b9984

สุขาภิบาล
การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง

วิทยานิพนธ์

เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เพื่อเป็นส่วนประกอบของการศึกษา

สำหรับปริญญา

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

โดย

ร.ต.ชงชัย ทรงประศาสน์ ร.บ. (เกียรตินิยม)

พระนคร

ตุลาคม 2510

สุชาภิบาล

การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง

อนุมัติ :

.....ประธานกรรมการ

.....กรรมการ

.....

คำนำ

ในขณะที่ประเทศชาติกำลังอยู่ในช่วงระยะเวลาแห่งการเร่งรัดพัฒนา ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกิจการด้านต่าง ๆ เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศให้มากที่สุด ทั้งนี้ รวมตลอดถึงการปรับปรุงระบบการปกครองและการบริหารราชการในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น สำหรับประเทศที่มุ่งหวังและยึดมั่นอยู่ในการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะต้องปรับปรุงระบบการปกครองเพื่อให้การปฏิบัติราชการดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพแล้วยังจะต้องคำนึงถึงพัฒนาการทางด้านการเมือง ซึ่งจะต้องให้ก้าวหน้าไปสู่การมีรัฐบาล "ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน" อีกด้วย การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะเจริญก้าวหน้าไปได้เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรากฐานอันได้แก่การปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมหรือได้ดำเนินการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

ในฐานะที่ผู้เขียนเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รู้สึกเป็นหนี้บุญคุณหน่วยราชการต้นสังกัด ที่ได้ให้โอกาสลามาศึกษาต่อในชั้นปริญญาโท เมื่อผู้เขียนจะต้องทำการศึกษาค้นคว้าเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ขึ้นตามหลักสูตรการศึกษาชั้นปริญญาโทของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จึงมีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะอุทิศเวลาในการทำงานชิ้นนี้ ให้บังเกิดประโยชน์แก่หน่วยราชการต้นสังกัดด้วย และโดยที่งานสำคัญอย่างหนึ่งของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ผู้เขียนจึงได้เลือกทำการศึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการด้านนี้

วิทยานิพนธ์เรื่อง "สุขาภิบาล : การศึกษาถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเอง" นี้ เป็นการศึกษาถึงเรื่องของสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกำเนิดขึ้นมาด้วยวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง ในอันที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ฝึกการปกครองตนเอง ว่าเท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้วนั้น ได้ผลสมความมุ่งหมายเพียงใดหรือไม่ มีอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไร และสมควรจะปรับปรุงแก้ไขต่อไปประการใด ถ้าหากผลงานชิ้นนี้จะมีประโยชน์ต่อราชการ ต่อประเทศชาติ และประชาชนโดยส่วนรวมบ้างแม้แต่เพียงเล็กน้อย ผู้เขียนก็จะมีความ

ยินดีเป็นอย่างยิ่ง

การจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่งจาก อาจารย์ ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งเป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำนับตั้งแต่แรกเริ่มวางโครงการ และได้เอาใจใส่ให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษ แม้ท่านจะมีภาระหน้าที่ประจำวันล้นมืออยู่แล้วก็ตาม ความกรุณาของท่านครั้งนี้จะเป็นบุญคุณที่จารึกอยู่ในความทรงจำของผู้เขียนตลอดไปไม่รู้ลืม

อนึ่ง ผู้เขียนจะละเว้นเสียมิได้ที่จะกล่าวไว้ในที่นี้ว่า ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ บังเกิดขึ้นมาได้ก็ด้วยความช่วยเหลือเอื้ออารีของมิตรสหายและเพื่อนร่วมงานหลายท่าน ผู้เขียนขอขอบคุณเป็นอย่างสูงต่อ คุณสมจิตต์ ห้องสำเริง ที่ได้ช่วยให้คำแนะนำบางประการและช่วยตรวจทานแก้ไขถ้อยคำสำนวนภาษาอังกฤษในสารวิทยานิพนธ์ คุณปราณี คงศรี ที่ได้รับอาสาพิมพ์ดีดให้ด้วยความเต็มใจ ตลอดจนผู้ที่มิได้ออกนามไว้ ณ ที่นี้ ที่ได้กรุณาให้ความร่วมมือช่วยเหลือจนกระทั่งผลงานชิ้นนี้สำเร็จลุล่วงมาได้ด้วยดี.

ขอขอบคุณอย่างจริงใจ

(ชงชัย ทรงประศาสน์)

๓๑ ตุลาคม ๒๕๑๐

สารวิทยานิพนธ์

ABSTRACT

SUKHAPHIBAN : A STUDY OF POPULAR SELF - DETERMINATION IN LOCAL GOVERNMENT

Sukhaphiban is the first form of local government established in Thailand. Sukhaphiban board has both executive and legislative powers and composed of five ex-officio members, all headmen of the villages (Kamnan) and of the hamlets (Phuyaiban) within the Sukhaphiban jurisdiction, and four members elected by the people for a five-year term. The local district officer (Nai Amphur) serves as the ex-officio chairman of the board and also as the chief executive of Sukhaphiban. The Sukhaphiban routine work is carried out by a deputy district officer acting as the chief clerk, the Amphur treasurer as the Sukhaphiban treasurer, the Amphur health officer as the Sukhaphiban health officer, and some other employees.

By the law, Sukhaphiban has to submit its plans of operation including Sukhaphiban bye - laws and annual budgets to the provincial governor for approval. And in national level, the Ministry of Interior is assigned to issue various rules and regulations for Sukhaphiban all over the Country. Practically, Sukhaphibans are controled strongly by the central government as if they are its own field units.

Before 1932, Thailand was highly centralized by absolute monarchy government and administration for hundred years.

Throughout of Thailand's history, there has been a feeling of submissiveness on the part of the people to the aristocratic ruling class. The concept of democratic government is new to the people especially in rural areas where Sukhaphibans are established.

Sukhaphiban is an incorporated entity of government designed to permit some aspects of self-government in rural or semi-urban area. At first stage, Sukhaphiban was designed to be training school for democracy, but so far this aim appears in a limited degree. Instead of popular self-determination in Sukhaphiban affairs, the bureaucrats have played a dominant role in almost all local matters.

The author points out some problems which affect the failure of Sukhaphiban as an institution of self-government. The main problems are the attitude of the local people, the traditional administrative behavior of government officials, the environment of rural communities, and some defects within Sukhaphiban organization, Proposals are given in this thesis. A measure should be planned to change the attitude among officials and the people toward, democratic idea. Economic and social development plans should be strengthened to give the utmost outgrowth of education and standard of living of the people. The structure of Sukhaphiban must be re-organized in order to encourage the people to participate in local politics and self - determination.

b9984

สารบาญ

บทที่		หน้า
	คำนำ	III
	สารบาญตาราง	XI
	สารบาญแผนภูมิ	XII
๑	อารัมภบท	๑
	ความสำคัญของเรื่อง	๒
	ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา	๔
	วิธีการศึกษา	๕
	การเสนอเรื่อง	๖
	ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	๗
	วิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาล	๙
	สุขาภิบาลกรุงเทพ	๑๐
	สุขาภิบาลท่าฉลอม	๑๒
	สุขาภิบาลตามหัวเมือง	๑๔
	สุขาภิบาลปัจจุบัน	๑๗
	สรุป	๑๘
๒	วัตถุประสงค์และลักษณะของสุขาภิบาล	๒๐
	วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาล	๒๐
	วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง	๒๐
	การส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์	๒๐

บทที่		หน้า
	การส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองในสมัยประชาธิปไตย	๒๓
	วัตถุประสงค์ในการประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	๒๕
	ลักษณะการปกครองรูปสุขาภิบาลในปัจจุบัน	๒๙
	การจัดตั้งสุขาภิบาล	๒๙
	ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุขาภิบาล	๓๒
	คณะกรรมการสุขาภิบาล	๓๒
	เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล	๓๓
	รายได้ของสุขาภิบาล	๓๙
	หน้าที่ของสุขาภิบาล	๓๗
	สรุป	๔๙
๓	การกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาล	๔๑
	ผู้กำหนดนโยบาย : คณะกรรมการสุขาภิบาล	๔๑
	กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ	๔๒
	นายอำเภอ	๔๒
	หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ	๔๓
	อนามัยอำเภอ	๔๓
	สมุหบัญชีอำเภอ	๔๔
	ปลัดอำเภอ	๔๔
	กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน	๔๕
	กำนัน	๔๕
	ผู้ใหญ่บ้าน	๔๕

บทที่		หน้า
	กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้ง	๔๖
	วิธีกำหนดนโยบาย	๔๗
	การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล	๔๘
	สมัยประชุม	๔๘
	ลักษณะการประชุม	๔๘
	องค์ประชุม	๔๘
	การเสนอข้อปรึกษาในการประชุม	๔๙
	การอภิปรายและการลงมติ	๕๐
	การจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล	๕๐
	กิจการที่จะต้องมีแผนดำเนินงาน	๕๐
	ผู้จัดทำแผนดำเนินงาน	๕๒
	วิธีจัดทำแผนดำเนินงาน	๕๒
	ผู้อนุมัติและควบคุมแผนดำเนินงาน	๕๓
	การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล	๕๓
	การร่างข้อบังคับงบประมาณ	๕๔
	การอนุมัติงบประมาณ	๕๕
	การเปลี่ยนแปลงรายการในงบประมาณ	๕๕
	การออกข้อบังคับสุขาภิบาล	๕๖
	ลักษณะสำคัญของข้อบังคับสุขาภิบาล	๕๗
	ประเภทและวิธีดำเนินการตราข้อบังคับสุขาภิบาล	๕๘
	การอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาล	๖๐
	การแบ่งส่วนการบริหารงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล	๖๐
	สำนักปลัดสุขาภิบาล	๖๐
	ส่วนคลัง	๖๐

บทที่		หน้า
	ส่วนสาธารณสุข	๖๐
	ส่วนช่าง	๖๒
	ส่วนการไฟฟ้า	๖๒
	ส่วนการประปา	๖๓
	บทบาทของนายอำเภอในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล	๖๕
	อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับสุขาภิบาล	๖๕
	อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในทางการปกครอง	๖๗
	ฐานะในทางสังคมของนายอำเภอ	๖๘
	ความผูกพันของนายอำเภอต่อราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค	๖๙
	บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการกำหนดนโยบายและบริหารงาน สุขาภิบาล	๗๐
	ความผูกพันของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อทางราชการ	๗๐
	ความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับประชาชน	๗๓
	บทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล	๗๔
	โอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วม	๗๕
	ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล	๗๕
	ผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล	๗๕
	วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล	๗๖
	หน้าที่ของประชาชนที่มีต่อการปกครอง	๗๗
	สรุป	๗๙
๔	ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	๘๓
	หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ควบคุมสุขาภิบาล	๘๓

บทที่		หน้า
	กระทรวงมหาดไทย	๘๓
	กรมการปกครอง	๘๕
	หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ควบคุมสุขาภิบาล	๘๘
	จังหวัด	๘๘
	อำเภอ	๘๙
	การควบคุมด้านตัวบุคคล	๙๐
	การควบคุมกรรมการสุขาภิบาล	๙๐
	การควบคุมการแต่งตั้งและระเบียบพนักงานสุขาภิบาล	๙๒
	การควบคุมการคลัง	๙๓
	การควบคุมการจัดหารายได้	๙๔
	การควบคุมงบประมาณ	๙๖
	การตรวจสอบการเงินและการบัญชี	๙๗
	การควบคุมการปฏิบัติงาน	๙๘
	การควบคุมโดยออกระเบียบข้อบังคับ	๙๘
	การควบคุมแผนดำเนินงาน	๑๐๐
	การควบคุมการตราข้อบังคับสุขาภิบาล	๑๐๐
	การควบคุมโดยการชี้แจงแนะนำตักเตือนและตรวจสอบ	๑๐๒
	สรุป	๑๐๒
๕	สรุป : วิเคราะห์ปัญหาและเสนอข้อคิดเห็น	๑๐๕
	ภาคผนวก	ap-1
	ผนวก I	
	ผนวก II	

บทที่ | หน้า

ผนวก III ๑๒๗
ผนวก IV ๑๔๔
บรรณานุกรม ๑๕๓
สารวิทยานิพนธ์ ap-2 ๑๕๔
ประวัติผู้เขียน ๑๕๕

สารบาญตาราง

ตารางที่		หน้า
๑	จำนวนสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕	๓๑
๒	จำนวนสุขาภิบาลที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๔	๓๖
๓	อัตราเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ	๗๑

สารบาญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
๑	การบริหารงานสุขาภิบาล	๖๔

บทที่ ๑

อารัมภบท

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "สุขาภิบาล" สำหรับผู้ที่สนใจและได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบการปกครองหรือระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย คงจะเข้าใจได้ในทันทีว่าหมายถึงองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่ง ในจำนวน ๔ รูป ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ แต่ถ้าจะลองถามดูว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลนี้มีประโยชน์อย่างไร เหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ หรือควรจะปรับปรุงแก้ไขอย่างไรจึงจะสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนมากที่สุด ก็คงจะได้คำตอบหลายอย่างต่าง ๆ กัน คำตอบเหล่านั้นบางทีอาจจะขัดแย้งกันอย่างตรงกันข้ามก็ได้

ถ้าจะลองถามประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลเองว่า "สุขาภิบาล" คืออะไร คงจะมีบุคคลเป็นจำนวนมากที่ไม่สามารถอธิบายให้กระจ่างได้ บางคนอาจจะไม่รู้ก็ได้ว่า "รัฐบาล" กับ "สุขาภิบาล" นั้นต่างกันอย่างไร เพราะงานของรัฐบาลก็เห็น "อำเภอท่านทำ" งานของสุขาภิบาลก็เห็น "อำเภอท่านทำ" ถ้าเช่นนั้นตลวงท่านตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาทำไม

ถ้าข้อสมมติที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความจริงก็หมายความว่าบุคคลโดยทั่วไปยังมองคุณค่าของสุขาภิบาลแตกต่างกันออกไป และบางคนยังไม่รู้จักว่าสุขาภิบาลคืออะไร มีประโยชน์แก่ตนอย่างไร และตนจะเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของสุขาภิบาลได้อย่างไร

ในบทที่ ๑ นี้ ผู้เขียนจะได้ชี้แจงเหตุผลให้ทราบว่า ทำไมจึงได้เลือกเรื่องของสุขาภิบาลมาทำการศึกษา เรื่องนี้มีความสำคัญอย่างไร นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา ตลอดจนลำดับของการเสนอเรื่องไว้ให้ทราบล่วงหน้า

เนื่องจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มุ่งที่จะศึกษาเรื่องของสุขาภิบาลในแง่สิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง จึงจะขอทำความเข้าใจความหมายของคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" รวมทั้งจะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาลไว้พอเป็นสังเขปในบทนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องนี้ในบทต่อ ๆ ไปด้วย

<u>ความสำคัญของเรื่อง</u>

หลายท่านคงจะเห็นด้วยกับคำกล่าวที่ว่า การปรับปรุงการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นนั้น เป็นกระบวนการที่จะต้องกระทำสืบกันไปไม่มีที่สิ้นสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นมูลเหตุอันสำคัญที่บีบบังคับให้มีการปรับปรุง การปรับปรุงที่หวังให้ได้รับผลดีนั้น ควรจะได้มีการศึกษาพิจารณากันให้ละเอียดรอบคอบเสียก่อน สมมติว่าเราต้องการจะปรับปรุงการปกครองรูป "สุขาภิบาล" ให้ได้ผลสมความมุ่งหมายยิ่งขึ้น ทางที่ดีก็ควรจะได้ศึกษาถึงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง แล้วจึงพิจารณาวิธีการปรับปรุง

การปกครองประเทศโดยส่วนรวม นอกจากจะมีรัฐบาลกลางแล้ว ยังมีหน่วยการปกครองที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างไร เป็นเรื่องที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ บางประเทศก็จัดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) มาก บางประเทศก็ให้ความเป็นอิสระแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าในแต่ละประเทศนั้นมีสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะใช้หลักการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใด ย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎร *

ในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองเจริญก้าวหน้าไปมากแล้ว เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ประชาชนมีโอกาสได้ใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมาก แต่ประเทศที่เพิ่งจะเริ่มนำหลักการปกครองท้องถิ่นในรูปกระจายอำนาจมาใช้ หาอาจปฏิบัติจัดทำเยี่ยงประเทศที่เจริญแล้วให้สำเร็จโดยเรียบร้อยไปในฉับพลันทันทีได้ไม่

---

* ชำนาญ ยุวบูรณ์, <u>การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๓), หน้า ๑.

สำหรับประเทศไทยเป็นที่เห็นได้ชัดว่า โดยส่วนรวมประชาชนยังมิได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทั้งในกลุ่มนักวิชาการและผู้บริหารงานของชาติ ดังจะเห็นได้จากผลของการสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย จัดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๐๔ แล้วว่า ควรจะได้ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อที่จะปล่อยให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ควรจะมีการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองให้มากยิ่งขึ้น

ได้มีผู้เขียนหนังสือตำรับตำราหรือบทความหลายท่าน มีวิทยานิพนธ์หลายเรื่อง และแม้เอกสารทางราชการก็มีเป็นจำนวนไม่น้อย ที่ได้กล่าวถึงเจตน์จำนงของรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ในการหาทางฝึกสอนให้ประชาชนได้รู้จักคุ้นเคยกับการปกครองตนเองด้วยการสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเพื่อเป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ถ้าหากเรายอมรับข้อเท็จจริงในข้อนี้ ก็เป็นเรื่องที่น่าศึกษาอยู่ไม่น้อย ว่าทำไมแม้ขนกระทั่งบัดนี้เราจึงยังไม่สามารถตกลงปลงใจให้เป็นไปในทำนองเดียวกันว่า ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีความรู้ความเข้าใจพอที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองได้แล้วหรือยัง ถ้าเช่นนั้นมิหมายความว่ากระบวนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อฝึกให้ประชาชนมีความสามารถในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองนั้นเป็นกระบวนการที่ไม่ได้ผลหรือ

ในบรรดาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ที่ได้จัดให้มีขึ้นในประเทศไทย จะเห็นว่าสุขาภิบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด มีอยู่ในแทบทุกอำเภอทั่วประเทศ บางอำเภอก็มีเป็นจำนวนหลายสุขาภิบาล ทั้งจำนวนสุขาภิบาลก็ยังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ถ้าเราจะหยิบยกเรื่องสุขาภิบาลมาพิจารณาว่ามีข้อขัดข้องหรือความบกพร่องอย่างไรจึงไม่สามารถใช้เป็นอุปกรณ์ในการจัดให้ประชาชนได้ปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างได้ผลแล้วพิจารณาหาทางขจัดหรือบรรเทาข้อขัดข้อง หรือความบกพร่องเหล่านั้น สุขาภิบาลก็อาจจะกลายเป็น "โรงเรียนฝึกสอนการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองของประชาชน" ที่ดีขึ้นมาก็ได้

<u>ความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา</u>

การที่จะทำการศึกษาเรื่องราวของสุขาภิบาลนั้น มีทางที่จะเลือกทำการศึกษาได้มากมายหลายทางด้วยกัน เช่นอาจจะศึกษาเรื่องราวของสุขาภิบาลในแง่ความมีประสิทธิภาพว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลสามารถอำนวยประโยชน์ในด้านการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดเพียงใด หรืออาจจะศึกษาเรื่องราวของสุขาภิบาลในแง่ความเป็นอิสระว่าสุขาภิบาลมีสิทธิในการปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

การศึกษาในเรื่องเดียวกัน แต่มองจากมุมที่ต่างกัน โดยอาศัยข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้มาแตกต่างกัน อาจจะทำให้เกิดผลเป็นข้อสรุปที่แตกต่างกันก็ได้ และการที่เราได้ข้อสรุปมาต่างกันนั้น ย่อมจะเป็นโอกาสให้เราได้พิจารณาเรื่องนั้น ๆ ในเหตุผลหลาย ๆ ด้าน

ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาและเสนอผลของการศึกษาเรื่องของสุขาภิบาลนี้ในอีกแง่หนึ่ง เฉพาะในแง่ที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองกล่าวคือมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าสุขาภิบาลในรูปที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ได้ให้โอกาสแก่ประชาชนในการใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพียงใด ประเด็นที่จะหยิบยกมาศึกษาพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อสรุปตามความมุ่งหมายดังกล่าวมีดังนี้คือ

๑. จะได้ศึกษาถึงประสพการณ์ของประชาชนชาวไทยในการจัดการปกครองท้องถิ่นโดยสังเขป และวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล เพื่อให้ทราบพื้นฐานของประชาชนในอันที่จะดำเนินการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง ว่ามีอยู่เพียงใด การศึกษาในกรณีนี้จะเป็นประโยชน์ในการนำไปประกอบการพิจารณาในตอนท้ายว่า ควรจะจัดระดับสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) สำหรับสุขาภิบาลอย่างไรจึงจะเหมาะสม

๒. จะได้ศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสุขาภิบาลโดยทั่วไปว่า มีวัตถุประสงค์ประการใดบ้าง ผู้มีอำนาจในการจัดระบบสุขาภิบาลซึ่งได้แก่รัฐบาลสมัยต่าง ๆ มีความมุ่งหมายหนักไปในทางใด วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายนั้น ๆ เป็นอุปกรณ์หรืออุปสรรคต่อสิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

๓. สุขาภิบาลมีองค์ประกอบในสาระสำคัญอย่างไรบ้าง เพื่อวิเคราะห์ว่าโดยนิตินัย

ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาลเพียงใด

๔. ใครเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและในการบริหารงานของสุขาภิบาล เพื่อพิจารณาว่าโดยพฤตินัยประชาชนมีส่วนมีเสียงในการกำหนดนโยบายและในการบริหารงานของสุขาภิบาลเพียงใด

๕. สุขาภิบาลมีสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) เพียงใด โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ทำการควบคุมสุขาภิบาลเพียงใด

จากการศึกษาในข้อต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ผู้เขียนจะได้นำมาใช้ในการวินิจฉัยเป็นข้อสรุปว่า สุขาภิบาลได้สร้างสิทธิให้แก่ประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองทั้งโดยนิตินัยและโดยพฤตินัยเพียงไร ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้ โดยยึดหลักตามแนวความเห็นที่ว่า การที่จะส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างแท้จริงนั้น ควรจะเริ่มด้วยการให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น เพราะการที่จะสอนให้ประชาชนเข้าใจวิธีการปกครองตนเองนั้นไม่มีสิ่งใดดีกว่าที่จะให้เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย[๒]

<u>วิธีการศึกษา</u>

การที่จะทราบเรื่องราวตามความมุ่งหมายและขอบเขตที่ได้กำหนดไว้นั้น เป็นเรื่องที่ผู้เขียนจำเป็นจะต้องศึกษาจากตัวบทกฎหมายและเอกสารของทางราชการ เป็นต้นว่าคำสั่งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ประกอบกับบทความหรือข้อเขียนต่าง ๆ ที่ท่านผู้รู้บางท่านได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่าที่จะพึงหาได้ มาประกอบเป็นหลักฐาน เป็นข้อมูลในการพิจารณา

---

[๒] คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, "รายงานการสัมมนาในหัวข้อความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น", <u>บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น</u> (พระนคร: โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ.๒๕๐๙), หน้า ๑๘๐.

อย่างไรก็ดีเพื่อให้การศึกษาเรื่องนี้ได้ผลดีที่สุดเท่าที่จะพึงกระทำได้ ผู้เขียนจะไม่ทำการศึกษาโดยอาศัยแต่ตัวบทกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณา (Legal Approach) แต่เพียงประการเดียว แต่จะได้มองในแง่พฤติกรรม (Behavioral Approach) ที่ประพฤติปฏิบัติกันอยู่ตามสภาพความเป็นจริงด้วย การศึกษาในแง่พฤติกรรมนี้ นอกจากจะได้อาศัยความเห็นที่ท่านผู้รู้เขียนไว้ในหนังสือต่าง ๆ แล้ว การที่ผู้เขียนเคยปฏิบัติงานอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับสุขาภิบาล และได้ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลโดยตรง ก็ทำให้ผู้เขียนมีประสบการณ์จากการสัมภาษณ์ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับสุขาภิบาล และจากการสังเกตการณ์พฤติกรรมของข้าราชการและประชาชนทั้งในชุมชนและในชนบทด้วยตนเอง ซึ่งประสบการณ์ข้อนี้นับว่ามีส่วนช่วยเป็นอย่างมากในการศึกษาพิจารณาเรื่องนี้

<u>การเสนอเรื่อง</u>

เพื่อให้ความของเรื่องดำเนินไปตามแนวแห่งความมุ่งหมายและขอบเขตที่กำหนดไว้ โดยข้อความแต่ละตอนมีส่วนสัมพันธ์กัน ในอันที่จะพิสูจน์ข้อสมมติฐานที่วางไว้ จนกระทั่งปรากฏผลออกมาเป็นข้อสรุป ผู้เขียนขอจัดลำดับการเสนอเรื่องไว้เป็นบท ๆ ดังต่อไปนี้

บทที่ ๑ อารัมภบท ในบทนี้จะได้แสดงให้เห็นเหตุผลของผู้เขียนในการเลือกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษาพิจารณา โดยจะได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของเรื่อง กำหนดความมุ่งหมายและขอบเขตของการศึกษา แจ้งให้ทราบถึงวิธีการศึกษาที่นำมาใช้ ตลอดจนแนวทางของการดำเนินเรื่อง นอกจากนี้จะได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ว่าในวิทยานิพนธ์นี้มีความหมายอย่างไร ในตอนท้ายของบทจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการปกครองในรูปสุขาภิบาล เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ประชาชนโดยทั่วไปมีประสบการณ์ในเรื่องนี้เพียงใด

บทที่ ๒ จะเป็นบทที่ว่าด้วยวัตถุประสงค์และลักษณะของการปกครองรูปสุขาภิบาลในปัจจุบัน แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ประการต่าง ๆ ของการนำการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้ว่ามีอย่างไร รัฐบาลใช้สุขาภิบาลเพื่อมุ่งหนักไปในทางวัตถุประสงค์ข้อไหน การที่เป็นเช่นนั้น

จะยังให้เกิดผลดีหรือผลเสียแก่การจัดให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างไร ลักษณะของสุขาภิบาลในปัจจุบันเป็นอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาในบทต่อไป

บทที่ ๓ จะกล่าวถึงการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาล โดยแสดงให้เห็นว่าตามกฎหมายระเบียบแบบแผนผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบการบริหารงานของสุขาภิบาลคือใคร วิธีกำหนดนโยบายทำอย่างไร มีการแบ่งส่วนการบริหารงานและมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาลประกอบด้วยผู้ใดบ้าง โดยแท้จริงแล้วใครมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลบ้าง ในบทนี้จะได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนได้มีส่วนร่วมหรือมีสิทธิมีเสียงในการดำเนินงานของสุขาภิบาลเพียงใด

บทที่ ๔ จะเป็นการแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ชี้ให้เห็นว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ทำการควบคุมสุขาภิบาลประการใดบ้าง โดยลักษณะเช่นนั้นสุขาภิบาลมีสิทธิการปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด

บทที่ ๕ ซึ่งเป็นบทสรุป จะได้กล่าวถึงผลการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ทำการศึกษามาในบทก่อน ๆ ทั้งหมด และผู้เขียนจะขอถือโอกาสแสดงความคิดเห็นส่วนตัวที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องนี้ ในบทสรุปนี้จะได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบการปกครองในรูปสุขาภิบาลอย่างไร จึงจะเกิดประโยชน์ในแง่ของการจัดให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

<u>ความหมายของการปกครองท้องถิ่น</u>

เนื่องจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เป็นการศึกษาพิจารณาเรื่องของสุขาภิบาลในแง่สิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง และคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" นั้น ยังมีความเข้าใจไม่ลงรูปลงรอยกันดีนัก แม้กระทั่งในขณะนี้ก็ยังมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาที่ว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปที่เป็นอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ เป็น "การปกครองท้องถิ่น" หรือไม่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของเรายังไม่มีสภาพของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงพอที่จะถือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่าราชการ

บริหารส่วนท้องถิ่นของเรานั้นถือได้เหมือนกันว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ในอีกหลายบทหลายตอน จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้ทำความเข้าใจกันไว้เสียก่อนในที่นี้ว่า คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ที่จะกล่าวต่อไปในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มีความหมายเพียงใด

เฉพาะในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนขอแยกคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ออกต่างหากจาก "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาข้อถกเถียงซึ่งยังไม่สามารถลงรูปลงรอยกันได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะให้หมายถึงการปกครองซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ

๑. มีองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ขึ้นอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางและมีงบประมาณของตนเอง

๒. มีคณะบุคคลซึ่งประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้น ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ในลักษณะที่ถือได้ว่าการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำโดยประชาชน หรือตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมีสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) เพียงพอที่จะดำเนินกิจการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ได้โดยไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ ราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคอาจมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการ "สั่งการ"

ส่วนคำว่า "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ขอกำหนดความหมายโดยถือกฎหมายเป็นหลัก ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินถือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงคำว่า "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" ในที่นี้ จึงหมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศไทยทั้ง ๔ รูปดังกล่าวแล้ว ส่วนปัญหาที่ว่าหน่วยการปกครอง

ทั้ง ๔ รูปดังกล่าว มีลักษณะเป็น "การปกครองท้องถิ่น" หรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตของการศึกษาเรื่องนี้ จึงจะยกเว้นไม่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ จะกล่าวถึงแต่เฉพาะเรื่องของสุขาภิบาล ว่ามีลักษณะเป็น "การปกครองท้องถิ่น" หรือไม่ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อ ๆ ไป ภายหลังที่ได้ศึกษาข้อมูลอันจำเป็นต้องใช้เป็นหลักในการพิจารณาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

<u>วิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาล</u>

เมื่อได้ทำการศึกษาประวัติความเป็นมาของการปกครองรูปสุขาภิบาลจากข้อเขียนที่ท่านผู้รู้บางท่านได้เขียนไว้ ประกอบกับกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้แล้ว กล่าวได้ว่าสุขาภิบาลเป็นแบบการปกครองรูปหนึ่งซึ่งมีกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) กล่าวคือในปีนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ ขึ้น [๓] ต่อจากนั้นอีก ๔ ปี จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เมื่อ ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) [๔] การจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสองครั้งดังกล่าวแล้ว เป็นการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นการเฉพาะแห่ง 12 - 13

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมได้ ๒ ปีเศษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นเป็นกฎหมายใช้ทั่วไป [๕] พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้เป็นหลักในการจัดการปกครองรูปสุขาภิบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งเป็นระยะเวลาประมาณ ๑ ปี ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบ

---

[๓] พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๑๔ ตอนที่ ๓๔ (๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖), หน้า ๕๓๗ – ๒๕.

[๔] พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม, <u>เทศาภิบาล</u> ปีที่ ๒ เล่ม ๓ (เมษายน – กันยายน ร.ศ. ๑๒๖), หน้า ๖๔ – ๗๔.

[๕] พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๒๕ (๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗), หน้า ๖๖๔.

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในปีนั้นได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ขึ้น [๖] และได้มีการเปลี่ยนสภาพสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิมรวม ๓๕ แห่ง เป็นหน่วยการปกครองรูปใหม่ที่เรียกว่า "เทศบาล"

ต่อจากนั้นกิจการสุขาภิบาลก็หยุดชงักไปเป็นเวลาถึงเกือบ ๒๐ ปี จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงได้มีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ นำระบบการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้เป็นการทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง [๗] กฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้เป็นหลักในการจัดการปกครองรูปสุขาภิบาลมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ในการศึกษาถึงเรื่องความเป็นมาของสุขาภิบาลจึงอาจแบ่งออกพิจารณาได้เป็น ๔ ตอน คือว่าด้วยสุขาภิบาลกรุงเทพฯ สุขาภิบาลท่าฉลอม สุขาภิบาลตามหัวเมือง และสุขาภิบาลในปัจจุบัน ในที่นี้จะได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของสุขาภิบาลเป็นตอน ๆ ไป

<u>สุขาภิบาลกรุงเทพฯ</u> สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งมีกำเนิดขึ้นโดยพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) เมื่อประมาณ ๙๐ ปีที่ล่วงมาแล้วนั้น เป็นรูปการปกครองที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริให้จัดขึ้น ในลักษณะที่ผู้มีอำนาจปกครองจัดให้แก่ประชาชนภายใต้การปกครอง หาใช่ความเรียกร้องต้องการที่มีขึ้นไปจากฝ่ายประชาชนไม่ สภาพการณ์เช่นนี้ยอมเป็นของธรรมดาสำหรับสมัยนั้น เพราะในขณะนั้นประเทศไทยยังอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การดำเนินงานของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้น ยังมิได้มอบหมายให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง แต่เป็นการดำเนินงานโดยข้าราชการทั้งสิ้น คณะข้าราชการส่วนกลางเป็นผู้

---

[๖] พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๕๐ ตอนที่ ๖ (๒๔ เมษายน ๒๔๗๖).

[๗] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๖๓ (๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๕).

บริหารงานของสุขาภิบาล กล่าวคือคณะผู้บริหารงานของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาล เป็นประธาน นายแพทย์สุขาภิบาลและนายช่างสุขาภิบาล เป็นกรรมการ นายแพทย์และนายช่างสุขาภิบาลนี้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นผู้แต่งตั้ง [๘]

สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไม่มีงบประมาณของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง รัฐบาลยังมิได้มอบหมายอำนาจในการจัดหารายได้หรือจัดเก็บภาษีอากรให้แก่สุขาภิบาล เพื่อนำรายได้มาใช้ในการบริหารงานของสุขาภิบาลแต่อย่างใด สุขาภิบาลยังคงอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง และใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการในการดำเนินงานของสุขาภิบาลอยู่ ยังไม่มีบทบัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล

แต่อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ได้รับมอบหมายอำนาจให้ออกข้อบังคับได้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลในฐานะประธานกรรมการอาจประชุมปรึกษาหารือกับนายแพทย์และนายช่างสุขาภิบาล ออกข้อบังคับสำหรับบังคับใช้ในเขตสุขาภิบาล โดยกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนข้อบังคับได้ไม่เกิน ๔๐ บาท [๙]

กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไว้ ๔ ประการ คือ การทำลายขยะมูลฝอย การทำส้วม การควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง และการขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งกอความรำคาญแก่มหาชน [๑๐]

จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นสุขาภิบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกนี้ แม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบางประการ ทำนองเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไป กล่าวคือได้รับมอบหมายให้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ในด้านการรักษาความสะอาด การกำจัดสิ่งโสโครก และการควบคุมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประชาชน

---

[๘] พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖, op.cit., มาตรา ๑.

[๙] Ibid., มาตรา ๒๑.

[๑๐] Ibid., มาตรา ๘.

ในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นการปกครองท้องถิ่นตามความหมายที่ได้กล่าวไว้แล้ว เพราะสุขาภิบาลกรุงเทพฯ มิได้เป็นองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานก็ยังเป็นข้าราชการซึ่งสังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งสุขาภิบาลก็ไม่มีงบประมาณของตนเอง ไม่มีคณะบุคคลซึ่งประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติเพื่อกำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาล จึงนับว่ายังขาดลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายประการ

สุขาภิบาลท่าฉลอม ใน ร.ศ. ๑๒๘ (พ.ศ. ๒๔๕๔) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศพระบรมราชโองการยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล มูลเหตุแห่งการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นนี้ก็เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชปรารภก่อนการจัดตั้งครั้งนั้นว่า ตลาดท่าฉลอมนั้นสกปรกโสโครกมาก เพราะเป็นชุมนุมชนชายทะเล ราษฎรส่วนมากประกอบอาชีพการประมงทำการจับปลาและมีการทำกะปิน้ำปลากันโดยมิได้เอาใจใส่รักษาความสะอาด

จากพระราชปรารภข้อนี้เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการและราษฎรชาวตลาดท่าฉลอมได้ร่วมมือกันบริจาคเงินทำถนน และจัดการทำความสะอาดตลาดท่าฉลอม แล้วเชิญเสด็จพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงเปิดถนนที่ทำใหม่ ผลงานอันเกิดจากความร่วมมือร่วมใจของราษฎรในตำบลท่าฉลอมนี้เป็นที่พอพระราชหฤทัย [๑๑] เมื่อทรงมองเห็นลู่ทางที่จะจัดให้ราษฎรช่วยกันดำเนินงานบางอย่างของท้องถิ่นได้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาล และพระราชทานเงินภาษีโรงร้านที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาล ให้เป็นทุนดำเนินการแก่สุขาภิบาล ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๙) [๑๒]

---

[๑๑] พระราชดำรัสตอบในการเปิดถนนถวาย บ้านท่าฉลอม, เทศาภิบาล เล่ม ๓ แผ่นที่ ๑๕ (๑ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๖), หน้า ๗๔.

[๑๒] พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม, op.cit., หน้า ๖๔ – ๗๔.

ประกาศพระบรมราชโองการยกเขตตำบลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาล ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) และเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๔๔๙) การประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่องค์การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลได้มีงบประมาณในการดำเนินงานของตนเอง ซึ่งเป็นเงินที่ได้จากค่าภาษีโรงร้านที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานให้แก่สุขาภิบาลสมทบด้วยเงินที่ประชาชนในท้องถิ่นบริจาค นับว่าเป็นพัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของการปกครองรูปสุขาภิบาลที่ก้าวหน้าเพิ่มขึ้นยิ่งกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ

ในประกาศพระบรมราชโองการยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลได้ระบุไว้ว่าเงินภาษีโรงร้านที่พระราชทานให้นั้น ให้นำไปใช้จ่ายในการซ่อมแซมถนน การรักษาความสะอาด การจัดให้มีโคมไฟตามถนน และกิจการอย่างอื่น "อันเป็นประโยชน์สำหรับบำรุงความสุขสำราญของมหาชน" [๑๓]

สำหรับตัวบุคคลผู้บริหารงานของสุขาภิบาลนั้น ประกอบด้วยกำนันตำบลท่าฉลอม เป็นประธาน และผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลทั้งหมดเป็นกรรมการ [๑๔] แต่การดำเนินงานของสุขาภิบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศาภิบาลอย่างใกล้ชิด เทศาภิบาลมีอำนาจในการตรวจกิจการตรวจบัญชีการเงิน ให้คำแนะนำ และถ้าเห็นว่ากิจการใดที่คณะกรรมการสุขาภิบาลกระทำเป็นการไม่สมควร ก็มีอำนาจ "ทักท้วงและห้ามปราม" ได้ [๑๕]

ถ้าจะเปรียบเทียบสุขาภิบาลท่าฉลอมกับสุขาภิบาลกรุงเทพฯ แล้ว จะเห็นว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมมีลักษณะที่เป็น "การปกครองท้องถิ่น" มากกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในประการที่สำคัญก็คือตัวบุคคลผู้ดำเนินงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมไม่ใช่ข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางโดยตรง ส่วนด้านงบประมาณนั้น ก็มีเงินที่ได้รับพระราชทานจากค่าภาษีโรงร้านมาให้ ตัดขาดจากงบประมาณส่วนกลาง ถึงแม้ว่าสุขาภิบาลจะไม่ได้จัดเก็บภาษีเองก็ตาม

---

๑๓ Ibid., ข้อ ๔.

๑๔ Ibid., ข้อ ๕.

๑๕ Ibid., ข้อ ๗.

<u>สุขาภิบาลตามหัวเมือง</u> หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมได้ ๒ ปีเศษ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นเป็นกฎหมายวางหลักการของสุขาภิบาลไว้เป็นการทั่วไป ทั้งนี้ ก็โดยทรงถือเอาผลที่ได้รับจากการดำเนินงานของสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นสิ่งประกอบในการทรงพิจารณาวินิจฉัย จนได้หลักวิธีการที่พอจะดำเนินการสุขาภิบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามหัวเมืองทั่วประเทศได้แล้ว จึงให้ตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น [๑๖]

สำหรับวิธีดำเนินการจัดตั้งนั้น กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

> ... เมื่อข้าหลวงเทศาภิบาลเห็นว่าควรจะจัดการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้ในท้องที่แห่งใดในมณฑลนั้น ให้ปฤกษากำนันผู้ใหญ่บ้านผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้น แลเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นชอบโดยมากแล้ว ก็ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีใบบอกเข้ามากราบบังคมทูล ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น [๑๗]

ตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) สุขาภิบาลแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่สุขาภิบาลสำหรับเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบล สุขาภิบาลสำหรับเมืองจัดขึ้นในท้องที่อันเป็นที่ตั้งเมือง ส่วนสุขาภิบาลสำหรับตำบลจัดขึ้นในท้องที่ซึ่งเป็นชุมนุมชนในตำบลหนึ่ง ๆ [๑๘]

---

[๑๖] พระยาสุนทรพิพิธ, "ที่มาแห่งเทศบาล", <u>เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ ในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๖), หน้า ๕ – ๖.

[๑๗] พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๖.

[๑๘] <u>Ibid.</u>, มาตรา ๕.

สุขาภิบาลสำหรับตำบล ในเวลาต่อมาได้ถูกยกเลิกไป และจัดให้มีสุขาภิบาลท้องที่ขึ้นแทน การที่เปลี่ยนใช้ "สุขาภิบาลท้องที่" แทน "สุขาภิบาลสำหรับตำบล" นั้น น่าจะเนื่องมาจากสุขาภิบาลสำหรับตำบลใช้เฉพาะสำหรับตำบลที่มีชุมนุมชนคับคั่งตำบลใดตำบลหนึ่งเท่านั้น แต่สุขาภิบาลท้องที่อาจจัดหลายตำบลรวมเข้าด้วยกันได้ ซึ่งเป็นการสะดวกในการจัดตั้งและกำหนดเขตของสุขาภิบาลให้เหมาะสมกับท้องถิ่นได้กว้างขวางกว่าสุขาภิบาลสำหรับตำบล [๑๙]

สุขาภิบาลเมืองมีผู้ดำเนินงานประกอบด้วยกรรมการ ๙ นาย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน โดยตำแหน่ง ปลัดเมืองเป็นเลขานุการ นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล ๔ นาย เป็นกรรมการ ถ้าในเขตสุขาภิบาลใดมีกำนันไม่ครบ ๔ นาย ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นที่เป็นผู้มีส่วนเสียภาษีโรงร้านเป็นกรรมการพิเศษให้รวมจำนวนกับกำนันครบ ๔ นาย กรรมการพิเศษนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๒ ปี แต่อาจได้รับแต่งตั้งซ้ำอีกได้ [๒๐]

สุขาภิบาลท้องที่มีผู้ดำเนินงานประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง นายแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอท้องที่ และกำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ จำนวนกรรมการอาจมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนปลัดอำเภอและกำนัน

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) เป็นต้นมาจนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีการปกครองท้องถิ่นใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองมีจำนวน

---

[๑๙] ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๗๒ (๙ มกราคม ๒๔๕๘), หน้า ๙๑๒.

[๒๐] พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๑๑.

ทั้งสิ้น ๓๕ แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง ๒๕ แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ ๖ แห่ง [๒๑] สุขาภิบาลแต่ละแห่งที่ได้จัดตั้งขึ้นนี้ ในประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้ง ได้พระราชทานเงินรายได้บางประเภท เช่น ภาษีโรงร้าน และค่าเช่าที่ดินของหลวงที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ ให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาลด้วย

หน้าที่ของสุขาภิบาลตามหัวเมืองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบด้วยกิจการดังต่อไปนี้ คือ

๑. การรักษาความสะอาด ต้องจัดให้มีการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๒. การป้องกันและรักษาโรค ต้องตรวจตราแนะนำการรักษาบ้านเรือนของราษฎรให้ถูกสุขลักษณะ จัดให้มีการปลูกฝีและจำหน่ายยารักษาโรค และรักษาความสะอาดของน้ำบริโภค

๓. การบำรุงรักษาถนนและทางเดิน สะพาน ท่าเทียบเรือ

๔. การจัดให้มีโคมไฟให้แสงสว่างตามถนน

สุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้ ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมืองอย่างใกล้ชิด กล่าวคือในการจัดทำงบประมาณจะต้องได้รับอนุญาตจากข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมืองยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราแนะนำ ทักมีอำนาจสั่งห้ามงด หรือเพิกถอนการใด ๆ ที่เห็นว่าสุขาภิบาลจัดทำไปโดยไม่จำเป็นหรือไม่เหมาะสมได้ [๒๒]

การที่ได้จัดให้มีสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นนี้ ยังผลให้กิจการสุขาภิบาลได้แพร่หลายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ กว้างขวางยิ่งขึ้น ในขณะนั้นยังไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาลจึงเป็นรูปการปกครองเพียงแบบเดียวที่ได้จัดให้มีขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงในแง่ที่ว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาลเพียงใดแล้ว

---

[๒๑] กองการเทศบาล กรมมหาดไทย, "ประวัติการปกครองระบอบเทศบาลในประเทศไทย", รายงานกิจการประจำปี ๒๔๙๙ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๔๙๙), หน้า ๔.

[๒๒] พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗, op.cit., มาตรา ๑๗.

จะเห็นว่าแม้แต่ในท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นแล้ว ประชาชนก็ไม่สู้จะได้เข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลเท่าใดนัก เพราะกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการ เสียกว่ากึ่งจำนวน นอกนั้นเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถึงแม้ว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นการเข้ามาโดยประชาชนเลือกตั้งก็ตาม แต่การเลือกตั้งนั้นไม่มีกำหนดระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง เพราะตามกฎหมายเมื่อผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งแล้วก็อาจอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ถึงแม้จะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามหัวเมืองแล้ว ประชาชนก็ยังมีโอกาสในการฝึกการปกครองท้องถิ่นของตนเองในขอบเขตอันจำกัดเป็นอย่างมาก

<u>สุขาภิบาลปัจจุบัน</u> เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ขึ้น และสุขาภิบาลซึ่งมีอยู่เดิม ๓๕ แห่ง ถูกเปลี่ยนสภาพไปเป็นเทศบาลหมดแล้ว การปกครองรูปสุขาภิบาลก็เป็นอันหมดสิ้นไปโดยปริยาย ถึงแม้จะยังมิได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ แต่ก็มิได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นอีกช่วงระยะเวลาที่กิจการสุขาภิบาลได้หยุดชงักไปนี้เป็นเวลายาวนานถึงเกือบ ๒๐ ปี ในระหว่างช่วงระยะเวลาดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่รัฐบาลบำการปกครองในรูปเทศบาลมาใช้ แต่การปกครองเทศบาลก็ยังไปได้แพร่หลายเท่าใดนัก คงจัดตั้งขึ้นแต่ในเฉพาะบริเวณที่เป็นที่ตั้งตัวจังหวัด และชุมนุมชนใหญ่ ๆ บางแห่งเท่านั้น

การปกครองรูปเทศบาลที่รัฐบาลนำมาใช้ เพื่อจัดให้มีการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้นนั้น ปรากฏผลในเวลาต่อมาว่ามีอุปสรรคข้อขัดข้องนานาประการ จนไม่อาจขยายกิจการให้แพร่หลายออกไปให้ทั่วถึงในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ ข้อขัดข้องอันสำคัญประการหนึ่งก็คือ เทศบาลต้องใช้จ่ายเงินเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างพนักงานเป็นเงินจำนวนมาก ทำให้งบประมาณซึ่งมีน้อยอยู่แล้วไม่เพียงพอที่จะนำไปทำนุบำรุงท้องถิ่นหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนได้เต็มที่

ฉะนั้น จึงได้มีการหวนกลับนำเอาการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้น ทั้งนี้ ก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งรัดการ

ปกครองท้องถิ่นให้ขยายตัวออกไปทั่วประเทศ เป็นการเตรียมยกฐานะท้องถิ่นที่จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลต่อไป [๒๗]

เรื่องราวของสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ จะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป

สรุป เมื่อได้ศึกษาพิจารณาถึงวิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาลเท่าที่กระทำมาแล้ว จะเห็นว่าประสพการณ์ของประชาชนในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองนั้นยังอยู่ในวงจำกัดเฉพาะเขตท้องถิ่นที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเท่านั้น

ประชาชนในเขตสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เริ่มมีประสพการณ์ในการเป็นผู้รับบริการจากสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อ ร.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) แต่มิได้มีส่วนในการกำหนดนโยบายหรือควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลแต่อย่างใด สุขาภิบาลกรุงเทพฯ นั้น ยังจัดไม่ได้ว่าเป็น "การปกครองท้องถิ่น" แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งอำนาจ (deconcentration) มาให้คณะบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางคณะหนึ่ง เป็นผู้จัดบริการให้แก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลที่กำหนดไว้มากกว่า

สุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกที่ประชาชนได้เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ จริงอยู่ถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้น เดิมจะเป็นตำแหน่งที่เลือกตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกครองท้องที่ อันเป็นอุปกรณ์ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่อย่างน้อยก็เรียกได้ว่าเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น ไม่ถึงกับเป็นข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียทีเดียว อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลท่าฉลอมก็คงให้ประสพการณ์ในด้านการฝึกหัดจัดการกิจการอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่นด้วยตนเองสำหรับประชาชนเฉพาะในบริเวณตลาดท่าฉลอมเท่านั้น

การจัดให้มีสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้นมาอีก ๓๕ แห่ง เริ่มตั้งแต่ ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) นั้น เป็นการขยายวงเขตการใช้การปกครองรูปสุขาภิบาลให้กว้างขวางออกไป

---

[๒๗] ยุวบูรณ์, op.cit., หน้า ๑๔๘.

ในหัวเมืองต่าง ๆ แต่ก็มีจำนวนจำกัดเพียง ๓๕ แห่งดังกล่าวแล้ว และลักษณะของสุขาภิบาล ตามที่กฎหมายวางไว้ ก็ยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองสักเท่าใดนัก จึงเห็นได้ว่าก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ประชาชนชาวไทยโดยส่วนรวมยังมีประสบการณ์ในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบการปกครองรูปสุขาภิบาลแบบปัจจุบันมาใช้ เป็นการนำมาใช้ในท้องถิ่นที่ประชาชนยังไม่เคยผ่านการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองมาก่อนเลย

บทที่ ๒
วัตถุประสงค์และลักษณะของสุขาภิบาล

ในบทที่ ๒ นี้ มีสาระสำคัญที่จะพิจารณา ๒ ประการ คือในประการแรกจะได้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสุขาภิบาลในปัจจุบันว่า การที่ทางราชการจัดให้มีหน่วยการปกครองรูปสุขาภิบาลขึ้นนั้น มีวัตถุประสงค์ในประการสำคัญอย่างไรบ้าง ทางราชการมุ่งเน้นหนักไปทางวัตถุประสงค์ข้อใด การที่เป็นเช่นนั้นยังให้เกิดผลต่อสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างไร ส่วนในประการที่สอง เป็นการพิจารณาลักษณะของการปกครองรูปสุขาภิบาล เท่าที่ทางราชการได้กำหนดรูปลักษณะไว้ การศึกษาถึงลักษณะของการปกครองรูปสุขาภิบาลนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสุขาภิบาลในรูปปัจจุบันแล้ว ยังเป็นพื้นฐานในการที่จะได้พิจารณาถึงเรื่องของสุขาภิบาลในบทต่อไปอีกด้วย

<u>วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาล</u>

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของทางราชการในการจัดให้มีการปกครองรูปสุขาภิบาลในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากคำชี้แจงของทางราชการโดยตรง ประกอบกับดูเจตนารมณ์ของทางราชการซึ่งแสดงออกมาในรูปของกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และคำสั่งที่เกี่ยวกับเรื่องของสุขาภิบาลแล้วก็พอจะมองเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการจัดให้มีสุขาภิบาลขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นมา ซึ่งอาจนำมาพิจารณาประกอบการศึกษาเรื่องสุขาภิบาลในแง่สิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองตนเองได้นั้น อาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือในประการแรกมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามคตินิยมของระบอบประชาธิปไตย และในประการที่สองมุ่งที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการแก้ข้อบกพร่องของการปกครองระบบเทศบาลซึ่งได้ทดลองนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา

<u>วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง</u> ปัจจุบันนี้การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศต่าง ๆ ใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

ปกครองผสมกันไป การที่ประเทศใดจะใช้หลักการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยเพียงใด ในระยะเวลาใดนั้น ย่อมแล้วแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้นมีประวัติการปกครองที่มีลักษณะเป็นการรวมอำนาจมาตั้งแต่ครั้งดึกดำบรรพ์ เพราะแต่เดิมนั้นประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ว่าในระยะหลัง ๆ ของการปกครองด้วยระบอบดังกล่าว พระมหากษัตริย์จะจัดการปกครองประเทศโดยอาศัยเสนาบดี และในรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มีการปฏิรูปการปกครอง แบ่งอาณาเขตออกเป็นมณฑลเทศาภิบาลก็ตาม แต่เสนาบดีและข้าหลวงเทศาภิบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเหล่านั้นก็เป็นบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงแต่งตั้งตามพระราชอัธยาศัย

หลักการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ถือเอาพระราชอาญาสิทธิของพระเจ้าแผ่นดินเป็นสำคัญ มีพระเจ้าแผ่นดินเป็นประมุข ทรงอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวตลอดราชอาณาจักร ดังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระราชดำรัสตอนหนึ่งว่า "พระบรมเดชานุภาพของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามนี้ ไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ด้วยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นที่พ้น ไม่มีข้อใดสิ่งอันใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้บังคับขัดขวางได้" *

<u>การส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์</u>

อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครอง หรือวิธีการปกครองที่มอบหมายให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองนั้น เป็นหลักการปกครองของประเทศตะวันตกที่แผ่ขยายความนิยมเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จประพาสยุโรป ๒ ครั้ง รูปการปกครอง

---

* พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, <u>พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน</u> (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, พ.ศ. ๒๔๔๓), หน้า ๔๖.

029407

ประเทศไทยก็มีการคลี่คลายไปในทางที่จัดให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น พระองค์ทรงเห็นว่า การบริหารราชการแบบสมัยเก่าที่ถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาช้านานแล้วนั้นไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติราชการให้ได้ผลดีเหมาะสมแก่กาลสมัย เพราะความเจริญของประเทศทำให้เกิดมีหน้าที่ราชการเพิ่มทวียิ่งขึ้น จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองใหม่ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การปฏิรูประเบียบบริหารราชการส่วนกลางครั้งใหญ่ได้เริ่มขึ้นเมื่อ ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๕) โดยได้เปลี่ยนจากระเบียบการบริหารแบบ ๖ กรม คือ กลาโหม (สมุหพระกลาโหม) มหาดไทย (สมุหนายก) กับจตุสดมภ์ เมือง วัง คลัง นา มาเป็นกระทรวงต่าง ๆ ทำนองเดียวกับการปกครองในนานาอารยประเทศ โดยแบ่งสรรหน้าที่และจัดองค์การทางการบริหารในส่วนกลางเป็น ๑๒ ส่วน เรียกชื่อในขณะนั้นว่า กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมวัง กรมเมือง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมุรธาธิการ [๒] คำว่า "กรม" ในสมัยนั้น หมายถึง "กระทรวง" ตามความหมายในปัจจุบัน

ส่วนในด้านการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดหัวเมืองเป็นมณฑลเทศาภิบาล เริ่มตั้งแต่ ร.ศ. ๑๑๓ (พ.ศ. ๒๔๓๗) เป็นต้นมา โดยได้จัดเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคเป็นมณฑล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงส่งข้าราชการออกไปปฏิบัติงานมณฑลละคณะ คณะหนึ่งมีข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นหัวหน้า

เขตการปกครองรองลงไปจากมณฑลได้แก่จังหวัด ในจังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ปฏิบัติราชการตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และมีอำนาจบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งหลายในจังหวัดนั้น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

---

[๒] Ibid., หน้า ๕๒ – ๕๔.

เขตการปกครองรองลงไปจากจังหวัดได้แก่อำเภอ มีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง [๓]

เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีการนำระบบการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้เริ่มตั้งแต่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ สุขาภิบาลท่าฉลอม และสุขาภิบาลตามหัวเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนที่ว่าด้วยวิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาลในบทที่ ๑ การปกครองรูปสุขาภิบาลดังกล่าวแล้ว (ยกเว้นสุขาภิบาลกรุงเทพฯ) เป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และได้แบ่งสรรเงินส่วนหนึ่งตัดขาดออกจากส่วนกลางให้จัดทำเป็นงบประมาณของท้องถิ่นโดยเฉพาะ แสดงให้เห็นลักษณะความคลี่คลายขยายตัวไปในทางกระจายอำนาจ และนโยบายของทางราชการในอันที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

<u>การส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองในสมัยประชาธิปไตย</u>

นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นนี้ยิ่งปรากฏชัดขึ้น ภายหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากการนำลัทธิการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ ตามอุดมคติของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าต้องให้ราษฎรได้ปกครองตัวเองและได้บำรุงตัวเอง คือมีรัฐบาลในรูปประชาธิปไตยและมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น [๔]

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนจำเป็นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองและในการควบคุมการปกครอง การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่ดีอย่างหนึ่งในการพัฒนาทางการเมือง และเป็นการส่งเสริมการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

---

[๓] ยุวบูรณ์, <u>op.cit.</u>, หน้า ๑๗ – ๑๘.

[๔] ชำนาญ ยุวบูรณ์, "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น", <u>เทศบาล</u> ปีที่ ๗ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๐๐), หน้า ๐ – ๒.

ในบางประเทศ เช่นอังกฤษและสหรัฐอเมริกา ได้เน้นถึงคุณค่าของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นมาก[๕]

ภายหลังที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหลายครั้งหลายหน ที่แสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ของรัฐบาล ในการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ วางระเบียบการนำการปกครองรูปเทศบาลมาใช้ บรรดาสุขาภิบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวน ๓๕ แห่ง ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด การจัดให้มีเทศบาลขึ้นนี้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะจัดให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปเทศบาลได้ประสบอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการจนไม่อาจที่จะแผ่ขยายกิจการด้านนี้ให้กว้างขวางต่อไปได้ อุปสรรคข้อขัดข้องประการสำคัญก็คือปัญหาเรื่องรายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอจะดำเนินงานให้ได้ผลดี ประกอบกับต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างเจ้าหน้าที่เป็นเงินจำนวนมาก[๖] ปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลหวนนำการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ด้วยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า การที่ได้จัดให้มีการปกครองรูปสุขาภิบาลในแบบปัจจุบันนี้ มีผลสืบเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

---

[๕] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น", <u>บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๒๔.

[๖] กรมมหาดไทย, <u>รายงานประจำปี ๒๕๐๑</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, พ.ศ. ๒๕๐๒), หน้า ๑๐๔.

ซึ่งเดิมได้ดำเนินการโดยจัดตั้งเทศบาลเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ แต่ด้วยเหตุที่มีข้อขัดข้องซึ่งทำให้ไม่อาจกระจายการปกครองรูปเทศบาลออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างทั่วถึงได้ จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลหันมาดำเนินการตามนโยบายกระจายอำนาจการปกครองโดยวิธีจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลขึ้น

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้แถลงความมุ่งหมายของการปกครองรูปสุขาภิบาลไว้ในหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรกว่า

> ...ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นเหล่านั้นได้มีโอกาสปรับปรุงเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน ทั้งหวังด้วยว่าจะเป็นแนวทางฝึกฝนอบรมให้ราษฎรได้เข้าใจและทราบซึ้งในระบอบการปกครองตนเองยิ่งขึ้น [๗]

ถึงแม้ว่าทางราชการจะได้แสดงเจตน์จำนงออกมาอย่างชัดแจ้ง ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง ในอันที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเองก็ตาม แต่พิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการใด ๆ ที่แสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าทางราชการได้เน้นหนักในวัตถุประสงค์ข้อนี้ หรือได้มีความพยายามในอันที่จะชักจูงและส่งเสริมฝ่ายประชาชนให้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานสุขาภิบาลให้มากยิ่ง ๆ ขึ้นแต่อย่างใดไม่ หนังสือสั่งการที่มีออกไปจากส่วนกลางมักจะเกี่ยวกับการวางแนวทางปฏิบัติให้แก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินกิจการสุขาภิบาลเสียเป็นส่วนมาก

<u>วัตถุประสงค์ในการประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น</u> ภายหลังที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแบบแรกที่นำมาใช้ก็คือ เทศบาล เท่าที่ได้นำเอาการบริหารแบบเทศบาลมาปฏิบัติ ปรากฏว่ามีอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

---

[๗] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๐๘๓๙/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๔๘ <u>เรื่องการดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรก</u>.

ดังได้กล่าวมาแล้ว จากการสำรวจข้อบกพร่องต่าง ๆ ของกิจการเทศบาลปรากฏว่า รายจ่ายของเทศบาลเป็นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลและเป็นค่าบำบัดการของคณะเทศมนตรีในอัตราสูงมาก เมื่อเทียบกับจำนวนเงินใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลปีละมาก ๆ โดยมิได้มีท่าทีว่าจะลดลงได้เลย [๘]

จากสภาวการณ์เช่นนี้เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ถ้ารัฐบาลมุ่งหน้าจะขยายกิจการเทศบาลให้แพร่หลายออกไปในท้องถิ่นต่าง ๆ เพิ่มมากยิ่งขึ้นแล้ว สิ่งที่รัฐบาลจะต้องเตรียมไว้พร้อมกับการขยายกิจการด้านนี้ก็คือ เงินอุดหนุนเทศบาล ปัญหาในเรื่องการเงินดังกล่าวมาแล้วประกอบกับปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น ความลำบากในการจัดหาบุคคลผู้มีสมรรถภาพมาปฏิบัติงานเทศบาล ทำให้การจัดตั้งเทศบาลต้องหยุดชงักไปภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาได้เพียง ๑๒๐ แห่ง

วิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อแก้ข้อบกพร่องของเทศบาลในแง่ที่เทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้างหรือค่าบำบัดการในจำนวนเงินที่สูงก็คือหวนกลับไปนำการปกครองรูปสุขาภิบาลมาใช้ การปกครองรูปสุขาภิบาลนี้มีลักษณะเป็นการปกครองที่อาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินงานเป็นส่วนใหญ่ โดยมุ่งหมายให้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลข้อนี้จะเห็นได้อย่างชัดแจ้งจากการที่กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักไว้ว่า ไม่ประสงค์จะให้สุขาภิบาลจ้างพนักงานประจำไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นแต่สุขาภิบาลใดมีความจำเป็นเพราะมีปริมาณงานมาก และมีรายได้อย่างน้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป จึงให้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป [๙] ทั้งนี้เพราะต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายของสุขาภิบาล มิให้ต้องเสียไปเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่เทศบาลประสบอยู่ ส่วนการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ ให้สั่ง

---

[๘] กิตติ ระทุมแก้ว, องค์การบริหารสุขาภิบาล (พระนคร : วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๙), หน้า ๗๔ – ๗๕.

[๙] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๔๗๔/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔ เรื่องการปฏิบัติงาน เกี่ยวกับสุขาภิบาล.

ปลัดอำเภอและเสมียนตราอำเภอทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลไปพลางก่อน หากมีความจำเป็นก็ให้สั่งข้าราชการสังกัดกรมมหาดไทย (กรมการปกครอง) ให้ช่วยปฏิบัติงานของสุขาภิบาลตามควรแก่กรณี [๑๐]

เรื่องการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาลนี้ กระทรวงมหาดไทยได้เน้นถึงหลักการประหยัดเงินของสุขาภิบาลไว้มีคำสั่งกำชับไปอีกหลายครั้งหลายหน ไม่ให้สุขาภิบาลจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาปฏิบัติงานสุขาภิบาล เพราะเกรงว่าจะต้องเสียเงินเดือนหรือค่าจ้างอันเป็นภาระหนักแก่งบประมาณของสุขาภิบาล และได้วางหลักให้ใช้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติราชการอยู่ ณ อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาล เป็นผู้ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอีกทางหนึ่ง โดยให้ได้รับรางวัลตอบแทนเป็นรายเดือนตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ [๑๑]

ในขณะนี้ปรากฏว่าสุขาภิบาลต่าง ๆ ได้จ้างแต่ลูกจ้างคนงานซึ่งปฏิบัติงานโยธาเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานด้านต่าง ๆ ของสุขาภิบาลนั้นแต่งตั้งจากข้าราชการตามที่กระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์ไว้ [๑๒] ตำแหน่งต่าง ๆ ที่สุขาภิบาลตั้งเจ้าหน้าที่จากข้าราชการ มีดังนี้คือ

(๑) ปลัดสุขาภิบาล แต่งตั้งจากปลัดอำเภอ

(๒) หัวหน้าส่วนการคลังสุขาภิบาล แต่งตั้งจากสมุหบัญชีอำเภอผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น

(๓) สมุหบัญชีสุขาภิบาล แต่งตั้งจากเสมียนตราอำเภอ

---

[๑๐] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๔๓/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๔๔ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

[๑๑] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๔๐๗/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๐๖ เรื่องการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของสุขาภิบาล.

[๑๒] Ibid.

(๔) หัวหน้าส่วนสาธารณสุข แต่งตั้งจากอนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือนายแพทย์ประจำสถานีอนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่อื่นใดที่เป็นหัวหน้าสถานีอนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

(๕) หัวหน้าส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย สำหรับจังหวัดพระนครและธนบุรี แต่งตั้งจากสารวัตรใหญ่ตำรวจนครบาล หรือสารวัตรผู้มีหน้าที่รับผิดชอบประจำสถานีตำรวจนครบาลนั้น ๆ สำหรับจังหวัดอื่น ๆ แต่งตั้งจากผู้บังคับกองตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี

(๖) พนักงานอื่น ๆ นอกจากนี้ เช่นพนักงานโรงฆ่าสัตว์และพนักงานตรวจโรคสัตว์ อาจแต่งตั้งจากข้าราชการหรือบุคคลอื่นใดก็ได้ ตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าเหมาะสม

ผลที่ได้รับจากการเน้นหนักในวัตถุประสงค์ที่จะประหยัดค่าใช้จ่ายของสุขาภิบาล ย่อมเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ทำให้สุขาภิบาลซึ่งเดิมตั้งใจจะให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น กลายเป็นหน่วยการปกครองที่ดำเนินการโดยคณะข้าราชการผู้อยู่ในสังกัดภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไป แทนที่กิจการสุขาภิบาลจะดำเนินการโดยคนของท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น

เมื่อเปรียบดูระหว่างวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสุขาภิบาล ในแง่การส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง กับวัตถุประสงค์ในแง่การประหยัดค่าใช้จ่ายของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยการให้ข้าราชการมาปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ ๒ ประการดังกล่าวข้างต้นมีลักษณะขัดกันอยู่ในตัว กล่าวคือถ้าทางราชการวางกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานมุ่งเน้นหนักในด้านส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยปล่อยให้ประชาชนได้เข้ามามีบทบาทในกิจการของสุขาภิบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก็จะเป็นผลให้สิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองมีมากขึ้น แต่ในทางตรงข้ามถ้าทางราชการวางกำหนดกฎเกณฑ์โดยมุ่งเน้นหนักในด้านการประหยัดค่าใช้จ่ายของสุขาภิบาล โดยวิธีให้ข้าราชการมาปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเสียเองแล้ว บทบาทของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาลย่อมลดน้อยถอยลงไป

---

๑๓ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๖๕, (๑๔ ตุลาคม ๒๔๔๕), มาตรา ๔ – ๕.

เท่าที่ได้ทำการศึกษาพิจารณามาแล้ว จะเห็นว่าทางราชการมุ่งที่จะเน้นหนักไปในด้านการประหยัดค่าใช้จ่ายของสุขาภิบาลด้วยการให้ข้าราชการมาปฏิบัติงาน แทนที่จะจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารงานสุขาภิบาล ลักษณะเช่นนี้ย่อมส่งผลไปถึงสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองตนเอง เพราะข้าราชการนั้นเป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากจะไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว ในด้านประชาชนก็ไม่มีโอกาสที่จะได้ฝึกหัดปฏิบัติงานด้วยตนเอง ข้อกังขาที่ว่าถ้าทางราชการปล่อยมือแล้วประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานสุขาภิบาลต่อไปโดยลำพังได้หรือไม่ ก็จะเป็นข้อกังขาที่ยังคงมีอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่สภาพการณ์ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้

<u>ลักษณะการปกครองรูปสุขาภิบาลในปัจจุบัน</u>

ก่อนที่จะพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะกระทำในบทที่ ๓ และบทที่ ๔ สมควรที่จะได้อธิบายให้เห็นลักษณะของสุขาภิบาลในปัจจุบันโดยสังเขปเสียก่อน เพื่อเป็นแนวทางไปสู่ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น สาระสำคัญที่จะได้นำมากล่าวในตอนนี้ จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาล ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุขาภิบาล รายได้ของสุขาภิบาล และหน้าที่ของสุขาภิบาล

<u>การจัดตั้งสุขาภิบาล</u> สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาล กฎหมายมิได้กำหนดไว้ เพียงแต่กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล... การจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย"[๑๓] ฉะนั้น จึงเท่ากับว่ากฎหมายได้ปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่

---

๑๓ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๖๕, (๑๙ ตุลาคม ๒๔๙๕), มาตรา ๔ – ๕.

ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในทุกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอ รวมทั้งชุมนุมชนซึ่งมีลักษณะเป็นตลาดการค้าทุกตำบลทั่วราชอาณาจักร โดยถือหลักเกณฑ์ว่าท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะมีร้านค้าประมาณ ๑๐๐ ห้อง มีจำนวนราษฎรอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน และมีขนาดพื้นที่ประมาณ ๑ – ๔ ตารางกิโลเมตร[๑๔] ในชั้นแรกกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้อำเภอทำการสำรวจท้องถิ่นที่สมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล แล้วรายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร รายได้จากภาษีอากรและจากทางอื่น ๆ จำนวนเนื้อที่ จำนวนหมู่บ้าน และจำนวนหลังคาเรือน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงเขตสุขาภิบาล ผ่านจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องถิ่นใดก็จัดทำประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล จะมีสภาพเป็นสุขาภิบาลนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จำนวนสุขาภิบาลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕ นับตั้งแต่ต้นจนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๐ ปรากฏตามตารางที่ ๑

---

[๑๔] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๔๔ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

ตารางที่ ๑

จำนวนสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕
ตั้งแต่ต้นจนถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๐

ปีที่จัดตั้ง	จำนวนที่จัดตั้ง
พ.ศ. ๒๔๔๘	๗๑ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๔๔๙	๒๕๐ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๐	๔๓ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๒	๒ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๔	๔ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๕	๒๘ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๖	๕๖ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๗	๓๑ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๘	๒๘ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๐๙	๑๗ สุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๕๑๐	๑๓ สุขาภิบาล (ถึงตุลาคม)
รวม	๕๘๗ สุขาภิบาล

ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น
กรมการปกครอง

ในจำนวนสุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นดังกล่าวแล้ว มีสุขาภิบาลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล ๓ แห่ง คือ สุขาภิบาลบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา สุขาภิบาลกบินทร์ จังหวัดปราจีนบุรี และสุขาภิบาลโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และมีสุขาภิบาลที่ถูกยุบไป ๒ แห่ง คือ สุขาภิบาลดอนหวาย จังหวัดนครปฐม และสุขาภิบาลฮอด จังหวัดเชียงใหม่ ฉะนั้น ขณะนี้จึงยังคงมีสุขาภิบาลอยู่เป็นจำนวน ๕๘ สุขาภิบาล

<u>ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุขาภิบาล</u> ในสุขาภิบาลแห่งหนึ่ง ๆ ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุขาภิบาล ได้แก่คณะกรรมการสุขาภิบาล กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำวัน ในตอนนี้จะกล่าวถึงบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วแต่พอเป็นสังเขป เพื่อให้ทราบว่าผู้ปฏิบัติงานในสุขาภิบาลแห่งหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยใครบ้าง มีหน้าที่ปฏิบัติงานในสุขาภิบาลอย่างไร พอเป็นแนวทางในการทำความเข้าใจเรื่องในตอนต่อ ๆ ไปเท่านั้น ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลเหล่านี้ จะได้นำมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเท่าที่จำเป็นแก่การศึกษาเรื่องนี้ในบทต่อ ๆ ไป

<u>คณะกรรมการสุขาภิบาล</u>

คณะกรรมการสุขาภิบาล กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ [๑๕]

(๑) นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๒) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

(๓) หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(๔) สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ [๑๖]

(๕) สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

---

๑๕ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๗.

๑๖ ปัจจุบันนี้ตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอ เปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่า อนามัยอำเภอ

(๖) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น

(๗) ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น ๔ คน

สุขาภิบาลโดยทั่วไปจะมีหมู่บ้านอยู่ในเขตสุขาภิบาลประมาณ ๑ – ๓ หมู่บ้าน จึงมีจำนวนกรรมการที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านประมาณ ๑ – ๔ คน และเป็นจำนวนกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดในสุขาภิบาลหนึ่ง ๆ ประมาณ ๑๐ – ๑๓ คน

ประธานกรรมการสุขาภิบาลได้แก่นายอำเภอ ซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ส่วนรองประธานกรรมการสุขาภิบาล ได้แก่กรรมการสุขาภิบาลผู้ได้รับเลือกตั้งจากคณะกรรมการสุขาภิบาลให้เป็นรองประธานกรรมการสุขาภิบาล รองประธานกรรมการสุขาภิบาลนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี [๑๗]

คณะกรรมการนี้จะมาประชุมกันเป็นครั้งคราวประมาณเดือนละ ๑ ครั้ง ทั้งนี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า "ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้งเป็นปกติ ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ" [๑๘]

<u>เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล</u>

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้เป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาลมีอยู่ ๒ คน บุคคลแรกได้แก่ปลัดสุขาภิบาลซึ่งเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในสำนักปลัดสุขาภิบาล และควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นผู้รับผิดชอบงานประจำทั่วไปของสุขาภิบาลนั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสุขาภิบาลตลอดจนคนงานหรือลูกจ้าง ปลัดสุขาภิบาลเป็นหัวหน้าพนักงานสุขาภิบาล มีหน้าที่ประสานงานกับประธานกรรมการสุขาภิบาลและ

---

[๑๗] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๘.

[๑๘] <u>Ibid.</u>, มาตรา ๑๓.

คณะกรรมการสุขาภิบาล รวมทั้งรับคำสั่งจากประชานสุขาภิบาลมาปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในปัญหาที่หัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ในสุขาภิบาลเสนอมา [๑๙]

บุคคลที่เป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาล เป็นที่สองรองจากปลัดสุขาภิบาลก็คือสมุหบัญชีสุขาภิบาลซึ่งกระทรวงมหาดไทยวางหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปไว้ว่าให้พิจารณาแต่งตั้งจากเสมียนตราอำเภอ สมุหบัญชีสุขาภิบาลเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเงินและการบัญชี เป็นผู้จัดทำงบประมาณ คอยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมอันเป็นรายได้หลักของสุขาภิบาล

นอกจากปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลแล้ว สุขาภิบาลอาจมีเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อีกตามความจำเป็น เช่น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ส่วนช่าง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการไฟฟ้า และส่วนการประปา เป็นต้น ทั้งนี้แล้วแต่ว่าสุขาภิบาลใดจะมีกิจการต่าง ๆ เหล่านั้นเพียงใดหรือไม่

รายละเอียดในเรื่องเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสุขาภิบาล จะได้กล่าวต่อไปในบทที่ ๓

<u>รายได้ของสุขาภิบาล</u> สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง และมีแหล่งที่มาของรายได้จากหลายทาง กล่าวโดยสรุป สุขาภิบาลอาจมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ เช่น ภาษีอากร ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล และรายได้จากกิจการสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล เป็นต้น ในกรณีที่จำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของสุขาภิบาล สุขาภิบาลอาจกู้เงินจากหน่วยราชการหรือองค์การต่าง ๆ ก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย [๒๐] ในปัจจุบันนี้ แหล่งกู้เงินที่สำคัญซึ่งสุขาภิบาลต่าง ๆ มักจะกู้เงินไปดำเนินกิจการต่าง ๆ ก็คือจากกองทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล นอกจากนี้รัฐบาลยังได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สุขาภิบาลเป็นประจำทุกปี

---

[๑๙] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท๐๖๓/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๔๙ <u>เรื่องการบริหารกิจการสุขาภิบาล</u>.

[๒๐] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๒๙.

สำหรับรายได้ของสุขาภิบาลประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาต ซึ่งเป็นรายได้สำคัญของสุขาภิบาลนั้น กฎหมายได้วางวิธีจัดเก็บไว้โดยแบ่งเป็นประเภท ๆ บางประเภทเป็นรายได้ของสุขาภิบาลเต็มจำนวนที่เก็บได้ บางประเภทเป็นรายได้ที่ได้รับปันจากรัฐบาล และบางประเภทก็เป็นรายได้ที่สุขาภิบาลออกข้อบังคับจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บ [๒๑]

รายได้ประเภทที่เป็นของสุขาภิบาลเต็มจำนวนที่เก็บได้ ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งสุขาภิบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

รายได้ประเภทที่ได้รับปันจากรัฐบาลได้แก่ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ซึ่งสุขาภิบาลได้รับปันตามกฎหมายในอัตราร้อยละยี่สิบห้าแห่งยอดเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด จังหวัดใดมีสุขาภิบาลหลายแห่ง เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่สุขาภิบาลได้รับปันในอัตราร้อยละยี่สิบห้านั้น ก็จะถูกแบ่งจ่ายแก่สุขาภิบาลทุกแห่งในอัตราเท่า ๆ กัน ภาษีอีกอย่างหนึ่งที่สุขาภิบาลได้รับปันจากรัฐบาลได้แก่ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากบรรดาข้าว ซึ่งต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร รายได้ประเภทนี้สุขาภิบาลได้รับปันในอัตราร้อยละห้าสิบ และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินรายได้ประเภทนี้ให้แก่สุขาภิบาล

รายได้ประเภทที่สุขาภิบาลออกข้อบังคับจัดเก็บเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องดื่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และอากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร

---

๒๑ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘).

ตารางที่ ๒

แสดงจำนวนสุขาภิบาลที่มีรายได้ระดับต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๙

ระดับรายได้	จำนวนสุขาภิบาล
๑,๐๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป	๑๒ สุขาภิบาล
๙๐๐,๐๐๑ ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท	– สุขาภิบาล
๘๐๐,๐๐๑ ถึง ๙๐๐,๐๐๐ บาท	๒ สุขาภิบาล
๗๐๐,๐๐๑ ถึง ๘๐๐,๐๐๐ บาท	๒ สุขาภิบาล
๖๐๐,๐๐๑ ถึง ๗๐๐,๐๐๐ บาท	๕ สุขาภิบาล
๕๐๐,๐๐๑ ถึง ๖๐๐,๐๐๐ บาท	๘ สุขาภิบาล
๔๐๐,๐๐๑ ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท	๑๓ สุขาภิบาล
๓๐๐,๐๐๑ ถึง ๔๐๐,๐๐๐ บาท	๒๐ สุขาภิบาล
๒๐๐,๐๐๑ ถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาท	๕๗ สุขาภิบาล
๑๕๐,๐๐๑ ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท	๖๒ สุขาภิบาล
๑๐๐,๐๐๑ ถึง ๑๕๐,๐๐๐ บาท	๑๓๘ สุขาภิบาล
๕๐,๐๐๑ ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท	๑๘๐ สุขาภิบาล
๓๐,๐๐๑ ถึง ๕๐,๐๐๐ บาท	๓๐ สุขาภิบาล
๓๐,๐๐๐ บาทลงมา	๑๒ สุขาภิบาล
รวม	๕๔๑ สุขาภิบาล

หมายเหตุ : สุขาภิบาลทั้งหมด ๕๔๒ แห่ง ไม่ได้นับรวมในตารางนี้ ๑ แห่ง เพราะเป็นสุขาภิบาลที่ตั้งใหม่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ และ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือยังมิได้ส่งรายงานแสดงรายได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๙

ที่มา : กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

<u>หน้าที่ของสุขาภิบาล</u> หน้าที่ของสุขาภิบาลมีประการใดบ้างนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้ง [๒๒] พิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ สุขาภิบาลมีหน้าที่โดยสรุปดังนี้ คือ

๑. หน้าที่ในการให้ความสะดวกในด้านการคมนาคมและขนส่ง ได้แก่การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

๒. หน้าที่ในด้านการรักษาความสะอาด ได้แก่การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๓. หน้าที่ในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างด้วยวิธีอื่น ให้มีตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน และฌาปนสถาน

๔. หน้าที่ในด้านความปลอดภัย ได้แก่การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

๕. หน้าที่ในด้านการสาธารณสุขได้แก่การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้

๖. หน้าที่ในด้านสันทนาการ ได้แก่การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

๗. หน้าที่ในด้านการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

นอกจากนี้ สุขาภิบาลอาจมีหน้าที่ประการอื่น ๆ แล้วแต่จะมีกฎหมายโดยเฉพาะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นเรื่อง ๆ ไป

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายมิได้กำหนดให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนเช่นเดียวกับเทศบาล ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะกิจการด้านนี้เป็นหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว ท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาล กฎหมายมิได้บัญญัติให้ยกเลิกการมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ แต่ได้มีสุขาภิบาลบางแห่งเข้าใจผิดว่าสุขาภิบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน [๒๓]

---

[๒๒] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit.</u>,มาตรา ๒๕.

[๒๓] วาสนา วงศ์สุวรรณ, "การสุขาภิบาล", <u>เทศบาล</u> ปีที่ ๗ เล่มที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๐๐), หน้า ๒๒.

หน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้สุขาภิบาลรีบจัดทำให้ได้ผลในระยะเริ่มแรกและได้กำชับไปให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้สุขาภิบาลจัดทำก็คือกิจการด้านการสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง การรักษาความสะอาด และการสาธารณสุข เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ดังนี้

> ...สุขาภิบาลทุกแห่งควรกำหนดนโยบายให้มุ่งไปในทางเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เช่น วางโครงการให้หนักไปในทางจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ การสาธารณสุข การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ... ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพของท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาลต่าง ๆ อีกหลายแห่งยังมีการคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรม เป็นหลุมเป็นบ่อ และเต็มไปด้วยฝุ่นละออง จึงควรที่จังหวัดจะได้เร่งรัดให้สุขาภิบาลรีบขวนขวายซ่อมแซมหรือลาดยางถนนเหล่านั้นเสียโดยด่วน ก่อนที่จะใช้จ่ายไปในกิจการอย่างอื่น หากบรรดาถนนในเขตสุขาภิบาลใดยังมีสภาพเป็นทางหลวงจังหวัดหรือทางหลวงแผ่นดินอยู่ ก็ควรที่สุขาภิบาลจะได้ติดต่อขอรับโอนมาเป็นของท้องถิ่นเสีย ในเมื่อมีงบประมาณบำรุงได้เพียงพอ แต่ถ้าสุขาภิบาลยังไม่มีงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะปรับปรุงให้ดีได้ ก็ขอให้พยายามติดต่อประสานงาน โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่แขวงหรือหมวดการทางเร่งซ่อมแซมถนนเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป....[๒๙]

<u>สรุป</u>

จากการศึกษาพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และลักษณะของการปกครองรูปสุขาภิบาลที่ได้กระทำมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่าตามคำชี้แจงของทางราชการโดยตรง และเจตนารมย์ของรัฐบาลที่แสดงออกมาในรูปกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และคำสั่งที่เกี่ยวกับเรื่องของสุขาภิบาลหรือการปกครองท้องถิ่นโดยทั่ว ๆ ไปพอที่จะกล่าวได้ว่าทางราชการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาก็โดย

---

[๒๙] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๔๗๔/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๙ <u>เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล</u>.

มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง ในอันที่จะส่งเสริมให้ประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามคตินิยมของระบอบประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะใช้สุขาภิบาลเป็นทางแก้ข้อบกพร่องของเทศบาลในแง่ลดค่าใช้จ่ายด้วย

ถ้าจะพิจารณาจากรูปลักษณะของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายได้วางไว้ จะเห็นได้ว่าทางราชการยังมิได้ปล่อยมือให้ประชาชนจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองมากนัก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้วางรูปของสุขาภิบาลให้เป็นหน่วยการปกครองที่ให้ข้าราชการเข้ามาร่วมดำเนินการ มิได้ปล่อยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองเหมือนเทศบาล กรรมการสุขาภิบาลเป็นข้าราชการเสียหลายคน นอกจากนั้นก็เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการปกครองในเขตท้องที่ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล แม้บุคคลดังกล่าวจะเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยได้รับเลือกตั้งจากประชาชนก็ตาม กรรมการสุขาภิบาลที่เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นมีเพียง ๔ คนเท่านั้น ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของสุขาภิบาลก็เป็นข้าราชการเสียแทบทั้งสิ้น

การที่รัฐบาลเน้นหนักไปในวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายโดยการวางรูปสุขาภิบาลให้ข้าราชการเข้ามาทำหน้าที่กรรมการสุขาภิบาล และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากข้าราชการนั้นย่อมมีผลกระทบไปถึงสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพราะถ้าข้าราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวมากเท่าใด สิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็มีน้อยลงเท่านั้น การกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลจะตกอยู่ในมือของข้าราชการ แทนจะอยู่ที่ประชาชน

เท่าที่ได้ทำการศึกษามาแล้ว เห็นได้ว่าทางราชการมุ่งเน้นหนักในวัตถุประสงค์เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายโดยให้ข้าราชการเข้ามาดำเนินงานของสุขาภิบาล ยิ่งกว่าวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ประชาชนเข้ามาดำเนินงานสุขาภิบาลกันเอง จึงเห็นได้ว่าจำนวนและบทบาทของประชาชนที่มีโอกาสเข้ามาร่วมในกิจการของสุขาภิบาลนั้นมีเสียงเล็กน้อย ยิ่งกว่านั้นสุขาภิบาลเองก็มีรายได้ไม่มากนัก และยังไม่มีอำนาจหน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตสุขาภิบาลด้วยตนเอง

ฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า การที่ทางราชการเน้นหนักไปในวัตถุประสงค์เพื่อการประหยัดค่าใช้จ่าย โดยแต่งตั้งข้าราชการเข้ามาดำเนินกิจการสุขาภิบาลเสียเอง และกำหนดรูปของสุขาภิบาลในลักษณะที่ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากนัก จะโดยเหตุผลหรือความจำเป็นประการใด ๆ ก็ตาม เป็นผลกระทบกระเทือนไปถึงสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง

บทที่ ๓

การกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาล

ในการพิจารณาว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลได้ยังให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับสิทธิในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง หรือได้มีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพียงใด ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษาเรื่องนี้นั้น มีประเด็นที่จะได้ทำการศึกษาพิจารณาประการหนึ่ง เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพราะว่าการที่จะพิจารณาว่าสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปสุขาภิบาลมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายและในการบริหารของสุขาภิบาลเพียงใดด้วย

สาระสำคัญที่จะได้กล่าวในบทที่ ๓ นี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาพิจารณาในเรื่องที่กล่าวข้างต้นโดยเฉพาะ สิ่งที่จะได้นำมาพิจารณาในบทนี้ก็คือ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใดบ้าง วิธีกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลมีระเบียบปฏิบัติอย่างไร โดยแท้จริงแล้วใครเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล จากการศึกษาพิจารณาตามหัวข้อที่กล่าวมาแล้วย่อมจะนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า ประชาชนได้มีสิทธิมีเสียงในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลหรือไม่เพียงใด

<u>ผู้กำหนดนโยบาย : คณะกรรมการสุขาภิบาล</u>

สุขาภิบาลเป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะรวมกิจการด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหารไว้ในบุคคลคณะเดียว คือคณะกรรมการสุขาภิบาล ฉะนั้นตามรูปลักษณะที่กฎหมายวางไว้ ผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลก็คือคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นเอง

ในตอนท้ายของบทที่ ๒ ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสุขาภิบาลพอให้ทราบโดยสังเขปแล้วว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ๑ คน หัวหน้าสถานีตำรวจ

อำเภอ ยกกระบัตรอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนจำนวน ๔ คน

ในบรรดาบุคคลต่าง ๆ ที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้ จะเห็นได้ว่า บางคนก็เข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง บางคนก็เข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้ง และบางคนก็เข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง บางคนก็เป็นข้าราชการ บางคนก็เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และบางคนก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา

ถ้าพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการสุขาภิบาลแต่ละคน ที่มีต่อราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว จะเห็นว่ากรรมการสุขาภิบาลมีลักษณะแตกต่างกัน แบ่งแยกออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ ได้แก่กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ ประเภทที่ ๒ ได้แก่กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ประเภทที่ ๓ ได้แก่กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาจำนวน ๔ คน ซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

<u>กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ</u> กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการได้แก่ นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ สัสดีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ และปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง

<u>นายอำเภอ</u>

นายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย ในปัจจุบันนี้ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายอำเภอ โดยปกติได้แก่ข้าราชการชั้นโทหรือชั้นเอก จากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่รับราชการมานาน หรือมิฉะนั้นก็เป็นผู้ที่มาจากการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยได้รับปริญญามาแล้ว

โดยตำแหน่งหน้าที่ นายอำเภอนับว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่สำคัญที่สุดในระดับอำเภอ เพราะเป็นหัวหน้ารับผิดชอบการปฏิบัติราชการในเขตอำเภอของตน ในการนี้ นายอำเภอมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหลายในอำเภอตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ • นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในเขตอำเภอของตนอีกด้วย

<u>หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ</u>

หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอโดยทั่วไปในขณะนี้ ส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นผู้บังคับกองตำรวจภูธร อาจมียศชั้นนายร้อยตำรวจเอกหรือนายพันตำรวจตรี เป็นตัวแทนของกรมตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย ป้องกันและปราบปรามผู้กระทำผิดในเขตปกครองท้องที่ของอำเภอนั้น [๒]

ตำแหน่งหัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอนี้ เป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและสอบสวนผู้กระทำผิดในคดีอาญา ถึงแม้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจดังกล่าวแก่ตำรวจเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และพิทักษ์รักษาสันติสุขของประชาชนก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้าง "พระเดช" ให้แก่ตำรวจ ทำให้เป็นที่เกรงกลัวแก่ประชาชน แม้แต่ข้าราชการเองก็ยังเกรงใจในลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากความรู้สึกที่มีต่อข้าราชการหรือบุคคลผู้อื่น

<u>อนามัยอำเภอ</u>

อนามัยอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข

• พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑ (๑๑ มีนาคม ๒๔๙๕), มาตรา ๔๐.

[๒] คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, <u>คู่มือการจัดองค์การของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๐๔</u> (พระนคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๔๔.

เป็นตัวแทนของกรมอนามัยในการปฏิบัติงานประจำอยู่ที่อำเภอ งานของกรมอนามัยในส่วนภูมิภาคก็คือ หน้าที่ในการให้บริการด้านการป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน รวมทั้งบำบัดรักษาโรคแก่ผู้เจ็บป่วย [๓]

อนามัยอำเภอไม่มีอำนาจในทางการปกครองเหมือนนายอำเภอ ไม่มีอำนาจในการให้โทษแก่ผู้ใดเหมือนตำรวจ กล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีได้แต่ "พระคุณ" แต่ไม่มี "พระเดช"

<u>สมุหบัญชีอำเภอ</u>

สมุหบัญชีอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง เป็นตัวแทนของกรมสรรพากรปฏิบัติงานประจำอยู่ที่อำเภอ มีหน้าที่ควบคุม ตรวจตรา ดำเนินการจัดเก็บและรักษาเงินผลประโยชน์ของรัฐบาลในเขตอำเภอ นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการหลีกเลี่ยงภาษีอากรตามที่มีกฎหมายและระเบียบแบบแผนให้อำนาจไว้ รวมทั้งการเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรค้างเป็นราย ๆ ไป [๔]

<u>ปลัดอำเภอ</u>

กรรมการสุขาภิบาลอีกผู้หนึ่งที่เป็นข้าราชการ ได้แก่ปลัดอำเภอ • นาย แห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมการปกครอง ในทางปฏิบัติ นายอำเภอซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ เพื่อเสนอชื่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

เกี่ยวกับการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลนี้ เดิมกระทรวงมหาดไทยวางหลักไว้ว่าให้คัดเลือกและแต่งตั้งปลัดอำเภอผู้มีความรู้ความสามารถและทราบถึงสภาพท้องที่ภายในเขตสุขาภิบาลโดยไม่จำกัดว่าจะเป็นปลัดอำเภอชั้นใด แต่ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้

---

๓ <u>Ibid</u>., หน้า ๓๐๐.

๔ <u>Ibid</u>., หน้า ๑๕๘.

วางหลักเกณฑ์ใหม่ ให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอโทซึ่งเป็นปลัดอำเภออาวุโส ในกรณีที่มีสุขาภิบาลหลายแห่งในอำเภอหนึ่ง ๆ ให้แต่งตั้งปลัดอำเภอโทเป็นกรรมการสุขาภิบาลของสุขาภิบาลซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในอำเภอนั้น ส่วนสุขาภิบาลอื่นให้แต่งตั้งปลัดอำเภอตรีหรือจัตวาตามลำดับ ถ้าหากจะแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้ จะต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบเป็นราย ๆ ไป [๕]

กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน

กำนันเป็นหัวหน้าปกครองดูแลกิจการทั่วไปในตำบล ผู้ที่จะได้รับตำแหน่งกำนันนี้ เป็นผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้น กำนันจึงเป็นผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านของตนเอง กำนันมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในตำบลในฐานะเป็นผู้ช่วยข้าราชการอำเภอ เช่น ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการรักษาความสงบเรียบร้อย จัดทำทะเบียนราษฎรและสถิติต่าง ๆ ของตำบล และปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรในเขตตำบล เป็นต้น [๖] กำนันต้องรายงานให้นายอำเภอทราบเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของทางราชการ และในขณะเดียวกันก็ปฏิบัติหน้าที่เป็นสื่อเชื่อมโยงระหว่างอำเภอกับราษฎรในเขตท้องที่ของตน

ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าปกครองดูแลหมู่บ้าน ผู้ที่ได้รับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนี้ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในหมู่บ้านในฐานะเป็นผู้ช่วยข้าราชการอำเภอเช่นเดียวกับกำนัน อยู่ภายในบังคับบัญชาของนายอำเภอและ

---

[๕] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท ๐๓๑๑/๑๒๔๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๗ เรื่องการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาล.

[๖] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๓๑ (๑๗ กรกฎาคม ๒๔๕๗), มาตรา ๓๔ – ๔๒.

ต้องรักษาวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน [๗]

กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านนี้ กล่าวได้ว่าเป็นผู้อยู่ ณ จุดกึ่งกลางระหว่างราชการ กับประชาชน กล่าวคือในขณะที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านไปติดต่อราชการ อาจพิจารณาไปในทางที่ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชน และในทางตรงกันข้าม เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านไปติดต่อหรือปกครองลูกบ้าน ก็อาจพิจารณาได้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของราชการ ลักษณะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอาจจัดได้ว่าเป็น "กึ่งข้าราชการ"

โดยปกติผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มักจะเป็นผู้ที่ประชาชนในหมู่บ้านมีความเคารพนับถือเป็นทุนอยู่แล้ว เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ก็มีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ นอกจากนี้การดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นการดำรงตำแหน่งที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่จะต้องออกจากตำแหน่งตามวาระแต่อย่างใด โดยลักษณะดังได้กล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่า การที่ประชาชนจะควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการสุขาภิบาลนั้น เป็นไปได้อย่างยากยิ่ง

<u>กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้ง</u> กรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้ ได้แก่บุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งสุขาภิบาล ซึ่งประชาชนในเขตสุขาภิบาลเลือกตั้งขึ้น มีจำนวน ๔ คน กรรมการประเภทนี้ เป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทเดียวที่ประชาชนเลือกตั้งเพื่อให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่กรรมการสุขาภิบาลโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี [๘]

---

[๗] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๐ ตอนที่ ๑๔ (๔ มีนาคม ๒๔๘๖), มาตรา ๑๕.

[๘] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๖๓ (๑๙ ตุลาคม ๒๔๙๕), มาตรา ๙.

วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้ กฎหมายกำหนดให้อนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายปกครองท้องที่ และกำหนดไว้ด้วยว่าผู้ที่จะเป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน [๙]

กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นจำนวน ๔ คนนี้ นับได้ว่าเป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทเดียวที่เป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาร่วมในกิจการของสุขาภิบาลโดยตรง กรรมการสุขาภิบาลเหล่านี้ไม่ได้มีความผูกพันอยู่กับทางราชการเหมือนกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการหรือกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้นจึงมีความเป็นอิสระและอยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และเนื่องจากกรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้มีวาระการอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี การดำรงตำแหน่งจึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งยังมีช่องทางที่ประชาชนจะควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสุขาภิบาลเหล่านี้ได้บ้าง ไม่ถึงกับหมดหนทางที่จะควบคุมเช่นกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ

อย่างไรก็ตาม กรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้มีจำนวนเพียง ๔ คน ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลจากองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นคณะบุคคลผู้กำหนดนโยบายของสุขาภิบาลแล้ว จะเห็นได้ว่า ประชาชนได้รับสิทธิหรืออำนาจในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลไม่เพียงพอที่จะกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลตามความต้องการของตนเองได้ ถ้าหากนโยบายนั้นบังเอิญไม่ตรงกับความคิดเห็นของข้าราชการผู้ร่วมเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล

<u>วิธีการกำหนดนโยบาย</u>

ในการพิจารณาว่าสุขาภิบาลมีระเบียบวิธีการในการกำหนดนโยบายอย่างไรนั้น ควรจะได้ศึกษาถึงวิธีดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของสุขาภิบาลอย่างน้อยสี่ประการ คือในประการแรก

---

๙ <u>Ibid</u>., มาตรา ๗.

ควรจะได้ศึกษาถึงเรื่องการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นคณะบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล ประการที่สองควรจะได้ศึกษาถึงการจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่จะกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสุขาภิบาลว่าจะทำอะไรที่ไหน เมื่อใด ในประการที่สามควรจะได้ทำการศึกษาถึงการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล เพราะการดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้จะสัมฤทธิผลเพียงใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องของงบประมาณเป็นอย่างมาก และในประการสุดท้ายควรจะได้ศึกษาถึงการออกข้อบังคับสุขาภิบาลซึ่งเป็น "กฎหมายของสุขาภิบาล" ด้วย

<u>การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล</u>

<u>สมัยประชุม</u>

การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น จะประชุมกันเดือนละหนึ่งครั้งเป็นปกติ ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ [๑๐]

การประชุมกรรมการสุขาภิบาลอาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภท คือการประชุมตามปกติประจำเดือน และการประชุมในกรณีอื่น การกำหนดการประชุมตามปกติประจำเดือนนั้น ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องนำปรึกษาที่ประชุมว่าจะเลือกเอาวันใดเป็นวันประชุมตามปกติ ส่วนการนัดประชุมในกรณีอื่นนอกจากการประชุมตามปกติประจำเดือน ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องออกหนังสือนัดประชุมล่วงหน้า หรืออาจบอกนัดในที่ประชุมก็ได้ [๑๑]

จะเห็นว่าการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นกระทำได้บ่อยครั้งมากกว่าการประชุมสภาเทศบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ๆ เป็นผลดีในแง่ที่คณะกรรมการสุขาภิบาลสามารถควบคุมการบริหารงานตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างใกล้ชิด

---

[๑๐] Ibid., มาตรา ๑๓.

[๑๑] กระทรวงมหาดไทย, <u>ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘</u>, ข้อ ๔ — ๑๑.

ลักษณะการประชุม

การประชุมอาจจะกระทำโดยเปิดเผยหรือกระทำเป็นการลับก็ได้ โดยปกตินั้นการประชุมจะกระทำโดยเปิดเผย แต่ถ้าประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับ ประธานกรรมการก็มีอำนาจสั่งให้มีการประชุมลับได้ [๑๒]

องค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม [๑๓] การนัดประชุมครั้งใด ถ้าหากกรรมการสุขาภิบาลมาไม่ครบองค์ประชุมและพ้นกำหนดเวลานัดประชุมแล้วหนึ่งชั่วโมง ประธานกรรมการสุขาภิบาลก็ต้องสั่งเลื่อนการประชุมไป

การเสนอข้อปรึกษาในการประชุม

ข้อปรึกษาในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลมีอยู่ ๒ อย่าง ได้แก่ ข้อปรึกษาเกี่ยวกับกิจการภายในวงงานของสุขาภิบาล และข้อปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาล

ข้อปรึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการภายในวงงานของสุขาภิบาลนั้น กรรมการสุขาภิบาลมีสิทธิที่จะเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล และต้องมีกรรมการสุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยหนึ่งคน แต่ข้อปรึกษาบางอย่างที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าและไม่ต้องทำเป็นหนังสือ เช่นข้อปรึกษาขอให้รับรองรายงานการประชุม ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน ขอให้แยกประเด็นพิจารณา ขอให้เลื่อนการประชุมปรึกษาต่อไปในคราวหน้า หรือข้อปรึกษาที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นควรอนุญาต เป็นต้น [๑๔]

---

๑๒ Ibid., ข้อ ๒๑.

๑๓ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, op.cit., มาตรา ๑๔.

๑๔ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘, ข้อ ๒๖ และ ๒๘.

สำหรับข้อปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลโดยทั่วไป เมื่อประชานกรรมการสุขาภิบาลได้รับจากกรรมการสุขาภิบาลและตรวจเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบการประชุมแล้ว จะต้องส่งสำเนาให้กรรมการสุขาภิบาลทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนวันประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน ข้อปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลทั่วไปที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงินที่กรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอจะต้องมีกรรมการสุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยสองคน แต่เฉพาะร่างข้อบังคับสุขาภิบาลที่เกี่ยวด้วยการเงินต้องให้ประชานกรรมการสุขาภิบาลรับรอง การเสนอข้อปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลใด ๆ ถ้าประชานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง [๑๕]

<u>การอภิปรายและการลงมติ</u>

กรรมการสุขาภิบาลทุกนายมีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปราย เมื่อผู้เสนอข้อปรึกษาหรือผู้แปรข้อปรึกษาได้อภิปรายแล้ว ประชานกรรมการจะต้องให้โอกาสกรรมการสุขาภิบาลทั้งฝ่ายคัดค้านและฝ่ายที่สนับสนุนได้อภิปรายจนกระทั่งไม่มีผู้อภิปรายแล้ว หรือประชานกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประชานกรรมการจะต้องเสนอให้ที่ประชุมลงมติ

การออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติอาจกระทำโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ เมื่อประชานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมการสุขาภิบาลที่มาประชุมเสนอข้อปรึกษาขอให้ออกเสียงลงคะแนนลับ ถ้าที่ประชุมอนุมัติ ก็ให้ใช้การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ [๑๖]

เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประชานกรรมการสุขาภิบาลต้องประกาศคะแนนเสียงให้ที่ประชุมทราบทันที และในการลงมติทุกครั้งประชานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องตรวจสอบดูก่อนว่า มีกรรมการสุขาภิบาลอยู่ในที่ประชุมครบจำนวนเป็นองค์ประชุมหรือไม่ ถ้ามีกรรมการสุขาภิบาลอยู่ในที่ประชุมไม่ครบจำนวนเป็นองค์ประชุม จะทำการลงมติในเรื่องใด ๆ มิได้ [๑๗]

---

๑๕ <u>Ibid</u>., ข้อ ๓๐ – ๓๓.

๑๖ <u>Ibid</u>., ข้อ ๓๓ – ๓๕.

๑๗ <u>Ibid</u>., ข้อ ๓๕ – ๓๖.

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ถือคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่ลงคะแนน กรรมการสุขาภิบาลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการลงคะแนน คือมีสิทธิลงคะแนนได้คนละหนึ่งเสียง ถ้าจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด [๙๘]

จากการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลเท่าที่ได้กระทำมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบการประชุมที่วางไว้ ได้ให้สิทธิแก่กรรมการสุขาภิบาลแต่ละคนอย่างเท่าเทียมกัน ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน กรรมการสุขาภิบาลทุกคนจึงมีสิทธิเท่าเทียมกันในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล เว้นประธานกรรมการสุขาภิบาลซึ่งมีสิทธิบางประการเหนือกรรมการอื่น

ถ้าหากกรรมการสุขาภิบาลประเภทที่ได้รับเลือกตั้งซึ่งมีอยู่จำนวน ๔ คนนั้น ได้กระทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ก็เรียกได้ว่าประชาชนมีส่วนมีเสียงในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล ๔ เสียง หรือประมาณ ๑ ใน ๓ ของจำนวนเสียงของกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ ๑๐ – ๑๓ เสียง

<u>การจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล</u> แผนดำเนินงานของสุขาภิบาลเป็นสิ่งซึ่งกำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสุขาภิบาลว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ฉะนั้นการจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ก็จัดได้ว่าเป็นวิธีการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลอย่างหนึ่ง

<u>กิจการที่จะต้องมีแผนดำเนินงาน</u>

ในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล แต่ละสุขาภิบาลจะต้องจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เพื่อเป็นหลักในการดำเนินงานของสุขาภิบาล [๙๙] แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่างานทุกสิ่งทุกอย่างที่สุขาภิบาลปฏิบัติจัดทำจะต้องมีแผนดำเนินงานไว้เสียทั้งสิ้น งานบางอย่างที่ไม่ใช่งานใหญ่หรืองานสำคัญ หรืองานที่เป็นกิจการที่สุขาภิบาลมีหน้าที่จำต้องปฏิบัติอยู่โดยปกติประจำวันแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวางเป็นแผนดำเนินงาน

---

๙๘ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๑๕.

๙๙ <u>Ibid.</u>, มาตรา ๒๓.

กิจการที่สุขาภิบาลจะวางเป็นแผนดำเนินงานนั้น คือกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และประกอบด้วยหลักสำคัญดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๑. เป็นกิจการสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น หรืออำนวยความสุขให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

๒. เป็นกิจการใหญ่ซึ่งจะจัดทำในปีเดียวไม่แล้วเสร็จ อันควรจะต้องวางโครงการจัดทำต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะเสร็จเรียบร้อย [๒๐]

<u>ผู้จัดทำแผนดำเนินงาน</u>

การวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลตลอดจนการควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นเป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสุขาภิบาลจำเป็นต้องดำเนินการและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งสิ้น

ก่อนที่จะได้พิจารณาตกลงใจวางแผนดำเนินงานในเรื่องใด นอกจากคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องประชุมปรึกษาหารือกันในระหว่างกรรมการสุขาภิบาลด้วยกันเองแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาดูกฎหมาย ระเบียบแบบแผนตลอดจนปรึกษาหารือกระทรวงทบวงกรม หรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องที่จะวางแผนดำเนินงานนั้นให้เห็นชอบด้วยเสียก่อน เพื่อมิให้แผนดำเนินงานที่วางไว้นั้นขัดแย้งกับโครงการหรือกิจการอื่น หรือมีข้อบกพร่องอันจะทำให้ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

<u>วิธีจัดทำแผนดำเนินงาน</u>

เมื่อคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมปรึกษาหารือตกลงที่จะจัดทำแผนดำเนินงานในเรื่องใด และได้ปรึกษากระทรวงทบวงกรมหรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ตามที่จำเป็นแล้ว ก็จัดทำแผนดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

---

[๒๐] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๐๑๐๗/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๙๘ <u>เรื่องการวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล</u>.

แผนดำเนินงานนั้น จัดทำเป็นบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามแผนนั้นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร ได้ศึกษาพิจารณาเรื่องนั้นโดยรอบคอบแล้วหรืออย่างไร ตกลงจะทำอย่างไร ผลประโยชนที่คาดว่าจะได้รับมีอย่างไร จะจัดทำอะไร ที่ไหน ค่าใช้จ่ายเท่าใด กำหนดระยะเวลาจัดทำตั้งแต่เมื่อใด ถึงเมื่อใด การเงินจะใช้เงินงบประมาณหรือเงินประเภทใด จะหาเงินนั้นโดยวิธีอย่างไร ฯลฯ

แผนดำเนินงานนี้เป็นสิ่งที่จะต้องจัดทำควบคู่กันไปกับการจัดทำงบประมาณ เพราะการที่จะใช้จ่ายเงินสุขาภิบาลเพื่อปฏิบัติการตามแผนดำเนินงาน จะต้องมีรายการให้ถือจ่ายได้ตามข้อบังคับงบประมาณประจำปี ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศใช้บังคับโดยถูกต้องแล้วเสียก่อน

<u>ผู้อนุมัติและควบคุมแผนดำเนินงาน</u>

แผนดำเนินงานนี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องวางและรับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้นก็ตาม แต่คณะกรรมการสุขาภิบาลหาอาจจัดทำไปโดยลำพังไม่ เพราะกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่า จะปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว ทั้งนี้ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานที่ได้วางไว้แล้ว ก็ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน [๒๑]

เท่าที่ได้ศึกษาพิจารณาเรื่องการจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลโดยวิถีทางแห่งการจัดทำแผนดำเนินงานนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการสุขาภิบาล แต่ก็มีข้อที่ถูกจำกัดอยู่หลายประการ ที่ทำให้คณะกรรมการไม่อาจจัดทำได้โดยอิสระอย่างเต็มที่ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมทั้งในการอนุมัติแผนดำเนินงาน และการอนุมัติงบประมาณซึ่งจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป

<u>การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล</u> งบประมาณหรือการเงินนับว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของการบริหารงาน ไม่ว่าในองค์การชนิดใด การที่จะกำหนดนโยบายหรือโครงการ

---

๒๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๒๓ – ๒๙.

ว่าจะทำอะไรบ้างนั้น หาอาจกระทำไปได้โดยปราศจากการคำนึงถึงเรื่องงบประมาณได้ไม่ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดทำงบประมาณนั้นเป็นวิธีการในการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่ง เมื่อจะทำการศึกษาถึงการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล จึงสมควรที่จะได้ศึกษาถึงการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลด้วย

<u>การร่างข้อบังคับงบประมาณ</u>

หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณสุขาภิบาลนั้น เป็นของปลัดสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่เป็น "เจ้าหน้าที่งบประมาณ" ในการร่างข้อบังคับงบประมาณปลัดสุขาภิบาลจะเรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาลเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล เมื่อได้ตัวเลขประมาณการรายรับและรายจ่ายตามที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมาแล้ว ปลัดสุขาภิบาลมีหน้าที่วิเคราะห์และกำหนดเพิ่มหรือลดเงินจำนวนงวด [๒๒] ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินของสุขาภิบาล [๒๓]

เมื่อปลัดสุขาภิบาลได้ทำการพิจารณาตรวจสอบและรวบรวมงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องเสนอประธานกรรมการสุขาภิบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ เงินงบประมาณยอดใดเมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาลได้อนุมัติให้ตั้งเป็นงบประมาณประจำปีได้แล้ว ปลัดสุขาภิบาลจะต้องรวบรวมจัดทำเป็นร่างข้อบังคับงบประมาณเสนอต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลต่อไป [๒๔]

---

[๒๒] เงินจำนวนงวด หมายถึงส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

[๒๓] กระทรวงมหาดไทย, <u>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๙</u>, ข้อ ๖.

[๒๔] <u>Ibid</u>., ข้อ ๑๘ – ๑๙.

ในฐานะที่ปลัดสุขาภิบาลมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ กำหนดเพิ่มหรือลดเงินจำนวนงวดที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาลเสนอมา และประชานกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างงบประมาณที่ปลัดสุขาภิบาลเสนอ จึงเท่ากับว่าปลัดสุขาภิบาลและประชานกรรมการสุขาภิบาลมีส่วนในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลในขั้นการร่างข้อบังคับงบประมาณนี้

<u>การอนุมัติงบประมาณ</u>

งบประมาณประจำปีของสุขาภิบาลนั้น จะต้องตราขึ้นเป็นข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลประจำปี [๒๕] และด้วยเหตุที่ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาล และจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ ฉะนั้นจึงเท่ากับว่าการอนุมัติงบประมาณของสุขาภิบาลที่ประชานกรรมการสุขาภิบาลเสนอ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด

<u>การเปลี่ยนแปลงรายการในงบประมาณ</u>

งบประมาณของสุขาภิบาลที่ได้ตราเป็นข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลประจำปีไว้แล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยการโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่ายนั้นย่อมมีผลเท่ากับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือการกำหนดนโยบายเสียใหม่นั่นเอง

ผู้ที่อาจเปลี่ยนแปลงนโยบายของสุขาภิบาลได้ตามนัยดังกล่าวข้างต้นคือผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล (ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเป็นกรรมการสุขาภิบาล) ซึ่งอาจจะเสนอให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายได้

ประชานกรรมการสุขาภิบาลอาจอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายได้หลายประการ เช่น โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าพัสดุ และโอนงบประมาณรายจ่าย

---

[๒๕] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, op.cit., มาตรา ๒๘.

ระหว่างรายการในหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดเงินอุดหนุน เป็นต้น [๒๖]

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่าย จากหมวดหนึ่งไปเพิ่มอีกหมวดหนึ่ง หรือโอนรายจ่ายระหว่างหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และหมวดค่าวัสดุ กับหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ก็ได้ [๒๗]

นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายของสุขาภิบาลในกรณีอื่น ๆ เช่น การโอนรายจ่ายจากรายการใดที่ตั้งจ่ายไว้แล้วไปตั้งจ่ายในรายการอื่น ซึ่งเป็นงานหรือโครงการใหม่ที่มิได้มีงบประมาณตั้งจ่ายไว้ เป็นต้น ก็อาจกระทำได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย [๒๘]

<u>การออกข้อบังคับสุขาภิบาล</u> ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาลก็ดี หรือในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ก็ดี สุขาภิบาลอาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลเพื่อใช้บังคับภายในเขตสุขาภิบาลได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย [๒๙] ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของสุขาภิบาล ที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ ให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการปกครองประเทศ หรือเทศบัญญัติซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของเทศบาล

---

[๒๖] กระทรวงมหาดไทย, <u>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๔</u>, ข้อ ๗๒.

[๒๗] <u>Ibid</u>., ข้อ ๗๓.

[๒๘] <u>Ibid</u>., ข้อ ๗๕.

[๒๙] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕, <u>op.cit</u>., มาตรา ๒๖.

ลักษณะสำคัญของข้อบังคับสุขาภิบาล

ถ้าพิจารณาดูรายละเอียดแห่งข้อบังคับสุขาภิบาลต่าง ๆ และหลักเกณฑ์ในการตราข้อบังคับสุขาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว จะเห็นว่าข้อบังคับสุขาภิบาลมีลักษณะ ดังนี้

๑. ข้อบังคับสุขาภิบาลที่สุขาภิบาลตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายอื่น [๓๐] ซึ่งเป็นการแสดงว่าข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับรองลงมาจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแห่งรัฐ

๒. ข้อบังคับสุขาภิบาลที่สุขาภิบาลตราขึ้นนั้น จะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่สุขาภิบาลไว้เท่านั้นจึงจะตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้ ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ สุขาภิบาลจะตราข้อบังคับสุขาภิบาลไม่ได้

๓. ข้อบังคับสุขาภิบาลที่จะตราขึ้นได้นั้น ต้องเป็นการตราขึ้นเพื่อปฏิบัติการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาล หรือในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจในการตราข้อบังคับสุขาภิบาลไว้

๔. ข้อบังคับสุขาภิบาลมีผลใช้บังคับได้แต่เฉพาะภายในเขตสุขาภิบาล

๕. ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น มีอำนาจบังคับได้ เพื่อให้ข้อบังคับสุขาภิบาลที่ตราขึ้นมีผลใช้บังคับได้จริงจัง กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ว่า "ในข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสุขาภิบาลไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่าเป็นความผิดลหุโทษ" [๓๑]

จากลักษณะในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลโดยการตราข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น อาจกระทำได้ภายในเขตสุขาภิบาลโดยมีผลบังคับให้เป็นไปตามกำหนดที่วางไว้ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการตามหน้าที่ของสุขาภิบาล และจะต้องไม่แย้งกับนโยบายแห่งรัฐซึ่งกำหนดไว้ในรูปของกฎหมายแห่งรัฐ

---

[๓๐] Ibid., มาตรา ๖๒.

[๓๑] Ibid.

<u>ประเภทและวิธีดำเนินการตร้าข้อบังคับสุขาภิบาล</u>

เพื่อความสะดวกในการพิจารณาถึงวิธีดำเนินการตร้าข้อบังคับสุขาภิบาล สมควรแบ่งประเภทของข้อบังคับสุขาภิบาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ ข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยกิจการทั่วไป ข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยการเงิน และข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณ

๑. ข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยกิจการทั่วไป ซึ่งสุขาภิบาลอาจตราขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาลให้ไว้ หรือในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้นั้น กรรมการสุขาภิบาลทุกนายมีสิทธิที่จะเสนอร่างได้ โดยต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล เพื่อให้นำเข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้จะต้องมีกรรมการสุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยสองคน [๗๒]

๒. ข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยการเงิน กรรมการสุขาภิบาลทุกนายมีสิทธิที่จะเสนอร่างได้ โดยต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลเพื่อให้นำเข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล แต่มีลักษณะที่แตกต่างจากร่างข้อบังคับสุขาภิบาลที่เกี่ยวด้วยกิจการทั่วไปตรงที่ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยการเงินนั้นต้องให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรับรอง [๗๓]

๓. ข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณ ประธานกรรมการสุขาภิบาลผู้เดียวเท่านั้นที่มีสิทธิเสนอเข้าสู่การประชุมปรึกษาของคณะกรรมการสุขาภิบาล [๗๔]

ในกรณีที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ไม่ว่าร่างข้อบังคับนั้นจะเป็นร่างข้อบังคับประเภทใด ไม่จำเป็นจะต้องมีกรรมการสุขาภิบาลผู้อื่นให้การรับรอง [๗๕]

---

[๗๒] กระทรวงมหาดไทย, <u>ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘</u>, ข้อ ๗๒.

[๗๓] <u>Ibid</u>., ข้อ ๗๓.

[๗๔] <u>Ibid</u>., ข้อ ๗๑.

[๗๕] <u>Ibid</u>., ข้อ ๗๓.

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณา ๓ วาระรวดเดียวก็ได้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นว่าการพิจารณาข้อปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณประจำปีนั้น จะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้ [๗๖]

การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นที่ให้ที่ประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบังคับสุขาภิบาล และลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้นหรือไม่ กรรมการสุขาภิบาลทุกนายมีสิทธิอภิปรายก่อนที่จะมีการลงมติ ถ้าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการ ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าที่ประชุมลงมติรับหลักการ ก็จะส่งให้คณะอนุกรรมการซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ทำการพิจารณาโดยละเอียด ซึ่งในตอนนี้ถ้ากรรมการสุขาภิบาลผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างข้อบังคับสุขาภิบาลอย่างใดก็มีสิทธิเสนอขอแปรข้อปรึกษาได้

การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในวาระที่สอง เป็นการปรึกษาเรียงตามลำดับข้อเฉพาะข้อที่มีการแปรข้อปรึกษาหรือที่คณะอนุกรรมการแก้ไขเท่านั้น

การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในวาระที่สาม ที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจะลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลหรือไม่

ในการดำเนินการตามลำดับขั้นต่าง ๆ เพื่อตราข้อบังคับสุขาภิบาลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าระเบียบข้อบังคับที่วางไว้เพื่อการนี้ได้ให้โอกาสแก่กรรมการสุขาภิบาลทุกคนในอันที่จะขอแปรข้อปรึกษา ขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือลงมติสนับสนุน หรือคัดค้านก็ได้ กระบวนการตามที่ได้วางไว้นับได้ว่าได้ให้โอกาสแก่กรรมการสุขาภิบาลทุกคนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลอย่างเต็มที่

---

[๗๖] Ibid., ข้อ ๑๐ วรรค ๒.

<u>การอนุมัติข้อบังคับสุขาภิบาล</u>

เมื่อร่างข้อบังคับสุขาภิบาลได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาลชั้นสุดท้าย ลงมติให้ตราเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลได้แล้ว ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องลงชื่อในร่างข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น เพื่อเสนอต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป กฎหมายได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติในกรณีนี้ไว้ว่า "นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ และได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขาภิบาลแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับสุขาภิบาลให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ได้ประกาศนั้น" [๓๗]

บทบัญญัติข้างต้นนี้ นับได้ว่าเป็นการจำกัดอำนาจในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลประการหนึ่ง เพราะนโยบายของสุขาภิบาลที่กำหนดออกมาในรูปข้อบังคับสุขาภิบาลทุกเรื่องจะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน จึงจะกำหนดใช้บังคับได้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย นโยบายของสุขาภิบาลประการนั้น ๆ ก็เป็นอันพับไป ข้อกำหนดเช่นนี้กล่าวได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาลอย่างหนึ่ง

<u>การแบ่งส่วนการบริหารงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล</u>

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นนั้น คือการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในเป็นของตนเอง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องเป็นผู้ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ฉะนั้นการที่จะดูว่าหน่วยการปกครองใดมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงใด จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยการปกครองนั้น ๆ ด้วย

ในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล สุขาภิบาลได้แบ่งหน้าที่ออกเป็นส่วน ๆ ตามลักษณะของงานด้านต่าง ๆ เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ให้สุขาภิบาลต่าง ๆ ถือปฏิบัติ

---

[๓๗] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๒๗.

ให้เป็นไปในระเบียบอย่างเดียวกันทุกแห่งทั่วประเทศ [๓๘] ตามระเบียบดังกล่าวสุขาภิบาลอาจแบ่งหน้าที่การดำเนินงานออกเป็นส่วน ๆ ได้ดังนี้

<u>สำนักปลัดสุขาภิบาล</u> มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสุขาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และตามนโยบายของคณะกรรมการสุขาภิบาลในเรื่องการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ การประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาล ตลอดจนการรักษาเอกสารสำคัญของสุขาภิบาล และงานที่มิได้อยู่ในหน้าที่ของส่วนงานใดโดยเฉพาะ

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกที่เป็นส่วนงานย่อย เช่น ส่วนกลาง หรือส่วนอื่น ๆ ซึ่งมีปริมาณงานไม่มากถึงขนาดที่จะมีหัวหน้าส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานโดยเฉพาะก็ได้ ปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักปลัดสุขาภิบาลนี้โดยตรง

<u>ส่วนคลัง</u> มีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชีการเงินและพัสดุโดยทั่วไป จัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล ดำเนินงานที่เกี่ยวกับเงินกู้ การเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ ซึ่งมิได้กำหนดให้ส่วนงานใดจัดเก็บ ตลอดจนการดูแลรักษาผลประโยชน์ของสุขาภิบาลซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่ของส่วนอื่นด้วย

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เช่น ส่วนการบัญชี ส่วนการเงิน ส่วนการพัสดุ และส่วนผลประโยชน์ เป็นต้น หัวหน้าส่วนคลังได้แก่สมุหบัญชีสุขาภิบาล ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าส่วนคลังโดยตำแหน่ง บางสุขาภิบาลซึ่งมีรายได้มาก สุขาภิบาลก็อาจทำรายงานขออนุมัติว่าจ้างสมุหบัญชีหรือผู้ช่วยสมุหบัญชี เพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะได้

<u>ส่วนสาธารณสุข</u> มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้ ควบคุมดูแลโรงพยาบาล สถานีอนามัย โรงฆ่าสัตว์

---

[๓๘] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๒๘๕/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๔๘๙ <u>เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล</u>.

ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน ตลอดจนเก็บผลประโยชน์บางอย่างตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อยได้ตามความจำเป็น เช่น ส่วนโรงพยาบาล ส่วนสถานีอนามัย ส่วนโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น ในขั้นต้นที่สุขาภิบาลยังมีรายได้ไม่มากนัก ทางราชการประสงค์จะแต่งตั้งหัวหน้าส่วนสาธารณสุขจากข้าราชการประจำ เพื่อประหยัดค่าจ้าง จึงได้มอบหมายให้อนามัยอำเภอซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว ให้ช่วยเหลือทำรายงานอันเกี่ยวกับการสาธารณสุขของสุขาภิบาล เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นในการพิจารณาอนุมัติจ้างคนงานรักษาความสะอาดถนนสาธารณะ เก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล [๓๙]

<u>ส่วนช่าง</u> มีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ รางระบายน้ำ อาคารของสุขาภิบาล สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ดูแลที่สาธารณะ อุปกรณ์การโยธา และยานพาหนะของสุขาภิบาล

ส่วนงานนี้อาจแบ่งเป็นส่วนย่อย เช่น ส่วนการก่อสร้าง และส่วนการบำรุง เป็นต้น ส่วนช่างนี้ หากสุขาภิบาลใดมีกิจการมาก ก็อาจขออนุมัติบรรจุผู้มีความรู้ทางเทคนิคเป็นพนักงานสุขาภิบาลรับผิดชอบงานนี้โดยตรงได้ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้

<u>ส่วนการไฟฟ้า</u> มีหน้าที่จัดให้มีแสงสว่างในที่สาธารณะและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า เพื่อการสาธารณูปโภค ตลอดจนเก็บผลประโยชน์ ในการนี้ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เช่น ส่วนธุรการ ส่วนผลิตกระแส ส่วนส่งกระแส ส่วนการบัญชีและการเงิน เป็นต้น

<u>ส่วนการประปา</u> มีหน้าที่จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาเพื่อการสาธารณูปโภค ตลอดจนเก็บผลประโยชน์ในการนี้ ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เช่นเดียวกันกับส่วนไฟฟ้า

---

[๓๙] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๔๘ <u>เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล</u>.

สำหรับสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น ๔ ส่วน คือ สำนักปลัดสุขาภิบาล ส่วนคลัง ส่วนสาธารณสุข และส่วนช่าง มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเพียง ๓ คน ได้แก่ปลัดสุขาภิบาลซึ่งรับผิดชอบงานของสำนักปลัดสุขาภิบาลและส่วนช่าง เสมียนตราอำเภอทำหน้าที่สมุหบัญชีสุขาภิบาล รับผิดชอบงานของส่วนคลัง และอนามัยอำเภอหรือสารวัตรสุขาภิบาลรับผิดชอบงานของส่วนสาธารณสุข

สุขาภิบาลที่มีรายได้ระหว่าง ๕๐๐,๐๐๐ ถึง ๗๕๐,๐๐๐ บาท แบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น ๕ ส่วน คือ สำนักปลัดสุขาภิบาล หมวดคลัง หมวดสาธารณสุข หมวดช่าง หมวดการไฟฟ้าและประปา แต่ละส่วนงานจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานโดยเฉพาะ

สุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า ๗๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป จะแบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น ๖ ส่วน มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานโดยเฉพาะ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น [๘๐]

ปลัดสุขาภิบาลนั้น นอกจากจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักปลัดสุขาภิบาลแล้ว ยังมีอำนาจควบคุมดูแลและวินิจฉัยสั่งการในกิจการต่าง ๆ เหนือหัวหน้าส่วนงานอื่น ๆ ในสุขาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ถ้างานใดมีลักษณะเป็นงานที่จะต้องเสนอประธานกรรมการสุขาภิบาล หัวหน้าส่วนงานนั้น ๆ จะต้องเสนอผ่านปลัดสุขาภิบาลเพื่อพิจารณาตามลำดับ [๘๑]

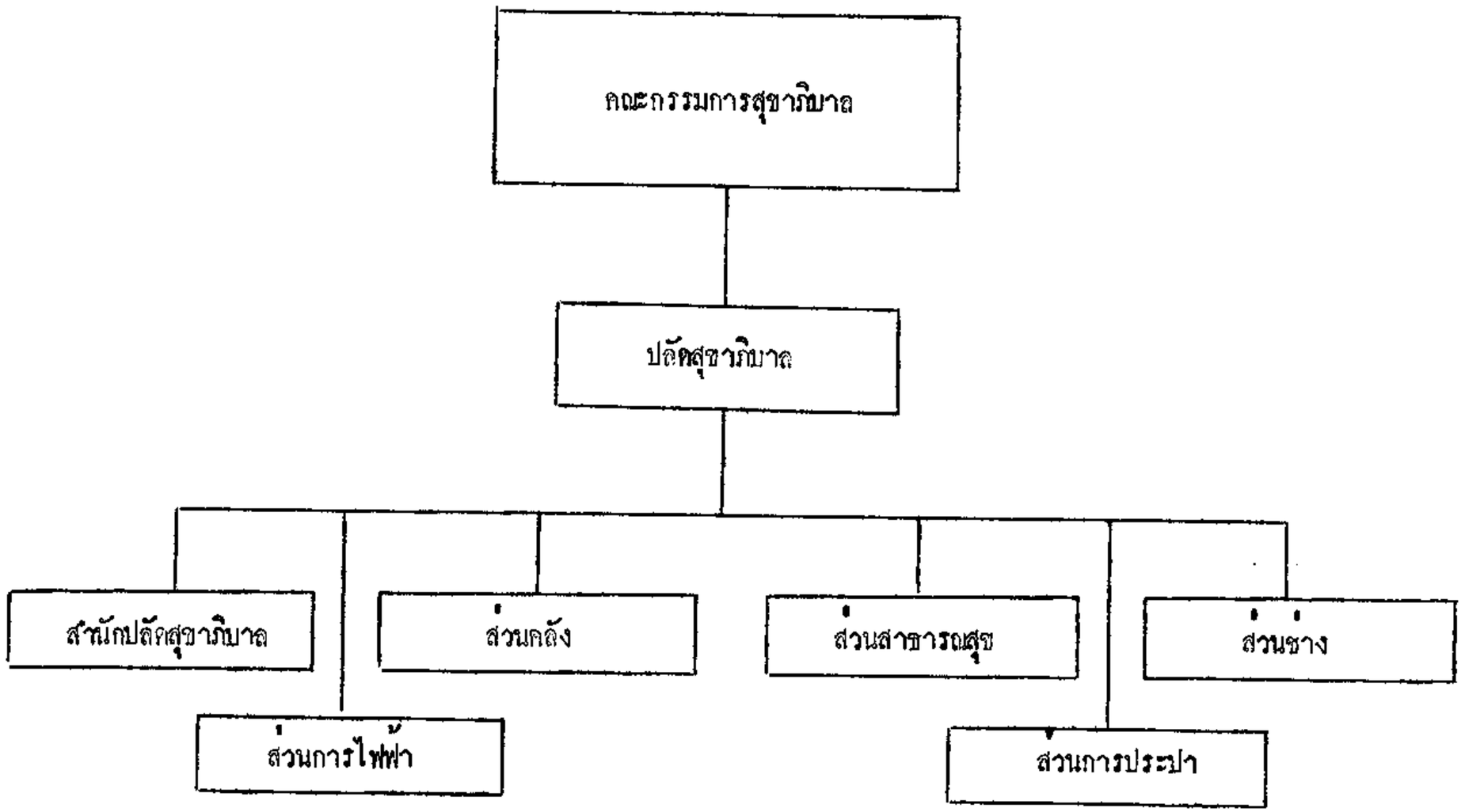
---

๘๐ รายละเอียดดูผนวก II

๘๑ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท๐๖๓/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๘๘ เรื่องการบริหารกิจการสุขาภิบาล.

แผนภูมิที่ 1

การบริหารงานสุขาภิบาล



ในการศึกษาพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น ถ้าจะพิจารณาแต่เพียงว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วยใครบ้าง แล้วสรุปว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงาน ก็จะเป็นการพิจารณาแต่เพียงตามกฎหมายระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่หาอาจทราบได้ไม่ว่า คณะกรรมการสุขาภิบาลทุกคนมีส่วนมีเสียงเท่าเทียมกันหรือไม่ในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล หรือโดยแท้จริงแล้ว ใครเป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล

เพื่อให้ทราบว่าโดยแท้จริงนั้น ใครเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล สมควรจะได้พิจารณาถึงบทบาทของบุคคลต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลด้วย

ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ว่า คณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย ได้แก่กรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ กรรมการซึ่งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาล ในที่นี้จึงจะได้แยกพิจารณาบทบาทของกรรมการสุขาภิบาลแต่ละฝ่ายที่มีต่อการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาลต่อไป

เฉพาะบุคคลฝ่ายแรกซึ่งได้แก่กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการนั้น เนื่องจากในอำเภอหนึ่ง ๆ นายอำเภอเป็นหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทั้งหมดในอำเภอ ย่อมเป็นผู้มีอิทธิพลเหนือข้าราชการอื่น ๆ ในอำเภอ ในการศึกษาถึงบทบาทของกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการนี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะบทบาทของนายอำเภอ ซึ่งเปรียบเสมือนตัวแทนของกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการทั้งหมด

<u>บทบาทของนายอำเภอในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล</u>

<u>อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับสุขาภิบาล</u> ถึงแม้นายอำเภอจะเป็นเพียงกรรมการคนหนึ่งในจำนวนคณะกรรมการสุขาภิบาลทั้งหมดซึ่งโดยปกติมีจำนวนประมาณ ๑๐ – ๑๓ คนก็ตาม

แต่นายอำเภอเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาลหลายประการ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่นอกเหนือจากที่กรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ มีอยู่ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับสุขาภิบาลที่มีนอกเหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ ประการที่สำคัญอันควรกล่าวถึงในที่นี้ได้แก่การเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล การเสนอแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาล การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล การจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลและการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล

นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล การบริหารกิจการของสุขาภิบาล จะต้องทำในนามของประธานกรรมการสุขาภิบาล [๑๒] โดยลักษณะเช่นนี้นายอำเภอย่อมอยู่ในฐานะที่มีส่วนมีเสียงในการกำหนดนโยบายและบริหารงานเหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ และมีโอกาสใช้ลักษณะการเป็นผู้นำชักจูงให้กรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ มีความเห็นคล้อยตามความเห็นของตนได้

ในการแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและเป็นปลัดสุขาภิบาล นายอำเภอเป็นผู้มีส่วนโดยการคัดเลือกและเสนอชื่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำการแต่งตั้ง นายอำเภอมีโอกาสที่จะพิจารณาเสนอหรือไม่เสนอชื่อปลัดอำเภอคนใดก็ได้ ฉะนั้นถึงแม้ว่าปลัดอำเภอที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล จะมีฐานะเป็นกรรมการสุขาบาลคนหนึ่งเช่นเดียวกับนายอำเภอก็ตาม แต่ในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล แทบจะกล่าวได้ว่าปลัดอำเภอที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลจะต้องปฏิบัติตามแนวความคิดเห็นของนายอำเภอมากกว่าความคิดเห็นของตนเอง

ในการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ทำการเลือกตั้งจากผู้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน จำนวน ๙ คน และอนุโลมใช้วิธีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น นายอำเภอเป็นผู้ไปดำเนินการ และเป็นผู้กล่าวชี้แจงวัตถุประสงค์และวิธีการเลือกตั้งให้ประชาชนที่มาประชุมเพื่อทำการเลือกตั้งได้ทราบก่อนการเลือกตั้ง ถ้าการเลือกตั้ง

---

[๑๒] Ibid.

กรรมการสุขาภิบาลเป็นการเลือกตั้งที่ไม่มีการหาเสียงกันมาก่อน (ซึ่งโดยทั่วไปก็เป็นเช่นนั้น) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังมิได้กำหนดไว้ในใจว่าจะเลือกผู้ใดมาก่อนแล้ว นายอำเภอย่อมมีโอกาสที่จะกลาวชักจูงผู้เลือกตั้งให้เห็นคล้อยตามความเห็นของตนได้

ในการจัดทำแผนดำเนินงานและงบประมาณของสุขาภิบาล นายอำเภอก็เป็นผู้มีบทบาทเหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ เพราะแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลนั้น นายอำเภอจะต้องเป็นผู้ลงนามเสนอขออนุมัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด [๙๓] ส่วนการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล ซึ่งจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลเท่านั้น ที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำเสนอ กรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ หามีสิทธิในการเสนองบประมาณเช่นเดียวกับนายอำเภอไม่

<u>อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในทางการปกครอง</u> นายอำเภอนั้นนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลดังได้กล่าวมาแล้ว ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการปกครองอำเภออีกด้วย อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในทางการปกครองที่สำคัญได้แก่การที่นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารของอำเภอ [๙๔] ซึ่งหมายความว่านายอำเภอมีอำนาจปกครองบังคับบัญชากรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ อันได้แก่ปลัดอำเภอที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ อนามัยอำเภอ และสมุหบัญชีอำเภอด้วย ถึงแม้กิจการสุขาภิบาลจะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งทางราชการพยายาม

---

๙๓ ดูผนวก III

๙๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕, <u>op.cit.</u>, มาตรา ๔๐.

แบ่งแยกให้เห็นว่าเป็นลักษณะการปกครองอีกรูปหนึ่งที่แยกจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่ในเมื่อกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอในสายการปฏิบัติงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็ย่อมเป็นการยากที่จะป้องกันไม่ให้ลักษณะความสัมพันธ์ในแบบผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ถือปฏิบัติกันอยู่ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เข้ามามีผลต่อการบริหารงานของสุขาภิบาลได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการยากที่จะห้ามมิให้กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ "เกรงใจ" นายอำเภอผู้มีฐานะเป็นทั้งผู้บังคับบัญชาในสายงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลในสายงานของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปกครองท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่นั้น เป็นอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก นับตั้งแต่การตรวจตราจัดการปกครองตำบล หมู่บ้าน ประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้าน รักษาความสงบเรียบร้อยและป้องกันภยันตรายต่าง ๆ ของประชาชน ดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญา ทำหน้าที่เปรียบเทียบความแพ่ง บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร บำรุงการศึกษา ตลอดจนดำเนินการจัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ [๔๕] ผลของการที่กฎหมายได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่นายอำเภออย่างกว้างขวางเช่นนี้ เป็นเหตุให้นายอำเภอเป็นผู้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทุก ๆ คน ทั้งที่เป็นข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านและประชาชน และมีทางที่จะให้คุณหรือให้โทษแก่บุคคลใด ๆ ได้อยู่มาก

<u>ฐานะในทางสังคมของนายอำเภอ</u> ผู้ที่เป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง เป็นที่ยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลสำคัญและมีฐานะสูงในทางสังคม แม้ในสมัยนี้การรับราชการก็ยังเป็นสิ่งที่เชิดหน้าชูตาไม่น้อยกว่าสมัย "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง"

---

[๔๕] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, op.cit., มาตรา ๔๓ – ๑๓๒ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖, op.cit., มาตรา ๑๗.

เท่าใหนัก [๘๖] นายอำเภอเป็นหัวหน้าข้าราชการในอำเภอ จึงเป็นบุคคลที่ได้รับการยกย่องในทางสังคม ดังจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าใครจะมีงานอะไรที่ไหน นายอำเภอจะได้รับการเชิญไปเป็นเกียรติอยู่เสมอ

การที่นายอำเภอเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงในทางสังคมเหนือกว่าบุคคลอื่น ๆ เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบมาถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วย เสียงของนายอำเภอในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ย่อมจะ "ดัง" กว่าเสียงของกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ลักษณะของการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจึงมักจะอยู่ภายใต้การนำของนายอำเภอ [๘๗]

<u>ความผูกพันของนายอำเภอต่อราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค</u> ดังได้กล่าวมาแล้วว่า นายอำเภอนั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกระทรวงมหาดไทย จึงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่จังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา

ในฐานะที่นายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นายอำเภอมีหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน ตามคำสั่งและคำแนะนำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจราชการอื่น ๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงทบวงกรม หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย [๘๘]

---

[๘๖] โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน", <u>วารสารรัฐประศาสนศาสตร์</u> ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๑๐๓.

[๘๗] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, <u>การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๐), หน้า ๑๗.

[๘๘] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๔๙๙, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๗๔, ตอนที่ ๑๑ (๒๙ มกราคม ๒๕๐๐), มาตรา ๘.

ในฐานะที่นายอำเภอเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การได้รับการแต่งตั้ง เลื่อนชั้นเงินเดือน เลื่อนชั้น ตลอดจนการรักษาวินัย จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ความก้าวหน้าในทางราชการของนายอำเภอนั้นขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

แม้ว่าในการปฏิบัติงานของนายอำเภอในส่วนที่เกี่ยวกับสุขาภิบาล นายอำเภอจะปฏิบัติงานในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งไม่ขึ้นอยู่ในสายการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่ถ้าหากมีกรณีที่จะต้องเลือกระหว่างการปฏิบัติตามคำสั่งหรือความเห็นของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกับการปฏิบัติตามความเห็นหรือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ย่อมเป็นธรรมดาที่นายอำเภอผู้หวังความก้าวหน้าในทางราชการ จะต้องเลือกปฏิบัติตามคำสั่งหรือความเห็นของฝ่ายแรก

<u>บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาล</u>

<u>ความผูกพันของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อทางราชการ</u> ถึงแม้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงก็ตาม แต่การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้เข้ามาดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์กับทางราชการในลักษณะที่แตกต่างไปจากประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยบางอย่างที่ชักจูงให้ทั้งตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านเองและประชาชนโดยทั่วไปเกิดความรู้สึกว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นผู้ที่ผูกพันอยู่กับทางราชการมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน ปัจจัยที่สำคัญที่ควรจะได้พิจารณาในที่นี้ก็คือ เงินประจำตำแหน่งที่ทางราชการจ่ายให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน วินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะต้องถือปฏิบัติเยี่ยงข้าราชการพลเรือน และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้รับมอบหมาย

กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งเป็นรายเดือน ในปัจจุบันนี้กำนันจะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งเดือนละ ๑๕๐ ถึง ๒๐๐ บาท ส่วนผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่ง

เดือนละ ๗๕ ถึง ๑๐๕ บาท [๔๙] เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านเข้าดำรงตำแหน่ง จะได้รับเงินเดือนแทนขั้นต่ำของตำแหน่งนั้น ๆ และจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นปี ๆ ไป

ตารางที่ ๓

แสดงอัตราเงินตอบแทนตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน

ตำแหน่ง	อัตรา
กำนัน	๑๕๐ – ๑๖๐ – ๑๗๐ – ๑๘๐ – ๑๙๐ – ๒๐๐ บาท
ผู้ใหญ่บ้าน	๗๕ – ๘๕ – ๙๕ – ๑๐๕ – ๑๑๕ – ๑๒๕ – ๑๓๕ บาท
แพทย์ประจำตำบล	๖๐ – ๗๐ – ๘๐ – ๙๐ – ๑๐๐ – ๑๑๐ – ๑๒๐ – ๑๓๐ บาท
สารวัตรกำนัน	๕๐ – ๖๐ – ๗๐ – ๘๐ – ๙๐ – ๑๐๐ บาท

ที่มา : ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการเบิกและจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ.ศ. ๒๕๐๙

การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนตอบแทนตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ในกรณีปกติผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเลื่อนให้ได้ปีละ ๑ ขั้น สำหรับผู้ที่ปฏิบัติราชการพิเศษได้ผลดีเด่นสมตามนโยบายของทางราชการ อาจได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินตอบแทนตำแหน่งประจำเดือนได้ไม่เกิน ๒ ขั้น [๕๐]

จะเห็นได้ว่า แม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะเป็นคนของท้องถิ่น ไม่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนก็ตาม แต่ก็ได้รับเงินจากทางราชการเป็นประจำทุกเดือนเช่น

---

[๔๙] กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบการเบิกและจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ.ศ. ๒๕๐๙.

[๕๐] กระทรวงมหาดไทย, หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ.ศ. ๒๕๐๙.

เดียวกับข้าราชการทั้งยังมีโอกาสได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีปกติ และกรณีพิเศษทำนองเดียวกับข้าราชการโดยทั่วไป การที่กำหนดให้มีการเลื่อนขั้นเงินตอบแทนตำแหน่งให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ ถ้าจะพิจารณาถึงจำนวนเงินแล้ว เห็นได้ว่าเป็นเงินจำนวนเล็กน้อย ไม่น่าจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดความสนใจเท่าใดนัก แต่กระนั้นก็ตามการได้เลื่อนขั้นเงินตอบแทนตำแหน่งปีละ ๑ ขั้นหรือ ๒ ขั้น ก็เป็นเกียรติที่ก่อให้เกิดความภาคภูมิใจแก่ผู้ได้รับอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจูงใจให้กำนันผู้ใหญ่บ้านตั้งใจปฏิบัติงาน รวมทั้งพยายามทำให้ "ถูกใจ" นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินตอบแทนแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ และอาจได้รับโทษทางวินัยโดยอนุโลมถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ โดยนายอำเภอมีอำนาจลดขั้นหรือตัดเงินตอบแทนตำแหน่งประจำเดือนหรือลงโทษภาคทัณฑ์แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ นอกจากนี้เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าจะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการอาจสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ [๕๑]

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่เป็นสาเหตุอันหนึ่งที่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความรู้สึกค่อนมาในทางเป็นข้าราชการมากกว่าเป็นคนของท้องถิ่น การที่กฎหมายกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร รับคำสั่งจากทางราชการไปประกาศให้ประชาชนในปกครองทราบ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา เช่น จับกุมผู้กระทำผิด ยึดของกลางในคดีอาญา เป็นต้น ตลอดจนการที่ทางราชการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีเครื่องแบบคล้ายคลึงกับข้าราชการ ก็เป็นการสร้างความรู้สึกให้บังเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน รวมทั้งแก่ตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านเอง ว่ากำนัน

---

๕๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗, op.cit., มาตรา ๖๑ ทวิ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖, op.cit., มาตรา ๑๕.

ผู้ใหญ่บ้านนั้นมิใช่ประชาชนธรรมดาสามัญทั่วไป แต่เป็นคนของทางราชการ ซึ่งมีความผูกพันที่จะต้องถือปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชน

ฉะนั้น จึงไม่เป็นที่น่าปลาดใจเลยว่าในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น บรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล ส่วนใหญ่มีความเกรงกลัวนายอำเภอ และมักจะรู้สึกว่าตนเองกำลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน มิใช่ในฐานะเป็นสมาชิกคณะกรรมการสุขาภิบาล [๕๒]

<u>ความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับประชาชน</u> ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ถึงแม้จะเป็นตำแหน่งที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นก็ตาม แต่ก็มีลักษณะแตกต่างจากตำแหน่งสมาชิกของสภาท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เพราะวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น มิใช่เพื่อเลือกบุคคลที่จะเป็นปากเสียงหรือเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่มีลักษณะเป็นการเลือกหัวหน้าผู้ "มีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน" [๕๓]

กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว จะดำรงตำแหน่งอยู่ตลอดไปไม่มีกำหนดวาระที่จะต้องออกจากตำแหน่งเป็นคราว ๆ ดังเช่นสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทั่วไป กำนันผู้ใหญ่บ้านจะออกจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อตาย ลาออก หรือถูกให้ออก ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายมิได้วางหลักเกณฑ์ไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายของตน หรือแสดงออกซึ่งความต้องการของตนในรูปการเลือกตั้งเป็นคราว ๆ เพราะระบบการปกครองท้องที่แบบมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าปกครองหมู่บ้านและตำบลนั้น ยึดถือหลักเกณฑ์คนละอย่างกับการปกครองท้องถิ่น

---

๕๒ ฉายะบุตร, op.cit., หน้า ๒๓.

๕๓ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖, op.cit., มาตรา ๓.

ด้วยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่หลายประการในการปกครองตำบลและหมู่บ้านของตน ทำให้ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับประชาชนเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ภายใต้การปกครอง ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับประชาชนในท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้วย่อมมีผลกระทบไปถึงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลด้วย กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านรู้สึกมีความเป็นอิสระ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำหน้าที่เป็นปากเสียงแทนประชาชนเพื่อให้ตนได้ดำรงอยู่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล

<u>บทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล</u>

ในการพิจารณาถึงบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น จะได้พิจารณาถึงโอกาสของประชาชนที่จะเข้ามีส่วนร่วม ตามที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งจะได้พิจารณาถึงท่าทีของฝ่ายประชาชนเองที่มีต่อการปกครอง เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ประชาชนได้ใช้โอกาสที่กฎหมายเปิดช่องให้นั้นนำตัวเองเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลเพียงใด

<u>โอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วม</u> โอกาสในการเข้ามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลที่กฎหมายเปิดให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงนั้น ได้แก่การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาว่า ประชาชนมีโอกาสเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาลโดยวิถีทางนี้เพียงใด จะได้กล่าวถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้ง

<u>ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล</u>

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แก่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ทั้งนี้จะต้องมีภูมิลำเนา

หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในเขตสุขาภิบาลนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน [๕๔]

จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ นี้ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวาง ข้อจำกัดต่าง ๆ ที่วางไว้นั้น เป็นการจำกัดตามความเหมาะสมและตามความจำเป็นเท่านั้น

<u>ผู้มีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล</u>

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิจะเป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้ง ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านนั้น สำหรับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านกฎหมายได้กำหนดไว้ดังนี้

(๑) เป็นชายเจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย

(๒) บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

(๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในสุขาภิบาลนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน

(๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(๕) ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๖) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ และไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

(๗) ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือพนักงานเทศบาล หรือครูประชาบาล หรือสารวัตรศึกษา

(๘) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

(๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกหรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เทศบาลหรือประชาบาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาโทษจำคุก เว้นแต่คดีลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือพ้นโทษ

---

[๕๔] พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๔, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๔๓ (๓๐ ธันวาคม ๒๔๘๔), มาตรา ๓.

(๑๐) มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ เว้นแต่ท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวในข้อนี้ และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต [๕๕]

จากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ข้างต้นนี้ จะเห็นว่าบางประการเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็น เช่น กรณีที่กำหนดว่าจะต้องเป็นชายเจ้าบ้าน และจะต้องมีอายุไม่เกินหกสิบปีเป็นต้น ทำให้ประชาชนที่เป็นหญิงและผู้ที่มีอายุเกินหกสิบปีทั้งหมด ถูกจำกัดสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล ในฐานะกรรมการสุขาภิบาล ถ้าหากไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว จะมีผู้มีโอกาสเข้าร่วมในกิจการสุขาภิบาล ในฐานะกรรมการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนไม่น้อย

<u>วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล</u>

วิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งอนุโลมตามวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีดำเนินการไว้ว่า เมื่อจะเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนจะต้องประกาศกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการเลือกตั้งให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตสุขาภิบาลนั้นทราบโดยทั่วกัน โดยจะต้องประกาศล่วงหน้าก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน สถานที่ทำการเลือกตั้งต้องเป็นที่เหมาะสม อยู่ในกลุ่มชุมชนซึ่งราษฎรจะไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ง่าย ทั้งนี้เพราะต้องการให้ราษฎรไปใช้สิทธิเลือกตั้งให้มากที่สุด นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนจะต้องไปเป็นกรรมการเลือกตั้งด้วยตนเอง จะมอบให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปดำเนินการแทนไม่ได้ และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไปควบคุมการเลือกตั้งด้วย [๕๖]

การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลนั้น กระทำโดยวิธีง่าย ๆ เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ไม่ต้องมีการเตรียมการ สถานที่ หรือพิธีรีตองมากเหมือนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือไม่ต้องพิมพ์บัตรเลือกตั้ง ไม่มีคูหาสำหรับลงคะแนน

---

[๕๕] <u>Ibid</u>.

[๕๖] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๖๓๖๕/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๔๘ <u>เรื่องระเบียบการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล</u>.

ไม่มีการประกาศรับสมัครหรือติดรูปถ่ายผู้สมัครให้ประชาชนทราบล่วงหน้า และไม่มีการจัดเตรียมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่อย่างใด

เมื่อถึงวันและเวลาเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนก็จะไปดำเนินการโดยเรียกประชุมประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมกันก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้ง นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนซึ่งไปดำเนินการเลือกตั้งจะต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งให้ประชาชนที่มาประชุมพร้อมกัน ณ ที่นั้นเข้าใจ [๕๗] แล้วสอบถามนับจำนวนผู้มาประชุมทั้งหมดว่ามีจำนวนเท่าใด เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนหรือไม่ เพื่อคัดผู้ไม่มีสิทธิออกไป ให้คงเหลือแต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น

เมื่อเริ่มดำเนินการเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนมีสิทธิที่จะเสนอชื่อผู้ที่คนเห็นสมควรเป็นกรรมการสุขาภิบาล เมื่อมีผู้รับรองอย่างน้อย ๓ คน ผู้ดำเนินการเลือกตั้งก็จะรับชื่อผู้นั้นเข้าบัญชีการเลือกตั้ง เมื่อได้ตรวจดูเห็นว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้แล้ว

การลงคะแนนเสียงจะทำโดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ทั้งนี้ อยู่ในดุลพินิจของนายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนซึ่งไปดำเนินการเลือกตั้ง เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนเรียบร้อยแล้ว ผู้ดำเนินการเลือกตั้งก็จะรวมยอดคะแนน ผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดตามลำดับ ถือว่าเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง นายอำเภอหรือผู้รักษาการแทนจะได้ประกาศผลการเลือกตั้งให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบ

<u>ท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครอง</u> ในการพิจารณาถึงบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น นอกจากจะได้พิจารณาถึงโอกาสของ

---

[๕๗] Ibid., การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้มีการชี้แจงเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่าทางราชการยังมีความห่วงใยว่าประชาชนจะไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ตลอดจนวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ถ้าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยมีความห่วงใย ก็หมายความว่าประชาชนยังไม่เข้าใจเลยว่าตนจะมีส่วนในการปกครองรูปสุขาภิบาลโดยวิถีทางของการเลือกตั้งได้อย่างไร

[๕๘] Ibid.

ประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ก็เห็นสมควรจะได้พิจารณาถึงท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครองด้วย เพราะโอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล ตามที่กฎหมายเปิดช่องให้นั้นจะมีประโยชน์เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับท่าทีของประชาชนที่มีต่อการปกครอง ถ้าหากประชาชนสนใจใช้โอกาสที่ได้รับให้เป็นประโยชน์ ก็เรียกได้ว่าประชาชนได้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล แต่ถ้าหากประชาชนเฉยเมย ไม่สนใจนำตนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล โอกาสที่กฎหมายเปิดช่องให้นั้นก็จะไม่มีความหมายอะไรสำหรับประชาชน

การที่จะวินิจฉัยว่าประชาชนมีความตื่นตัวที่จะปกครองตนเองมากน้อยเพียงใดนั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก แต่พอจะพิจารณาได้ว่าความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อการปกครองในเขตชนบทมีลักษณะแตกต่างไปจากความรู้สึกของประชาชนต่อการปกครองในเขตชุมนุมชนหนาแน่น ในเขตชนบทนั้น ประชาชนเพ่งเล็งสถาบันการปกครองส่วนภูมิภาค และเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง เช่น นายอำเภอในฐานะผู้ปกป้องคุ้มครองประชาชน แต่ในเขตชุมนุมชนหนาแน่นหรือเขตเทศบาลใหญ่ ๆ ความสำคัญของนายอำเภอมีน้อยลง [๕๙]

ท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งสุขาภิบาลนั้น กล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นท้องถิ่นในเขตชนบท การปกครองก็ยังคงใช้ระบบการมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เหมือนกับในเขตเทศบาลซึ่งยกเลิกการปกครองระบบดังกล่าวไปโดยเด็ดขาด ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนมากมีความชินชาต่อสภาพการณ์ที่แวดล้อมตนเองอยู่ ไม่กระตือรือร้นเป็นพิเศษต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่น ประชาชนถือเรื่องการทำมาหากินเพื่อดำรงชีวิตของตนเอง และผลประโยชน์ของตนเองแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญกว่าเรื่องการปกครอง ถือว่าเรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือของเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง และเฉยเมยต่อการที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองออกมา [๖๐]

---

[๕๙] ฉายะบุตร, op.cit., หน้า ๙๘.

[๖๐] Ibid., และสาย หุตะเจริญ, "บทบาทความสัมพันธ์ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ การประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๙ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๖), หน้า ๔๐ – ๔๑.

จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แทนที่ประชาชนส่วนใหญ่จะมีความรู้สึกว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ มักจะมีอยู่เสมอ ๆ ที่ประชาชนเฉยเมยอย่างที่เรียกว่านอนหลับทับสิทธิ ไม่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน มีจำนวนผู้ไปประชุมเพื่อเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านน้อยจนกระทั่งนายอำเภอหรือผู้ไปดำเนินการเลือกตั้งแทนนายอำเภอ ต้องให้คนไปขอร้องให้ผู้ที่ไม่มาประชุมเพื่อเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ให้เสียสละเวลามาใช้สิทธิเลือกตั้ง [๖๑]

เมื่อพิจารณาจากโอกาสของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล ประกอบกับหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อการปกครองดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าประชาชนในเขตสุขาภิบาลแทบจะมิได้มีบทบาทใด ๆ ในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลเลย

<u>สรุป</u>

เท่าที่ได้ศึกษาพิจารณาถึงเรื่องการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่าผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลตามที่กฎหมายวางหลักไว้ ได้แก่คณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยบุคคล ๓ ฝ่าย คือกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

เมื่อพิจารณาประกอบกับวิธีกำหนดนโยบายตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการวางไว้ จะเห็นว่ากรรมการสุขาภิบาลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการที่จะเข้ามีส่วนมีเสียงในการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาล ยกเว้นนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลบางประการเหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ เช่น เป็นผู้ควบคุมการจัดทำและเสนอข้อบังคับงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล เป็นผู้ลงนามใน

---

๖๑ จากประสพการณ์ของผู้เขียนขณะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ

แผนดำเนินงานของสุขาภิบาล เพื่อเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

แต่ถ้าหากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งไปยิ่งกว่าที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าพฤติกรรมในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น กรรมการสุขาภิบาลแต่ละคนหาได้มีเสียงเท่าเทียมกันตามหลักการที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ไม่ เพราะกรรมการหลายคนมีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่เท่าเทียมกัน ทำให้มีผลกระทบมาถึงการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการสุขาภิบาลด้วย สำหรับกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ในขณะที่เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลมักจะคิดว่าตนกำลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านมากกว่าเป็นกรรมการสุขาภิบาล ส่วนกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจำนวน ๔ คน จากประชาชนในเขตสุขาภิบาลก็ไม่มีจำนวนมากพอในการที่จะเสนอนโยบายใด ๆ ได้ ทั้งตกอยู่ในฐานะที่มีความรู้สึกเป็นรองกว่ากรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ

ในด้านการบริหารงานประจำของสุขาภิบาล แม้จะได้มีการแบ่งส่วนการงานต่าง ๆ ออกไป แต่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่เป็นหัวหน้าส่วนการบริหารงานเหล่านั้นเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลผู้ควบคุมรับผิดชอบงานประจำรองลงมาจากประธานกรรมการสุขาภิบาลอันได้แก่ ปลัดสุขาภิบาล ก็เป็นปลัดอำเภอซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอ ทั้งในสายราชการบริหารส่วนภูมิภาคและสายงานของสุขาภิบาล จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงานประจำของสุขาภิบาลทั้งหมดอยู่ภายในกำมือของนายอำเภอ โดยมีปลัดอำเภอผู้เป็นกรรมการสุขาภิบาลและเป็นปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้ช่วย

นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีบทบาทเหนือกว่าบุคคลใด ๆ ในการดำเนินงานสุขาภิบาล มีความรับผิดชอบและความผูกพันต่อราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าความสำนึกรับผิดชอบอันพึงมีต่อประชาชนในท้องถิ่น แม้แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลก็มีความผูกพันอยู่กับทางราชการแน่นแฟ้นกว่าสายใยแห่งความสัมพันธ์อันมีต่อประชาชน จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่บุคคลดังกล่าวจะใช้สิทธิในการกำหนดนโยบายและบริหารงานสุขาภิบาลให้เป็นไปตามความต้องการของทางราชการมากกว่าของประชาชนในท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน ในด้านของประชาชนเองนั้นก็ได้ว่ายังหย่อนต่อความกระตือรือร้นที่จะเข้ามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลอยู่มาก เมื่อพิจารณาจากแง่มุมต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลนั้น ประชาชนในท้องถิ่นหาได้เข้าไปมีส่วนมีเสียงร่วมกับนายอำเภอผู้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลสักเท่าใดไม่

บทที่ ๔

ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การศึกษาพิจารณาเรื่องของสุขาภิบาลในแง่สิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองนั้น นอกจากจะพิจารณาถึงการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของสุขาภิบาล ว่าประชาชนใดมีส่วนมีเสียงเพียงใด ดังที่ได้กระทำมาในบทที่ ๓ แล้ว ข้อที่น่าจะได้หยิบยกมาพิจารณาอีกประการหนึ่งก็คือความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพราะลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่า สุขาภิบาลมีสิทธิการปกครองตนเองเพียงใด ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวโยงไปถึงสิทธิของประชาชนในการปกครองตนเองด้วย

เมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาล มีหลักทั่วไปอยู่ประการหนึ่งว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงหน่วยหนึ่งของรัฐ มีอำนาจในการปกครองรองลงไปจากรัฐบาล หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่แค่ไหน ย่อมอยู่ที่ว่ารัฐบาลจะมอบหมายและจะกำหนดให้เป็นไปในลักษณะใด • หรืออีกนัยหนึ่งอาจกล่าวได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นหามีอำนาจอธิปไตยของตนเองไม่ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจเพียงใด อยู่ที่รัฐบาลจะได้มอบหมายให้

หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดจะมีสิทธิการปกครองตนเอง หรือมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของตนมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลได้ใช้อำนาจในการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เพียงใด ถ้ารัฐบาลใช้อำนาจในการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาก หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็มีสิทธิการปกครองตนเองหรือความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองน้อย ตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลใช้อำนาจในการควบคุมแต่เพียงเล็กน้อย หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีความเป็นอิสระมาก ฉะนั้นในการศึกษาว่าสุขาภิบาลมีสิทธิการ

• Marguerite J.Fisher and Donald G.Bishop, Municipal and Other Other Local Government (New York : Prentice - Hall, Inc., 1954), p.17.

ปกครองตนเองเพียงใด จึงอาจกระทำได้โดยศึกษาพิจารณาว่า หน่วยราชการบริหารส่วนกลาง และหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจและใช้อำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลเพียงใด

เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปแล้วว่า ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ได้จัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้จัดระเบียบเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และกรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบกรม ส่วนระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้จัดระเบียบเป็นจังหวัดและอำเภอ และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้จัดระเบียบเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล [๒] ฉะนั้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สุขาภิบาลจึงเป็นรูปหนึ่งของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๔ รูป

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคว่า ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ใช้อำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้พิจารณาต่อไปว่า สุขาภิบาลนั้นมีสิทธิการปกครองตนเองหรือมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองมากน้อยเพียงใด

หน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่ควบคุมสุขาภิบาล

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูป การเสนอ

---

[๒] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑ (มีนาคม ๒๔๙๕), มาตรา ๙ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๔๙๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๑ (๒๙ มกราคม ๒๕๐๐), มาตรา ๔,๕ และ ๙.

นโยบายต่อรัฐบาลก็ดี การวางรูปการปกครองท้องถิ่นโดยตราเป็นกฎหมายตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ดี กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการที่เสนอแนะต่อรัฐบาลทั้งสิ้น กระทรวงมหาดไทยเป็นจุดรวมของกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะพึงมีความสัมพันธ์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในทางการเมือง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายของชาติในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น และในทางการบริหาร กระทรวงมหาดไทยก็เป็นผู้รับผิดชอบในประสิทธิภาพของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับกิจการสุขาภิบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว. นอกจากนี้ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการวางระเบียบปฏิบัติของสุขาภิบาลในกรณีต่าง ๆ และอำนาจในการจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี และการเงินของสุขาภิบาล เป็นต้น [๓]

ท้องถิ่นใดจะได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลเมื่อใด ย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทย หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นมิได้มีบัญญัติไว้ในบทกฎหมาย กฎหมายเพียงแต่บัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้นจึงเท่ากับว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นเรื่องที่กฎหมายได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดนโยบายเอาเอง ว่าสมควรจะให้ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างไรได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นสุขาภิบาลบ้าง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบสุขาภิบาล กฎหมายก็ได้บัญญัติให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าการก่อตั้ง การดำรงอยู่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาล อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

---

[๓] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๖๓ (๑๔ ตุลาคม ๒๔๔๕), มาตรา ๕, ๓๓ และ ๓๕.

ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลโดยละเอียดแทบทุกกรณี โดยได้ออกระเบียบข้อบังคับวางแนวทางปฏิบัติไว้ให้สุขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระเบียบการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล ระเบียบทรัพย์สินสุขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล หนังสือสั่งการ เกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล และการแต่งตั้งพนักงานสุขาภิบาล เป็นต้น ระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้ เป็นระเบียบข้อบังคับและคำสั่งที่สุขาภิบาลทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่สุขาภิบาลจะเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติได้ตามใจชอบ

นอกจากการควบคุมที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติต่อสุขาภิบาลโดยตรงดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลโดยทางอ้อม ในฐานะที่เป็นหน่วยต้นสังกัดของข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ นอกจากนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งนั้น ก็อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน เมื่อเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาล และเป็นผู้ปฏิบัติกิจการสุขาภิบาลอยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้ ย่อมเป็นการเสริมสร้างให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลมากยิ่งขึ้น ถ้ากระทรวงมหาดไทยต้องการจะบังคับบัญชาหรือสั่งการสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยก็ย่อมกระทำได้โดยง่าย

<u>กรมการปกครอง</u> ว่าโดยที่จริงแล้วหน่วยราชการส่วนกลางซึ่งปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลนั้น ได้แก่กรมการปกครอง โดยมีส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่ เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ ขึ้นไปตามลำดับชั้น เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้ให้ไว้ ส่วนการปกครองท้องถิ่นนอกจากจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแล้ว ยังทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเทศบาลพร้อมกันไปด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลนั้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง ๒ กอง และแผนกต่าง ๆ รวม ๑๐ แผนก แต่ละแผนกมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเฉพาะเรื่อง เฉพาะราวตามที่ได้รับมอบหมาย ในที่นี้ขอกล่าวถึงหน้าที่ของกองและแผนกต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแต่พอสังเขป [๔] พอให้ทราบว่าสุขาภิบาลถูกควบคุมในกรณีต่าง ๆ อย่างไรบาง

กองราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๕ แผนก ได้แก่ แผนกข้าราชการส่วนท้องถิ่น แผนกวินัยและสมรรถภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่น แผนกองค์การส่วนท้องถิ่น แผนกทรัพย์สินและสาธารณูปการ และแผนกวิจัยและประเมินผล ซึ่งแต่ละแผนกมีหน้าที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลดังนี้

(๑) แผนกข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่พิจารณาควบคุมดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาล การจ้างคนงานและลูกจ้าง การลาของพนักงานสุขาภิบาล การจัดทำทะเบียนประวัติพนักงานสุขาภิบาล ตลอดจนกรรมการสุขาภิบาล

(๒) แผนกวินัยและสมรรถภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องราวกล่าวโทษพนักงานสุขาภิบาล หรือกรรมการสุขาภิบาล การส่งเสริมสมรรถภาพและกำหนดข้อบังคับหรือออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยพนักงานสุขาภิบาล พิจารณาเรื่องราวกล่าวโทษการดำเนินงานของสุขาภิบาล พิจารณาคำร้องเกี่ยวกับเหตุรำคาญในเขตสุขาภิบาล รวบรวมสถิติ เผยแพร่ข่าวและจัดทำทะเบียนสุขาภิบาล

(๓) แผนกองค์การส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่พิจารณาควบคุมการดำเนินงานสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล การขอกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล สาธารณูปการ การรักษาความสะอาดและโครงการปรับปรุงท้องถิ่น

(๔) แผนกทรัพย์สินและสาธารณูปการ มีหน้าที่พิจารณาควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเกี่ยวกับทรัพย์สินของสุขาภิบาล เช่น การจัดหาผลประโยชน์ การจัดทำทะเบียน การเก็บรักษาและการจำหน่ายทรัพย์สินของสุขาภิบาล เป็นต้น

---

[๔] รายละเอียดอาจดูได้จากผนวก IV

(๕) แผนกวิจัยและประเมินผล มีหน้าที่พิจารณาการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตสุขาภิบาล พิจารณาปัญหากฎหมายอันเกี่ยวกับกิจการสุขาภิบาล และวางระเบียบการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาล

กองคลังส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น ๕ แผนก ได้แก่ แผนกระเบียบการคลัง แผนกรายได้และจัดสรร แผนกการงบประมาณ แผนกการบัญชี และแผนกบำเหน็จบำนาญ ซึ่งแต่ละแผนกมีหน้าที่เกี่ยวกับสุขาภิบาลดังนี้

(๑) แผนกระเบียบการคลัง มีหน้าที่ควบคุมและวางระเบียบเกี่ยวกับการคลังและพัสดุของสุขาภิบาล เช่น การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน การตรวจเงิน การจัดหาพัสดุ และการจ้าง ตลอดจนควบคุมการยืมและการจ่ายเงินสะสมของสุขาภิบาล เป็นต้น

(๒) แผนกรายได้และจัดสรร มีหน้าที่ควบคุมเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลและสุขาภิบาล จัดสรรเงินภาษี เงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่น รวบรวมสถิติและทำการวิจัยเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น

(๓) แผนกการงบประมาณ มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาล

(๔) แผนกการบัญชี มีหน้าที่ควบคุมและดำเนินการเกี่ยวกับกรณีที่เกิดการทุจริตในทางการเงินของสุขาภิบาล วางและปรับปรุงแบบบัญชีการเงินทุกประเภทของสุขาภิบาล ตรวจสอบรายงานการเงินและติดต่อประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการตรวจสอบบัญชีการเงินของสุขาภิบาล

(๕) แผนกบำเหน็จบำนาญ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น การฌาปนกิจสงเคราะห์ และเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น การหาทุนสวัสดิการให้กู้ยืม ฯลฯ

เจ้าหน้าที่ในแผนกและกองต่าง ๆ ในส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครองดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จะเป็นผู้เสนอความคิดเห็นในการปฏิบัติการควบคุมสุขาภิบาลต่อกระทรวงมหาดไทย ทั้งเป็นผู้คอยตรวจสอบการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยด้วย

<u>หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ควบคุมสุขาภิบาล</u>

ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งจัดหน่วยงานเป็นจังหวัดและอำเภอนั้น นอกจากจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในการปฏิบัติหน้าที่ประการต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ยังทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหมาย หรือตามที่มีกฎหมายมอบอำนาจให้ด้วย ในที่นี้จะได้กล่าวถึงจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมสุขาภิบาลพอเป็นสังเขป

<u>จังหวัด</u> จังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลาง ในการบริหารราชการแผ่นดินภายในเขตจังหวัด มีหน้าที่รับนโยบายและคำสั่งจากคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรมมาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน

ในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค และรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น โดยมีคณะกรมการจังหวัด ประกอบด้วยรองผู้ว่าราชการจังหวัด (ถ้ามี) ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด (ถ้ามี) ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่งไปประจำ เช่น อัยการจังหวัด ผู้กำกับการตำรวจภูธร คลังจังหวัด สรรพากรจังหวัด อนามัยจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ที่ดินจังหวัด สหกรณ์จังหวัด เกษตรจังหวัด กสิกรรมจังหวัด ป่าวจังหวัด ประมงจังหวัด และป่าไม้จังหวัด เป็นต้น คณะกรมการจังหวัดอาจมีจำนวนมากน้อยแตกต่างกันสุดแต่ว่าจำนวนหน่วยงานและหัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งไปประจำอยู่มีมากน้อยเพียงใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง

การควบคุมกิจการสุขาภิบาลในระดับจังหวัดนั้น กฎหมายได้มอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการควบคุมดูแลสุขาภิบาล บรรดาที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตนให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจที่จะสั่งให้สุขาภิบาลเพิกถอนหรือระงับการดำเนินการใด ๆ ได้ เมื่อ

เห็นว่าการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ เป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ เรียกกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจควบคุมกิจการด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในตอนต่อไป

การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลสุขาภิบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีปลัดจังหวัดและผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วย ตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสุขาภิบาล [๕] ส่วนปลัดจังหวัดนั้น ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสุขาภิบาล แต่ตำแหน่งปลัดจังหวัดถือได้ว่าเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือสั่งการให้ปลัดจังหวัดออกตรวจตราและแนะนำชี้แจงการดำเนินงานแก่สุขาภิบาลอย่างน้อยเดือนละครั้ง [๖]

อำเภอ เนื่องจากนายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารงานอำเภอ ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง กรรมการสุขาภิบาลหลายคนเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติงานประจำอยู่ ณ อำเภออันเป็นที่ตั้งสุขาภิบาล และเจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ก็เป็นข้าราชการของอำเภอนั้น ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว สุขาภิบาลกับอำเภอจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอันหนึ่งอันเดียวกัน มากกว่าจะเป็นไปในฐานะอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแลสุขาภิบาล

ด้วยเหตุนี้ หากจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับอำเภอในแง่การควบคุมสุขาภิบาลโดยอำเภอว่ามีมากน้อยเพียงใด เพื่อดูว่าสุขาภิบาลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

---

[๕] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, op.cit., มาตรา ๓๙.

[๖] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๙๔ เรื่องการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

เพียงใดแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า อำเภอไม่ได้ควบคุมดูแลสุขาภิบาลเลย แต่เป็นผู้ดำเนินกิจการสุขาภิบาลเสียเอง หรือถ้ามองในแง่กลับกัน การที่นายอำเภอเข้าทำหน้าที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเสียเอง ก็เท่ากับเข้าไปควบคุมกิจการสุขาภิบาลเสียโดยสิ้นเชิง

<u>การควบคุมตัวบุคคล</u>

ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคอันมีต่อตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานของสุขาภิบาล เพื่อศึกษาว่าราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ใช้อำนาจควบคุมสุขาภิบาลด้านตัวบุคคลเพียงใดนั้น ตัวบุคคลที่จะนำมาพิจารณาอาจแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือพิจารณาถึงตัวบุคคลที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทหนึ่ง กับตัวบุคคลซึ่งเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลอีกประเภทหนึ่ง ในที่นี้จะได้พิจารณาถึงการควบคุมที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีต่อบุคคลแต่ละประเภทดังกล่าวแล้วตามลำดับ

<u>การควบคุมกรรมการสุขาภิบาล</u> ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ว่ากรรมการสุขาภิบาลนั้นประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย คือกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการ กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้ง บุคคลเหล่านี้เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาล ถ้าหากสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสุขาภิบาลได้โดยอิสระ ปราศจากการควบคุมหรือบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็เท่ากับว่าสุขาภิบาลมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของตนเอง ตรงกันข้ามถ้าคณะกรรมการสุขาภิบาลตกอยู่ภายใต้ควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิดแล้ว ย่อมกระทบกระเทือนไปถึงสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาลด้วย

สำหรับกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการซึ่งได้แก่นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ๑ คน หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ อนามัยอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอนั้น เนื่องจากเป็นข้าราชการซึ่งอยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยราชการในราชการบริหารส่วนกลาง จึงกล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ข้าราชการเหล่านี้นอกจากจะมีกฎหมายบังคับให้ปฏิบัติตามระเบียบวินัยและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนถือว่ามีความผิดทางวินัยแล้ว การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ เลื่อนเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ก็ยังขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นและกระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดทั้งสิ้น

กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้จะไม่ใช่ข้าราชการที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยตรง แต่ในฐานะที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายได้บัญญัติให้มีหน้าที่ต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปด้วย

กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น ซึ่งมีจำนวนสุขาภิบาลละ ๙ คนนั้น เป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทเดียวที่อยู่พ้นจากการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถึงแม้กฎหมายจะให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะทำการสอบสวนและสั่งให้กรรมการสุขาภิบาลประเภทนี้ออกจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่เห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งแก่สุขาภิบาล แก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย สวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผลสมควรก็ตาม เพราะเหตุที่กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้เช่นนั้น เป็นการให้อำนาจในการควบคุมความประพฤติส่วนตัวของกรรมการสุขาภิบาล มากกว่าที่จะเป็นการจำกัดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสุขาภิบาล

โดยส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นตกอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถึงแม้สุขาภิบาลที่ได้รับการจัดตั้งมา จะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้แยกออกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ตาม

<u>การควบคุมการแต่งตั้งและระเบียบพนักงานสุขาภิบาล</u> ในสุขาภิบาลหนึ่ง ๆ นอกจากจะมีคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ให้เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาลแล้ว ยังมีบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติภาระกิจประจำของสุขาภิบาล เช่นเดียวกับที่เทศบาลมีพนักงานเทศบาล หรือรัฐบาลมีข้าราชการประจำ บุคคลเหล่านี้แม้จะถือว่าอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะกรรมการสุขาภิบาล หรือคำสั่งของประธานกรรมการสุขาภิบาล แต่ในการศึกษาถึงสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาล ก็สมควรจะได้นำมาพิจารณาด้วย ในที่นี้จะได้พิจารณาในประเด็นที่ว่า ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ควบคุมการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเหล่านี้เพียงใด ตลอดจนควบคุมระเบียบพนักงานสุขาภิบาลอย่างไร

ในสุขาภิบาลแต่ละแห่ง พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำที่สำคัญที่สุดก็คือปลัดสุขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล ควบคุมงานประจำของสุขาภิบาลทั้งหมด พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลที่สำคัญอีกผู้หนึ่งก็คือสมุหบัญชีสุขาภิบาล ซึ่งรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ ตลอดจนบัญชีการเงินและพัสดุโดยทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้เป็นตัวจักรสำคัญของสุขาภิบาลทั้งสองตำแหน่งนี้กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้แต่งตั้งจากข้าราชการ กล่าวคือ ตำแหน่งปลัดสุขาภิบาลให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล และตำแหน่งสมุหบัญชีสุขาภิบาลให้แต่งตั้งจากเสมียนตราอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เช่นเดียวกัน ทั้งนี้โดยกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า เนื่องจากสุขาภิบาลต่าง ๆ มีรายได้น้อย กระทรวงมหาดไทยไม่ประสงค์ที่จะให้เงินของสุขาภิบาลส่วนใหญ่ถูกใช้จ่ายไปเป็นเงินเดือนหรือค่าจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล จึงไม่ต้องการให้สุขาภิบาลมีพนักงานประจำสำนักงาน งานในหน้าที่ปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลซึ่งจำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบปฏิบัติจัดทำจึงให้สั่งปลัดอำเภอและเสมียนตราอำเภอทำหน้าที่ไปพลางก่อน นอกจากนี้ในกรณีที่จำเป็นก็ให้สั่งข้าราชการสังกัดกรมการปกครองเข้าช่วยเหลือปฏิบัติงานของสุขาภิบาลได้ตามควรแก่กรณี สำหรับสุขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป จะตั้งบุคคลอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นเป็นปลัดสุขาภิบาลหรือสมุหบัญชีสุขาภิบาล อาจทำได้แต่ต้อง

ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยเสียก่อนทุกราย [๗]

สำหรับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่สุขาภิบาลตำแหน่งอื่น ๆ นอกจากปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลดังกล่าวมาแล้ว ถึงแม้กระทรวงมหาดไทยจะมิได้กำหนดบังคับไว้ว่าจะต้องตั้งจากบุคคลใด แต่กระทรวงมหาดไทยก็ได้ควบคุมการกำหนดตำแหน่งโดยใกล้ชิด สุขาภิบาลหาอาจกำหนดตำแหน่งพนักงานสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นโดยอำเภอใจได้ไม่ สุขาภิบาลใดที่มีความจำเป็นจะต้องมีพนักงานสุขาภิบาลตำแหน่งใดเพิ่มขึ้นเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ถ้าจะกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานสุขาภิบาลนั้น จะต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานด้านตัวบุคคลของสุขาภิบาล กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า "ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลขึ้นไว้" [๘] ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยยังมิได้วางระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้บังคับ แต่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ถ้ากระทรวงมหาดไทยมิได้สั่งการไว้เป็นอย่างอื่น ให้อนุโลมใช้ระเบียบแบบแผนของเทศบาลที่ถือปฏิบัติอยู่ในขณะนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายไปพลางก่อนโดยอนุโลม ด้วยเหตุที่ระเบียบพนักงานเทศบาลนั้น ได้จัดวางโดยเลียนแบบเช่นเดียวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน มีข้าราชการทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เข้าไปร่วมควบคุมการดำเนินงานด้านตัวบุคคลของเทศบาลอยู่ด้วย การดำเนินงานด้านตัวบุคคลของสุขาภิบาลซึ่งอนุโลมใช้ระเบียบเดียวกัน จึงตกอยู่ในลักษณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปมีส่วนควบคุมเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล

<u>การควบคุมการคลัง</u>

ในการศึกษาถึงการควบคุมในด้านการคลังที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกระทำต่อสุขาภิบาล เพื่อดูว่าสุขาภิบาลมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานด้านนี้เพียงใดนั้น ในที่นี้

---

[๗] <u>Ibid</u>.

[๘] พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, <u>op.cit</u>., มาตรา ๒๐.

จะได้พิจารณาถึงเรื่องการจัดหารายได้ของสุขาภิบาล การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล ตลอดจนการเงินและการบัญชีของสุขาภิบาล ว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปดำเนินการควบคุมหรือปล่อยให้สุขาภิบาลดำเนินการได้เองเพียงใด

<u>การควบคุมการจัดหารายได้</u> การจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่ง ที่มีผลกระทบไปถึงสิทธิการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะรายได้หรือเงินเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดสามารถจัดหารายได้ของตนเองได้มาก ย่อมมีโอกาสที่จะจัดทำกิจการใด ๆ ตามหน้าที่ได้ตามความต้องการของตน ในทางตรงกันข้าม หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีรายได้จำกัด การปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ย่อมถูกจำกัดไปด้วย

ข้อที่อาจนำมาประกอบการพิจารณาอีกประการหนึ่ง ในการศึกษาถึงสิทธิการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็คือ ข้อเท็จจริงที่ว่าหน่วยการปกครองนั้นได้รับอำนาจให้จัดเก็บรายได้ด้วยตนเองมากน้อยเพียงใด หน่วยการปกครองท้องถิ่นบางแห่งอาจได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บรายได้จากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ หลายอย่าง โดยมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดอัตราการจัดเก็บได้ตามความประสงค์ของท้องถิ่น ในลักษณะที่ประชาชนในท้องถิ่นพิจารณากันเองว่าต้องการให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนเก็บเงินมาทำอะไรมากน้อยเพียงใด แต่ในบางรัฐบางประเทศ รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางอาจรักษาอำนาจในการจัดเก็บรายได้ไว้เสียเอง แล้วเป็นผู้พิจารณาจัดสรรแบ่งปันรายได้ให้ท้องถิ่น ซึ่งในลักษณะประการหลังนี้หมายถึงว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นขาดความเป็นอิสระในการจัดหารายได้

สำหรับสุขาภิบาล มีแหล่งที่มาของรายได้ ๔ ทาง ดังต่อไปนี้คือ

(๑) ภาษีอากร ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๓) รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล เช่น ในกรณีที่สุขาภิบาลมีที่ดินหรืออาคารนำออกให้เอกชนเช่าเก็บค่าเช่าเป็นรายได้ของสุขาภิบาล เป็นต้น

(๔) รายได้จากการสาธารณูปโภคของสุขาภิบาล เช่น ในกรณีที่สุขาภิบาลจัดให้มีไฟฟ้าประปา แล้วเก็บเงินจากผู้ใช้ไฟฟ้า ประปา เป็นรายได้ของสุขาภิบาล เป็นต้น

(๕) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(๖) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สุขาภิบาลจะกู้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

(๗) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๘) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

(๙) เงินรายได้อื่นใด ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การจัดหารายได้ของสุขาภิบาลจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สุขาภิบาลไม่มีอำนาจออกข้อบังคับจัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ได้เองนอกเหนือไปจากที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ รายได้ประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใบอนุญาต นับได้ว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของสุขาภิบาล การจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าวกฎหมายได้บัญญัติวิธีจัดเก็บไว้โดยแบ่งเป็นประเภท ๆ บางประเภทได้มอบอำนาจให้สุขาภิบาลจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาลได้เต็มจำนวนที่เก็บได้ แต่อัตราการจัดเก็บรัฐบาลเป็นผู้กำหนด บางประเภทเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งปันให้สุขาภิบาล และบางประเภทก็เป็นรายได้ที่สุขาภิบาลออกข้อบังคับจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ

รายได้ประเภทที่สุขาภิบาลได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บเป็นของสุขาภิบาลเต็มจำนวนที่เก็บได้ ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งสุขาภิบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

รายได้ประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งปันให้สุขาภิบาลได้แก่ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ซึ่งสุขาภิบาลได้รับปันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าแห่งยอดเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด เนื่องจากในจังหวัดหนึ่ง ๆ มีสุขาภิบาลตั้งอยู่หลายสุขาภิบาล เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่สุขาภิบาลได้รับปันในอัตราร้อยละยี่สิบห้านั้น จึงได้แบ่งจ่ายแก่สุขาภิบาลทุกแห่งเป็นจำนวนเท่า ๆ กัน ภาษีอีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งปันให้สุขาภิบาล ได้แก่ภาษีบำรุงเทศบาล เก็บจากบรรดาข้าว

ซึ่งต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร รายได้ประเภทนี้สุขาภิบาลได้รับปันในอัตราร้อยละห้าสิบ และกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินรายได้ประเภทนี้ให้แก่สุขาภิบาล

รายได้ประเภทที่สุขาภิบาลออกข้อบังคับจัดเก็บเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ ได้แก่ภาษีการค้าและอากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราและภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องดื่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ถ้าจะพิจารณาถึงสิทธิของสุขาภิบาลในการจัดเก็บรายได้ประเภทภาษีอากรแล้ว จะเห็นได้ตามที่ได้ศึกษาพิจารณามาแล้วว่า สุขาภิบาลยังมีสิทธิหรืออำนาจในการจัดเก็บภายในขอบเขตจำกัดมาก

<u>การควบคุมงบประมาณ</u> งบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับนโยบายของสุขาภิบาลโดยตรง การจัดทำงบประมาณนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดนโยบายไปด้วยในตัว เพราะการที่จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณทั้งสิ้น ในที่นี้จึงจะได้พิจารณาว่าสุขาภิบาลมีความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณของตนเพียงใด หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ควบคุมการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลเพียงใด

การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ ปัจจุบันนี้ระเบียบที่ใช้เป็นหลักในการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลก็คือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๘ และโดยที่กฎหมายได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการวางระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติดังได้กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น ในการจัดทำงบประมาณ สุขาภิบาลทุกแห่งจึงจำต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้โดยเคร่งครัด

งบประมาณของสุขาภิบาลนั้น กฎหมายบัญญัติให้จัดทำเป็นข้อบังคับงบประมาณของสุขาภิบาล [๔]

---

[๔] <u>Ibid</u>., มาตรา ๒๘.

การพิจารณาขั้นเริ่มแรกในการจัดทำงบประมาณนั้น อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาล กล่าวคือ หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาลจะเป็นผู้พิจารณาเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล ต่อจากนั้นปลัดสุขาภิบาลจะนำตัวเลขประมาณการรายรับและรายจ่ายตามที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมาวิเคราะห์ กำหนดเพิ่มหรือลดเงินตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของสุขาภิบาล แล้วเสนอประธานกรรมการสุขาภิบาลพิจารณา เมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาเห็นชอบอย่างใด ปลัดสุขาภิบาลก็จะได้นำมารวบรวมจัดทำเป็นร่างข้อบังคับงบประมาณ จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาเช่นเดียวกับร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในกรณีอื่น ๆ

เนื่องจากข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นจะต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้ [๑๐] ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าในการจัดทำงบประมาณประจำปี สุขาภิบาลหาอาจพิจารณาจัดทำให้เสร็จเด็ดขาดไปโดยลำพังได้ไม่ งบประมาณของสุขาภิบาลจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นชอบและลงนามอนุมัติให้ใช้ได้แล้วเท่านั้น โดยลักษณะเช่นนี้จึงเท่ากับว่ากระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเด็ดขาด สุขาภิบาลไม่มีทางที่จะจัดทำงบประมาณอย่างใดในลักษณะที่ขัดแย้งกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดได้เลย

<u>การตรวจสอบการเงินและการบัญชี</u> การปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลในกรณีอื่น ๆ กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ให้ถือปฏิบัติจนถึงขั้นรายละเอียดปลีกย่อย นอกจากกระทรวงมหาดไทยจะได้วางระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล ไว้ให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดแล้ว ยังได้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน เช่น กำหนดแบบบัญชีไว้ให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติอีกด้วย นอกจากนี้ราชการบริหารส่วนกลางยังได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการเงินและการบัญชีของสุขาภิบาลอยู่เป็นประจำ โดยได้วางระเบียบให้ปลัดจังหวัดและผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างประจำอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ

---

๑๐ Ibid., มาตรา ๒๗.

ออกตรวจกิจการสุขาภิบาลรวมตลอดถึงการเงินและการบัญชีของสุขาภิบาล และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านนี้ของสุขาภิบาลทั่วราชอาณาจักรเป็นประจำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งอีกด้วย

<u>การควบคุมการปฏิบัติงาน</u>

ในบทนี้ได้พิจารณาถึงการควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่กระทำต่อสุขาภิบาลมาแล้ว เกี่ยวกับการควบคุมด้านตัวบุคคลและการควบคุมการคลัง ข้อต่อไปที่จะได้นำมาพิจารณาก็คือการควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล โดยจะได้พิจารณาถึงการควบคุมโดยการออกระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติ การควบคุมแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล การควบคุมการตราข้อบังคับของสุขาภิบาล และการควบคุมการปฏิบัติงานทั่วไปโดยวิธีชี้แจง แนะนำ และตรวจสอบการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล

<u>การควบคุมโดยออกระเบียบข้อบังคับ</u> การควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลโดยการออกระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลถือปฏิบัตินี้ นับว่าเป็นการควบคุมที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง ที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาล กฎหมายได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติได้ เกี่ยวกับพนักงานสุขาภิบาลและการคลังซึ่งรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การจัดหาและรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การจ้างเหมา ตลอดจนการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล และในฐานะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล กฎหมายได้ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วย [๑๑]

การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยไว้เช่นนั้น เป็นการวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ ปล่อยให้อยู่ในดุลพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาเองว่า จะออกระเบียบข้อบังคับ

---

[๑๑] <u>Ibid</u>., มาตรา ๒๐, ๓๒ และ ๓๕.

ควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลเพียงใด ในขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบข้อบังคับให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น ระเบียบว่าด้วยการจ้างและจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล ระเบียบทรัพย์สินสุขาภิบาล และข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น

ในระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ บางกรณีกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีปฏิบัติของสุขาภิบาลในลักษณะที่ให้ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอย่างใกล้ชิด โดยกำหนดขั้นของการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลไว้ว่า การปฏิบัติงานขั้นใดสุขาภิบาลอาจใช้ดุลพินิจดำเนินการไปได้เอง การปฏิบัติงานขั้นใดสุขาภิบาลจะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และการปฏิบัติงานขั้นใดจะต้องเสนอขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย เช่น ในกรณีที่เกี่ยวกับการจ้าง ถ้าสุขาภิบาลจะทำการจ้างโดยวิธีสามัญซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลอาจพิจารณาดำเนินการได้ แต่ถ้ามีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด และถ้าสุขาภิบาลจะทำการจ้างโดยวิธีพิเศษโดยไม่สืบราคาหรือไม่ประกวดราคา คณะกรรมการสุขาภิบาลจะดำเนินการได้เมื่อมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ถ้ามีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้ามีค่าจ้างคราวหนึ่งเกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ต้องขออนุมัติปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น [๑๒] ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยก็ได้วางระเบียบไว้ให้สุขาภิบาลปฏิบัติจนสุขาภิบาลไม่อาจใช้ดุลพินิจของตนเองเลย เช่น การเก็บรักษาเงินของสุขาภิบาล ได้บังคับไว้ว่า รายได้ของสุขาภิบาลทุกประเภทให้นำฝากกระทรวงการคลัง คลังจังหวัด คลังอำเภอ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสินกลาง ธนาคารออมสินสาขา หรือสำนักงานตัวแทนไปรษณีย์ของธนาคารออมสิน [๑๓] ซึ่งหมายความว่าสุขาภิบาลจะนำเงินไป

---

[๑๒] กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓, ข้อ ๑๘ – ๑๙.

[๑๓] กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘, ข้อ ๓.

ฝ่ายธนาคารอื่นใดนอกจากที่ระบุไว้นี้ไม่ได้ เท่าที่ยกตัวอย่างมานี้ก็เพียงเพื่อให้เห็นลักษณะของระเบียบข้อบังคับบางส่วนที่สุขาภิบาลจำต้องถือปฏิบัติ ว่าได้จำกัดสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาลเพียงใด ระเบียบข้อบังคับในกรณีต่าง ๆ นอกเหนือจากนี้ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกันนี้ยังมีอยู่อีกมาก

<u>การควบคุมแผนดำเนินงาน</u> ในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล แต่ละสุขาภิบาลจะต้องจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๓ แผนดำเนินงานของสุขาภิบาลนี้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องจัดทำ แต่กฎหมายบังคับไว้ว่า การปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานที่ได้รับอนุมัติแล้ว ก็ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนเช่นกัน

กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำแผนดำเนินงานไว้ว่า กิจการใดของสุขาภิบาลที่เป็นกิจการสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่น หรืออำนวยความสุขแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมจะต้องจัดทำแผนดำเนินงานไว้ [๑๔] ฉะนั้นจึงเท่ากับเป็นการบังคับว่าการปฏิบัติงานที่สำคัญ ๆ ทุกอย่างของสุขาภิบาล จะต้องผ่านการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน สุขาภิบาลหาอาจดำเนินการไปเองได้ไม่ ซึ่งเป็นลักษณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ใช้อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอย่างใกล้ชิด

<u>การควบคุมการตราข้อบังคับสุขาภิบาล</u> ข้อบังคับสุขาภิบาลเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สุขาภิบาลอาจตราออกมาใช้บังคับ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามหน้าที่ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลมีพระราชบัญญัติและเทศบาลมีเทศบัญญัติได้ กฎหมายให้อำนาจสุขาภิบาลที่จะตราข้อบังคับสุขาภิบาลออกมาใช้บังคับภายในเขตสุขาภิบาล เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล หรือในกรณีที่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้ สุขาภิบาลก็อาจตราข้อบังคับออกมาใช้บังคับได้ ในข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสุขาภิบาลไว้ด้วยก็ได้ มีกำหนดไม่เกินหนึ่งร้อยบาท

---

[๑๔] กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๐๑๗/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๔๘ <u>เรื่องการวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล</u>.

สิ่งที่ควรจะได้พิจารณาในที่นี้ก็คือว่า ในการตราข้อบังคับสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการเองได้โดยตลอด หรือราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้เข้ามาเกี่ยวข้องหรือทำการควบคุมเพียงใด การพิจารณาถึงเรื่องนี้จำเป็นจะต้องศึกษาถึงระเบียบวิธีการตราข้อบังคับสุขาภิบาล ว่ามีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไรบ้าง ซึ่งเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ในข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล

เมื่อพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล จะเห็นว่าการร่างข้อบังคับสุขาภิบาลเป็นเรื่องของคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยเฉพาะ ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยกิจการทั่วไปก็คือกรรมการสุขาภิบาลทุกนาย โดยต้องมีกรรมการสุขาภิบาลผู้อื่นรับรองอย่างน้อยสองนาย แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับสุขาภิบาลเกี่ยวด้วยการเงิน ต้องให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรับรอง มีร่างข้อบังคับสุขาภิบาลว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น ที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลแต่ผู้เดียวเท่านั้นมีสิทธิเสนอเข้าสู่การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาล การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในรายละเอียด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยเฉพาะ ซึ่งข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลได้กำหนดให้พิจารณาเป็น ๓ วาระ [๑๕]

อย่างไรก็ตาม ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วยังหาอาจนำออกมาใช้บังคับได้ไม่ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้ว่า "...นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ..." [๑๖] ซึ่งหมายความว่าร่างข้อบังคับสุขาภิบาลที่จะนำออกมาใช้บังคับนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาของผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน หรือการตราข้อบังคับสุขาภิบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง

---

๑๕ กระทรวงมหาดไทย. ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘, ข้อ ๓๓.

๑๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, op.cit., มาตรา ๒๗.

<u>การควบคุมโดยการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบ</u> นอกจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมีวิธีการควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลโดยการออกระเบียบให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติ ควบคุมแผนดำเนินงานและควบคุมการตราข้อบังคับสุขาภิบาลดังได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลสุขาภิบาลภายในเขตอำนาจให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สุขาภิบาลเพิกถอน ให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสุขาภิบาล ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ [๑๗] ในทางปฏิบัติทุก ๆ จังหวัดมีผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมดูแลสุขาภิบาลและปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายให้ไว้ดังกล่าวข้างต้น

<u>สรุป</u>

เท่าที่ได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ได้กระทำมาแล้วในบทนี้ จะเห็นได้ว่าสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาลนั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้แก่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางซึ่งรับผิดชอบในการควบคุมดูแลสุขาภิบาลโดยตรง กฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลซึ่งเป็นแม่บทที่กำหนดโครงรูปและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้สำหรับสุขาภิบาลทุกแห่งทั่วประเทศ ได้วางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีรายละเอียดกำหนดไว้ว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องควบคุมกิจการสุขาภิบาลมากน้อยแค่ไหน กฎหมายคงปล่อยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดขนาดของการควบคุมสุขาภิบาลเอง

สาเหตุจะเนื่องมาจากราชการบริหารส่วนกลางมีความประสงค์จะประหยัดค่าใช้จ่ายของสุขาภิบาลหรือยังไม่มั่นใจว่าประชาชนในท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานสุขาภิบาลได้โดยลำพังหรือ

---

[๑๗] Ibid., มาตรา ๓๔.

เพราะเหตุนี้ใดก็ตามที ปรากฏข้อเท็จจริงในขณะนี้ว่าผู้บริหารงานของสุขาภิบาลในขณะนี้ แท้จริงแล้วส่วนใหญ่ก็คือข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั่นเอง แม้แต่คณะกรรมการสุขาภิบาลก็มีบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งเข้ามาเพียงสุขาภิบาลละ ๔ คน กรรมการสุขาภิบาลนอกจากนั้นเป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกล่าวได้ว่าอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น สำหรับตัวเจ้าหน้าที่หรือพนักงานสุขาภิบาลซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ยังควบคุมการบรรจุแต่งตั้งไว้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งปลัดสุขาภิบาลและตำแหน่งสมุหบัญชีสุขาภิบาลซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญของสุขาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้วินิจฉัยสั่งการเสียเอง ให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอและเสมียนตราอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ถึงแม้สุขาภิบาลได้จัดตั้งขึ้นตามนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองออกไปสู่ท้องถิ่น แต่ตามทางปฏิบัติราชการบริหารส่วนกลางยังกุมอำนาจในด้านการกำหนดตัวบุคคลผู้บริหารและปฏิบัติงานสุขาภิบาลไว้มาก

ในด้านการคลัง เกี่ยวกับการจัดหารายได้ของสุขาภิบาล สุขาภิบาลไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีได้ตามใจชอบ กิจการที่สุขาภิบาลทำได้ก็คือจัดเก็บภาษีอากรเฉพาะประเภทที่รัฐบาลมอบหมายให้ ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนั้นเป็นเรื่องที่สุขาภิบาลจะต้องคอยรับการจัดสรรแบ่งปันจากรัฐบาล สุขาภิบาลจะจ่ายเงินในการจัดทำสิ่งใดจะต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบเสียก่อน เพราะข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามอนุมัติแล้ว

ในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล เจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลจะต้องศึกษาและปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้อย่างเคร่งครัด การปฏิบัติการใด ๆ ที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนได้ การปฏิบัติงานหลายกรณีสุขาภิบาลไม่อาจทำได้เอง แต่จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และมีการปฏิบัติงานหลายอย่างที่จะต้องรายงานขออนุมัติถึงกระทรวงมหาดไทย วิธีปฏิบัติงานในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะออกระเบียบควบคุมสุขาภิบาลในขนาดมากน้อยเพียงใดก็ได้

ตามที่ได้ศึกษาพิจารณามาแล้วในบทนี้ จึงเห็นได้ว่าตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจควบคุมสุขาภิบาลในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ถ้ากระทรวงมหาดไทยจะใช้อำนาจ แม้กระทั่งบังคับบัญชาสุขาภิบาลในลักษณะทำนองเดียวกับที่ราชการบริหารส่วนกลางบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็อาจจะทำได้ แต่อย่างไรก็ตามใครจะตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ภายใต้ระเบียบแบบแผนดังกล่าวนี้ ถ้าผู้มีอำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลยอมรับนับถือคุณค่าของสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องปลีกย่อย ไม่เอาเหตุแห่งความพอใจของตนมาเป็นหลักในการสั่งการให้สุขาภิบาลปฏิบัติ แต่ปล่อยให้สุขาภิบาลกำหนดนโยบายและดำเนินกิจการเองได้โดยอิสระตราบเท่าที่งานนั้นไม่เสียหายจนเกินไป สุขาภิบาลก็อาจมีสิทธิการปกครองตนเองอย่างเพียงพอก็ได้

บทที่ ๕
สรุป : วิเคราะห์ปัญหาและเสนอข้อคิดเห็น

ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงเรื่องของสุขาภิบาลในแง่สิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง ว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลได้ช่วยให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองเพียงใด โดยพิจารณาถึงประสบการณ์ของประชาชนชาวไทยในการจัดการปกครองท้องถิ่น วิวัฒนาการของการปกครองรูปสุขาภิบาล วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสุขาภิบาล องค์ประกอบของสุขาภิบาล ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจากการศึกษาเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับสุขาภิบาลที่ได้กระทำมาแล้วนั้น พอสรุปผลได้ดังนี้คือ

ประการแรก ประชาชนชาวไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบทยังมีประสบการณ์ในด้านการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอยู่ในวงจำกัด เพราะแต่ดั้งเดิมนั้นบ้านเมืองของเราใช้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบอบที่ประชาชนมิได้มีส่วนมีเสียงในการจัดการปกครอง สุขาภิบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองซึ่งมีจำนวน ๓๕ แห่งนั้น ภายหลังได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลไป ส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นอกจากนี้ยังไม่เคยรู้จักกับระบบการปกครองท้องถิ่น ฉะนั้นท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้น จึงเป็นท้องถิ่นที่ประชาชนเพิ่งจะเริ่มได้รับโอกาสให้จัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองเป็นครั้งแรก

ประการที่สอง การที่รัฐบาลจัดให้มีสุขาภิบาลขึ้นโดยการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้น มีลักษณะเป็นการหยิบยื่นให้จากผู้มีอำนาจในการปกครอง จากเบื้องบนไปสู่เบื้องล่าง หาใช่เป็นความเรียกร้องต้องการที่มีไปจากประชาชนไม่ รัฐบาลได้แสดงเจตน์จำนงในการจัดให้มีสุขาภิบาลขึ้นนี้ว่า เพื่อวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้จัดการปกครองตนเอง และอีกประการหนึ่งเป็นการขจัดข้อบกพร่องของการปกครองรูปเทศบาลที่ได้เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ และปรากฏว่าไม่ได้ผลดีเพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นค่าจ้างพนักงานเจ้าหน้าที่มาก การวางรูปสุขาภิบาลได้จัดให้ข้าราชการ

เข้ามาร่วมเป็นกรรมการสุขาภิบาล เพื่อเป็นพี่เลี้ยงในการฝึกสอนการปกครองตนเองแก่ประชาชน และเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายกระทรวงมหาดไทย จึงได้วางนโยบายการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลไว้ว่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการแทนที่จะให้จ้างบุคคลอื่นมาทำงาน รูปของสุขาภิบาลและนโยบายที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ทำให้สุขาภิบาลมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการโดยข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สาม ถึงแม้ตามกฎหมายจะได้มอบให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาลก็ตาม แต่โดยแท้จริงแล้วปรากฏว่านายอำเภอซึ่งเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุด การบริหารงานของสุขาภิบาลในรูปคณะกรรมการนั้นเป็นแต่เพียงหลักการในตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ในทางพฤติกรรมที่ปฏิบัติกันจริง ๆ แล้ว การกำหนดนโยบายและการบริหารงานภายในสุขาภิบาลกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่ที่ตัวนายอำเภอแต่ผู้เดียว การจัดรูปคณะกรรมการสุขาภิบาลให้ประกอบด้วยข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น เป็นคณะกรรมการร่วมกันตามแบบที่กระทำอยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้กรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนไม่มีส่วนมีเสียงพอในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล จึงยังเรียกไม่ได้ว่าสุขาภิบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองเท่าที่ควร

ประการที่สี่ เมื่อได้ศึกษาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อดูว่าราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีอำนาจหรือใช้อำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลเพียงใดแล้ว เห็นได้ว่าสุขาภิบาลตกอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากกระทรวงมหาดไทยจะวางรายละเอียดวิธีปฏิบัติงานของสุขาภิบาลไว้ให้สุขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด จนแทบจะกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลแต่ละแห่งไม่มีโอกาสคิดค้นวิธีปฏิบัติงาน หรือใช้ดุลพินิจในการเลือกวิธีปฏิบัติงานเองแล้ว ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ของสุขาภิบาลนับแต่ตัวประธานกรรมการสุขาภิบาลลงมา ยังเป็นข้าราชการซึ่งขึ้นอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย ฉะนั้นแม้ว่า

จะมีการแยกงานสุขาภิบาลออกต่างหากจากงานอำเภอ โดยถือว่าสุขาภิบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็ตาม ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยอยู่ในฐานะที่จะสั่งการไปยังสุขาภิบาลต่าง ๆ ได้ คล้ายกับว่างานสุขาภิบาลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับอำเภอนั่นเอง นอกจากนี้ตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ยังมีการปฏิบัติงานในกรณีต่าง ๆ เป็นจำนวนมากที่สุขาภิบาลไม่อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการไปได้เอง แต่จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน แม้แต่การออกข้อบังคับสุขาภิบาล การจัดทำงบประมาณสุขาภิบาลและการจัดทำแผนดำเนินการของสุขาภิบาล สุขาภิบาลก็จะต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติเสียก่อน จึงจะดำเนินการได้

เมื่อพิจารณาถึงวิธีปฏิบัติงานของสุขาภิบาลที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้แล้ว ถ้าหากจะไม่กล่าวว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลนั้นไม่ได้ช่วยให้ประชาชนได้ฝึกหรือได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเลย ก็น่าจะกล่าวได้ว่าการปกครองรูปสุขาภิบาลนั้นช่วยให้ประชาชนได้ฝึกหรือได้ใช้สิทธิในการปกครองตนเองน้อยเหลือเกิน จนแทบจะกล่าวได้ว่าวิธีการปกครองรูปสุขาภิบาลในขณะนี้ยังนับว่าเป็นวิธีที่ได้ผลในการฝึกสอนประชาชนให้คุ้นเคยกับการปกครองท้องถิ่นของตนเองไม่ได

ถ้าจะพิจารณาต่อไปถึงปัญหาที่ว่า อะไรเป็นสาเหตุแห่งอุปสรรคข้อขัดข้องหรือความบกพร่องที่เป็นเหตุขัดขวางไม่ให้การส่งเสริมให้ประชาชนได้ฝึกการปกครองตนเองหรือเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองรูปสุขาภิบาลได้ดีเท่าที่ควร ผู้เขียนเห็นว่ามีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อยู่หลายประการที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่มีความสำคัญและสมควรจะได้หยิบยกมาพิจารณาในที่นี้ ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารราชการ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท และปัญหาเกี่ยวกับรูปการปกครองแบบสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน

<u>ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการปกครอง</u>

ประเทศไทยได้มีประวัติศาสตร์การปกครองภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น

เวลาช้านาน ถ้าจะเริ่มนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยจนถึง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นปีที่ได้มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ก็จะเป็นเวลาอันยาวนานถึงประมาณ ๗๐๐ ปี ปรัชญาการปกครองดั้งเดิมในสมัยกรุงสุโขทัยที่ผู้ปกครองประเทศมีความสัมพันธ์กับประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองฉันทบิดาปกครองบุตร และในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ผู้ปกครองประเทศกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองมีความสัมพันธ์กันฉันทนายกับบ่าวหรือเจ้านายกับไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินนั้น ยังมีอิทธิพลสืบเนื่องต่อมาแม้จะได้มีการเปลี่ยนการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ตาม ลักษณะการปกครองแบบดั้งเดิมนั้น ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสิทธิขาดในการปกครอง ข้าราชการเป็นคนขององค์พระมหากษัตริย์จึงเป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชนไปด้วย นอกจากนี้ระบบศักดินาที่ตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนารถว่า "ให้บุคคลเป็นเจ้าของที่นาได้มากน้อยกว่ากันตามยศ เป็นต้นว่าอุปราชจะมีนาได้แสนไร่ เจ้าพระยาจะมีนาได้ไม่เกินหมื่นไร่ และลดลงมาตามยศบุคคลจนถึงไพร่สามัญกำหนดให้มีนาได้เพียงคนละ ๒๕ ไร่" * ก็เป็นการส่งเสริมให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นว่าข้าราชการอยู่ในฐานะสูงกว่าประชาชน การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในระหว่างผู้ปกครองประเทศในระดับสูงเท่านั้น มิได้การปฏิวัติทางสังคมที่มีแผนเปลี่ยนแปลงจิตใจของประชาชนให้เข้าถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นของใหม่สำหรับประชาชนชาวไทย ฉะนั้นในระยะเริ่มแรกที่เปลี่ยนการปกครองการบริหารประเทศจึงเป็นไปในรูปเดิม คือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศตามท้องไร่ท้องนายังคงไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองแต่อย่างใดเลย

นอกจากข้าราชการจะถูกอิทธิพลของปรัชญาการปกครองแบบดั้งเดิมครอบงำ ทำให้มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้อยู่ในฐานะเหนือกว่าประชาชนในการปกครองบ้านเมืองแล้ว ทางราชการเองก็ยังมีการส่งเสริมกระตุ้นเตือนข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายปกครอง ให้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานในฐานะเป็นผู้เหนือกว่าประชาชนอยู่เสมอ ดังจะได้เห็นจากคำปรารภ

---

* สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพ, "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ", สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของพระองค์ (พระนคร : โรงพิมพ์สวนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๕), หน้า ๑๘.

ของอดีตนายกรัฐมนตรี (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) ซึ่งได้กล่าวปราศัยต่อข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านในโอกาสต่าง ๆ อยู่เนือง ๆ ซึ่งขอคัดมาเป็นตัวอย่างให้เห็นดังนี้

> ...แม้ในสมัยนี้จะได้มีระบบการปกครองเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นไม่เรียกว่า "พ่อ" เหมือนแต่ก่อน ข้าพเจ้าก็ยังยึดมั่นนับถือคติและประเพณีโบราณของไทยเราในเรื่องพ่อปกครองลูกอยู่เสมอ ข้าพเจ้าเคยพูดบ่อย ๆ ว่าชาติเป็นเหมือนครอบครัวใหญ่ ผู้ปกครองไม่ใช่อื่นไกลคือหัวหน้าครอบครัวใหญ่นั่นเอง ทุก ๆ ครั้งที่มีการอบรมผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าชั้นใด ข้าพเจ้าได้กล่าวย้ำเตือนใจไว้เสมอ ว่าให้ใช้วิธีพ่อปกครองลูก ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกชั้นต้องถือตนเป็นพ่อบ้านพ่อเรือน ไม่ใช่เจ้าบ้านผ่านเมือง ต้องถือว่าราษฎรทุกคนเป็นลูกเป็นหลาน ต้องมีความอารีไมตรีจิตเอาใจใส่ทุกข์สุขของราษฎร เท่ากับเป็นบุตรหลานในครอบครัวของตัวเอง... [๒]

คำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ได้แสดงให้เห็นร่องรอยของอิทธิพลแห่งปรัชญาการปกครองดั้งเดิม ซึ่งหยั่งรากลึกและเป็นมรดกตกทอดมาถึงจนกระทั่งในปัจจุบันนี้ ว่าข้าราชการโดยทั่วไปยังมีความรู้สึกว่าตนเองอยู่ในฐานะเหนือกว่าประชาชน แม้จะได้พยายามเปลี่ยนจากฐานะเจ้านายกับผู้อยู่ใต้ปกครอง มาเป็นบิดากับบุตรดังปรากฏอยู่แล้วข้างต้นก็ตาม กรณีความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่มุ่งเน้นการปกครองแบบบิดามารดากับบุตรนี้ เป็นลักษณะที่ไปด้วยกันไม่ได้กับอุดมคติของการจัดให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพราะฝ่ายหนึ่งจะเป็นพ่อหรือเป็นญาติผู้ใหญ่อีกฝ่ายหนึ่งจะกลายเป็นลูกหรือญาติในลำดับรองลงมา เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนก็ตกอยู่ในฐานะของเด็กที่จะต้องอยู่ในความอุ้มชูของผู้ใหญ่ จะต้องมีผู้ปกครองอยู่เสมอไป หามีสิทธิมีอำนาจที่จะปกครองตนเองได้ไม่

---

[๒] สฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำกล่าวเปิดประชุมในการอบรมกำนัน ๔ จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", เทศาภิบาล เล่ม ๕๖ ตอนที่ ๔ (กันยายน ๒๕๐๔), หน้า ๔๔๒.

สำหรับความรู้สึกทางด้านประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท ส่วนใหญ่ยังคงยอมรับรับนับถือด้วยความจริงใจว่าข้าราชการเป็นผู้อยู่ในฐานะสูงกว่า มีความรู้ความสามารถในการปกครองมากกว่า เป็นเจ้าเป็นนายที่จะให้ความคุ้มครองและมีสิทธิเหนือกว่าประชาชนในอันที่จะกำหนดแนวทางในการปกครองท้องถิ่นว่าจะดำเนินไปในวิถีทางใด ฉะนั้นการแสดงออกของประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงมักจะเป็นไปในลักษณะคอยรับสิ่งที่ข้าราชการมอบให้มากกว่าที่จะเป็นผู้ริเริ่มจัดทำเพื่อท้องถิ่นของตนเอง ถ้าหากจะบังเอิญเกิดความต้องการในสิ่งใดขึ้นมาสักอย่างหนึ่ง ก็จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐช่วยเหลือจัดทำให้ โดยไม่เฉลียวใจว่ายิ่งร้องให้รัฐจัดอำนวยบริการให้มากเพียงใดก็จะมีกฎหมายและข้าราชการเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือการที่ประชาชนเองจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย [๓]

จากทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการปกครองดังกล่าวข้างต้น ทำให้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลเพื่อให้ประชาชนได้ฝึกและได้ใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเองไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร เพราะถึงแม้จะได้จัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาแล้ว ข้าราชการที่เกี่ยวข้องก็ยังมีความรู้สึกว่าตนจะต้องเป็นผู้เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของสุขาภิบาลเหนือกว่าประชาชน ฝ่ายประชาชนก็เพียงแต่คอยรับบริการจากสุขาภิบาลตามแต่ข้าราชการผู้ดำเนินงานจะจัดทำให้ สุขาภิบาลจึงตกอยู่ในสภาพคล้ายหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหน่วยหนึ่งนั่นเอง

<u>ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารราชการ</u>

ถ้าจะสังเกตดูพฤติกรรมในการบริหารราชการที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว จะเห็นว่าในราชการบริหารทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น วัฒนธรรมดั้งเดิมหรือขนบธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติกันอยู่ในชีวิตประจำวันมักจะเข้ามามีอิทธิพลครอบงำอยู่เสมอ

---

[๓] ชุบ กาญจนประกร, "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", <u>บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๐๙), หน้า ๑๒.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลของการอบรมในครอบครัวแบบไทย ๆ ของเรา มีผลกระทบกระเทือนต่อระบบการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองของประชาชนอยู่มาก

การอบรมภายในครอบครัวของเรานั้น ยึดถือความเคารพนับถือต่อผู้สูงอายุมากกว่าเป็นหลัก โดยปกติครอบครัวในชนบทจะประกอบด้วยบิดา มารดา บุตร และอาจจะมีพี่ ป้า น้า อา หรือปู่ย่าตายายรวมอยู่ด้วย บิดามารดาและญาติผู้ใหญ่จะอบรมสั่งสอนเด็กให้เป็นคนว่านอนสอนง่าย น้องต้องเคารพเชื่อฟังพี่และญาติผู้ใหญ่ตอไปตามลำดับชั้น เด็กที่มีความสุภาพอ่อนน้อม เคารพผู้มีอาวุโส ไม่โต้เถียงก้าวร้าวผู้มีอายุสูงกว่าได้รับการชมเชยว่าเป็นคนดี นอกจากมีความเคารพนับถือผู้มีอายุสูงกว่าแล้ว เด็กที่ดีจะต้องอยู่อย่างสงบเสงี่ยม ไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องของคนอื่น ด้วยเหตุที่เด็ก ๆ ได้รับการฝึกให้เป็นคนอ่อนน้อม อยู่ในโอวาทมาเป็นเวลานานตลอดระยะเวลาที่เป็นเด็ก จึงทำให้เป็นคนที่มีความอดทนทางจิตใจ และยอมรับนับถือผู้มีอาวุโสตามลำดับชั้น ยอมกลั้นต่อสิ่งที่ไม่พอใจโดยไม่โต้แย้ง

เมื่ออิทธิพลของการอบรมทางครอบครัวตามแบบดังกล่าวแผ่เข้ามาในวงราชการ ในการปฏิบัติราชการผู้บังคับบัญชาจึงมักจะปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเช่นเดียวกับตนเป็นญาติผู้ใหญ่ในครอบครัว และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ยอมรับนับถือแบบเดียวกับลำดับชั้นในครอบครัวโดยไม่มีการโต้แย้งซักถาม ผู้บังคับบัญชาจะรังเกียจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความเห็นแย้งกับตน ถึงแม้การปฏิบัติราชการจะกระทำกันตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยแต่ก็มักไม่ยอมให้มีความเห็นแย้ง[๔] พฤติกรรมในการบริหารราชการแบบนี้ทำให้ผู้น้อยนิ่งเงียบเมื่ออยู่ต่อหน้าผู้ใหญ่ ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นอะไร นอกจากจะแน่ใจว่าจะเป็นที่สบอารมณ์ผู้บังคับบัญชา การบริหารราชการจึงมีลักษณะเป็นการสั่งการมาจากเบื้องบนแต่เพียงทางเดียว ฉะนั้นจึงไม่น่าสงสัยเลยว่า การบริหารงานของสุขาภิบาลจะขึ้นอยู่กับนายอำเภอผู้เป็นประธานกรรมการ

---

๔ Choop Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self Government (Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1958. Reproduced by Institute of Public Administration, Thammasat University), p.67.

สุขาภิบาล ในขณะที่กรรมการสุขาภิบาลคนอื่น ๆ ที่เป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน จะเข้าไปนั่งเฉยอยู่ในที่ประชุมโดยไม่กล้าออกเสียงโต้แย้งอย่างใด ๆ และมักจะยอมตามนายอำเภอโดยดุษฎี เสียงที่จะแสดงออกบ้างก็มักจะเป็นเสียงที่สนับสนุนความคิดเห็นของนายอำเภอ เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองแบบสุขาภิบาลที่วางรูปไว้ให้เป็นหน่วยการปกครองที่บริหารงานในรูปคณะกรรมการซึ่งกรรมการแต่ละคนมีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกันจึงไม่มีความหมาย และไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ในการที่จะฝึกหรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองแต่อย่างใด

<u>ปัญหาเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท</u>

ประชาชนชาวไทยในชนบทส่วนใหญ่มีอาชีพในทางเกษตรกรรม แม้ในปัจจุบันนี้จะได้มีการส่งเสริมในด้านอุตสาหกรรมมากยิ่งขึ้น แต่เกษตรกรรมก็ยังจัดว่าเป็นสาขากิจการที่มีความสำคัญที่สุดเช่นเดิม เกษตรกรรมยังคงเป็นทางประกอบอาชีพของประชากรประมาณร้อยละ ๘๐ ของจำนวนประชากรที่มีอาชีพทั้งสิ้น [๕] ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทมีฐานะยากจน เพราะผลิตผลทางเกษตรมีราคาต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าสำเร็จรูปอันเป็นผลิตผลทางอุตสาหกรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านการศึกษา ส่วนใหญ่ประชาชนในชนบทไม่มีโอกาสได้รับการศึกษาในชั้นสูง ๆ เมื่อเรียนจบชั้นประถมปีที่ ๔ ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับแล้วก็ออกไปประกอบอาชีพโดยไม่มีโอกาสได้ศึกษาเพิ่มเติม สภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนและขาดความรู้ทำให้ประชาชนในชนบทขาดความเชื่อมั่นในตนเองที่จะเข้ามีส่วนมีเสียงในการปกครอง สมกับคำกล่าวที่ว่า คนที่ยังมีความขัดสนหาใช่เสรีชนไม่ (Necessitous men are not free men.) [๖] ผู้ที่อยู่ในสภาพ

---

[๕] คณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปีของประเทศ, <u>ประเทศไทย</u> (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. ๒๕๐๔), หน้า ๓๓๐.

[๖] James Mac Gregor Burns, <u>Government by the People</u> (New York : Ptentice - Hall Inc., 1954), p. 39.

ยากจนย่อมถูกบังคับให้ขวนขวายแต่เรื่องหาเลี้ยงปากเลี้ยงท้องไปวันหนึ่ง ๆ จำเป็นต้องนึกถึงปากท้องของตนและครอบครัวก่อนที่จะนึกถึงเรื่องสิทธิในการปกครองตนเอง

การดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในชนบท เป็นการดำรงชีวิตที่ขาดการติดต่อสัมพันธ์กับโลกภายนอก ทั้งนี้เพราะขาดการคมนาคมขนส่งที่สะดวก และขาดการสื่อสารมวลชนที่แพร่หลาย การที่ประชาชนไม่ได้รับรู้ถึงความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ จากที่อื่น ทำให้ขาดมูลเหตุจูงใจที่จะกระตุ้นเตือนให้เกิดความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น เมื่อรัฐบาลได้นำวิธีการพัฒนาชุมชนมาใช้ เจ้าหน้าที่ซึ่งออกไปดำเนินการด้านการพัฒนาชุมชนได้พบว่า ประชาชนในชนบทส่วนมากมีความเฉื่อยชา ไม่แสดงความต้องการหรือแสดงความคิดเห็นออกมา [๗] ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะประชาชนเหล่านั้นไม่ทราบว่ามีความต้องการอะไร หรืออาจจะทราบถึงความจำเป็นและความต้องการในด้านต่าง ๆ แต่เข้าใจว่าไม่มีประโยชน์ในการที่จะแสดงความต้องการออกมา เนื่องจากบริการต่าง ๆ ของรัฐบาลมีไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง จึงทำให้ประชาชนเกิดความชินชาต่อสภาพการณ์ที่ล้อมรอบตนเอง และขาดความกระตือรือร้นที่จะร่วมมือกันสร้างท้องถิ่นของตนให้เจริญขึ้น

การที่ประชาชนอยู่ในสภาพยากจน ขาดความรู้ และมีความเฉื่อยชาในการเข้าร่วมในกิจการของการปกครองท้องถิ่นของตนเองนับว่าเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งของการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้จัดการปกครองตนเอง การที่ประชาชนยังคงปล่อยให้การปกครองบ้านเมืองเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะจัดทำกันไปเอง ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง หรือไม่สนใจที่จะพิจารณาถึงความต้องการอันแท้จริงของท้องถิ่นแล้ว ผลที่เกิดขึ้นก็จะไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าในเบื้องแรกทีเดียวของการฝึกให้ประชาชนจัดการปกครองตนเอง จะต้องแก้ไขให้ประชาชนได้รับการศึกษาเพียงพอที่จะประกอบอาชีพเพื่อยกฐานะของตนให้ดีขึ้นเสียก่อน ต่อจากนั้นจึงจะเป็นที่หวังได้ว่าประชาชนจะ

---

[๗] สาย หุตะเจริญ, "บทบาทความสัมพันธ์ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้ เล่มที่ ๑ การประชุมสัมมนาบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๖), หน้า ๔๐ – ๔๑.

สนใจต่อโลกภายนอก เกิดความต้องการที่จะปรับปรุงท้องถิ่นของตนให้เจริญขึ้นบ้าง และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ผู้เขียนมีความเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองของประชาชนจะประสบผลสำเร็จไปไม่ได้เลย ถ้าประชาชนยังไม่ได้รับการศึกษา มีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีพอ มีความกระตือรือร้นและสนใจในการปกครองท้องถิ่นของตน

<u>ปัญหาเกี่ยวกับรูปการปกครองแบบสุขาภิบาลในปัจจุบัน</u>

เมื่อได้ศึกษาถึงรูปการปกครองแบบสุขาภิบาลในปัจจุบันตามที่ได้กระทำมาแล้ว จะเห็นว่ามีข้อที่น่าจะได้รับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายประการ เพื่อให้การส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเป็นไปโดยได้ผลดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล และการควบคุมสุขาภิบาลโดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ประการแรก องค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล ข้าราชการซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๔ นาย กำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาล (ซึ่งโดยปกติมีประมาณ ๑ -- ๔ นาย) และบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาล ๔ นาย การที่ได้จัดให้ข้าราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนมาร่วมกันเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาลในสัดส่วนเช่นนี้ทำให้ตัวแทนของประชาชนไม่มีเสียงพอในการกำหนดนโยบายและบริหารงานของสุขาภิบาล ยิ่งกว่านี้ในทางปฏิบัติปรากฏว่ากรรมการแต่ละคนหาได้มีสิทธิมีเสียงเท่าเทียมกันตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ไม่ ลักษณะการประชุมมักจะอยู่ภายใต้การนำของนายอำเภอ กรรมการสุขาภิบาลประเภทแต่งตั้งจากข้าราชการมักจะมีอิทธิพลหรือมีเสียงมากกว่ากรรมการสุขาภิบาลประเภทได้รับเลือกตั้ง ข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่งที่สมควรพิจารณาในที่นี้ก็คือบรรดากำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการสุขาภิบาล ส่วนใหญ่มีความเกรงกลัวนายอำเภอ ในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลมักจะรู้สึกว่าตนเองกำลังปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน มิใช่ในฐานะเป็นกรรมการสุขาภิบาล สำหรับกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งนั้น โดยปกติจะไม่เป็นผู้แสดงความคิดเห็น และส่วนใหญ่ฟังความคิดเห็น

ของนายอำเภอผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลดังได้กล่าวมาแล้ว

ถ้าหากปล่อยให้สภาพการณ์เช่นนี้ยังคงดำเนินต่อไปก็ย่อมไม่มีทางที่ประชาชนจะได้ฝึกการปกครองตนเอง หรือได้มีสิทธิมีเสียงในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ยิ่งกว่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นหรือสนใจที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการสุขาภิบาล โดยเห็นว่าไม่มีประโยชน์อะไร เพราะถึงอย่างไรนายอำเภอและข้าราชการในอำเภอก็มีสิทธิมีเสียงเหนือกว่าประชาชนอยู่แล้ว ฉะนั้นจึงสมควรจะได้แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลเสียใหม่ ไม่ให้กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนมากกว่ากรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ พร้อมกันนี้น่าจะได้มีการดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้กรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านตระหนักอยู่เสมอว่า ในขณะที่ตนทำหน้าที่กรรมการสุขาภิบาลนั้น ตนเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จะต้องพยายามมุ่งหน้าปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายอำเภอผู้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้น จะต้องระลึกอยู่เสมอและชี้แจงให้ข้าราชการที่ร่วมปฏิบัติงานสุขาภิบาลเข้าใจทราบซึ้งว่าตนมีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงฝึกสอนให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองให้บังเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นมากที่สุด มิใช่เป็นผู้อยู่เหนือประชาชน หรือเป็นผู้ที่จะบงการในกิจการสุขาภิบาลเสียเองโดยไม่คำนึงถึงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน

การปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้ อาจกำหนดวิธีดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไปก็ได้ เช่นในขั้นแรกอาจจัดองค์ประกอบของสุขาภิบาลเสียใหม่ ให้กรรมการสุขาภิบาลที่ประชาชนเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับกรรมการสุขาภิบาลประเภทที่เป็นข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้าน ช่องทางอีกอย่างหนึ่งที่อาจใช้ให้เป็นประโยชน์ในการฝึกการปกครองตนเองให้แก่ประชาชนได้ก็คือ การให้กรรมการสุขาภิบาลประเภทประชาชนเลือกตั้งได้ฝึกหัดปฏิบัติหน้าที่ในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล ในขณะนี้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ถึงแม้จะไม่มีบทบัญญัติใด ๆ บังคับว่ารองประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องมาจากผู้ที่เป็นกรรมการสุขาภิบาลประเภทใด แต่โดยทั่วไปแล้วรองประธานกรรมการจะได้แก่กรรมการสุขาภิบาลประเภทที่เป็นข้าราชการ ฉะนั้นเพื่อประโยชน์ในการฝึกประชาชนเตรียมไว้ให้พร้อมที่จะรับงานสุขาภิบาล

ไปดำเนินการเอง น่าจะได้มีบทบังคับไว้ว่า รองประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้นจะต้องเลือกจากกรรมการสุขาภิบาลประเภทที่ประชาชนเลือกตั้ง พร้อมกันนี้ตัวประธานกรรมการสุขาภิบาลอันได้แก่นายอำเภอจะต้องพยายามเปิดโอกาสให้รองประธานกรรมการสุขาภิบาลได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจการสุขาภิบาลให้มากที่สุดเท่าที่จะไม่ทำให้งานของสุขาภิบาลเสียหาย เมื่อได้ปล่อยให้ประชาชนได้ทดลอง "ถือบังเหียน" เองจนเห็นว่า "มีแวว" พอแล้ว ก็ควรปล่อยให้ก้าวต่อไปถึงขั้นที่ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วยบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งทั้งคณะ และให้นายอำเภอเป็นเพียงผู้ควบคุมอยู่นอกวงงานสุขาภิบาลทำนองเดียวกับกรณีเทศบาลตำบลลำดับขั้นของการปล่อยให้ประชาชนได้เข้ามาดำเนินงานสุขาภิบาลมากยิ่ง ๆ ขึ้นดังได้กล่าวมาแล้วนี้ อาจกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาลเป็นแบบฉบับอย่างเดียวกันใช้ได้ทั่วประเทศ แต่ขั้นการดำเนินงานดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องให้ก้าวไปพร้อม ๆ กันทุกสุขาภิบาล อาจพิจารณาปล่อยให้ก้าวไปเป็นขั้น ๆ ตามความเหมาะสมและความสามารถของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นก็ได้

ประการที่สอง เกี่ยวกับการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ให้อนุโลมปฏิบัติตามวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสุขาภิบาลประเภทเลือกตั้งนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี เมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งซึ่งอนุโลมถือตามคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว จะเห็นว่าข้อจำกัดที่ว่าจะต้องเป็นชายเจ้าบ้านและมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์นั้น ถึงแม้จะเป็นคุณสมบัติที่สมควรจะกำหนดไว้สำหรับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองหมู่บ้านและมีภาระกิจหลายอย่างที่สมควรได้บุคคลที่เป็นชายและไม่มีอายุมากเกินไป เช่น ภาระกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันโจรผู้ร้าย เป็นต้น แต่สำหรับกรรมการสุขาภิบาลซึ่งมีภาระหน้าที่แตกต่างจากผู้ใหญ่บ้าน ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้บุคคลเช่นนั้น ควรจะเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนอย่างกว้างขวางที่สุด รวมตลอดถึงหญิงและผู้มีอายุสูงกว่า ๖๐ ปีด้วย ซึ่งถ้าได้แก้ข้อกำหนดข้อนี้ จะมีจำนวนประชาชนที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นมาอีกเป็นจำนวนมาก

สำหรับวิธีการเลือกตั้งที่ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยเรียกประชุมราษฎรพร้อมกัน ณ ที่แห่งหนึ่ง แล้วให้นายอำเภอดำเนินการให้มีการเลือกตั้งแบบไม่ลับจะมีพิธีรีตอง

อะไรนั้น ในเมื่อทางราชการมีความประสงค์จะฝึกให้ประชาชนได้ใช้สิทธิในการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ควรจะฝึกการออกเสียงลงคะแนนแบบลงบัตรเลือกตั้งอย่างที่ใช้ในการเลือกตั้งสภาผู้แทนไปด้วย แต่ตัดทอนพิธีการบางอย่างลงเสียบ้าง เช่น ไม่ต้องปิดรูปผู้สมัครรับเลือกตั้ง เพราะในเขตสุขาภิบาลซึ่งไม่กว้างนัก ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะรู้จักกันดีอยู่แล้ว สำหรับเขตสุขาภิบาลซึ่งไม่กว้างเกินไปนัก มีอาณาเขตเพียง ๒ – ๓ หมู่บ้าน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพียงไม่กี่ร้อยคน คงจะไม่เป็นปัญหายุ่งยากหรือต้องใช้งบประมาณมากสักเท่าใดนัก วิธีการเช่นนี้อาจจะช่วยจูงใจให้ประชาชนเกิดความสนใจในการใช้สิทธิใช้เสียงยิ่งขึ้น คุ้มค่ากับเวลาและงบประมาณที่จะต้องลงทุน นอกจากนี้ผู้ใดมาใช้สิทธิลงคะแนนหรือไม่ มีจำนวนเท่าใด ก็จะได้ตัวเลขสถิติและรายละเอียดที่แน่นอนดีกว่าวิธีนับคนมารวม ๆ กันแล้วทำการเลือกตั้ง จากข้อเท็จจริงที่ได้โดยวิธีการนี้อาจนำมาใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงงานด้านการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองให้ได้ผลดียิ่งขึ้นก็ได้

ประการที่สาม เกี่ยวกับการควบคุมสุขาภิบาลโดยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เมื่อพิจารณาจากระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ทำให้เห็นได้ว่าทางราชการมีนโยบายในการควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอย่างแน่นแฟ้น มีหลายกรณีที่สุขาภิบาลไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จด้วยตนเอง แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เช่น การวางแผนดำเนินการ การจัดทำงบประมาณและการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นต้น การที่กฎหมายระเบียบแบบแผนกำหนดมาตรการในการควบคุมสุขาภิบาลไว้เช่นนี้ ถ้าผู้มีอำนาจควบคุมใช้อำนาจเฉพาะกรณีจำเป็นจริง ๆ เท่านั้นก็ดีไป แต่ถ้าผู้มีอำนาจควบคุมใช้อำนาจเกินสมควร เช่น ไปทำหน้าที่วินิจฉัยสั่งการในเรื่องปลีกย่อยเสียเอง หรือเข้าไปเปลี่ยนแวนโยบายของสุขาภิบาลที่ควรจะปล่อยให้เป็นเรื่องของสุขาภิบาลในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็จะมีผลให้สุขาภิบาลมีสิทธิการปกครองตนเอง (autonomy) น้อย ซึ่งส่งผลต่อไปถึงสิทธิของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองด้วย

รัฐบาลอาจมีเหตุผลว่า เพราะประชาชนยังไม่มีความรู้และประสพการณ์ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองเพียงพอ เพื่อความถูกต้องเหมาะสมและประสิทธิภาพในการบริหารงานจึงต้อง

วางระเบียบควบคุมสุขาภิบาลไว้เช่นนี้ แต่ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่า โครงรูปของสุขาภิบาลที่วางไว้ในขณะนี้มีข้าราชการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมงานอยู่ด้วยในฐานะกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว เป็นการเพียงพอที่จะแก้ปัญหาที่ว่าประชาชนยังไม่มีความรู้และประสพการณ์เพียงพอที่จะจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองได้ ราชการในระดับจังหวัดและระดับกระทรวงจึงควรจะได้ผ่อนคลายการควบคุมที่รัดรึงไว้ออกไปให้มากที่สุด ถ้าหากราชการบริหารส่วนกลางยังไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลก็เท่ากับว่าไม่ไว้วางใจข้าราชการในระดับอำเภอ ซึ่งเป็นบุคคลในวงงานรัฐบาลด้วยกันเอง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง "ไม่เชื่อมือ" ผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติงานสุขาภิบาลจะเป็นเพราะไม่เชื่อในสมรรถภาพหรือไม่เชื่อในความซื่อสัตย์ก็ตาม น่าจะดูจากข้อเท็จจริงว่าระดับความสามารถและความซื่อสัตย์ของข้าราชการอำเภอผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาลนั้นด้อยกว่าข้าราชการส่วนกลางหรือข้าราชการระดับจังหวัดหรือไม่ ถ้าปรากฏว่ามีปัญหาในเรื่องนี้ก็น่าจะแก้โดยกำหนดมาตรการเพิ่มพูนสมรรถภาพและความซื่อสัตย์ของข้าราชการระดับอำเภอมากกว่าที่จะไปจำกัดสิทธิการปกครองตนเองของสุขาภิบาล ซึ่งถ้าหากทำได้ก็จะมีผลเท่ากับยิงนกสองตัวด้วยกระสุนนัดเดียว ส่วนวิธีแก้นั้นจะกระทำโดยการฝึกอบรม การคัดเลือกผู้มีสมรรถภาพจริง ๆ มาปฏิบัติงาน การจัดสวัสดิการที่เพียงพอ การวางมาตรการกำจัดการทุจริตอย่างเฉียบขาด หรือจะโดยประการอื่นใดบ้างนั้น จะต้องพิจารณาเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

เท่าที่ได้ศึกษาข้อเท็จจริงและวิเคราะห์ปัญหาดังได้กล่าวมาแล้วตั้งแต่ต้น พอจะสรุปผลของการศึกษาเรื่องนี้ได้ว่า สุขาภิบาลที่ทางราชการได้จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ เกือบ ๖๐๐ แห่งในขณะนี้ โดยแท้จริงยังมิได้ช่วยให้ประชาชนมีสิทธิหรือได้ฝึกหัดในการปกครองตนเองสักเท่าใดเลย เพราะมีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการและประชาชนที่มีต่อการปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมในการบริหารราชการ ปัญหาเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท และปัญหาเกี่ยวกับรูปหรือระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับสุขาภิบาลที่วางไว้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้ประชาชนมีสิทธิในการดำเนินงานของสุขาภิบาลด้วยตนเองอย่างเต็มที่ และทำให้สุขาภิบาลไม่มีสิทธิการปกครองตนเองเท่าที่ควร

การแก้ไขปัญหาเหล่านี้มิใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่าย ๆ ให้สำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามควรจะได้มีการแก้ และควรจะลงมือดำเนินการแก้อย่างจริงจังได้แล้ว เป็นที่น่ายินดีว่าในขณะนี้รัฐบาลมีโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาชุมชน และพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นโครงการที่มีส่วนช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้ถือโอกาสเสนอแนะความคิดเห็นไว้บ้างแล้วในตอนที่วิเคราะห์ถึงปัญหาต่าง ๆ ในบทสรุปนี้ ความสำเร็จของการจัดให้ประชาชนได้ปกครองตนเองในรูปสุขาภิบาลจะเป็นไปได้โดยรวดเร็วเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงของรัฐบาล และส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในกิจการสุขาภิบาล สิ่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลก็คือ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติของข้าราชการและประชาชน จะโดยใช้วิธีการอย่างใดก็ตาม ให้มีทัศนคติเสียใหม่ว่า ข้าราชการไม่ใช่นายและไม่ใช่ญาติผู้ใหญ่ของประชาชน แต่ข้าราชการนั้นคือประชาชนที่มีอาชีพปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนคนอื่น ๆ

เนื่องจากความสำเร็จของโครงการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนนั้นขึ้นอยู่กับความรู้และความสนใจของประชาชนด้วย ฉะนั้นกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงมหาดไทยน่าจะได้รับผิดชอบร่วมกันจัดวางหลักสูตรไว้ในชั้นประถมศึกษาตอนต้น เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนว่าตนจะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้อย่างไร การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองของประชาชนนั้นมีคุณค่าเพียงใด การเฉยเมยต่อการปกครองท้องถิ่นนั้นมีผลเสียอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งขณะนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมอบกิจการด้านการบริหารการศึกษาประชาบาลไปดำเนินการแล้ว กระทรวงมหาดไทยน่าจะใช้โรงเรียนประชาบาลให้เป็นประโยชน์ในการนี้ได้ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลควรจะได้จัดให้มีการประชาสัมพันธ์ ชี้แจงแถลงข่าวให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบข่าวคราวความเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลอยู่เสมอว่าขณะนี้สุขาภิบาลกำลังทำอะไรอยู่บ้าง และจะทำอะไรต่อไป พร้อมกับเปิดโอกาสและยั่วยุให้ประชาชนออกความเห็นบ้าง ให้ประชาชนมีความรู้สึกว่า บางทีความคิดเห็นของเขาก็อาจมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานของสุขาภิบาลได้เหมือนกัน การประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจจะช่วยชักจูงให้ประชาชนสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสุขาภิบาล มากกว่าแบบที่สุขาภิบาลจัดทำทุกสิ่งทุกอย่างเสียเองโดยประชาชนไม่รู้เรื่อง ถึงแม้

วิธีการดังกล่าวจะทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม

ผู้เขียนใคร่จะเน้นข้อใหญ่ใจความของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ไว้ในตอนจบนี้ว่า สุขาภิบาลนั้นถ้าปรับปรุงแก้ไขให้ดี ก็จะใช้เป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองตนเองแก่ประชาชนได้ดี และการที่จะส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นก้าวหน้าไปสู่ขั้นที่ประชาชนได้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างแท้จริงนั้น ควรจะเริ่มด้วยการให้โอกาสแก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น อันจะเป็นผลที่จะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น เพราะการที่จะสอนให้ประชาชนเข้าใจวิธีการปกครองตนเองนั้น ไม่มีสิ่งใดดีกว่าที่จะให้เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย.

ภาคผนวก

ผนวก I

รายชื่อสุขาภิบาล
ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.๑๒๗

ลำดับ	ชื่อสุขาภิบาล	ปีที่จัดตั้ง	หมายเหตุ
๑	สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา	พ.ศ. ๒๔๕๑	ร.ศ.๑๒๗
๒	สุขาภิบาลเมืองจันทบุรี	พ.ศ. ๒๔๕๑	
๓	สุขาภิบาลเมืองสงขลา	พ.ศ. ๒๔๕๒	
๔	สุขาภิบาลเมืองนครศรีธรรมราช	พ.ศ. ๒๔๕๓	
๕	สุขาภิบาลเมืองชลบุรี	พ.ศ. ๒๔๕๓	
๖	สุขาภิบาลเมืองพิชัย	พ.ศ. ๒๔๕๓	จังหวัดอุตรดิตถ์
๗	สุขาภิบาลเมืองนครปฐม	พ.ศ. ๒๔๕๓	
๘	สุขาภิบาลเมืองภูเก็ต	พ.ศ. ๒๔๕๔	
๙	สุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่	พ.ศ. ๒๔๕๕	
๑๐	สุขาภิบาลเมืองราชบุรี	พ.ศ. ๒๔๕๘	
๑๑	สุขาภิบาลท้องที่โพธาราม	พ.ศ. ๒๔๕๘	จังหวัดราชบุรี
๑๒	สุขาภิบาลเมืองพิษณุโลก	พ.ศ. ๒๔๕๘	
๑๓	สุขาภิบาลเมืองนครสวรรค์	พ.ศ. ๒๔๕๘	
๑๔	สุขาภิบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา	พ.ศ. ๒๔๕๙	
๑๕	สุขาภิบาลท้องที่สองพี่น้อง	พ.ศ. ๒๔๕๙	จังหวัดสุพรรณบุรี
๑๖	สุขาภิบาลท้องที่บ้านโป่ง	พ.ศ. ๒๔๕๙	จังหวัดราชบุรี
๑๗	สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๑๘	สุขาภิบาลเมืองลพบุรี	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๑๙	สุขาภิบาลเมืองสระบุรี	พ.ศ. ๒๔๖๐	

ลำดับ	ชื่อสุขาภิบาล	ปีที่จัดตั้ง	หมายเหตุ
๒๐	สุขาภิบาล เมืองนครนายก	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๑	สุขาภิบาล เมืองปราจีนบุรี	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๒	สุขาภิบาล เมืองสุพรรณบุรี	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๓	สุขาภิบาล เมืองสิงห์บุรี	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๔	สุขาภิบาล เมืองระยอง	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๕	สุขาภิบาล เมืองตราด	พ.ศ. ๒๔๖๐	
๒๖	สุขาภิบาลท้องที่บางมูลนาก	พ.ศ. ๒๔๖๐	จังหวัดพิจิตร
๒๗	สุขาภิบาลท้องที่หาดใหญ่	พ.ศ. ๒๔๗๐	จังหวัดสงขลา
๒๘	สุขาภิบาล เมืองอุทัยธานี	พ.ศ. ๒๔๗๓	
๒๙	สุขาภิบาล เมือง เพชรบุรี	พ.ศ. ๒๔๗๓	
๓๐	สุขาภิบาลท้องที่ชุมแสง	พ.ศ. ๒๔๗๓	จังหวัดนครสวรรค์
๓๑	สุขาภิบาล เมืองสุราษฎร์ธานี	พ.ศ. ๒๔๗๓	
๓๒	สุขาภิบาล เมืองบ้าน เขา	พ.ศ. ๒๔๗๔	อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี
๓๓	สุขาภิบาล เมืองอุตรดิตถ์	พ.ศ. ๒๔๗๔	
๓๔	สุขาภิบาล เมืองตรัง	พ.ศ. ๒๔๗๔	
๓๕	สุขาภิบาล เมืองฉะ เชิง เทรา	พ.ศ. ๒๔๗๔	

ที่มา : ชำนาญ ยุวบูรณ์, <u>การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย</u> (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๓), หน้า ๓๐ – ๓๒.

ผนวก II

ลำดับชั้นของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลชั้น ๑ มีรายได้ตั้งแต่ ๑,๐๐๐,๐๐๑ บาทขึ้นไป

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ฐานะเทียบแผนก)

(๒) แผนกคลัง (รวมกิจการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์)

(๓) แผนกสาธารณสุข (รวมกิจการที่เกี่ยวกับโรงพยาบาลหรือสุขศาลา)

(๔) แผนกช่าง (รวมกิจการที่เกี่ยวกับสวนสาธารณะ สนามกีฬาเด็ก)

(๕) แผนกการไฟฟ้า

(๖) แผนกการประปา

สุขาภิบาลชั้น ๒ มีรายได้ตั้งแต่ ๗๕๐,๐๐๑ บาท ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ฐานะเทียบแผนก)

(๒) หมวดคลัง

(๓) หมวดสาธารณสุข

(๔) หมวดช่าง

(๕) หมวดการไฟฟ้า

(๖) หมวดการประปา

สุขาภิบาลชั้น ๓ มีรายได้ตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๑ บาท ถึง ๗๕๐,๐๐๐ บาท

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ฐานะเทียบหมวด)

(๒) หมวดคลัง

(๓) หมวดสาธารณสุข

(๔) หมวดช่าง

(๕) หมวดการไฟฟ้าและประปา

สุขาภิบาลชั้น ๔ มีรายได้ตั้งแต่ ๓๐๐,๐๐๑ บาท ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ฐานะเทียบหมวด รวมส่วนการไฟฟ้าและประปา)

(๒) หมวดคลัง

(๓) ส่วนสาธารณสุข (ฐานะต่ำกว่าหมวด)

(๔) ส่วนช่าง (ฐานะต่ำกว่าหมวด)

สุขาภิบาลชั้น ๕ มีรายได้ตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๑ บาท ถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาท

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ปลัดอำเภอทำหน้าที่ รวมส่วนการไฟฟ้าและประปา)

(๒) ส่วนคลัง (ฐานะต่ำกว่าหมวด)

(๓) ส่วนสาธารณสุข (อนามัยอำเภอหรือสาธารณสุขาภิบาลทำหน้าที่)

(๔) ส่วนช่าง (ปลัดอำเภอทำหน้าที่)

สุขาภิบาลชั้น ๖ มีรายได้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๑ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ปลัดอำเภอทำหน้าที่ รวมส่วนการไฟฟ้าและประปา)

(๒) ส่วนคลัง (ฐานะต่ำกว่าหมวด)

(๓) ส่วนสาธารณสุข (อนามัยอำเภอหรือสาธารณสุขาภิบาลทำหน้าที่)

(๔) ส่วนช่าง (ปลัดอำเภอทำหน้าที่)

สุขาภิบาลชั้น ๗ มีรายได้ตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ลงมา

(๑) สำนักปลัดสุขาภิบาล (ปลัดอำเภอทำหน้าที่)

(๒) ส่วนคลัง (เสมียนตราอำเภอทำหน้าที่)

(๓) ส่วนสาธารณสุข (อนามัยอำเภอหรือสาธารณสุขาภิบาลทำหน้าที่)

(๔) ส่วนช่าง (ปลัดอำเภอทำหน้าที่)

หลักเกณฑ์การคำนวณรายได้เพื่อกำหนดชั้นสุขาภิบาลนั้น ให้ถือรายได้จริงตามงบประมาณทั่วไปของสุขาภิบาลในปีที่ล่วงมาแล้ว โดยหักรายได้ประเภทพันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุน และเงินที่มีผู้อุทิศออกแล้ว

ที่มา : หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๐๐

<u>เรื่องส่วนการบริหารของสุขาภิบาล</u>

ผนวก III

ตัวอย่างแบบพิมพ์แผนดำเนินงาน

แผนดำเนินงานของสุขาภิบาล.....อำเภอ.....จังหวัด.....
แผนงานที่.....
เรื่อง.....
ลำดับที่.....

บันทึก

.....

.....

.....

.....

.....

.....

วันที่.....เดือน..... พ.ศ. ....

(ลงนาม).....

ประธานกรรมการสุขาภิบาล.....

อนุมัติ

(ลงนาม).....
ผู้ว่าราชการจังหวัด.....

ที่มา : หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๐๐๐๗/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๔๘ เรื่องการวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล

ผนวก IV

คำสั่งที่ ๓๒๙/๒๕๐๖

เรื่อง การแบ่งส่วนราชการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

เนื่องจากได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๐๖ จึงเห็นสมควรได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ใหม่ ให้เหมาะสมกับสถิติปริมาณงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ฉะนั้น เพื่อให้การบริหารงานของส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ได้ดำเนินไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้แบ่งส่วนราชการส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครองดังต่อไปนี้

ส่วนการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น ๒ กอง คือ

ก. กองราชการส่วนท้องถิ่น

ข. กองคลังส่วนท้องถิ่น

ก. <u>กองราชการส่วนท้องถิ่น</u> แบ่งเป็น ๕ แผนก คือ

๑. <u>แผนกข้าราชการส่วนท้องถิ่น</u> แบ่งเป็น ๔ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดเจ้าหน้าที่สุขาภิบาล</u> มีหน้าที่

(ก) ดำเนินการบริหารงานบุคคลของพนักงานสุขาภิบาล

(ข) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการจ้างคนงานและลูกจ้างของเทศบาลและสุขาภิบาล

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

(ง) คำเนินการ เกี่ยวกับการลาของพนักงานเทศบาลและสุขาภิบาล

(จ) เรื่องอื่น ๆ ฯลฯ แผนกที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหมวดใด

(๒) <u>หมวดบรรจุแต่งตั้งโอนพนักงานเทศบาล</u> มีหน้าที่

(ก) คำเนินการในเรื่องการบรรจุ การแต่งตั้ง และการโอนพนักงานเทศบาล

(ข) คำเนินการ เกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือกพนักงานเทศบาล เพื่อบรรจุเข้าทำงาน

(ค) พิจารณาวางระเบียบ ออกข้อบังคับ ก.ท.ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๓) <u>หมวดกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนและพิจารณาความดีความชอบพนักงานเทศบาล</u> มีหน้าที่

(ก) คำเนินการในเรื่องการ เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของพนักงานเทศบาลที่เข้ามาปฏิบัติงานแล้ว

(ข) พิจารณาแก้ไขหรือร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พระราชกฤษฎีการะเบียบ พนักงานเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานเทศบาล

(ค) พิจารณาออกระเบียบ ออกข้อบังคับ ก.ท.ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(ง) พิจารณาการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานเทศบาล

(จ) การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานเทศบาล

(๔) <u>หมวดทะเบียนและรีวประวัติ</u> มีหน้าที่

(ก) จัดทำทะเบียนและประวัติข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) คำเนินการ เกี่ยวกับทะเบียนคณะเทศมนตรี

(ค) จัดทำทะเบียนประธาน รองประธานสภาเทศบาล

(ง) คำเนินการ เกี่ยวกับทะเบียนคณะกรรมการสุขาภิบาล

(จ) จัดทำทะเบียนประธานและรองประธานกรรมการสุขาภิบาล

๒. <u>แผนกวินัยและสมรรถภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่น</u> แบ่งเป็น ๖ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดวินัยและสมรรถภาพข้าราชการส่วนท้องถิ่น</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) พิจารณาดำเนินการ เกี่ยวกับสมรรถภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาร่างหรือแก้ไขระเบียบข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) <u>หมวดสมรรถภาพคณะเทศมนตรีและกรรมการสุขาภิบาล</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาคำร้องกล่าวโทษนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี เทศมนตรี

(ข) พิจารณาข้อถกเถียงกล่าวโทษคณะเทศมนตรี

(ค) พิจารณาเรื่องราวกล่าวโทษกรรมการสุขาภิบาลหรือคณะกรรมการสุขาภิบาล

(ง) พิจารณายุบสภาเทศบาล

(๓) <u>หมวดตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาเรื่องราวกล่าวโทษการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาคำร้อง เกี่ยวกับเหตุรำคาญในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) เรื่องอื่น ๆ ของแผนกที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหมวดใด

(๔) <u>หมวดสถิติและทะเบียน</u> มีหน้าที่

(ก) รวบรวมและจัดทำสถิติงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) จัดทำรายงานประจำปีขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) เผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับกิจการและความก้าวหน้าขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) ประมวลฐานะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นประจำปี

(จ) จัดทำทะเบียนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๕) <u>หมวดสารบรรณ</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาวางระเบียบและวิธีปฏิบัติทั่วไปขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) เป็นเลขานุการที่ประชุมสวนฯ และกองฯ

(ค) พิจารณาปรับปรุงอัตรากำลังข้าราชการในกองฯ

(ง) ควบคุมงานสารบรรณ รับส่งหนังสือ สมุดทำรา ระเบียบ และรวบรวมมติของคณะรัฐมนตรี รายงานการประชุมกระทรวง กรม ส่วน กอง ตลอดจนรวบรวมระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ และดูแลห้องสมุดของส่วนฯ

(จ) ควบคุมเวลาทำงานและวันลาของข้าราชการกองราชการส่วนท้องถิ่น

(๖) <u>หมวดพิมพ์กลางและพัสดุ</u> มีหน้าที่

(ก) เป็นหมวดพิมพ์กลางของกองราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) พิจารณาเรื่องกำหนดแบบตวงตราและเครื่องหมายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและของนายทะเบียนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาเรื่องหมายตอบแทนผู้ช่วยเหลือกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) พิจารณาเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการกองราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(จ) พิจารณารายงานการมอบหมายหน้าที่การงาน

(ฉ) ควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

(ช) ดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องแบบของพนักงานเทศบาลและสุขาภิบาล

๓. <u>แผนกองค์การส่วนท้องถิ่น</u> แบ่งเป็น ๔ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดเทศพาณิชย์และส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานเทศพาณิชย์ขององค์การบริหาร
ส่วนท้องถิ่น

(ข) พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานสาธารณูปโภคขององค์การบริหาร
ส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาเรื่องราวเกี่ยวกับการขอกู้เงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล

(๒) <u>หมวดสาธารณูปการและแผนงาน</u> มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการสาธารณูปการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เรื่องเกี่ยวกับการทาง การระงับและป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข โรงพยาบาล สถานีอนามัย และการจัดตั้งสุสานและฌาปนสถาน และเรื่องที่เกี่ยวกับแหล่งเสื่อมโทรม

(๓) <u>หมวดรายงาน</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาความสะอาดขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) การส่งเสริมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

(ค) พิจารณาโครงการปรับปรุงท้องถิ่น

(ง) ติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการอื่นเกี่ยวกับเรื่องที่กระทรวงทำร่วมกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น

(จ) เรื่องอื่น ๆ ของแผนกที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหมวดใด

(๔) <u>หมวดบริหารการศึกษา</u> มีหน้าที่

(ก) บริหารการศึกษาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) การจัดตั้งและดำรงโรงเรียน

(ค) การประสานงานทางวิชาการกับกระทรวงศึกษาธิการ

(ง) การจัดการประถมศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา
พ.ศ. ๒๕๑๘

(จ) การนิเทศการศึกษา

๔. <u>แผนกทรัพย์สินและสาธารณูปการ</u> แบ่งเป็น ๓ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดทะเบียนทรัพย์สิน</u> มีหน้าที่

(ก) จัดทำทะเบียนทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) จัดทำทะเบียนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(ค) พิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(๒) <u>หมวดที่ดินราชพัสดุและสาธารณประโยชน์</u> มีหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ที่ดินสาธารณะที่ประชาชนเลิกใช้แล้ว ในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) เรื่องอื่น ๆ ของแผนกที่ไม่ได้เป็นหน้าที่ของหมวดใด

(๓) <u>หมวดระเบียบการทรัพย์สิน</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) ควบคุมและวางระเบียบเกี่ยวกับทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

๕. <u>แผนกวิจัยและประเมินผล</u> แบ่งเป็น ๔ หมวด คือ

(๑) หมวดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่

(ก) พิจารณาตั้งยุบและเปลี่ยนแปลงเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ข) พิจารณาข้อขัดข้อง ข้อปรึกษา เกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) พิจารณาแก้ไขกฎหมาย ร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

(๒) <u>หมวดกฎหมายและระเบียบการท้องถิ่น</u> มีหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย ควบคุมการก่อสร้างอาคาร

(ข) ตรวจสอบเทศบัญญัติและข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาปัญหาข้อขัดข้อง ข้อปรึกษา ข้อหารือและการวางระเบียบเกี่ยวกับการเลือกตั้งและแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาล

(ง) ทำทะเบียนสถิติของเทศบาลและสุขาภิบาล

(จ) พิจารณาข้อเสนอของเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖

(ฉ) ช่วยงานหมวดอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๓) <u>หมวดอบรมและโครงการ</u> มีหน้าที่

(ก) ให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการสำหรับแผนต่าง ๆ ในส่วนการปกครองท้องถิ่น

(ข) วิจัยการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ค) ตรวจสอบรายงานต่าง ๆ ตลอดจนรวบรวมรายงานการประชุมขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(ง) วิจัยการตรวจราชการของเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัดที่เกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(จ) พิจารณาการปรับปรุงตำแหน่งและการตรวจงานของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น

(ฉ) เก็บรวบรวมระเบียบการต่าง ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมา

(๔) <u>หมวดสันนิบาตเทศบาล</u> มีหน้าที่

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องของสันนิบาตเทศบาล

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับโครงการฝึกอบรมและโครงการอื่นของสันนิบาตเทศบาลฯ

(ค) ดำเนินการเกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศและติดต่อกับต่างประเทศ

(ง) วิจัยผลงานจากการฝึกอบรมและติดตามผลของการฝึกอบรม

(จ) วางโครงการดำเนินงานของสันนิบาตเทศบาลฯ

ข. <u>กองคลังส่วนท้องถิ่น</u> แบ่งเป็น ๕ แผนก

๑. <u>แผนกระเบียบการคลัง</u> แบ่งเป็น ๓ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดกลาง</u> มีหน้าที่

(ก) ควบคุมการเก็บ รับ – ส่งหนังสือ และดำเนินงานสารบรรณของกองคลังส่วนท้องถิ่น

(ข) ควบคุมการพิมพ์และตรวจทานหนังสือของแผนก

(ค) รวบรวมระเบียบการต่าง ๆ

(ง) รักษาเครื่องมือเครื่องใช้และการจัดทำสถิติ

(จ) งานใดที่มิได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของหมวดใด และแผนกใด

(๒) <u>หมวดระเบียบการคลังเทศบาล</u> มีหน้าที่

(ก) วางระเบียบเกี่ยวกับการคลังสำหรับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ได้แก่การจัดหาพัสดุ การจ้าง การเบิกจ่าย การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน

(ข) ควบคุมการใช้จ่ายเงินของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบ

(ค) พิจารณาการจัดหาพัสดุของเทศบาล

(ง) ควบคุมและเร่งรัดการปฏิบัติเกี่ยวกับการคลังของท้องถิ่น

(จ) ควบคุมการยืม การจ่ายเงินสะสมของเทศบาล

(ฉ) ควบคุมเร่งรัดเงินยืมของเทศบาล

(ช) ดำเนินการจัดหาเครื่องกับเพลิงเพื่อจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น

(๓) <u>หมวดกระเบียบการคลังสุขาภิบาล</u> มีหน้าที่

(ก) ควบคุมการคลังของสุขาภิบาลทุกประเภท ได้แก่ การจัดหาพัสดุ การจ้าง การเบิกจ่าย การรักษาเงิน และตรวจเงิน

(ข) พิจารณาควบคุมการยืมและการจ่ายเงินสะสมของสุขาภิบาล

(ค) พิจารณาดำเนินการ เรื่องจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่มีอยู่ของสุขาภิบาล

(ง) พิจารณาดำเนินการ เรื่องการจัดหาพัสดุและการจ้างของสุขาภิบาล

(จ) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานสุขาภิบาล

๒. <u>แผนกรายได้และจัดสรร</u> แบ่งเป็น ๓ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดกฎหมาย</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลและสุขาภิบาล

(ข) พิจารณาเกี่ยวกับการ เทศพาณิชย์

(ค) พิจารณาดำเนินการ เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(ง) พิจารณาดำเนินการ เกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาล

(จ) พิจารณาดำเนินการ เกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๐๒

(ฉ) พิจารณาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้เทศบาลและสุขาภิบาล

(ช) ศึกษา พิจารณา และวิจัยเกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น

(ซ) ติดต่อประสานงานกับกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลและสุขาภิบาล

(๒) <u>หมวดจัดสรรเงินท้องถิ่น</u> มีหน้าที่

(ก) จัดสรรเงินภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บจากบรรดาข้าวให้แก่ท้องถิ่น

(ข) จัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่น เพื่อใช้จ่ายในการบูรณะท้องถิ่น

(ค) จัดสรรเงินค่าภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนให้แก่ท้องถิ่น

(ง) ดำเนินการติดต่อเกี่ยวกับเงินงบประมาณกับสำนักงบประมาณ

(จ) ดำเนินการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สำนักงานผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น

(ฉ) พิจารณาโครงการของเทศบาลเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนใช้จ่ายในการบริหารท้องถิ่น

(๓) <u>หมวดสถิติและวิจัย</u> มีหน้าที่

(ก) รวบรวมสถิติรายจ่ายตามงบประมาณของเทศบาลและสุขาภิบาล

(ข) รวบรวมรายงานเกี่ยวกับการเงินของเทศบาลและสุขาภิบาล

(ค) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้รายจ่ายของท้องถิ่นเพื่อวิจัยผลงานปรับปรุงให้เป็นไปตามความเจริญของท้องถิ่น

(ง) จัดทำกราฟเปรียบเทียบรายได้รายจ่ายของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๓. <u>แผนกการงบประมาณ</u> แบ่งเป็น ๑๐ หมวด คือ

<u>หมวด ๑</u> มีหน้าที่ตรวจสอบเทศบัญญัติงบประมาณเทศบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑,๒, ๓,๔,๕,๖

<u>หมวด ๒</u> มีหน้าที่ตรวจสอบเทศบัญญัติงบประมาณเทศบาลซึ่งอยู่ในเขต ๗,๘, ๙,๑๐,๑๑,๑๒

<u>หมวด ๓</u> มีหน้าที่ตรวจสอบเทศบัญญัติงบประมาณเทศบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑๓,๑๔, ๑๕,๑๖,๑๗,๑๘

<u>หมวด ๔</u> มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑,๒,๓

<u>หมวด ๕</u> มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๔,๕,๖

<u>หมวด ๖</u> มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๗,๘,๙

<u>หมวด ๗</u> มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑๐,๑๑, ๑๒

<u>หมวด ๘</u> มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑๓,๑๔, ๑๕

หมวด ๙ มีหน้าที่ตรวจสอบข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลซึ่งอยู่ในเขต ๑๖,๑๗

๑๘

หมวด ๑๐ มีหน้าที่พิจารณาตั้งงบประมาณของส่วนการปกครองท้องถิ่น

๔. แผนกการบัญชี แบ่งเป็น ๔ หมวด คือ

(๑) หมวดกลาง มีหน้าที่

(ก) ดำเนินงานสารบรรณของแผนก

(ข) จัดหาพัสดุของกอง

(ค) ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับสถิติการคลังรวมทั้งการทุจริตต่าง ๆ ของเทศบาลและสุขาภิบาล

(ง) งานใดที่มิได้ระบุไว้เป็นของหมวดใด

(๒) หมวดบัญชีการเงินเทศบาล มีหน้าที่

(ก) วางและปรับปรุงแบบบัญชีการเงินทุกประเภทของเทศบาล ซึ่งได้แก่บัญชีเทศบาล บัญชีการไฟฟ้า บัญชีการประปา ตลอดจนบัญชีเดินรถ และบัญชีสถานธนานุบาล

(ข) ตรวจสอบรายงานการเงินของเทศบาล

(ค) ติดต่อสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการเงินของเทศบาล

(ง) พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เทศบาลได้ปฏิบัติตามระเบียบ กรณีที่ ค.ต.ง.ตรวจพบว่ามีการปฏิบัติผิดระเบียบ ติดตามให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษตลอดจนจัดการให้การเงินซึ่งต้องสูญเสียไปเพราะกรณีทุจริตได้รับคืนมา

(จ) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบบัญชีเทศบาล

(๓) หมวดบัญชีการเงินสุขาภิบาล มีหน้าที่

(ก) วางและปรับปรุงบัญชีการเงินทุกประเภทของสุขาภิบาล ซึ่งได้แก่บัญชีสุขาภิบาล บัญชีการไฟฟ้า บัญชีการประปา

(ข) ตรวจสอบรายงานการเงินของสุขาภิบาล

(ค) ติดต่อสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบบัญชีเงินของสุขาภิบาล

(ง) พิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สุขาภิบาลได้ปฏิบัติตามระเบียบ กรณีที่ ค.ต.ง.ตรวจพบว่ามีการปฏิบัติผิดระเบียบ ติดตามให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษตลอดจนจัดการให้การเงินซึ่งต้องสูญเสียไปเพราะกรณีทุจริตได้รับคืนมา

(จ) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบบัญชีสุขาภิบาล

(๔) <u>หมวดบัญชีการเงินซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่</u>

(ก) รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงิน ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากองค์การยูซอม

(ข) รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงินของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

(ค) รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงินของกองเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)

(ง) รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีการเงินของกองเงินทุนส่งเสริมกิจการสุขาภิบาล (ก.ส.ส.)

๕. <u>แผนกบำเหน็จบำนาญ</u> แบ่งเป็น ๕ หมวด คือ

(๑) <u>หมวดบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกฎกระทรวง ที่จะต้องออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

(ข) พิจารณากำหนดระเบียบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ค) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ อันเนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(ง) ดำเนินการจัดทำบัญชีการเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีการเงินของเงินทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) <u>หมวดเงินทดแทนพนักงานเทศบาล</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินทดแทนพนักงานเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๘

(ข) ดำเนินการจัดทำบัญชีการเงินรวมทั้งจัดให้มีการตรวจสอบการบัญชีเงินทดแทนพนักงานเทศบาล

(๓) <u>หมวดการฌาปนกิจสงเคราะห์</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการในเรื่องฌาปนกิจสงเคราะห์สำหรับพนักงานเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

(ข) พิจารณาดำเนินการให้มีการสงเคราะห์ในเรื่องการฌาปนกิจแก่เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่นทำนองเดียวกับพนักงานเทศบาล

(ค) ดำเนินการจัดทำบัญชีการเงินฌาปนกิจสงเคราะห์ทุกประเภทรวมทั้งการจัดให้มีการตรวจสอบการบัญชีด้วย

(๔) <u>หมวดสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น</u> มีหน้าที่

(ก) พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเงินสะสมของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

(ข) พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิอันควรมีควรได้ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ภาษีเงินได้ ค่ารถไฟ ฯลฯ

(ค) พิจารณาดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นทุกประเภท เช่น การหาทุนสวัสดิการให้กู้ยืม ฯลฯ

(๕) <u>หมวดสารบรรณ</u> มีหน้าที่

(ก) ดำเนินงานสารบรรณของแผนก

(ข) พิจารณาหาประโยชน์จากเงินทุนต่าง ๆ ที่มีอยู่ทางแผนก เช่น เงินทดแทนพนักงานเทศบาล เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ รวมทั้งจัดทำสัญญาต่าง ๆ ด้วย

(ค) เก็บระเบียบการต่าง ๆ ของแผนก

(ง) ติดต่อรับส่งเงินในหน้าที่กองคลังส่วนท้องถิ่น

(จ) งานใดที่มิได้ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของหมวดใด

ทั้งนี้ ให้ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป.

กรมการปกครอง

สั่ง ณ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๐๖

(ลงชื่อ) ชำนาญ ยุวบูรณ์

(นายชำนาญ ยุวบูรณ์)

อธิบดีกรมการปกครอง

ส า ร วิ ท ย า นิ พ น ธ์

ABSTRACT

SUKHAPHIBAN : A STUDY OF POPULAR SELF - DETERMINATION IN LOCAL GOVERNMENT

Sukhaphiban is the first form of local government established in Thailand. Sukhaphiban board has both executive and legislative powers and composed of five ex-officio members, all headmen of the villages (Kamnan) and of the hamlets (Phuyaiban) within the Sukhaphiban jurisdiction, and four members elected by the people for a five-year term. The local district officer (Nai Amphur) serves as the ex-officio chairman of the board and also as the chief executive of Sukhaphiban. The Sukhaphiban routine work is carried out by a deputy district officer acting as the chief clerk, the Amphur treasurer as the Sukhaphiban treasurer, the Amphur health officer as the Sukhaphiban health officer, and some other employees.

By the law, Sukhaphiban has to submit its plans of operation including Sukhaphiban bye - laws and annual budgets to the provincial governor for approval. And in national level, the Ministry of Interior is assigned to issue various rules and regulations for Sukhaphiban all over the Country. Practically, Sukhaphibans are controled strongly by the central government as if they are its own field units.

Before 1932, Thailand was highly centralized by absolute monarchy government and administration for hundred years.

Throughout of Thailand's history, there has been a feeling of submissiveness on the part of the people to the aristocratic ruling class. The concept of democratic government is new to the people especially in rural areas where Sukhaphibans are established.

Sukhaphiban is an incorporated entity of government designed to permit some aspects of self-government in rural or semi-urban area. At first stage, Sukhaphiban was designed to be training school for democracy, but so far this aim appears in a limited degree. Instead of popular self-determination in Sukhaphiban affairs, the bureaucrats have played a dominant role in almost all local matters.

The author points out some problems which affect the failure of Sukhaphiban as an institution of self-government. The main problems are the attitude of the local people, the traditional administrative behavior of government officials, the environment of rural communities, and some defects within Sukhaphiban organization, Proposals are given in this thesis. A measure should be planned to change the attitude among officials and the people toward, democratic idea. Economic and social development plans should be strengthened to give the utmost outgrowth of education and standard of living of the people. The structure of Sukhaphiban must be re-organized in order to encourage the people to participate in local politics and self - determination.

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑ (๑๑ มีนาคม ๒๔๙๕)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๔๙๙. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๔ ตอนที่ ๑๑ (๒๙ มกราคม ๒๕๐๐)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๑ (กรกฎาคม ๒๔๕๗)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๐ ตอนที่ ๑๔ (๙ มีนาคม ๒๔๘๖)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๘๓ (๓๑ ธันวาคม ๒๔๙๙)

พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๕ (๑๓ กันยายน ร.ศ. ๑๒๗)

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๖๓ (๑๙ ตุลาคม ๒๔๙๕)

พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๑๑ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๘)

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. ๑๑๖. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๙ ตอนที่ ๓๙ (๒๑ พฤศจิกายน ร.ศ. ๑๑๖)

พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม. เทศาภิบาล ปีที่ ๒ เล่ม ๓ (เมษายน – กันยายน ร.ศ. ๑๒๖)

ประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๒ (๔มกราคม ๒๔๕๘)

มหาดไทย, กระทรวง. ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘

———. ระเบียบทรัพย์สินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๔

———. ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓

———. ระเบียบการเบิกและจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่งและเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ.ศ. ๒๕๐๔

———. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๔

———. ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๔

———. ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๐

———. หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนขั้นเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ.ศ. ๒๕๐๔

———. หนังสือที่ ๖๓๖๕/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๙๘ เรื่อง ระเบียบการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๑๘๐๓๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๙๘ เรื่อง การดำเนินงานสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรก

มหาดไทย, กระทรวง. หนังสือที่ ๒๐๐๗/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๔๘ เรื่อง การวาง
แผนดำเนินงานสุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๒๒๐๖๓/๒๔๔๘ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๔๔๘ เรื่อง การบริหารกิจการ
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๒๔๓๔/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๙ เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับ
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๔๓๕๓/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๔๙ เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับ
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๑๑๒๔๕/๒๔๔๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๔๔๙ เรื่อง ส่วนการบริหารงาน
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๓๕๘/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๐๐ เรื่อง ส่งบัญชีกำหนดจำนวน
ตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานสุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๑๘๓๖/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๐ เรื่อง การปฏิบัติงานของ
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๒๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๐๐ เรื่อง ส่วนการบริหารของ
สุขาภิบาล

———. หนังสือที่ ๑๕๑๕๖/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๐๓ เรื่อง กำหนดอัตราการจ้าง
ขั้นสูงของคนงาน

———. หนังสือที่ ๑๘๐๗/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๐๖ เรื่อง การจ่ายเงินรางวัล
ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล

———. หนังสือที่ มท.๐๓๑๐/๑๒๘๔ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๗ เรื่อง การแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาล

หนังสือภาษาไทย

กาญจนดุล, ประยูร. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๑. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, พ.ศ. ๒๔๙๓

คณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปีของประเทศ. ประเทศไทย. พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, พ.ศ. ๒๕๐๙

จุลจอมเกล้า, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, พ.ศ. ๒๔๙๓

จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์. บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๐๙

ฉายะบุตร, ชูวงศ์. การวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น. พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๐

มหาดไทย, กระทรวง. ระเบียบการว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๕. พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทเสนาการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. ๒๕๐๐

———. ระเบียบการว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐. พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, พ.ศ. ๒๕๐๐

มหาดไทย, กรม. ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสุขาภิบาล. พระนคร : โรงพิมพ์สามมิตร, พ.ศ. ๒๔๙๙

มหาดไทย, กรม. รายงานประจำปี ๒๕๐๑. พระนคร : โรงพิมพ์ไทยสงเคราะห์ไทย, พ.ศ. ๒๕๐๒

ยุวบูรณ์, ชำนาญ. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๓

รัฐประศาสนศาสตร์, คณะ. คู่มือการจัดองค์การของรัฐบาลไทย พ.ศ. ๒๕๐๔. พระนคร : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๐๔

บทความและวารสาร

กาญจนดุล, ประยูร. "ปัญหาเรื่องการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ", เทศาภิบาล เล่มที่ ๕๐ (มิถุนายน ๒๔๔๘)

กาญจนประกร, ชุบ. "อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย", บทความและรายงานสัมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๐๔

กรมมหาดไทย, กองการเทศบาล. "ประวัติการปกครองระบอบเทศบาลในประเทศไทย", รายงานกิจการประจำปี ๒๔๔๔. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๔๔๔

คชพิมพ์, อยุชย์. " การปกครองตำบลและหมู่บ้าน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ พ.ศ. ๒๕๐๔ : การบริหารราชการในส่วนภูมิภาค. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๑๐

จุลจอมเกล้า, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว. "พระราชดำรัสตอบในการเปิดถนนถวายบ้านท่าฉลอม", เทศาภิบาล เล่ม ๓ แผ่นที่ ๑๕ (๑ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๖)

ฉายะบุตร, ชูวงศ์. "ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๔

ดำรงราชานุภาพ, สมเด็จกรมพระยา. "ลักษณะการปกครองสยามแต่โบราณ", สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพและงานทางปกครองของพระองค์. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๕

ชนะรัชต์, สฤษดิ์. "คำกล่าวเปิดประชุมในการอบรมกำนัน ๔ จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", เทศาภิบาล เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๔ (กันยายน ๒๕๐๔)

ยุวบูรณ์, ชำนาญ. "ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น", เทศบาล ปีที่ ๗ เล่มที่ ๕ (พฤษภาคม ๒๕๐๐)

วงศ์สุวรรณ, วาสนา. "การสุขาภิบาล", เทศบาล ปีที่ ๗ เล่มที่ ๑๐ (ตุลาคม ๒๕๐๐)

เวชชาชีวะ, เสรี. "ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้หมายเลข ๒๓ ในการประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๒. พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, พ.ศ. ๒๕๐๒

สุจริตกุล, โสรัจ. "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (กรกฎาคม ๒๕๐๔)

สุนทรพิพิธ, พระยา. "ที่มาแห่งเทศบาล", เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ ในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๖

หุตะเจริญ, สาย. "บทบาทความสัมพันธ์ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้เล่มที่ ๑ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔. พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, พ.ศ. ๒๕๐๖

ทุวะนันทน์, มาลัย. "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล". เอกสารประกอบความรู้หมายเลข ๔ การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๒. พระนคร : โรงพิมพ์การเมืองหาดไทย, พ.ศ. ๒๕๐๒

วิทยานิพนธ์

ทรพิมพ์, อยุชย์. การปกครองตำบลและหมู่บ้านของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๙

นรนิติผดุงการ, จักรกฤษณ์. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๙

ประทุมแก้ว, กิตติ. องค์การบริหารสุขาภิบาล. วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๐๙

Karnjanaprakorn, Choop. Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self Government. Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1958. Reproduced by Institute of Public Administration, Thammasat University.

Meksawan, Arsa. The Role of the Provincial Governor in Thailand. Doctoral dissertation, Department of Government, Indiana University, 1961. Reproduced by Institute of Public Administration, Thammasat University, 1962.

Silabhundhu, Charoensook. Study of National Control of Sukhaphiban Finance. Thesis, Institute of Public Administration, Thammasat University, 1960.

หนังสือและบทความภาษาอังกฤษ

Alderfer,, Harold F. American Local Government and Administration. New York : The Macmillan Co., 1959.

Burns, James M.G. Government by the People. New York : Prentice-Hall Inc., 1954.

Fisher, Marguerite J. and Bishop, Donald G. Municipal and Other Local Governments. New York : Prentice - Hall Inc., 1954.

Jackson R.M. The Machinery of Local Government. London : The The Macmillan co., Ltd., 1958.

Kingsbury, Joseph B. and Wilcox, Robert F. Principles of Public Administration in Thailand. Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958.

Mosel, James N. "Thai Administrative Behavior", in William J.Siffin (ed.) Toward the Compatative Study of Public Administration. Bloomington Indiana : Department of Government, Indiana University, 1957.

Wit, Daniel. Comparative Political Institution. New York : Henry Holt & Co., 1953.

_____. A Comparative Survey of Local Government and Administration. Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1961.

ประวัติผู้เขียน

ร้อยตรี ชงชัย ทรงประศาสน์ เป็นบุตรหลวงทรงประศาสน์ และนางทรัพย์ทวี ทรงประศาสน์ เกิดเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๔๗๗ ที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก

<u>การศึกษา</u>

- สำเร็จชั้นประถมศึกษาจากโรงเรียนบัณฑิตวิทยา อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๘๗
- สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๕ จากโรงเรียนประจำจังหวัดน่าน เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๑
- สำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๖ จากโรงเรียนอำนวยศิลป์ธนบุรี เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๒
- สำเร็จชั้นเตรียมอุดมศึกษาจากโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๔
- ได้เข้าศึกษาต่อในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๕ และสำเร็จการศึกษาได้รับปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. ๒๔๙๘

<u>การทำงาน</u>

เมื่อจบการศึกษาได้รับปริญญาตรีแล้ว ได้เข้ารับราชการทหารระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๙ – ๒๕๐๐ ในตำแหน่งประจำกองบังคับการกองพันนายทหารนักเรียน โรงเรียนทหารราบ ศูนย์การทหารราบ จังหวัดลพบุรี และตำแหน่งผู้บังคับหมวดอาวุธ กองร้อยที่ ๓ กองพันทหารราบที่ ๒ กรมผสมที่ ๓๑

ใน พ.ศ. ๒๕๐๑ หลังจากปลดจากทหารประจำการ เป็นนายทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัด ได้กลับเข้ารับราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในตำแหน่งปลัดอำเภอตรี

อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้รับแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ ครี อำเภอกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ หลังจากนั้นได้รับแต่งตั้งกลับไปดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ ครี อำเภอเมืองน่าน อีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอครีอำเภอเมืองน่านนี้ ได้รับอนุญาตให้ลามาศึกษาต่อในชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ใน พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้รับแต่งตั้งเป็นประจำแผนกในกองราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นปลัดอำเภอโท อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ และได้รับแต่งตั้งให้ช่วยราชการอยู่ในกองราชการส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งบัดนี้

<u>การฝึกอบรมและดูงานในต่างประเทศ</u>

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๙ – ๒๕๑๐ ได้รับทุนขององค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ (A.I.D.) ไปฝึกอบรมและดูงานด้านการบริหารบุคคล ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเวลา ๖ เดือน ได้รับประกาศนียบัตรการฝึกอบรมด้านการบริหารงานบุคคลจากรัฐบาลแห่งรัฐคอนเนคติกัท และได้รับประกาศนียบัตรการฝึกอบรมแขนงเดียวกันนี้จากมหาวิทยาลัยคอนเนคติกัท.