ

3.2 การจัดตั้งเทศบาล

การยกฐานะพื้นที่ขึ้นเป็นเทศบาล อาจจะเริ่มได้โดยราษฎรในท้องที่หรือนายอำเภอประจำท้องที่หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าท้องที่นั้นมีความเจริญพอที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยพร้อมทั้งชี้แจงแสดงเหตุผลและรายละเอียดอื่น ๆ อันได้แก่ แผนที่กำหนดเขตการที่จะจัดตั้งเทศบาล สํารวจจำนวนบ้านและจำนวนราษฎรในท้องที่มีอำนาจมากน้อยเท่าไร จำนวนรายได้เป็นรายปีโดยแยกประเภทที่มาของรายได้ จำนวนรายจ่ายเป็นรายปีและความเห็นของที่ประชุมสภาจังหวัด เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย จึงจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะพิจารณาออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป¹⁰ ส่วนจะยกฐานะท้องที่เป็นเทศบาลประเภทใดขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม รายได้และจำนวนประชาชนท้องที่นั้นโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้คือ

1. เทศบาลตำบล ได้แก่ท้องที่ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชกฤษฎีกานั้นจะต้องระบุชื่อและอาณาเขตของเทศบาล¹¹ แต่กฎหมายมิได้กำหนดความหนาแน่นและอำนาจประชากรว่าต้องมีจำนวนเท่าไร เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยว่า มีรายได้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่และประชาชนในท้องที่มีความรู้พอที่จะปกครองตนเองได้ ก็สามารถยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้

2. เทศบาลเมือง ได้แก่ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องที่ชุมนุมที่มีราษฎรตั้งแต่หมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอย่างน้อยหนึ่งคนต้องเป็นชายอายุครบ 21 ปีบริบูรณ์และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมืองโดยพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและอาณาเขตของเทศบาล

¹⁰ ประยูร รัชการณ , การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ. 2475-2500 ปริญาพนธ์ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร 2522, หน้า 51

¹¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496

3. เทศบาลนคร โคกแกทองถิ่นของชุมชนที่มีราษฎรตั้งเคหาหมื่นคนขึ้นไปโดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตรและมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายและมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะ เป็นเทศบาลนคร โดยที่พระราชกฤษฎีกาต้องระบุชื่อและอาณาเขตของเทศบาล¹²

การจัดตั้งเทศบาลนั้นรัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะให้ประชาชน ได้มีโอกาสปกครองตนเองเพราะฉะนั้นการจัดองค์กรปกครองของเทศบาลจึงมีหน่วยการปกครองเช่นเกี่ยวกับการปกครองในระดับชาติ คือ มีฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น หน่วยการปกครองของเทศบาลประกอบด้วย

1. สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี มีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนครมี 24 คน

2. คณะเทศมนตรี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน และเทศมนตรีอีกจำนวนหนึ่งตามประเภทของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนและเทศมนตรี สองคน รวมเป็นสามคน ส่วนเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรีหนึ่งคนและเทศมนตรีสี่คน รวมเป็นห้าคน

3.3 อำนาจและหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีฐานะแตกต่างกันตามลักษณะของท้องถิ่นที่ตั้งของเทศบาลนั้น ๆ กฎหมายจึงกำหนดให้เทศบาลแต่ละฐานะมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมเพื่อบริการประชาชนในท้องถิ่นแตกต่างกันตามรายได้และทรัพย์สินของเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนคร เป็นเทศบาลที่มีฐานะสูงสุดและมีรายได้สูงสุดต้องมีหน้าที่ต้องจัดทำมากกว่าเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลแต่ละฐานะเอาไว้ต่างกัน โดยกำหนดให้เทศบาลทั้งสามฐานะ มีหน้าที่ต้องกระทำสองประการ คือ

1. หน้าที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลทุกแห่งต้องกระทำ
2. หน้าที่ที่เทศบาลอาจจะจัดทำได้ตามกำลังและความสามารถของเทศบาลนั้น ๆ

ซึ่งเทศบาลจะจัดทำก็ได้หรือไม่จัดทำก็ได้

แต่การจักรกระทำหน้าที่ของเทศบาลแต่ละฐานะนั้นต้องกระทำภายใต้ขอบข่ายที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น จะจัดทำนอกเหนือจากที่กฎหมายอนุญาตไม่ได้

3.3.1 หน้าที่ของเทศบาลตำบล

หน้าที่ที่ต้องจัดทำ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้อำนาจและบำรุงทางบกทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ

รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้อำนาจเครื่องใช้ในการตั้งเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่อาจจะทำ

1. ให้อำนาจสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สู่สาน
2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. ให้อำนาจและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
4. ให้อำนาจและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
5. เทศพาณิชย์

3.3.2 หน้าที่ของเทศบาลเมือง

หน้าที่ที่จะต้องจัดทำ

1. กิจการตามระบุไว้ในหน้าที่ที่เทศบาลตำบลต้องจัดทำ
2. ให้อำนาจสะอาดหรือประปา
3. ให้อำนาจโรงฆ่าสัตว์
4. ให้อำนาจและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

5. ใ้หม้และบำรุงทางระบายน้ำ
6. ใ้หม้และบำรุงสวนสาธารณะ
7. ใ้หม้และบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

หน้าที่ที่๓๓๓

1. ใ้หม้ตลาดทำเทียมเรือ ท่าข้าม สุสาน
2. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
3. ใ้หม้และบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
4. ใ้หม้และบำรุงโรงพยาบาล
5. ใ้หม้การสาธารณูปการ
6. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
7. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
8. ใ้หม้และบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
9. เทศพาณิชย์

3.3.3 หน้าที่ของเทศบาลนคร

หน้าที่ที่๓๓๓

1. กิจการที่ระบุไว้ในหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องทำ
2. ใ้หม้และบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

หน้าที่ที่๓๓๓ เทศบาลนครอาจจัดทำกิจกรรมอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ใน

หน้าที่ที่เทศบาลเมืองอาจจัดทำ

3.3.4 หน้าที่พิเศษของเทศบาล เทศบาลทั้งสามฐานอาจจะดำเนินงานต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น ยังมีข้อกำหนดดังต่อไปนี้

1. เทศบาลสามารถดำเนินงานที่อยู่นอกเขตได้ในกรณีที่เกิดกิจการของเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตเทศบาล ทั้งนี้

1.1 การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นกรที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตเทศบาล

1.2 ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล และคณะกรรมการสุขภาพสภาจังหวัด หรือ สภาตำบลแห่งท้องที่ที่เกี่ยวข้อง

1.3 ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

2. เทศบาลอาจจะกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นใดโดยการก่อตั้งในรูปบริษัทจำกัด หรือ หุ่่นส่วนในบริษัทจำกัด เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการค้าขาย อันเป็นสาธารณูปโภค และเทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นที่บริษัทจดทะเบียนเอาไว้

3.4 การคลังของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลทั้งเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีฐานะเป็นทบวงการเมือง มีงบประมาณรายได้และรายจ่ายแยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจแก่เทศบาลในการจัดเก็บรายได้เพื่อการดำเนินกิจการต่างๆ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เทศบาลมีรายได้ ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าบริการ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธมิตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดเอาไว้
6. เงินจาก กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. เงินอุดหนุน
9. รายจ่ายอื่นใดตามข้อมูลผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้¹⁴

¹⁴"พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 79 ตอนที่ 18 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2505

รายได้เทศบาลนอกจากจะได้จากแหล่งดังกล่าวข้างต้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้มีพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ระบุรายละเอียดไว้ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องมาจากการฆ่าสัตว์ บรรดาใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุวัตรตามกฎหมาย ภาษี หรือ ค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อนภาษีบำรุงเทศบาลซึ่งเก็บจากบรรดาชาว ซึ่งต้องเสียอากร ขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามประมวลกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตซื้อขายสุรา ภาษีเครื่องคัมตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องคัม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตพิมพ์ ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์¹⁵

การคลังของเทศบาลนอกจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้แล้วเทศบาลยังต้องมีรายจ่ายตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้เทศบาลมีรายจ่ายจริง ๆ ดังนี้ คือ

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินตอบแทนต่าง ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดินสิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินต่าง ๆ
8. รายจ่ายอื่น ๆ ตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้

หรือตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดไว้¹⁶

¹⁵"พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2497

¹⁶"พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่

17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496

3.5 การควบคุมเทศบาล

เทศบาลเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากความต้องการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อการจัดการให้ตรงกับความต้องการของประชาชนและให้เกิดความเจริญอย่างทัดเทียมกัน ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมเทศบาลเพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลางเพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติการควบคุมเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติถึงวิธีการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการควบคุมเทศบาล ดังนี้

1. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล นอกจากนี้การบรรจุแต่งตั้งพนักงานจะต้องอยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล นับตั้งแต่การกำหนดหลักสูตร การสอบคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ตลอดจนการเลือกขึ้นโดยเฉพาะตำแหน่งปลัดเทศบาล และสมุหบัญชีเทศบาลถือว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญจะแต่งตั้งผู้ใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทศบาล¹⁷

2. การแนะนำตักเตือนและตรวจสอบกิจการ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาล ในจังหวัดนั้นและให้นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลที่อยู่ในเขตอำเภอโดยให้มีอำนาจที่จะแนะนำตักเตือนให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและเข้าตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานหรือเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจสอบเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

3. การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี นายอำเภอ ในกรณีแห่งเทศบาลตำบลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติกิจการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นควร

¹⁷"พระราชบัญญัติการควบคุมเทศบาล พ.ศ. 2496" รายงานการประชุมสภา ครั้งที่ 2/2496 สมัยวิสามัญ ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2496

4. การสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งในกรณี
ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าคณะเทศมนตรี หรือ เทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสงบเรียบร้อย
หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความ
ประพฤติกในทางจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการ
จังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐานและรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

5. การยุบสภาเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจ
ที่จะยุบสภาเทศบาล เพื่อให้ราษฎร เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่แต่คำสั่งยุบสภาเทศบาล
นั้นจะต้องกำหนดให้มีการ เลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ภายใน 90 วัน¹⁸

6. การให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดย
ตรงในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าจำเป็นที่จะให้เทศบาล อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวง
มหาดไทย โดยตรงก็กระทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นเกี่ยวกับเทศบาลเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
หรือผู้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

7. การควบคุมทางการเงิน ในการควบคุมทางการเงินนั้น รัฐบาล
กลางได้กำหนดมาตรการในการควบคุมอย่างรัดกุมและค่อนข้างจะซับซ้อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการ
การทุจริตหรือการใช้จ่ายเงินภาษีอากรราษฎรในทางที่ไม่เหมาะสม ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ กฎหมายบัญญัติไว้ว่าการทำ
งบประมาณต้องทำเป็นเทศบัญญัติและได้รับกรอนุมัติจากสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการกำหนดให้เทศบาล
ต้องทำงบประมาณด้วยความถูกต้อง ถ้ามีเงินนั้นแล้วจะไม่ได้รับกรอนุมัติจากสภาหรืออาจจะมีลักษณะ
ผิดกฎหมายได้

2. การควบคุมเกี่ยวกับการกู้เงิน กฎหมายได้กำหนดถึงแหล่ง
ที่จะกู้โครงการที่จะใช้จ่ายจากเงินกู้ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยและต้องให้กระทรวง
การคลังกำกับรัดกุมทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด ในการที่จะกู้เงินเพื่อนำมาใช้ภายในกิจการ
ของเทศบาล

¹⁸ วิชา นาสิทธิการกิจ , อ.ค., หน้า 179 - 180

ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

4.1 อุดมคติในการจัดการปกครอง

ตามหลักการการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่ยอมรับกันว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญยิ่ง เพราะการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเท่ากับเป็นการยอมรับว่าประชาชนมีความสามารถในการปกครองตนเอง อังนั้นในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น จึงมีอุดมคติที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจการทางการเมืองและการบริหารของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประการสำคัญ ประการต่อมาให้การประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ยังเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง โดยการแบ่งสรรหน้าที่บางประการที่มีความสำคัญน้อยกว่าไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเสียเอง เพื่อรัฐบาลกลางจะได้ดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ได้เต็มที่ ประการสุดท้ายการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นยังมีอุดมคติเพื่อเป็นบันไดขั้นแรกของการชักนำประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป และเป็นโรงเรียนสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นด้านประชาชนหรือรัฐบาล ยังมีทัศนคติที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นอยู่มาก กล่าวคือ

4.1.1 ทัศนคติของประชาชนต่อการปกครอง

การปกครองท้องถิ่นเป็นหลักการที่ประชาชนเข้ามามีสิทธิการปกครองท้องถิ่นเพื่อตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจะบรรลุเป้าหมายได้ ประชาชนจะต้องสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและต้องมีความกล้าพอที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นใด ๆ เพื่อดำรงรักษาการปกครองท้องถิ่นเอาไว้

ในเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นที่ประจักษ์ว่าประชาชนไทยขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างอิสระจริงจังเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้มีผู้ทำการวิจัยไว้พอสรุปได้ว่า การที่ประชาชนไม่สนใจเข้าร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนขาดความรู้และความเข้าใจในการปกครองตนเอง และมักจะพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่และถือประโยชน์ส่วนบุคคลสำคัญ

กว่าการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนคิดว่าเรื่องการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะเป็นผู้ดำเนินการ¹

การที่ประชาชนมีทัศนคติ ดังกล่าว น่าจะเป็นเพราะความเคยชินกับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นเวลานาน ซึ่งระบบนี้ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็น "สมมติเทพ" ราษฎรเชื่อว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่อยู่ในความยุติธรรมและเป็นผู้นำบำรุงราษฎรให้อยู่เย็นเป็นสุข ความรู้สึกที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือของรัฐบาลยังคงฝังแน่นอยู่กับทัศนคติของคนไทยการใดที่กระทบต่อการปกครองหรือผลประโยชน์ของราษฎรทั้งหลายจึงมีลักษณะ เป็นแบบเบื้องบนบันดาลหรือเป็นการยื่นให้จากรัฐบาลแก่ราษฎรฝ่ายเดียวที่ลักษณะนี้จะแตกต่างจากแนวคิดของประชาชนในสหรัฐอเมริกาหรือในอังกฤษที่พยายามค้นร้นต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเอง² ส่วนของประเทศไทยนั้นแม้แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลทวายใน ปี ร.ศ. 124 ที่กล่าวกันว่าเกิดจากความคิดริเริ่มของราษฎรในศาลาคำบาลทวายก็ไม่เป็นความจริงทั้งหมด แต่เกิดขึ้นจากผลที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินนโยบายแบบที่วัฏระบอบนคราจนทำให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการปกครองร้อนตัวเพราะบ้านเมืองสกปรก จึงพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมา การจัดตั้งเทศบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน คือเกิดจากคำริของรัฐบาลฝ่ายเดียว คือ รัฐบาลเป็นผู้หยิบยื่นให้ มิใช่เกิดจากเสียงเรียกร้องต้องการของประชาชน ประชาชนจึงมองการปกครองท้องถิ่นด้วยทัศนคติที่เป็น "ของขวัญ" จิตสำนึกที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นของคน ดำเนินงานโดยพวกตน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พวกตนจึงไม่เกิดขึ้น ซึ่งในเรื่องนี้ นายชโล วณูติ อธิบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวเปรียบเทียบไว้ในเรื่อง "โฉมหน้าเทศบาล" ตอนหนึ่งว่า "เทศบาลของเราเกิดขึ้นโดยราษฎรมิได้เรียกร้อง ราษฎรไม่รู้เรื่อง ถ้าจะเปรียบก็เหมือนการเกิดแบบผ่าซุบซัน คือ ต้นเข้าซันมาก็เห็นลูกมานอนอู่วายูข้างตัวแล้วการเกิดชนิดนี้ นับผลันกว่าการเกิดแบบผ่าตัดหรือเกิดชนิดไม่ครบถ้วนทศมาสเพราะยังมีการตั้งท้อง อมทอง แพทอง ปวดท้อง และในที่สุดก็ออกมาจากท้องจริง ๆ ยังมีความรักใคร่โยยดีกว่าลูกที่ผ่าซุบแล้วโยนมาให้เป็น

¹ ชูวงศ์ นายบุตร , การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พระนคร: โรงพิมพ์

สมาค

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2510, หน้า 44

² บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์

อันมากเพราะลูกเข็นนี้ภายหลังโตขึ้นแล้วชอบทรยศเสียบ่อย ๆ ในชั้นแรกราษฎรจึงตกใจมาก เมื่อเข้าวันที่หนึ่งยี่สิบ ๆ ขึ้นมาก็พบกุมารน้อยชื่อว่า เทศบาลนอนอยู่บนเตียง จะทิ้งเสียก็เวทนา จะเลี้ยงก็เลี้ยงไม่เป็น เพราะไม่รู้ตัวและไม่ใคร่เลี้ยงตัวมาเลี้ยงทารก จึงพะอืดพะอมเป็นที่สุดแล้ว เหมือนกินยาถ่ายแล้วไม่ได้ผล คาราคาซึ่งมาจนครบเท่าทุกวันนี้³ ดังนั้นจะเห็นโครงการควบคุมการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนจะไม่มี เพราะประชาชนไม่สนใจในการปกครองตนเอง* ซึ่งลักษณะนี้เป็นการเปิดโอกาสใหญ่เข้ามาบริหารท้องถิ่นฉวยโอกาสจากความเฉยเมยของประชาชนหาประโยชน์ใส่ตน

นอกจากทัศนคติเก่า ๆ ที่ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทยอันเป็นสาเหตุให้ราษฎรขาดความรู้และความเข้าใจในการปกครองตนเอง จนทำให้ราษฎรขาดการเข้ามามีส่วนรวมในการปกครองท้องถิ่นและคนไทยโดยทั่วไปยังมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองที่นำสิ่งเกะตืออีกประการหนึ่ง คือประชาชนมักเรียกร้องให้รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทำนั่นทำนี่ให้ หรือขอให้จัดทำบริการอย่างนั้นอย่างนี้ให้ คุยประหนึ่งว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทั้งหมดโดยไม่เฉลียวใจว่ายิ่งขอให้รัฐบาลจัดทำบริหารให้มากเท่าใด ก็จะมีกฎหมายและข้าราชการเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นเท่านั้น ผลที่ติดตามมาก็คือ ประชาชนเองจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย ความหวังที่จะเห็นการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบัน เพื่อการปกครองตนเองจึงเลือนลาง จากทัศนคติของคนไทย ดังกล่าวจำเป็นอุปสรรคต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลไม่น้อย

4.1.2 ทัศนคติและนโยบายของรัฐบาลกลางต่อการจัดการปกครอง

นโยบายของรัฐบาลกลางต่อการจัดการปกครอง นั้นปรากฏว่ารัฐบาลมีทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นไม่ชัดเจน แมว่ารัฐบาลคณะราษฎรซึ่งได้นำเอาการปกครองแบบเทศบาลมาใช้ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจะแถลงจุดมุ่งหมายในการนำระบบเทศบาลมาใช้เพื่อให้เทศบาลเป็นหน่วยจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นภายในขอบเขตอำนาจเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและเพื่อให้เทศบาลเป็นโรงเรียนสอนระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน อัน

³ชลด วณูติ "โฉมหน้าของเทศบาล" ท้องถิ่น ปีที่ 3. เล่มที่ 3 มีนาคม 2505, หน้า 2

* คูตารางมูมาไซดิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในคอนท้ายของบทนี้ประกอบ

อันเป็นความคิดริเริ่มที่ดี ซึ่งจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึงกันทั่วประเทศก็ตามแต่กฎหมายเทศบาลในสมัยนั้นและสมัยต่อมา ถ้าพิจารณาโดยผิวเผินอาจจะเห็นว่าเทศบาลของประเทศไทยให้สิทธิแก่ประชาชนในการปกครองตนเองตามอุดมคติของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้ามองอย่างลึกซึ้งจากกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ แล้วจะเห็นว่าเทศบาลได้กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคหนึ่งที่ประชาชนมิได้มีสิทธิเลือกตั้งผู้แทนราษฎร รัฐบาลหรือที่เรียกว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง"⁴ สิทธิในการปกครองตนเองหาได้มีขึ้นหรือเป็นไปตามหลักการหรืออุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยไม่ เพราะถูกส่วนกลางเพราะถูกส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ จนกลายเป็นหน่วยงานในสายบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยอย่างแน่นแฟ้นเช่นตามลำดับจนเกือบจะไม่มีความเป็นอิสระเหลืออยู่ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีนโยบายตั้งอำนาจรวมไว้ที่ศูนย์กลางมากกว่าการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพราะรัฐบาลยังตระหนักอยู่ว่าการปกครองท้องถิ่นมิได้เกิดจากการร้องขอของประชาชน แต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลหยิบยื่นให้ ซึ่งเรื่องนี้ผู้ประสพการณ์เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น⁵ ของไทยได้กล่าวว่า "เทศบาลทั้งหมดนี้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยหลวงตั้งขึ้น คือ หลวงพิชารณาว่ามีรัฐสภาแม้ว่าแล้วของรัฐสภาลุกควยไม่ยั้งนั้นแล้วจะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร ประชาธิปไตยจะมีอยู่คนเดียวที่พระที่นั่งอนันตสมาคมไม่ได้ ต้องเกิดขึ้นค้ำคั้นไปในที่หัวพระราชอาณาจักร ว่าแล้วพระอิศวรก็สั่งให้เทศบาลอนุมัติขึ้นมา 12 แห่ง"⁶ ดังนั้นรัฐบาลจึงไม่ไว้วางใจประชาชนจะสามารถปกครองตนเองได้ และรัฐบาลก็อยู่ในฐานะที่จะทำอะไรกับการปกครองท้องถิ่นก็ได้ตามที่เห็นเหมาะสม ซึ่งทัศนคติดังกล่าวรัฐบาลได้แสดงออกให้เห็น ดังนี้

1. การจำกัดขอบเขตวิธีการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น การกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาวัสดุและการจ้างเหมา เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนด

⁴ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, บทศรัทธาและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย 2509, หน้า 20

⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ.บ., หน้า 257

⁶ ชลอ วาญทิ, น.บ.

ดังกล่าวเท่ากับเป็นการยอมรับในองค์การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลอย่าง
สิ้นเชิง และเป็นการจำกัดความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ให้อยู่
แต่ภายในวงกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้เท่านั้นสิทธิในการปกครองตนเองของประชาชนจึงไม่มี

2. การแต่งตั้งข้าราชการของรัฐเข้าดำรงตำแหน่งในองค์การปกครอง
ท้องถิ่นก็เป็นพฤติกรรมอีกอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงทัศนคติของรัฐบาลกลางที่ต้องการรวมอำนาจไว้ที่ส่วน
กลางมากกว่าการกระจายอำนาจ เช่น เมื่อเทศบาลประสบความล้มเหลวในการบริหารแทนที่รัฐบาล
จะคิดแก้ปัญหาที่ตัวเทศบาลเองกลับสร้างรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ คือ สุขาภิบาล และ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองแบบกึ่งกลางระหว่างการให้ข้าราชการของรัฐดำเนินการ
การกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. กรณีที่รัฐบาลหรือบุคคลผู้มีอำนาจใช้การปฏิบัติหรือรัฐประหาร เพื่อ
แก้ไขความยุ่งยากทางการเมืองนั้น การปฏิวัติหรือรัฐประหารหลายหนไม่เพียงแต่จะยกเลิกหรือทำลาย
ระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น การปกครองท้องถิ่นก็มักได้รับความกระทบกระเทือนไปด้วยขออ้างที่ว่า
ประชาธิปไตยไม่เจริญก้าวหน้า เพราะการเมืองไม่มั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาอันเป็นข้ออ้าง
ที่เลื่อนลอย เพราะนั่นเป็นการเมืองระดับชาติจริงย่อมผลกระทบอาจทำให้ส่วนต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้อง
คลอนไปด้วยอย่างแน่นอน แต่ไม่น่าจะทำให้การเมืองส่วนท้องถิ่นต้องหันเหวิถีชีวิตของตนไปจากเป้าหมาย
ที่วางไว้ ซึ่งแทนที่จะกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารไปสู่ประชาชนจะดำเนินไปโดยกว้าง
ขวางยิ่งขึ้น กลับดึงอำนาจกลับคืนไปเพราะการปฏิวัติรัฐประหารนั้นก่อให้เกิดผลกระทบ คือ เมื่อเกิด
การปฏิวัติขึ้น คณะปฏิวัติมักจะตั้งยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้ชั่วขณะหนึ่งและต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพ
ทางการเมืองของประชาชนโดยการงดการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อจังหวะ
ของการปฏิวัติมีมากเพียงใดหรือช่วงเวลาของการยึดอำนาจ อำนาจขยายออกไปเป็นนานเพียงใด
สิทธิในการปกครองตนเองก็ถูกจำกัดไปเท่านั้น ลักษณะการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของข้าราชการ
การก็จะกลับแข็งขึ้น แต่ในขณะที่เกี่ยวกับการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของประชาชนก็จะห่างเหิน
ออกไป

กล่าวโดยสรุปทัศนคติของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังไม่มี ความแน่นอน
กล่าวคือ รัฐบาลเกิดความไม่แน่ใจในระหว่างหลักการกระจายอำนาจกับการรวมอำนาจแบบดั้งเดิม
ทั้งนี้เกิดจากความล้มเหลวของการจัดบริการต่าง ๆ เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นจึงได้มีการแก้ไขปัญหา

และขอบกพรองต่าง ๆ ควบคู่การปรับปรุงกฎหมายเทศบาลหลายครั้งแต่ก็ไม่สามารถที่จะทำการปกครองแบบเทศบาลเป็นไปตามอุดมคติการปกครองส่วนท้องถิ่นได้และกลับทำให้รัฐบาลเข้าควบคุมการจัดปกครองมากยิ่งขึ้น

4.2 ปัญหาทางการคลังของเทศบาล

ปัญหาเรื่องเงินและการคลังนี้นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด ที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลไทยไม่ประสบความสำเร็จ⁷ ทั้งนี้เพราะการเทศบาลไทยมีหน้าที่ต้องจัดทำมากมายหลายประการ เช่น ต้องจัดให้มีการบริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ไฟฟ้า น้ำประปา การศึกษา การรักษาความสะอาด การจัดให้มีและบำรุงทางสัญจรไปมาทั้งทางบกทางน้ำ เป็นต้น ซึ่งการจัดทำกิจกรรมดังกล่าวต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก แต่รายได้ของเทศบาลทุกแห่งมีจำนวนน้อยไม่พอกับรายจ่าย⁸ ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานของเทศบาลสืบเนื่องมาจาก สาเหตุที่ควรพิจารณา คือ

1. ที่มาแห่งรายได้ของเทศบาลมีน้อย กล่าวคือ เทศบาลมีรายได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด คือ

1.1 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนดให้จัดเก็บ
ในเขตอำนาจของเทศบาล

1.2 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

1.3 การดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้าของท้องถิ่น

1.4 จากทรัพย์สิน⁹

⁷ลิขิต ชีรเวทิน, การพัฒนาการเมืองไทย กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา 2519, หน้า 406

⁸ประหยัด หงษ์ทองคำ, ด.ค., หน้า 256

⁹บุรณงค์ นิลวงค์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์

แต่การจัดเก็บรายได้ตามข้อ 1 ซึ่งเป็นที่มาแห่งรายได้หลักของเทศบาลนั้น รัฐบาลกลางก็ด้กำหนดอัตราส่วนแบ่งที่ไม่เป็นธรรม คือ อำนาจในการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

2. ท้องถิ่นที่ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลส่วนใหญ่ ยังมีสภาพเศรษฐกิจไม่เจริญพอ ประชาชนส่วนใหญ่ยังยากจนทำให้รายได้ของท้องถิ่นมีน้อย ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่¹⁰

ปัญหาทางการคลังของเทศบาลเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ของไทยด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจฐานะทางการคลังของท้องถิ่นตามคำเชิญของรัฐบาลไทย ผลการสำรวจทางการคลังส่วนท้องถิ่นของไทยปรากฏในเอกสาร IBRD, A study of Rural Finance in Thailand Volume IV, Annex E-local Government Administration and Finance in Thailand 1974 คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้ตั้งข้อสังเกตไว้

โดยสรุปและเสนอแก่รัฐบาลเพื่อพิจารณา ดังนี้¹¹

1. รายได้ของท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองนั้น ไม่เพียงพอกับความจำเป็นด้านรายจ่ายตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และโดยที่ขอบเขตหน้าที่ของท้องถิ่นในทางปฏิบัติได้ขยายตัวออกไปตามความเจริญของท้องถิ่นและของบ้านเมืองโดยทั่วไป ดังนั้นท้องถิ่นจึงต้องหันเข้าพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมากยิ่งขึ้น ในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายให้ครบถ้วนได้จริงและสนองความต้องการของประชาชน

2. ระบบการจัดหารายได้ของท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่บนปัจจุบัน รวมทั้งชนิดของภาษีท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเองได้นั้นขาดความยืดหยุ่นที่จะอำนาจให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถดำเนินการควยวิธีการที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นนั้น ๆ ในการจัดทำรายได้เป็นที่พึ่งตนเองมากยิ่งขึ้น

¹⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ.ศ., หน้า 255

¹¹ สงคราม กระจ่างเนตร, เอกสารประกอบความรุกรการประชุใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 19 พ.ศ. 2521 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2521, หน้า 180 - 181

3. การจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่นอันเกิดจากภาษีเสริม เช่น ภาษีการค้า ภาษีที่ดิน หรือภาษีซึ่งท้องถิ่นมีสิทธิได้รับการแบ่งสรรเป็นส่วนจากรัฐบาลกลาง เช่น ภาษีรถจักรยานยนต์ ในขณะที่ยังขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมที่คำนึงถึงความจำเป็นด้านรายจ่ายของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น ไม่สามารถขจัดความคลาดเคลื่อนระหว่างขอบเขตอำนาจหน้าที่อันพึงปฏิบัติโดยท้องถิ่นโดยชอบกับรายได้ซึ่งเป็นปัจจัยให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ ได้

4. จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นในแต่ละปีไม่ว่าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือแก่องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดนั้นไม่พอ ควรให้วางหลักเกณฑ์เสียใหม่ อาทิ ร้อยละ 2 ของงบประมาณรายได้ของรัฐบาลกลางในแต่ละปีเป็นอัตราขั้นต่ำ เป็นต้น

ปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะจะทำให้ประชาชนมององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยภาพพจน์ที่ผิด คือ ประชาชนมองไม่เห็นประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาใด ๆ ได้ ประชาชนจะเกิดความเฉยเมยและไม่ให้ความร่วมมือกับองค์การปกครองท้องถิ่นยิ่งขึ้น

1. ตารางเปรียบเทียบจำนวนร้อยละของผู้นำใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

พ.ศ.	จำนวนเทศบาลที่เลือกตั้งทั่วประเทศ	จำนวนร้อยละของผู้นำใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด
2491	106	38.9
2496	110	37.8
2501	114	25.8
2510	118	49.8
2511	1. (เทศบาลนครกรุงเทพ)	21.1
	1. (เทศบาลนครนนทบุรี)	27.0

ที่มา : รายงานการวิจัยการเลือกตั้งสมาชิกสภา 118 แห่ง เมื่อ 23 พ.ค. 2510 ของ
คณะเจ้าหน้าที่วิจัยผลการเลือกตั้ง 9 พ.ค. 2510 กระทรวงมหาดไทย หน้า 10

: ประเมินผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครกรุงเทพและนนทบุรี วันที่ 1 กันยายน 2511
ของกรมอาสาสมัครนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

MISSING



2. ตารางแสดงการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2501

ชื่อเทศบาล	จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง	จำนวนร้อยละของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
เทศบาลตำบลท่าเรือ	2,279	72.59
เทศบาลเมืองคราด	2,654	71.49
เทศบาลเมืองพุมธานี	1,763	67.61
เทศบาลเมืองอุษยยา	15,920	34.78
เทศบาลเมืองอุครธานี	16,878	34.42
เทศบาลเมืองสงขลา	17,654	39.59
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	22,538	26.16
เทศบาลนครกรุงเทพฯ	-	18.49

ที่มา : รายงานการวิจัยเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 118 แห่ง เมื่อ 23 ธ.ค. 2510
 ของคณะเจ้าหน้าที่วิจัยผลการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล พ.ศ. 2510 กระทรวงมหาดไทย หน้า 10-12

บทที่ 5

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นมีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน แต่พอจะสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์การที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น นั้นเอง

จากความหมายนี้พอจะอธิบายได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะสำคัญ คือ

1. เป็นการปกครองชุมชน ชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีการกำหนด ขอบเขตและจำนวนประชากรที่แน่นอน
2. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy)
3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal right)
4. มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง¹

ความคิดในการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นของไทย ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การจัดการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้น มีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง เท่านั้นยังไม่มีจุดประสงค์ทางการเมืองแต่อย่างใด ความคิดในการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเริ่มเข้าหลักเกณฑ์ตามหลักสากลในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ดำริให้จัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองและเพื่อการวางรากฐานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชน ทั้งนี้

¹ประหยัค หงษ์ทองคำ , การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมัคม
สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2526, หน้า 16 - 18

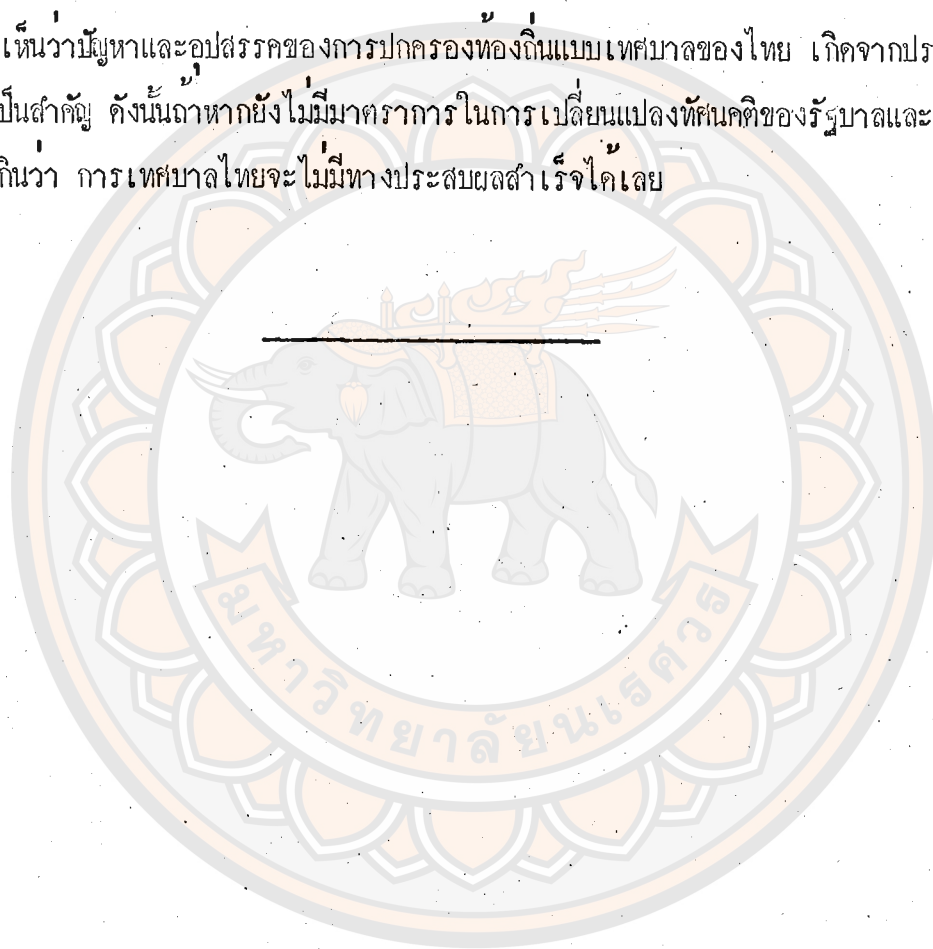
ทั้งนี้พระองค์ทรงมีความเชื่อมั่นว่าในอนาคตข้างหน้าประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นแบบประชาธิปไตยตามนานาอารยประเทศอย่างแน่นอน ดังนั้นการดำเนินการต่าง ๆ ของพระองค์ ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากเกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เสียก่อน

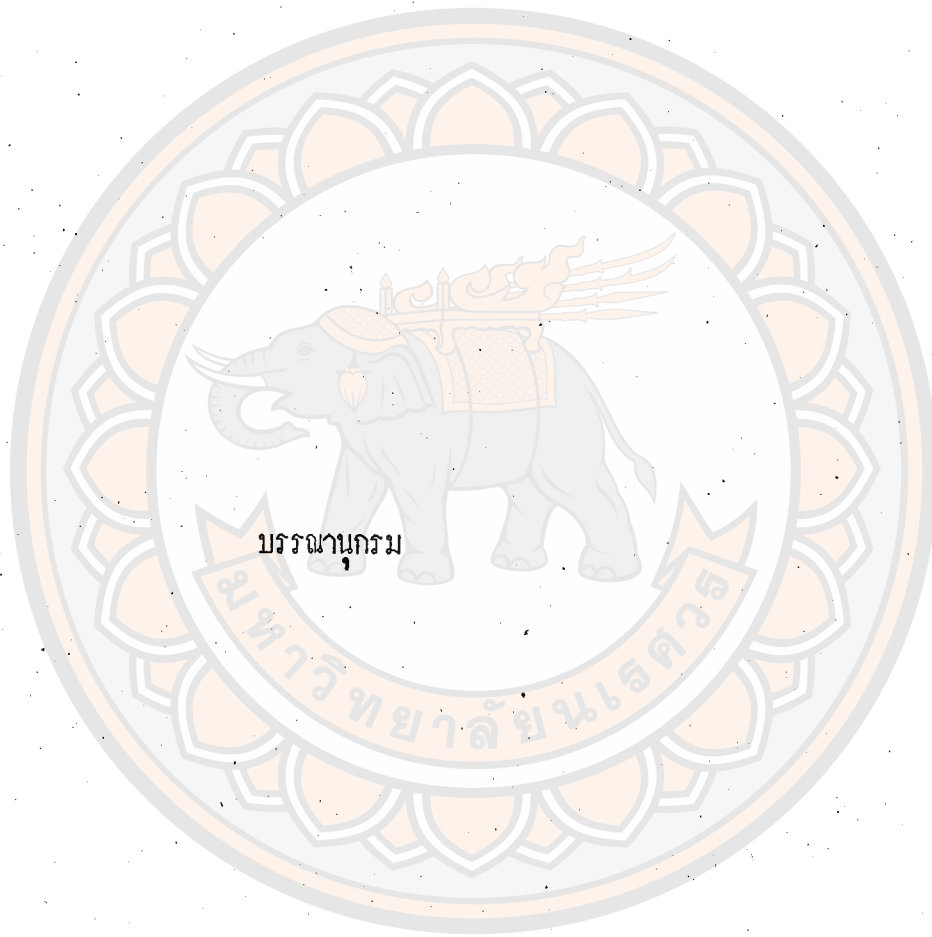
ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปฏิวัติ มีจุดมุ่งหมาย ที่จะนำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นจึงมีจุดประสงค์อัน แน่วแน่ที่จะจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อการวางรากฐานและให้ประชาชนฝึกหัดการปกครองตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะยกฐานะท้องที่ตำบลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาล เพราะฉะนั้นจึงได้มีการประกาศ พระราชบัญญัติการจัดระเบียบเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และเริ่มมีการยกฐานะท้องที่ขึ้นเป็น เทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 แต่การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลก็ประสบกับอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย จนรัฐบาลไม่สามารถจะยกฐานะทุกตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เพราะ สภาพของท้องที่แต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก และรัฐบาลในสมัยต่อ ๆ มาก็ไม่สามารถจัดตั้งได้ ดังนั้นตั้งแต่เริ่มแรกของการจัดตั้งเทศบาล ในปี พ.ศ. 2478 จนถึงปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลจัดตั้ง เทศบาลได้เพียง 119 แห่ง แต่กระนั้นก็ตามเทศบาลทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นก็ไม่มีความเจริญก้าวหน้า เท่าที่ควรและก็ไม่สามารถดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามอุดมคติของการกระจายอำนาจการปกครอง ได้ ทั้งนี้ เพราะ

1. ประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในวิธีการเทศบาล เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประชาชน ไม่เคยมีความคิดที่ปกครองตนเองเลย รัฐเป็นผู้ที่ยืนยันให้ประชาชนไม่รู้ว่าจะอะไรคือ ประชาธิปไตย อะไรคือเทศบาล เทศบาลแตกต่างจากราชการส่วนภูมิภาคอย่างไร และทำไมหน้าที่อย่างไรต่อการปกครอง ทำให้ประชาชนขาดความสนใจในการปกครองตนเองอันเป็นเหตุให้การจัดการปกครอง แบบเทศบาลล้มเหลวและเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดความไว้วางใจประชาชนว่าจะสามารถควบคุมการปกครองได้ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมแทน ซึ่งจะทำให้เทศบาลเป็นราชการส่วนภูมิภาครูปแบบหนึ่งไป บัญญัตินี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการของเทศบาลเพราะการเข้าควบคุมของรัฐบาลเป็นการจำกัดบทบาทของประชาชน ยิ่งรัฐบาลเข้าควบคุมมากและนานเท่าไร ประชาชนก็ยิ่งห่างเหินจากการปกครองตนเองมากขึ้นเท่านั้น

2. ความล่าช้าทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นต่าง ๆ และกฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจในการจัดหารายได้ของเทศบาลกำหนดให้เทศบาลมีรายได้น้อยมาก ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้ ได้เพียงพอกับรายจ่ายทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดทำบริหารแก่ประชาชนได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอได้ จึงเป็นการตอกย้ำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและไม่เห็นความสำคัญสำคัญของเทศบาลมากยิ่งขึ้น

จะเห็นว่าปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลของไทย เกิดจากประชาชนและรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้นถ้าหากยังไม่มีมาตรการในการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของรัฐบาลและประชาชนก็เชื่อเหลือเกินว่า การเทศบาลไทยจะไม่มีทางประสบผลสำเร็จได้เลย





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยชนบท

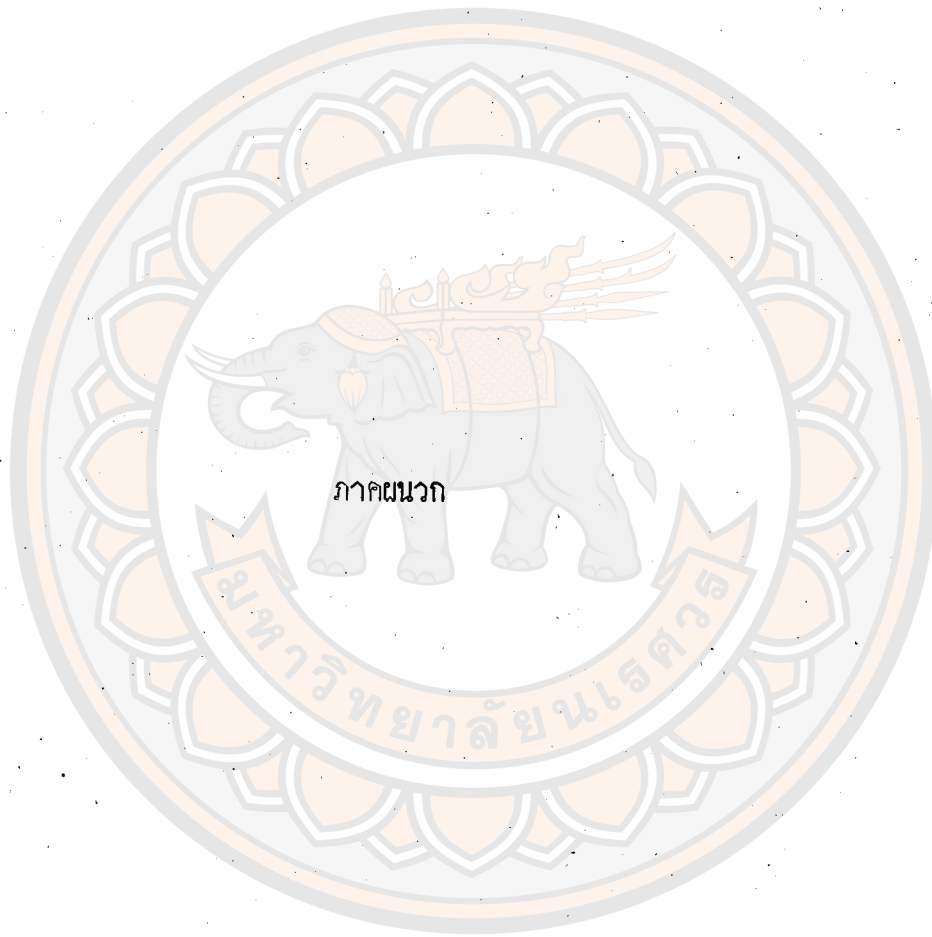
บรรณานุกรม

1. จักรกฤษณ์ นรนิติคฺงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
2. ชลอ วณฺญติ "โฉมหน้าของเทศบาล" วารสารองดิน ปีที่ 3 มีนาคม 2505, หน้า 1-24
3. ชุป กาญจนประการ, บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509
4. ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510
5. ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522
6. ชูศักดิ์ เทียงตรง, เทศบาลกับการพัฒนา พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517
7. ชำนาญ ยุบุญ, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย พระนคร:โรงพิมพ์วิบูลกิจ, 2497
8. ณรงค์ พวงพิศ, ประวัติศาสตร์ไทย1 กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์ท้องถิ่น, 2514
9. ถนอม อานามวัฒน์และคนอื่น ๆ, ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่แรกจนถึงสิ้นอยุธยา ม.ป.ท., 2518
10. นรกีจ บริหาร, หลวง, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2517
11. บัญชา แก้วเกตุทอง, การปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2522
12. บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ:เจริญวิทยการพิมพ์, 2522
13. ประทอม โชประการและคนอื่น ๆ, ปฏิวัติสามสมัย กรุงเทพฯ:รวมการพิมพ์, 2521
14. ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2526
15. พรชัย เพพปัญญา, "อุปสรรคการบริหารงานของเทศบาลไทยกับระบบผู้จัดการ" วารสารราคำแห่ง ปีที่ 4, มกราคม 2521, หน้า 66-82
16. "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76, ตอนที่ 14 วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2505

วิทยานิพนธ์

1. ประยูทธ ปรีชาภรณ์, "การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง 2475 - 2500"
"วิทยานิพนธ์ปริญาโท มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ลำดับกษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงที่ปกครองสุโขทัย

1. พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ (พ.ศ. 1762 - 1781)
2. พ่อขุนบานเมือง
3. พ่อขุนรามคำแหง (พ.ศ. 1822 - 1842)
4. พระยาเลอไทย
5. พระยาร่วงนำถม
6. พระมหาธรรมราชาที่ 1 ลีไท
7. พระมหาธรรมราชาที่ 2
8. พระมหาธรรมราชาที่ 3
9. พระมหาธรรมราชาที่ 4

ปีขึ้นครองราชย์และปีสวรรคตของแต่ละรัชสมัยนั้นยังกำหนดแน่นอนในปัจจุบันไม่ได้¹

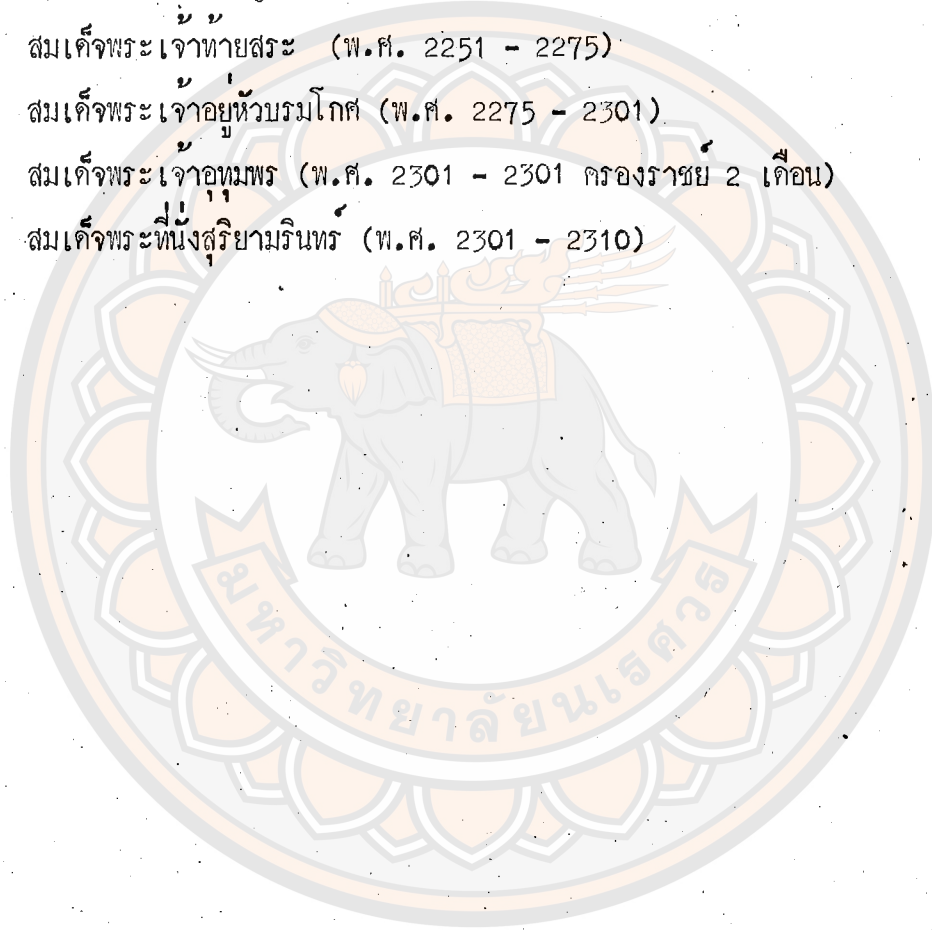
¹ ถนอม อานามวัฒน์, ประวัติศาสตร์ไทยตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงอยุธยา ม.ป.ท., 2518, หน้า 71

ภาคผนวก ข.

ลำดับกษัตริย์ราชวงศ์ต่าง ๆ ที่ประกอบกรุงศรีอยุธยา

1. สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) (พ.ศ. 1893 - 1912)
2. สมเด็จพระรามเมศวร (ครั้งที่ 1 พ.ศ. 1912 - 1913) (ครั้งที่ 2 พ.ศ. 1931-1938)
3. สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 1 (พะงั่ว) (พ.ศ. 1913 - 1931)
4. สมเด็จพระเจ้าทองพันชั่ง
5. สมเด็จพระราราชธิราช (พ.ศ. 1938 - 1952)
6. สมเด็จพระนครินทราธิราช (พ.ศ. 1952 - 1967)
7. สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) (พ.ศ. 1967 - 1991)
8. สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ (พ.ศ. 1991 - 2031)
9. สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3 (พ.ศ. 2031 - 2034)
10. สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 (พ.ศ. 2034 - 2072)
11. สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 4 (หน่อพุทธางกูร) (พ.ศ. 2072 - 2076)
12. พระรัษฎาธิราช (พ.ศ. 2076 - 2077)
13. สมเด็จพระไชยราชาธิราช (พ.ศ. 2077 - 2089)
14. พระยอดฟ้า (พ.ศ. 2089 - 2091)
15. สมเด็จพระมหาจักรพรรดิ (พ.ศ. 2091 - 2111)
16. สมเด็จพระมหินทราธิราช (พ.ศ. 2111 - 2112)
17. สมเด็จพระมหาธรรมราชาธิราช (พ.ศ. 2112 - 2133)
18. สมเด็จพระนเรศวร (พ.ศ. 2133 - 2148)
19. สมเด็จพระเอกาทศรถ (พ.ศ. 2148 - 2153)
20. พระศรีเสาวภาคย์ (พ.ศ. 2153 - 2153 ครองราชย์ 1 ปี 2 เดือน)
21. สมเด็จพระเจ้าทรงธรรม (พ.ศ. 2153 - 2171)
22. สมเด็จพระเชษฐาธิราช (พ.ศ. 2171 - 2172 ครองราชย์ 8 เดือน)
23. พระยาทิพย์วงศ์ (พ.ศ. 2172 - 2172 ครองราชย์ 28 วัน)
24. สมเด็จพระเจ้าปราสาททอง (พ.ศ. 2172 - 2199)

25. สมเด็จพระเจ้าฟ้าไชย (พ.ศ. 2199 - 2199 ครองราชย์ 3 - 4 วัน)
26. สมเด็จพระศรีสุธรรมราชา (พ.ศ. 2199 - 2199 ครองราชย์ 2 เดือน)
27. สมเด็จพระนารายณ์ (พ.ศ. 2199 - 2231)
28. สมเด็จพระเพทราชา (พ.ศ. 2231 - 2246)
29. สมเด็จพระสรรเพชญ์ที่ 8 (พระเจ้าเสือ)
30. สมเด็จพระเจ้าท้ายสระ (พ.ศ. 2251 - 2275)
31. สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ (พ.ศ. 2275 - 2301)
32. สมเด็จพระเจ้าอภัยมหาราช (พ.ศ. 2301 - 2301 ครองราชย์ 2 เดือน)
33. สมเด็จพระที่นั่งสุริยามรินทร์ (พ.ศ. 2301 - 2310)



ภาคผนวก ง.

พระราชบัญญัติ

เทศบาล

พ.ศ. 2496

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2496

เป็นปีที่ 8 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกาเทศบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 และบรรดากฎหมาย กฎข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

มาตรา 5 ให้เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ คงมีฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามที่เป็นอยู่ แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่และอยู่ในบังคับแห่งพระราช บัญญัตินี้

มาตรา 6 บรรดาเทศบาล ที่ได้ยกเลิกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช

พุทฺธศักราช 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พุทฺธศักราช 2481 และพระราชบัญญัติเทศบาล พุทฺธศักราช 2486 หรือโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น ให้คงใช้บังคับได้ในกรณีที่ยุ่กระทำผิดเทศบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

ส่วนที่ 1

การจัดตั้งเทศบาล

มาตรา 7 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการ เมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 8 การจัดตั้งเทศบาลภายหลังวันที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิญญูฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้เป็นสมาชิกแห่งสภาเทศบาลนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาใช้บังคับโดยอนุโลมเมื่อครบกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีการประชุมกันครั้งแรก ให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามมาตรา 15

ท้องถิ่นใดที่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลอยู่แล้ว หากต่อมาได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 15 โดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งสมาชิกเป็นผู้เริ่มการตามวรรคแรก"

(พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 3)

มาตรา 9 เทศบาลตำบลใดแกท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 10 เทศบาลเมืองใดแกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระรากฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 11 เทศบาลนครใดแกท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระรากฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 12 ภายใต้บังคับมาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาล หรือการ

พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

มาตรา 12 ภายใต้มงคัมมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อน หมคอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป"

(พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 มาตรา 4)

มาตรา 13 ภายใต้มงคัมมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะ หรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ส่วนที่ 2

องค์การเทศบาล

มาตรา 14 องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

บทที่ 1

สภาเทศบาล

มาตรา 15 สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทหนึ่ง ได้แกกรรมกรเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ประเภทที่สอง ได้แกกรรมกรที่รฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจากบุคคลสมบัติของผู้มีสิทธิรับสมัครรับเลือกตั้ง และไม่เป็นผู้ตองห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

มาตรา 16 สมาชิกสภาเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งหรือ แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทน แล้วแต่กรณี ให้เติมตำแหน่งที่ว่างภายในกำหนดเก้าสิบวัน แต่สมาชิกสภาเทศบาลที่เข้ามาแทนนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งคนแทน

ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อน ถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

มาตรา 17 ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาเทศบาลต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเทศบาล

ว่า จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งจะซื่อสัตย์สุจริตและปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น

มาตรา 18 สมาชิกสภาเทศบาลย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตเทศบาลนั้นและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกพันแห่งอำนาจใดมอบหมายใด ๆ

มาตรา 19 สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

- (1) ถึงคราวออกตามวาระ หรือยุบสภาเทศบาล
- (2) ตาย
- (3) ลาออก ทั้งนี้ ให้ถือว่า การลาออกจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบรับใบลาออกมีผลสมบูรณ์เป็นหลักฐาน หากไม่ตอบรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับใบลาออกก็ให้ถือว่า การลาออกมีผลสมบูรณ์นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวัน
- (4) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ออกโดยเห็นว่า เป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- (5) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้ว สั่งให้ออกโดยเห็นว่า ไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น
- (6) สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่า มีความประพฤตินทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลได้ลงมติ
- (7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก โดยเห็นว่า เป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

มาตรา 21 ประชาชนสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

รองประธานสภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินการกิจการของสภาเทศบาล ในเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

มาตรา 22 ในเมื่อประธานและรองประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานเฉพาะในคราวประชุมนั้น

มาตรา 23 ให้กระทรวงมหาดไทย วางระเบียบ ข้อมบังคับ การประชุมสภาเทศบาลไว้

มาตรา 24 ในที่หนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัยหรือหลายสมัย แล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด

การประชุม สภาเทศบาลครั้งแรก ต้องกำหนดให้สมาชิกได้มีประชุมภายในเก้าสิบวัน นับแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จแล้ว

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 25 โดยปกติให้ประธานสภาเทศบาล เป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและ เป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

มาตรา 26 นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งเทศบาล ประธานสภาเทศบาล กิติ หรือนายกเทศมนตรี กิติ หรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง กิติ อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควร กิติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 27 การประชุมสภาเทศบาลทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา 28 การลงมติวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นการชี้ขาด

มาตรา 29 ห้ามมิให้สภาเทศบาลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือ

หรือเรื่องฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเรื่องการเมืองแห่งรัฐ

มาตรา 30 การประชุมของสภาเทศบาลย่อมเป็นการ เปิดเผยตามหลักลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล

เมื่อคณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล รวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ร้องขอให้ทำการประชุมลับ ก็ให้ประธานสภาเทศบาลดำเนินการประชุมลับได้ โดยให้ต้องขอมติที่ประชุม

มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับกรงานในหน้าที่ได้ แต่คณะเทศมนตรี ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยัง ไม่ควร เปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

มาตรา 32 สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิก ก็ตาม เป็นคณะกรรมการพิเศษเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล คณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

มาตรา 33 การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา 32 ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ระเบียบการประชุมของคณะกรรมการให้ใช้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลโดยอนุโลม

มาตรา 34 สมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งมีสิทธิที่จะร่วมกันทำคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด และคณะกรรมการ ได้รับคำร้องนั้น ให้พิจารณาวาสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ ถ้าเป็นการสมควรก็ให้เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ เมื่อที่ประชุมมีมติอย่างใด

ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติไปตามมตินั้น

การประชุมตามความในวรรคก่อนให้เป็นการประชุมลับ โดยให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นประธาน การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาในการประชุมนี้ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

ระเบียบการประชุมนั้น ให้ใช้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลโดยอนุโลม แต่ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา 35 เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับคำร้องตามความในมาตราก่อนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องนั้นเสียหรือสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะ หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ เพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้มีการสอบสวนก่อนก็ได้

บทที่ 2

เทศมนตรี

มาตรา 36 ให้เทศมนตรีชั้นคณะหนึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรีคนหนึ่งและเทศมนตรีอื่นมีจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ

มาตรา 37 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล

มาตรา 38 เมื่อประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งประธานหรือรองประธานสภาเทศบาลนั้น

มาตรา 39 ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบในกรบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีทั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทนการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีบัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลทำแทนคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีได้ และในกรณีได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่

ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไปทำการแทนก็ได้"

มาตรา 40 ถ้าในเขตเทศบาลใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควร ให้นำนายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศมนตรี รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าแขวง ในเขตเทศบาลนั้น มีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการ เปรียบเทียบคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำเทศบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อได้เปรียบเทียบคดีใดแล้ว ให้รับส่งบันทึกการ เปรียบเทียบพร้อมด้วยสำนวนไปยังพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแห่งเขตท้องที่ซึ่งเทศบาลนั้นตั้งอยู่ เพื่อดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยมิชักช้า"

มาตรา 41 เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แล้ว ให้นำนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านบรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่น เท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดขึ้นไว้โดยกระทรวง

มาตรา 42 ให้เทศบาลมีพนักงานเทศบาลและจัดแบ่งการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล

มาตรา 43 ระเบียบพนักงานเทศบาลให้ตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 44 ในกรปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่า นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา

มาตรา 45 เทศมนตรีทั้งคณะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) สภาเทศบาลซึ่งคณะ เทศมนตรี เข้ารับหน้าที่สืบสกุลลง ทั้งนี้ให้คณะ เทศมนตรีที่ออกนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการในหน้าที่ของคณะ เทศมนตรีต่อไปจนกว่าคณะ เทศมนตรีที่แต่งตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

(2) สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

(3) ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสืบสกุลลง

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้เทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

ในกรณีตามมาตรา (2) (3) และ (4) นี้ ให้ผู้ว่าราชการแห่งที่ตั้งผู้เห็นสมควรเท่าจำนวนของคณะเทศมนตรีที่ต่องอกให้เป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราว เพื่อกำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ จะต้องดำเนินการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะเทศมนตรี ออกจากตำแหน่ง

มาตรา 46 นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

- (1) สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลงตามมาตรา 19
- (2) ลาออก ทั้งนี้ ให้ถือว่า การลาออกจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบรับโหวตเป็นหลักฐาน หากไม่ตอบรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับโหวต ก็ให้ถือว่า การลาออกมีผลสมบูรณ์นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามสิบวัน
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียอันเป็นประโยชน์ โดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของเทศบาลนั้น
- (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้ออกตามความในมาตรา 35

หรือมาตรา 73

มาตรา 47 คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งมีให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 35 หรือมาตรา 73 ไม่มีสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ตลอดวาระของเทศบาลนั้น

มาตรา 48 เมื่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนเห็นแล้วว่าจะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จะสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีไม่ได้ไม่เกินสามสิบวัน แล้วให้รับรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันสั่งพัก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนเสร็จแล้ว ให้รับรายงานผลแห่งการสอบสวนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ถ้าหากการสอบสวนไม่เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาตามความในวรรคก่อน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ขออนุมัติ ขยายกำหนดเวลาดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งยืดเวลาออกไปอีกไม่เกินหกสิบวันเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้สั่งการอย่างใด ก็ให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกสั่งพักกลับ เข้าปฏิบัติหน้าที่ตามเดิม

คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพักจากตำแหน่งคำสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ โดยยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์นั้น

ในกรณีสั่งพักคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้เห็นสมควร มีจำนวนเท่าที่ถูกสั่งพัก ให้เป็นนายกรัฐมนตรีหรือเทศมนตรี เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราวไปก่อน

ส่วนที่ 3

หน้าที่ของเทศบาล

บทที่ 1

เทศบาลตำบล

มาตรา 49 ให้สภาเทศบาลตำบลมีสมาชิกสิบสองคน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีอีกสองคน

มาตรา 50 ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้น้ำและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัด

มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

- (5) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (6) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 . ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
สุสานและฌาปนสถาน
- (2) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (3) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (4) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (5) เทศพาณิชย์

บทที่ 2

เทศบาลเมือง

มาตรา 52 ให้สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสืบแปดคน และให้คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน

มาตรา . ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเมือง ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- (2) ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (4) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (5) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (6) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง
- (7) ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการจัดตั้ง

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน
- (2) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (3) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (4) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (5) ให้มีการสาธารณสุข
- (6) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (7) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (8) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะหรือสวนสัตว์
- (10) เทศพาณิชย์

บทที่ 3

เทศบาลนคร

มาตรา 55 ให้สภาเทศบาลนครมีสมาชิกยี่สิบสี่คน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีกับเทศมนตรีอื่นอีกสี่คน

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

บทที่ 4

สหการ

มาตรา 58 ถ้ามีกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่สองแห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันทำเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ มีสภาพเป็น ท้องการเมือง และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

การจัดตั้งสหการ จะทำได้ก็แต่โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะได้อำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้

การยุบเลิกสหการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวิธีการจัดทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา 59 สหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และอาจกู้เงินได้ภายใต้บังคับ
มาตรา 66 (5) หรือ (6)

ส่วนที่ 4

เทศบัญญัติ

"มาตรา 60 เทศบาลมีอำนาจตามเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณี
ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตามเทศบัญญัติ หรือให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติ

ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกิน กว่า
หนึ่งพันบาท

มาตรา 61 เทศพาณิชย์ของเทศบาลจะทำให้เกิดโดยตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ

มาตรา 62 ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลใดร่างเทศบัญญัติขึ้นเสร็จแล้ว
ในกรณีแห่งเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการ
จังหวัด ในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการ
จังหวัด

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าเห็นชอบด้วยก็ให้ลงชื่ออนุมัติภายในกำหนด
เวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล

ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวในวรรคก่อน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาใหม่

ถ้าสภาเทศบาลยื่นคัดค้านเรื่องเดิม ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อส่งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับจากประธานสภาเทศบาล ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยร่างเทศบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันระงับไป

มาตรา 63 นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เทศบัญญัติให้ใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีความระบุมไว้ในเทศบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับทันที ก็ให้ใช้บังคับในวันที่ได้ประกาศนั้น

มาตรา 64 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทางที่มีได้คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้อนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อประกาศไว้แล้วโดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาล ก็ให้ใช้บังคับได้

ภาคผนวก จ.

พระราชบัญญัติ
เทศบาล (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2498

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2498

เป็นปีที่ 10 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภามุขมนตรีแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498"

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรธรรมเนียมตามกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าบริการ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและสหกรณ์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อนุญาตให้

(9) รายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล
และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว"

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 67 รายจ่ายของเทศบาลแบ่งออกเป็น 7 ประเภท

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าใช้สอย
- (3) การจร
- (4) รายจ่ายในการลงทุน
- (5) การชำระหนี้เงินกู้
- (6) การจ่ายตามข้อผูกพัน
- (7) รายจ่ายในกิจการอื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การชำระหนี้เงินกู้ตาม (5) ถ้าเงินกู้เป็นเงินกู้ซึ่งกระทรวงการคลังค้ำประกันแล้ว
เทศบาลต้องชำระหนี้เงินกู้จากทรัพย์สินของเทศบาลเมื่อถึงกำหนดชำระ ไม่ว่าเทศบาลนั้นจะได้
ตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติเทศบาล
พ.ศ. 2496 ซึ่งได้บังคับอยู่ในเวลานี้บางมาตรายังไม่เหมาะสม เช่น ให้เทศบาลกู้เงินได้เฉพาะจาก
จากกระทรวงมหาดไทยหรือองค์การต่าง ๆ เท่านั้น แลบางกรณีก็ได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันการ
ชำระเงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้ให้แน่นอน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมและรัด
รั้งยิ่งขึ้น

ภาคผนวก ฉ.
พระราชบัญญัติ
เทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2523

ภูมิพลอดุลยเดช ปร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2523
เป็นปีที่ 35 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยเทศบาล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

- มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2523)"
มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เป็นอันไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 52 ให้สภาเทศบาลเมืองมีสมาชิกสิบแปดคน และให้คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี กับเทศมนตรีอื่นอีกสองคน ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ยี่สิบล้านบาทขึ้นไป ก็ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

การแต่งตั้งเทศมนตรีเพิ่มขึ้นให้ครบจำนวนตามวรรคหนึ่ง ให้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ"

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอกเปรม ติณสูลานนท์
นายกรัฐมนตรี

บทคัดย่อ

ภาคินพนธน์ฉบับนี้ ได้ศึกษา การพัฒนาการปกครองเทศบาลระหว่างปี พ.ศ. 2495 - 2500 กล่าวถึงหน้าที่และบทบาทของแต่ละหน่วยงานของเทศบาล ว่า แต่ละหน่วยงานมีบทบาท มีหน้าที่อย่างไร โดยเริ่มศึกษาสถานการณ์และแรงผลักดันที่จะจัดตั้งเทศบาล จนถึงการประชุมสภาพระราชบัญญัติของเทศบาล เมื่อปี พ.ศ. 2496 และได้ศึกษาถึงอุปสรรคของเทศบาล ซึ่งได้ใช้เอกสารประกอบการศึกษาค้นคว้า พระราชกิจจานุเบกษา จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบถึงเรื่องข้อเท็จจริงถึงความต้องการของประชาชนต่อการปกครองเทศบาลไทย เพราะประชาชนไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบของเทศบาล ทำให้การพัฒนาของเทศบาลไทยเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งเป็นจุดหนึ่งที่ต้องแก้ไข เพื่อให้การปกครองเทศบาลไทยได้พัฒนาอย่างเต็มที่

