

## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเทศบาล

เพื่อให้เข้าใจ และทราบถึงความเป็นมา วิวัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของกำนันและ  
ผู้ใหญ่บ้าน และประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ รวมทั้งอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล ผู้ศึกษาจะขอ  
หยิบยกถึงความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิด และทฤษฎี ทั้งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยเริ่มตั้งแต่  
สมัยก่อนรัชกาลที่ 5 ในสมัยรัชกาลที่ 5 และในสมัยปัจจุบัน สลับกับ ของเทศบาล เพื่อเปรียบเทียบ  
ซึ่งกันและกัน เปรียบเทียบทั้งแนวคิด ทฤษฎีการปกครองแบบรวมอำนาจ และทฤษฎีการปกครอง  
แบบกระจายอำนาจดังต่อไปนี้

#### ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมมานั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยอยู่รวมกันเป็น  
กลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าเป็นผู้ปกครอง มีหน้าที่คอยดูแลความปลอดภัย ความเป็นอยู่ของ  
ประชาชนในกลุ่ม มีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน ต่อมาเมื่อมีจำนวนของประชาชนเพิ่มมากขึ้นก็มี  
ปัญหาต่าง ๆ ในกลุ่มมากขึ้นด้วย การอยู่รวมกันเริ่มเป็นหลักแหล่งมีอาณาเขตแน่นอนขึ้น และมี  
แบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าใน  
สมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑล แต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมือง  
เอก เมืองโท เมืองตรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครองดังนี้ (กรมการปกครอง, 2549, หน้า  
39)

เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมี ปลัด  
เมืองเป็นผู้ช่วย

นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

นายแก้วหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

นายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแก้ว

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัด  
ระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายใน

เมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็น ตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือนแต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังมีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็นพัน และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวงมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครองเมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการจัดระเบียบการปกครองแผ่นดินเป็น 2 ส่วน (กรมการปกครอง, 2545, หน้า 1) ได้แก่ การปกครองส่วนกลางและการปกครองส่วนภูมิภาคหรือเรียกอีกอย่างว่า การปกครองอาณาหรือการปกครองอาณาเขต

การปกครองส่วนภูมิกษณนั้นเมืองหรือหัวเมืองเป็นศูนย์กลางการบริหารมีการจัดระเบียบการปกครองภายในเมืองหนึ่ง ๆ ออกเป็นหน่วยการปกครองรับผิดชอบลดหลั่นกันลงมาคือ แขวงประกอบด้วยตำบลผู้ปกครองแขวงได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “หมื่นแขวง” ตำบล มีหัวหน้าเป็นกำนันรับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” หมู่บ้าน มีหัวหน้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ลักษณะการปกครองรูปแบบตำบลหรือหมู่บ้านนี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองสืบต่อเรื่อยมาในบางช่วงเวลาหัวเมืองต่าง ๆ บางเมืองก็ไม่ได้มีการจัดการปกครองตามพระราชกำหนดกฎหมายที่ระบุไว้จนทำให้มีการละเว้นการจัดรูปการปกครองให้มีผู้ใหญ่บ้านในระดับหมู่บ้าน คงมีแต่พนักงานปกครองระดับตำบลเรียกว่า กำนัน เท่านั้น เป็นผู้ปกครองขั้นต้น อีกทั้งสถานการณ์บ้านเมืองในบางขณะไม่เอื้ออำนวย ทำให้บางครั้งหมู่บ้านไม่มีผู้ปกครองประกอบกับลักษณะการจัดการปกครองก็ไม่ได้มีระเบียบวางไว้เป็นที่แน่นอนแต่อย่างใด ดังนั้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านขึ้นใหม่ เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองระดับนี้จำเป็นสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ.2435) ที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาทั้งนี้เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองตำบล หมู่บ้านใหม่นี้มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศจิตรวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ความว่า “ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อนเสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของมา

ประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าของแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็นผู้ใหญ่บ้าน สังกัดเขตตริภุชเวตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษารื้อกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้นแล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อ ๆ ไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร” (กรมการปกครอง, 2549, หน้า 40)

ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่การป้องกันโจรกรรมและติดตามจับกุมผู้ร้าย และกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้างกับงานในหน้าที่ได้แก่ ลินลด่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นารายกร ซึ่งความมุ่งหมายในการปกครองระดับหมู่บ้านก็เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นด้วยความยินยอมช่วยกันดำเนินกิจการในหมู่บ้านให้เรียบร้อย เป็นหู เป็นตาแก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเก็บภาษีอากร ผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม (กรมการปกครอง, 2545, หน้า 2) เพื่อใช้ในกิจการบริหารงานแผ่นดิน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศจิตรวิจารณ์ เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) (กรมการปกครอง, 2549, หน้า 40-41)

ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดการจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนทุกวันนี้

### ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการของเทศบาล

เทศบาลคือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทย การปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองตามทฤษฎีการกระจายอำนาจ โดยให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดกิจการบริการสาธารณะในเขตท้องที่ต่าง ๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการที่พระองค์ทรงได้มีโอกาสเสด็จประพาสยุโรปได้ทอดพระเนตรกิจการต่าง ๆ ประกอบกับเจ้าพระยาอภัยราชา (โรแล็งยากแม็งส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปของประเทศไทย ในขณะนั้นได้กราบบังคมทูลกับพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่าชาวต่างประเทศมักคิดเทียบว่ากรุงเทพมหานครปรกไม่มีถนนหนทางสมควรแก่ฐานะที่เป็นเมืองหลวง พระองค์จึงทรงโปรดเกล้าให้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นภายในบริเวณตั้งแต่ปากคลองบางลำพู จนถึงปากคลองโอ่งอ่างและได้มีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 ออกใช้บังคับโดยกำหนดให้กรมสุขาภิบาลเป็นผู้จัดการดำเนินงานภายใต้การบังคับบัญชาของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยงบประมาณจากส่วนกลางทั้งหมดและให้สุขาภิบาลกรุงเทพมีหน้าที่ในการทำลายขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไปควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งยกย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่ประชาชน ในการจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมในการจัดการแต่อย่างใด เป็นหน้าที่ของราชการฝ่ายเดียว (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 117)

หลังจากที่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2440 แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงมีความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการตัดสินใจดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยความคิดริเริ่มดังกล่าวได้เริ่มขึ้นตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ (ปัจจุบันคืออำเภอ พระประแดง) โดยเฉพาะตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร พระองค์พบว่าตลาดท่าจีน มีความสกปรกมากและได้ทรงมีพระราชปรารภในที่ประชุมเสนาบดีในเวลาต่อมา ถึงความสกปรกของตลาดท่าจีน

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น คือกรมพระยาดำรงราชานุภาพเป็นผู้มีหน้าที่บังคับบัญชา กำกับดูแลบ้านเมือง จึงทรงมีหนังสือตราพระราชสีห์น้อยที่ 20/2990 ลงวันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ถึงผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร คือ พระยาไชยสุนทรมีความตอนหนึ่งว่า ให้เรียกประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลาดท่าจีน เพื่อปรึกษาวิธีการปรับปรุงแก้ไขให้สะอาดเรียบร้อย (ชริน, ออนไลน์, ม.ป.ป.)

ในที่ประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าฉลอมทั้งหมดได้มีการตกลงให้มีการชักชวนพ่อค้าในตลาดท่าฉลอมร่วมแรงสามัคคี เรียกรวมเงินร่วมด้วยช่วยกันปรับปรุงแก้ไข ได้รับเงินบริจาคเพื่อใช้ในการดำเนินการทั้งสิ้น 5, 472 บาท เงินบริจาคของราษฎรตลาดท่าฉลอมทั้งหมดนำมาใช้ดำเนินการ ดังนี้ (ชริน, ออนไลน์, ม.ป.ป.)

1. สร้างถนน ปูอิฐ กว้าง 2 วา ยาว 11 เส้น (กว้างประมาณ 4 เมตร ยาวประมาณ 42 เมตร)
- 2.จ้างคนทำความสะอาด ล้างตลาดท่าจีนทุกวัน

ผลงานการร่วมแรงสามัคคีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าราษฎรท่าฉลอมครั้งนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงพอพระทัย ทรงถวายรายงานต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และทรงเป็นโอกาสริเริ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

การปกครองพัฒนาบริหารท้องถิ่นของตนเอง เป็นการปกครองที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากราษฎร ทั้งในด้านภาษีอากร ค่าธรรมเนียม การร่วมกันดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของท้องถิ่น หากมีการจัดตั้งโดยบังคับในขณะที่ราษฎรยังไม่เข้าใจไม่เห็นประโยชน์แล้ว จะไม่ได้ผลเต็มที่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรตำบลท่าฉลอมจึงกลายเป็นท้องถิ่นหรือชุมชนนำร่องการจัดการ ปกครองท้องถิ่นของตนเอง ทรงให้มีประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ.2499) เป็นต้นไป การปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบ

สุขาภิบาล จึงก่อกำเนิดขึ้นในหัวเมืองตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นแห่งแรก (ชริน, ออนไลน์, ม.ป.ป.)

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลถึงนโยบายที่จะรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นให้คงอยู่ตลอดไป ท้องถิ่นต้องมีรายได้และงบประมาณของตนเอง เพื่อนำไปใช้ในการดูแล บำรุงรักษา จึงได้มอบภาษีโรงเรือนในตลาด ให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาลท่าฉลอม เพื่อจัดทำเป็นงบประมาณในการดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1) ซ่อมแซมถนนหนทาง โดยเฉพาะ “ถนนถวายเป็น” คือถนนที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้า และราษฎร ใช้เงินบริจาคบางส่วนสร้างขึ้นที่ตลาดท่าฉลอม ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครและถนนสายอื่น ๆ ในเขตสุขาภิบาล

2) จุดโคมไฟให้สว่างไสว ในเวลาค่ำคืน เป็นระยะ ๆ ตลอดถนนในเขตสุขาภิบาล

3) จัดจ้างคนรักษาความสะอาด ขนขยะในตลาด และดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยทั่วไปในเขตสุขาภิบาล

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเขตตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลมีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ขึ้น กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตจัดการสุขาภิบาลร่วมเป็นกรรมการสุขาภิบาลด้วย โดยให้สุขาภิบาลมีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคมไฟ รักษาความสะอาดและกิจการอื่นอันเป็นประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่น โดยการทำการใด ๆ คณะกรรมการต้องได้รับอนุมัติจากเทศาภิบาล การออกกฎข้อบังคับคณะกรรมการก็ต้องเสนอความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการเมืองจนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แล้วเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบติขึ้นใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้ นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาครลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448) ขึ้น พร้อมพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแก่สุขาภิบาล สุขาภิบาลท่าฉลอมจึงมีงบประมาณในการดำเนินงานเป็นของตนเอง กำหนดให้มีการนำภาษีที่เก็บได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้ว ไปใช้ในการดำเนินการของสุขาภิบาล โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของเทศาภิบาล ที่จะคอยตรวจสอบบัญชีรายจ่าย รวมทั้งทักท้วงห้ามปรามการจ่ายเงินในทางที่ไม่สมควรของสุขาภิบาล (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 117-118)

ใน พ.ศ.2451 เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่าการจัดการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่ตำบลท่าฉลอมเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างมาก พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริให้ขยายกิจการสุขาภิบาลให้แพร่หลาย ไปยังท้องถิ่นอื่น ๆ แต่โดยที่ทรงเห็นว่าท้องที่ที่

จะจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ มีความแตกต่างกันซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบสุขาภิบาลอย่างเดียวกัน จึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ.2451) ขึ้น กำหนดให้มีสุขาภิบาล 2 ประเภท คือสุขาภิบาลตามหัวเมืองที่จัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเมืองและสุขาภิบาลตำบลที่จัดตั้งขึ้นในพื้นที่ที่มีความเจริญรองลงมา เรียกว่า สุขาภิบาลตำบล โดยให้จัดตั้งสุขาภิบาลทั้ง 2 ประเภท ดังกล่าวขึ้นในท้องที่ที่ประชาชนมีความพร้อม ซึ่งการจัดตั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากข้าหลวงเทศาภิบาล กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่จะจัดตั้ง สุขาภิบาลตามหัวเมืองนี้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตสุขาภิบาล ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในพื้นที่ บำรุงและรักษาทางไปมาในท้องที่ และจัดการศึกษาขั้นต้นให้แก่ราษฎร (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 118)

ใน พ.ศ.2461 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้มีพระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ทรงจัดตั้ง “คูสิดธานี” ขึ้น เพื่อเป็นการทดลอง โดยให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และข้าราชการในสำนักเป็นสมาชิกเรียกว่า “ทวยนาคร” มีการตราธรรมนูญลักษณะการปกครอง คณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” โดยคณะนคราภิบาลนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง มีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีอำนาจในการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่ตนเองได้ อำนาจที่ของนคราภิบาลคูสิดธานีเป็นอำนาจหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร จัดการบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดสิ่งสกปรก จัดการสาธารณสุข จัดการศึกษา สวนสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับสุขาภิบาลและเทศบาลในสมัยต่อมา ในการจัดการของนคราภิบาลคูสิดธานีอาศัยรายได้จากการเก็บภาษีในเขตนคราภิบาล ซึ่งการกำหนดและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีจะต้องเรียกประชุมทวยนาครเพื่อทำความเข้าใจทุกครั้ง นอกจากนี้นคราภิบาลยังมีรายได้จากการออกใบอนุญาตยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุราและโรงละคร รวมทั้งยังมีรายได้จากการตั้งกิจการที่ทำกำไร เช่น ธนาคาร โรงรับจำนำตลาด เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 118)

ใน พ.ศ.2469 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองอย่างจริงจังตามรูปแบบการปกครองตนเองในต่างประเทศ จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นใช้บังคับในเขตตำบลบ้านชะอำไปจนถึงหัวหิน ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเล ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้จากเงินจังกอบที่เก็บจากที่ดินและโรงเรือนในเขตชายทะเลตะวันตก มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น จัดทำถนน จัดให้มีประปา ไฟฟ้า การสาธารณสุขในเขตชายทะเลตะวันตกโดยมีกรรมการของสภาซึ่งพระบาทสมเด็จพระ

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นจากเหล่าข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการจัดการบำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตกนี้ ถือได้ว่าเป็นการทดลองการปกครองในรูปแบบของเทศบาลเป็นครั้งแรก แต่การดำเนินงานไม่ได้ผลมากนัก ต่อมาจึงได้ล้มเลิกไป

ต่อมาใน พ.ศ.2470 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวยังทรงมุ่งมั่นที่จะให้ท้องถิ่นได้จัดการปกครองตนเองเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย พระองค์จึงได้ทรงแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประชาธิปไตย” มีนายอาร์.ดี.เกรก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการในขณะนั้นเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาการดำเนินกิจการท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาพิจารณาจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทย ซึ่งปรากฏผลการศึกษาในสาระสำคัญ 5 ประการคือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 119)

- 1) ควรตั้งกรมเทศบาลอยู่ในกระทรวงมหาดไทย
- 2) การตราข้อบัญญัติและการจัดทำงบประมาณต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 3) ควรแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎรให้มีบทบัญญัติยกฐานะของเทศบาลได้ เมื่อรายได้และจำนวนราษฎรในเทศบาลเพิ่มขึ้นหรือลดลง
- 4) ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ที่มิสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด
- 5) ให้สภาเทศบาลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ

ผลการศึกษาของคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยดังกล่าวมีผลให้ในปี พ.ศ.2473 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นอีกชุดหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล” มีหม่อมเจ้าสกลวรรณกรเป็นประธาน แต่การดำเนินการเพื่อร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ยังไม่ทันแล้วเสร็จเป็นพระราชบัญญัติ ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เสียก่อน การดำเนินการจัดตั้งเทศบาลในครั้งนั้นจึงถูกยกเลิกไป (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 120)

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 โดยคณะราษฎรได้ยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยใน พ.ศ.2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหาร



ออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นนี้เป็นการนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นใช้บังคับ มีการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ในเขตเทศบาลด้วยงบประมาณของเทศบาลเอง แต่พระราชบัญญัตินี้ก็ได้ถูกยกเลิกในเวลาต่อมา จากนั้นก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 จนกระทั่งใน พ.ศ.2486 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 หลังจากนั้นในปี พ.ศ.2496 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขึ้นใช้บังคับแทน และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 13 ครั้ง โดยในครั้งสุดท้ายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมคือ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 (นันทวัฒน์ บรรมานันท์, 2553, หน้า 120)

### แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านก่อนสมัยรัชกาลที่ 5

การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ ของประเทศไทยก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น การปกครองภายในของแต่ละเมืองมี เจ้าเมือง ผู้รั้งเมือง หรือที่เรียกในสมัยหลังว่า ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้มีอำนาจปกครองสูงสุด และมีกรมการเมือง อันประกอบไปด้วย ปลัดเมือง ยกกระบัตร จำเมือง รองจำเมือง แพ่ง รองแพ่ง สุภมาตรา รองสุภมาตรา สัสดี ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเจ้าเมืองในการบริหารราชการต่าง ๆ ภายในเมือง

ในส่วนของ การปกครองในระดับที่เล็กกว่าเมืองนั้น ได้มีการจัดการปกครองในรูปของแขวงหัวเมือง โดยที่แต่ละเมืองจะมีจำนวนแขวงมากน้อยไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดของเมืองนั้น ๆ และแขวงแต่ละแขวง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า มีอำนาจบังคับบัญชาปกครองพื้นที่ตำบลที่ขึ้นอยู่กับแขวงของตน ในแต่ละตำบลจะมีกำนันเป็นผู้ปกครอง กำนันจะรับผิดชอบในการดูแลหมู่บ้านจำนวนหนึ่ง ซึ่งแต่ละหมู่บ้านจะมีนายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลลูกบ้านในเขตหมู่บ้านของตนในส่วนของตำแหน่งผู้ปกครองหมู่บ้าน คือ นายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน พบว่ามีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลลูกบ้าน และการรักษาความสงบเรียบร้อยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว

สำหรับการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น เจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการเมืองดังที่เรียกกันในปัจจุบันเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง และจากสภาพการปกครองหัวเมืองแบบ “กินเมือง” ในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองนั้น ถือหลักว่าหัวเมืองแต่ละแห่งต้องรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องที่ของตนเอง ฉะนั้น การแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมักแต่งตั้งเอาจากผู้ที่

ราษฎรให้ความเคารพนับถือ หรือมีอิทธิพล มีพรรคพวกมากในหมู่บ้านเป็นผู้ใหญ่บ้าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ออนไลน์, 2546)

## แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองจากระบบการปกครองแบบ “กินเมือง” แต่เดิม มาสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้เป็นการปกครองที่ดึงเอาอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบ โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตการปกครองที่ใหญ่ที่สุด รองลงไปได้แก่จังหวัดต่าง ๆ และภายในแต่ละจังหวัดได้มีการแบ่งเขตออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ สำหรับการดำเนินการในระยะแรกสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงจัดการปกครองในพื้นที่ระดับมณฑลและจังหวัดก่อน ด้วยการส่งข้าหลวงออกไปประจำตามมณฑลและจังหวัดต่าง ๆ เพื่อดำเนินการปรับปรุงระเบียบในการบริหารราชการให้เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วราชอาณาจักร สำหรับในระยะต่อมา สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงเริ่มดำเนินการจัดการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยทรงวางแผนงานที่จะจัดระเบียบการปกครองในเรื่องนี้เสียใหม่ โดยต้องการให้ราษฎรอยู่ภายใต้ผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ตนอยู่ และผู้ใหญ่บ้านหลาย ๆ คนก็ไปขึ้นกับกำนันคนหนึ่ง และไม่ต้องการให้ราษฎรเป็นทาสของขุนนางคนหนึ่งคนใด หรือเป็นคนรับใช้ของเจ้านายคนใด หรือใช้แรงงาน หรือเงินค่าราชการแก่ส่วนหนึ่งส่วนใด พระองค์ต้องการให้ราษฎรเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกัน ถ้าเราสามารถมีรากฐานการปกครองเช่นนี้ได้ ประเทศก็จะสามารถระดมราษฎรได้ สามารถสอบสวนการทำความผิด จะสามารถปกครองราษฎรได้ง่ายกว่าแต่ก่อน

จากแนวทางในการปรับปรุงการปกครองของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทำให้ตำบลและหมู่บ้านกลายเป็นหน่วยการปกครองที่มีพื้นที่และขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอันหนึ่งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงใช้ในการดึงคนในระบบไพร่ที่สังกัดมูลนายต่าง ๆ ให้เข้ามาเป็นพลเมืองที่เท่าเทียมกันของรัฐสมัยใหม่ โดยสังกัดอยู่ในเขตการปกครองที่มีพื้นที่ชัดเจน ภายใต้การปกครองของผู้ใหญ่บ้านและกำนันตามลำดับ ซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่ทรงจัดขึ้นใหม่นั้น ไม่ได้ทรงส่งข้าหลวงจากส่วนกลางไปทำการปกครองอย่างเช่นที่กระทำในระดับมณฑล จังหวัด และอำเภอ แต่พระองค์ได้ทรงดึงเอาคนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองรูปแบบใหม่นี้ ด้วยการให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งกันขึ้นเอง สำหรับการส่งเสริมแผนการปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพนั้น ในปี พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมอบหมายให้หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ไป

ทดลองจัดระเบียบการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันในอำเภอบางปะอิน จังหวัดอยุธยา โดยในครั้งนั้นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้จัดรวมครอบครัวที่มีบ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้ ๆ กันราว 10 ครอบครัว เข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วให้หัวหน้าครัวเรือนทั้งหมดเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาหนึ่งคน จากนั้นก็ให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาจากหมู่บ้านต่าง ๆ เลือกบุคคลหนึ่งในหมู่ของพวกเขาขึ้นมาเป็นกำนัน

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น การป้องกันอาชญากรรม และระงับข้อพิพาททางแพ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ ยกเว้นคดีอาญาที่ต้องโอนให้กับเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ

การทดลองจัดระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอบางปะอินนี้ ถือได้ว่าประสบความสำเร็จเป็นส่วนใหญ่และเป็นวางรากฐานของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านตามหัวเมืองใกล้ ๆ ที่มีการคมนาคมไปมาสะดวกเพิ่มขึ้นอีกด้วย ครั้นใน ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ได้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านและตำบลไว้อย่างชัดเจน แม้ในระยะเวลาต่อมาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้ถูกยกเลิก และได้มีการประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นแทน แต่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ยังคงใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ตราบเท่าทุกวันนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ออนไลน์, 2546)

## แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในสมัยรัชกาลที่ 5

ใน พ.ศ.2476 พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ได้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่าง ๆ เช่นเดียวกับสุขาภิบาลเดิม คือมีแนวคิดให้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเทศบาล ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในพื้นที่ บำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ โดยมีงบประมาณของเทศบาลเอง โดยมีการริเริ่มการกระจายอำนาจ และให้ความอิสระในการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 120)

## แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้จัดรูปแบบการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ออนไลน์, 2546)

### 1. การจัดหน่วยการปกครองชั้นหมู่บ้าน

หมู่บ้านถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สำหรับหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านตาม ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายกำหนดว่าครัวเรือนประมาณ 10 ครัวเรือน หรือมีราษฎรชายหญิงประมาณ 100 คน ให้จัดขึ้นเป็นหนึ่งหมู่บ้าน แต่ต่อมาเมื่อราษฎรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจึงได้ขยายเขตหมู่บ้านโดยถือเอาจำนวนประชากรประมาณ 200 คน เป็นเกณฑ์ แต่ถ้าหากว่าเป็นท้องที่ที่มีบ้านเรือนตั้งห่างกันอันยากแก่การปกครอง จะจัดเป็นหมู่บ้านต่างหากก็ได้ แต่ต้องไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคนมาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้น ก็ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้น ประชุมกันเลือกเจ้าบ้านที่ตนนับถือให้เป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยการเลือกนี้จะทำการโดยเปิดเผย หรือออกเสียงเป็นการลับก็ได้ตามความเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ในการนี้ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ไว้ดังนี้ คือ จะต้องเป็นชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีเป็นคนในบังคับของประเทศสยามตามพระราชกำหนดกฎหมายไม่เป็นทหารประจำการ

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน ช่วยป้องกันความทุกข์และภัยอันจะมีมาถึงลูกบ้านโดยเต็มกำลังความสามารถ และต้องหมั่นปรินิยามหรือกำนันและผู้ใหญ่บ้านคนอื่น ๆ ภายในตำบล เพื่อช่วยกันจัดการธุระและงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ถ้าลูกบ้านคนใดประพฤติชั่วร้ายผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องเรียกตัวมาอบรมสั่งสอน ถ้าไม่ฟัง ให้จับตัวส่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นธุระในการตรวจตราคนจร เหตุร้ายที่สงสัยว่าจะเป็นการผิดกฎหมาย และเหตุการณ์แปลกประหลาดที่เกิดขึ้น จะต้องรีบแจ้งต่อกำนันให้ทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีโจรผู้ร้ายหรือเกิดไฟไหม้ในหมู่บ้านที่ตนปกครอง หรือหมู่บ้านใกล้เคียงต้องเรียกลูกบ้านช่วยกันต่อสู้จับโจรผู้ร้ายและช่วยดับไฟ ในหมู่บ้านหนึ่งนั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดหาเครื่องสัญญาณตีเรียกลูกบ้านไว้ให้พร้อม เช่น ฆ้อง กลอง เกราะ เป็นต้น เพื่อเวลาเกิดเหตุขึ้น ลูกบ้านจะได้มาช่วยโดยพร้อมกัน นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นนายทะเบียนสำมะโนครัวประจำหมู่บ้าน โดยต้องคอยจัดทำให้ถูกต้องเสมอ

นอกจากนี้ผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจในการลงโทษลูกบ้าน ในกรณีที่ลูกบ้านขัดขืนไม่มาช่วยตามสัญญาเรียก ลูกบ้านจะมีความผิดและถูกลงโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 160 บาท หรือทั้งจำและปรับ โดยผู้ใหญ่บ้านจะเอาตัวลูกบ้านส่งกักขัง เพื่อนำส่งต่อนายอำเภอจะได้ไต่สวนหาหลักฐาน และลงโทษผู้ทำผิดตามโทษานุโทษต่อไป หรือในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านบังคับบัญชาตามหน้าที่ราชการ และลูกบ้านคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือล่อลวงอำพรางผู้ใหญ่บ้านด้วยประการใด ๆ ลูกบ้านคนนั้นมิโทษถึงจำคุก

## 2. การจัดหน่วยการปกครองชั้นตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 กำหนดให้รวมหมู่บ้านท้องที่หนึ่ง ๆ ประมาณ 10 หมู่บ้าน จัดตั้งขึ้นเป็นหนึ่งตำบล โดยการกำหนดเขตตำบลนี้ให้ถือเอาอาณาเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำห้วย หนอง คลอง บึง หรือสิ่งธรรมชาติที่จะให้เห็นเป็นสำคัญได้ หากไม่มีเขตธรรมชาติดังกล่าวก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองปักหมุดกำหนดตำบลนั้นให้ทราบชัดเจนและถาวรไว้ในตำบลหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วย “กำนัน” เป็นหัวหน้าปกครองตำบล และมีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วยจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยกำนันในงานด้านต่าง ๆ ซึ่งตำแหน่งสารวัตรกำนันนี้มาจากการแต่งตั้งของกำนัน ภายใต้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมือง

ผู้ที่จะเป็นกำนัน ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้คัดเลือกกันขึ้นมาเองภายใน โดยมีนายอำเภอผู้ปกครองท้องที่นั้นเป็นประธานในการเลือก และผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แต่งตั้ง

ส่วนอำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้แก่หน้าที่ดูแล รักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตตำบลของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการแจ้งให้ราษฎรลูกบ้านทราบ รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ เสนอต่ออำเภอ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา สงเคราะห์คนเดินทาง สอดส่องคนเดินทางเข้ามาในตำบล รวมทั้งสงเคราะห์คนเดินทางด้วยราชการ สืบสวนและเก็บรักษาบัญชียอดสำมะโนครัว และสำรวจเก็บภาษีอากร นอกจากนี้กำนันยังมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล ทั้งมีอำนาจในการเปรียบเทียบความผิด ที่มีเบี้ยปรับหรือทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท และในสมัยดังกล่าวนี้กำนันต้องได้นำพิพัฒน์สัตยาในพิธีประจำปีด้วย

นอกจากการปฏิรูปการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดถึงการจัดรูปการปกครองระดับแขวงหรืออำเภอด้วย ซึ่งการจัดรูปการปกครองดังกล่าวส่งผลให้ นายอำเภอ ควบคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอีกทอดหนึ่ง

การออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองและการบริหารราชการในท้องถิ่นขึ้นใหม่ ส่งผลให้มีแบบแผนความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามสายการบังคับ

ปัญหา ขณะเดียวกันก็กำหนดขอบข่ายและอาณาเขตของส่วนราชการลดหลั่นกันตามลำดับด้วย กล่าวคือ มีการรวมครัวเรือนหลายครัวเรือนที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกันจัดเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดเรียกว่า “หมู่บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองคนหนึ่ง รวมหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้านในละแวกเดียวกันตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” มีกำนันเป็นผู้ปกครอง รวมหลาย ๆ ตำบลขึ้นเป็นเขตปกครองที่เรียกว่า “อำเภอ” อยู่ในความควบคุมดูแลของนายอำเภอ รวมหลาย ๆ อำเภอเป็น “เมือง” มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง และสุดท้ายรวมเมืองตั้งแต่สองเมืองขึ้นไปเป็น “มณฑล” โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งลักษณะโครงสร้างการปกครองทั้งหมดนี้ ทำให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ผลก็คือ รัฐส่วนกลางที่กรุงเทพฯ มีเอกภาพในการบริหารงาน และควบคุมบังคับบัญชาหัวเมืองไปทั่วตลอดจนถึงระดับหมู่บ้าน

### การจัดระเบียบการปกครองของไทยสมัยก่อน

การจัดระเบียบการปกครองของแต่ละประเทศจะเป็นไปในรูปแบบใด ๆ นั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง และความรู้ความสามารถของพลเมืองในการที่จะปกครองตนเองเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจจะมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองมาจากรูปแบบดั้งเดิมตามประเพณีการปกครองของประเทศนั้น ๆ ตั้งแต่สมัยโบราณ สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี เป็นต้นมาได้มีการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับจวบจนกระทั่งปัจจุบันนี้

ลักษณะการปกครองในสมัยสุโขทัยเป็นไปตามคติดั้งเดิมตามประเพณีของชนชาติไทย โดยยึดถือครอบครัวเป็นหลักสำคัญในการปกครอง วิธีการปกครองก็นำเอาลักษณะการปกครองสกุลมาเป็นแนวทางกล่าวคือเป็นไปในลักษณะบิดาเป็นผู้ปกครองครัวเรือน หลายครัวเรือนรวมกันเป็นบ้านอยู่ในความปกครองของพ่อบ้าน ผู้อยู่ในปกครองเรียกลูกบ้าน หลาย ๆ บ้านรวมกันเป็นเมืองอยู่ในการปกครองของพ่อเมือง หลายเมืองรวมกันเป็นประเทศ มีพระเจ้าแผ่นดินปกครองในฐานะหัวหน้าครอบครัวทั้งปวง และนับถือพระเจ้าแผ่นดินเสมือนบิดาของประชาชน อำนาจการปกครองจึงรวมอยู่ในองค์พระเจ้าแผ่นดินผู้มีหน้าที่ปกครองให้พลเมืองมีความสุข

ส่วนวิธีการปกครองอาณาเขต การบังคับบัญชาของพระเจ้าแผ่นดินในราชธานี เป็นไปในขอบเขตที่ค่อนข้างข้างแคบ ภายในบริเวณหัวเมืองชั้นในเท่านั้น นอกจากนั้นออกไปก็ให้เป็นเมืองมีเจ้าเมืองปกครองกันเอง จะผูกพันกับเมืองราชธานีก็เฉพาะในการทหาร กรณีมีการระดมพลมาสมทบกับทัพใหญ่เมื่อยามมีศึกสงคราม ส่วนเมืองขึ้นซึ่งเป็นชนชาติอื่น การปกครองก็ให้เป็นไปตามประเพณีของบ้านเมืองนั้น ๆ เพียงแต่ให้ส่งเครื่องบรรณาการตามกำหนดเป็นครั้งคราว

เมื่อกรุงสุโขทัยเสื่อมอำนาจลง ชนชาติไทยได้มีราชธานีแห่งใหม่โดยได้มีการสถาปนา กรุงศรีอยุธยาขึ้นเป็นราชธานีในพุทธศักราช 1893 ลักษณะการปกครองได้เปลี่ยนไปตามคติศาสนา พราหมณ์ซึ่งไทยได้รับมาจากเขมรในขณะนั้น กล่าวคือพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นล้นพ้น

การจัดการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาแบ่งออกเป็น 4 กรม ที่เรียกว่าจตุสดมภ์ โดยแต่ละ กรมให้มีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา คือ

เมือง รับผิดชอบการปกครองท้องที่ ดูแลทุกข์สุขของประชาชนและรักษาความสงบเรียบร้อย

วัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ และการรักษาพระราชวัง

คลัง รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ เงินผลประโยชน์ของแผ่นดิน และการเบิกจ่ายพระราชทรัพย์ทั้งส่วนพระองค์และส่วนราชการโดยทั่วไป

นา รับผิดชอบเกี่ยวกับไร่นา และเตรียมเสบียงอาหารเพื่อการสงคราม

สมัยพระบรมไตรโลกนาถ ประมาณ พ.ศ.1991 ได้มีการปรับปรุงลักษณะการปกครอง โดยแยกกิจการฝ่ายทหารและกิจการพลเรือนออกจากกัน และได้กำหนดให้มีตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 ตำแหน่ง นอกเหนือจากเสนาบดี จตุสดมภ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ สมุหกลาโหม ให้ทำหน้าที่บังคับบัญชาฝ่ายทหารทั้งปวงและสมุหนายกให้ทำหน้าที่บังคับบัญชาจตุสดมภ์และกิจการพลเรือนทั้งปวง

สำหรับวิธีการปกครองอาณาเขตได้ขยายเขตการปกครองราชธานีกว้างขวางออกไป โดยรอบ กำหนดนครดาวหัวเมืองซึ่งอยู่ในราชธานีเป็นเมืองชั้นจัตวา ขึ้นอยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ที่อยู่ในราชธานี หัวเมืองชั้นนอกซึ่งอยู่นอกราชธานีออกไปจัดเป็นเมืองชั้น เอก โท ตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง ซึ่งพระเจ้าแผ่นดินทรงแต่งตั้งพระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูงไปปกครอง ส่วนหัวเมืองต่อไปซึ่งต่างชาติต่างภาษาอยู่ในชายแดนต่อประเทศอื่น เพื่อให้เป็นเมืองประเทศราชมีเจ้านายของชนชาตินั้นปกครองตามจารีตประเพณีของตน ส่วนการปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองหนึ่ง ๆ นั้น การปกครองเริ่มตั้งแต่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง หลายบ้านรวมกันเป็นตำบล มีกำนันเป็นผู้ปกครอง หลายตำบลรวมกันเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง

วิธีการปกครองที่ได้ปรับปรุงขึ้นในระหว่างพุทธศักราช 1991-2072 ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้ใช้เป็นหลักของของวิธีการปกครองประเทศสืบมา จะแก้ไขบ้างก็เป็นเพียงส่วนย่อย ตัวหลักวิธียังคงใช้อยู่จนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2435 ในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ทรงมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมแก่กาลสมัย จึงได้มีพระบรมราช

โครงการประกาศตั้งกระทรวงแบบใหม่ สำหรับการปกครองส่วนกลาง โดยจัดสรรอำนาจและหน้าที่ ความรับผิดชอบของกระทรวงให้เป็นสัดส่วน สำหรับวิธีการปกครองอาณาเขต ได้กำหนดให้อยู่ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย โดยได้ทรงมอบหมายให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุ ภาพเป็นองค์ปฐมเสนาบดี ดำเนินการจัดรูปแบบบริหารปกครองในส่วนภูมิภาคที่เรียกว่า เทศาภิบาล ขึ้น โดย จัดแบ่งหัวเมืองออกเป็นมณฑล เมือง และอำเภอ ซึ่งมีสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่า การเมือง และนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และดูแลทุกข์สุขของประชาชนใน เขตท้องที่นั้น ๆ และอนุโลมจัดท้องที่ในการปกครองคล้ายคลึงกับรูปแบบที่มีมาแต่โบราณ คือ ตำบล หมู่บ้าน โดยมีกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือปฏิบัติงานในระดับดังกล่าว ขณะเดียวกันก็ได้ริเริ่มจัดให้มีการปกครองตนเองของประชาชนรูปของท้องถิ่นเป็นการทดลองเป็น ครั้งแรก ทั้งนี้นับตั้งแต่สมัยนั้นเป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงหลักที่รับผิดชอบ ดูแลการปกครองในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศมาจนกระทั่งทุกวันนี้

โครงสร้างการบริหารราชการที่ได้จัดวางขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ยังคงใช้กันเรื่อยมาโดยมี การเปลี่ยนแปลงบ้างเพียงเล็กน้อย จนกระทั่งปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้มีการปรับปรุงระเบียบราชการบริหารของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของ สังคมและความจำเป็นของบ้านเมือง โดยได้มีกฎหมายเปลี่ยนรูปการจัดระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินเสียใหม่ ให้มีการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นด้วย (กรมการปกครอง, 2549, หน้า 1-3)

## การจัดระเบียบการปกครองของไทยในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักใหญ่ ๆ ในการบริหารราชการของประเทศ โดยได้แบ่งราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ

### 1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กำหนดการจัดระเบียบ บริหารราชการส่วนกลางไว้ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
- (4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง



เป็นรูปแบบการบริหารลักษณะที่ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ อำนาจการสั่งการ การตัดสินใจทั้งหลายเป็นส่วนกลาง

## 2. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยเป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ การแบ่งอำนาจการปกครองเป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาค

ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการในเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำในพื้นที่การปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ปฏิบัติราชการ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ที่ได้แบ่งมอบอำนาจ ให้ไปดำเนินการแทน เนื่องจากราชการส่วนกลางมีงานกว้างขวาง การมีสำนักงานกลางที่จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง ทบวง กรม อำนาจการอยู่ที่เมืองหลวงเพียงแห่งเดียว ไม่อาจอำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงจึงต้องแยกสาขาออกไปตั้งปฏิบัติราชการอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้วราชการส่วนภูมิภาค มีลักษณะที่สำคัญที่พอสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองแบบราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจการปกครอง จากส่วนกลาง ให้แก่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มิใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง

2. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องของการแต่งตั้ง ถอดถอน มีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และผู้บังคับบัญชามีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของตนทุกประการ

3. ราชการส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการเฉพาะบางเรื่อง บางประการเท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลางนั่นเอง

ในปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย เป็นไปตามผลของกฎหมาย 2 ฉบับ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคเป็น 2 ระดับคือ จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีก 3 ระดับคือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 96)

#### 1) จังหวัด

จังหวัดเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้กล่าวถึงโครงสร้างของจังหวัดว่า ประกอบด้วย การรวมท้องที่ของอำเภอหลาย ๆ อำเภอขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่นำภารกิจของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดูแลให้มีการปฏิบัติ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรมในสังคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด ทั้งนี้ในการบริหารราชการของจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารงานส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติกรให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน

#### 2) อำเภอ

อำเภอเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ระดับรองจากจังหวัด การจัดตั้งอำเภอนั้น มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้มีการรวมท้องที่ของตำบล หลาย ๆ ตำบลเข้าด้วยกันเป็นอำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นจังหวัด

อำเภอมิหน้าที่นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ดูแลให้มีการปฏิบัติ และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และความเป็นธรรมในสังคม จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชน และชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม ในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง ใกล้เคียง หรือจัดให้มีการใกล้เคียงระดมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 บัญญัติให้มีนายอำเภอ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการอำเภอ มีหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย บริหารราชการตามที่

คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล บริหารราชการตามคำแนะนำ และคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้แก่การตรวจสอบและจัดการปกครองตำบล หมู่บ้าน การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของราษฎร อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความแพ่ง และความอาญา ฯลฯ

### 3) ตำบล

โครงสร้างการปกครองในระดับตำบล ประกอบด้วย

กำนัน เป็นผู้ปกครองตำบล ซึ่งผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นผู้คัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเอง แล้วตั้งเป็นกำนัน

สารวัตรกำนัน เป็นผู้ช่วยและผู้รับใช้สอยของกำนัน ผู้ดำรงตำแหน่งนี้กำนันจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด กำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ สำหรับจำนวนของสารวัตรกำนันกำหนดให้ตำบลหนึ่งมีสารวัตรกำนันได้ 2 คน

แพทย์ประจำตำบล เป็นตำแหน่งที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ตามกฎหมายกำหนดให้มาจาก กำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ร่วมกันประชุมพิจารณาเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบล 1 คน มีหน้าที่จัดการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บของราษฎรในตำบล

คณะกรรมการตำบล เริ่มจัดตั้งขึ้นพร้อมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันสำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

### 4) หมู่บ้าน

โครงสร้างการปกครองในระดับหมู่บ้าน ประกอบด้วย

ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรที่มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน จนถึงวันเลือกตั้ง

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านประกอบด้วย

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ให้มีหมู่บ้านละ 2 คน ถ้าจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จะจัดให้มีได้ในหมู่บ้านใดเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร โดยให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก แล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการที่ถือกำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และมีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ.2519 โดยกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 บัญญัติให้มีอำนาจในการประนีประนอมข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท และคดีอาญาบางประเภทที่ยอมความกันได้

### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบันได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

### แนวคิดและทฤษฎีในทางรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจอธิปไตยและสิทธิเสรีภาพ

อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใครหรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน อำนาจอธิปไตย คือ คุณสมบัติพื้นฐานของรัฐ และเป็นอำนาจสูงสุดที่รัฐมีอยู่เหนือประชากรของตน ไม่มี

ชีวิตจำกัดใด ๆ ตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจนั้น ดังเราจะเห็นได้ว่า รัฐเปิดให้บุคคลมีเสรีภาพในการกระทำใด ๆ ตามต้องการได้ แต่รัฐพร้อมเสมอที่จะแสดงอำนาจ หรือเข้าไปแทรกแซง การกระทำของประชาชน อำนาจสูงสุดที่อาจเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” จึงมีความชอบธรรมที่จะใช้กำลังเหนือบุคคลอื่นในสังคมการเมืองหนึ่ง ๆ ในทางกฎหมายมหาชนอำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด (Supremacy) ในการปกครองประเทศ หรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของประเทศนั่นเอง และถือว่าเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของรัฐ เป็นองค์ประกอบสำคัญในอันที่จะแสดงว่า ดินแดนนั้น ๆ เป็นรัฐหรือเป็นประเทศเอกราชได้ หรือไม่แนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐนี้ มีที่มาจากนักคิดคนสำคัญ คือ Jean Bodin (1529-1596) กับ โทมัส ฮอบส์ โดยสร้างจากแนวคิดเรื่องนี้ขึ้นมา เพื่อสนับสนุนความสมบูรณ์และความสูงสุดของอำนาจอธิปไตย หรือว่าเป็นการพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของผู้ปกครองนั่นเอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ออนไลน์, ม.ป.ป.)

#### 1.1 ปรัชญาว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

ความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จากปัญหาที่ว่า ใครเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยในรัฐสามารถอธิบายได้ด้วย 5 แนวคิด ตามลำดับวิวัฒนาการ ดังนี้

1. แนวคิดว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ
2. แนวคิดว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดเป็นของพระสันตะปาปา
3. แนวคิดว่าด้วยความมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดของกษัตริย์
4. แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน
5. แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แนวคิดที่ 1, 2 และ 3 ถือว่าเป็นแนวคิดที่เก่าแก่ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับกันเท่าใดนักในปัจจุบัน ในที่นี้ จึงมิได้ยกมาอธิบาย ฉะนั้น จะได้พิจารณาเฉพาะแนวคิดสำคัญในประการที่ 4 กับประการที่ 5 เท่านั้น

#### ก. แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนี้ จะถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยที่ทุกคนใช้อำนาจอธิปไตยเองในกิจการทั้งปวงโดยตรงหรืออาจจัดให้มีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อม คือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนฯ ขึ้น ทำการแทนตน

แนวคิดดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากหลักการทางการเมืองของ Jean Jacques Rousseau (1712-1788) เจ้าของแนวคิดสัญญาประชาคม ที่กล่าวขึ้นมาเมื่อ 200 ปีก่อน ในหนังสือ The Social Contract หรือสัญญาประชาคม เพื่อต่อต้านระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในฝรั่งเศส โดยมีหลักการสำคัญว่า The Sovereignty of the people หรืออำนาจอธิปไตยของประชาชน พบว่าหนังสือ สัญญาประชาคม ในตอนที่ 1 บทที่ 6 ซึ่งรุสโซ เห็นว่าสังคมเกิดจากความยินยอมพร้อมใจของมนุษย์ การที่

มนุษย์ทุกคนยินยอมมารวมเป็นสังคมนั้น ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมขึ้น ดังที่รุสโซ ได้กล่าวเอาไว้ว่า “เราแต่ละคนต่างมอบตัวเราเอง และพลังอำนาจของตัวเองให้มาอยู่ใต้เจตจำนงทั่วไปร่วมกัน และเราก็ได้มาซึ่งองค์คณะที่สมาชิกแต่ละคนเป็นส่วนที่แยกไม่ได้ของทั้งหมด” อำนาจอธิปไตยของสังคมนี้อาจแบ่งแยกได้ เป็นอำนาจที่เป็นของผู้คนทั้งหมด ไม่ใช่ของคนบางส่วน เจตจำนงทั่วไปคือ เจตจำนงของประชาชนทั้งองค์คณะสัญญาประชาคม ซึ่งก่อตั้งสังคมบนพื้นฐานของความยินยอมของบุคคล ให้อำนาจอธิปไตยขององค์คณะสังคมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ ไม่อาจจะมากำหนดขอบเขตของอำนาจได้ หลักประกันที่แน่นอนที่สุดของสิทธิของบุคคล คือ อำนาจอธิปไตยของประชาชนเอง เสรีภาพ คือการเคารพเชื่อฟังกฎหมาย เสรีภาพจะทำให้เป็นผลขึ้นมาได้ แต่โดยองค์อธิปัตย์ แทนที่จะถูกคุกคามโดยองค์อธิปัตย์ ซึ่งองค์อธิปัตย์ในทรศนะของรุสโซ จึงได้แก่เจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนทั้งหมด ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของสังคมนี้นี้ ไม่ใช่ของปัจเจกชน แต่เป็นเจตนารมณ์สูงสุด อันหมายถึงองค์คณะการเมืองที่ทุกคนในประชาคมมีส่วนร่วมทั้งในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง และผู้อยู่ใต้ปกครองนั่นเอง ดังนั้น ทุกคนในสังคมนี้นี้จะมีส่วนร่วมในอำนาจอธิปไตยเท่า ๆ กัน ในสังคมนี้อิสระเสรีภาพ

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจะมีผลตามมาดังนี้

- 1) การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ ซึ่งเราจะใช้สิทธิดังกล่าว หรือไม่ก็ยอมได้
- 2) ผู้แทนฯ เป็นตัวแทนของประชาชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนฯ ได้ เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนฯ ก็สามารถที่จะถอดถอนจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้ การที่ประชาชนมอบอำนาจให้ผู้แทนฯ เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนฯ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชน (ผู้ที่เลือกตั้งผู้แทนฯ เหล่านั้น) ผู้แทนฯ แต่ละคนไม่ถือว่าเป็นผู้แทนฯ ของราษฎรทั้งหมด แต่อย่างใด
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในทางกฎหมายและการเมือง เช่น มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติในเรื่องสำคัญ ๆ เป็นต้น

ข. แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

แนวคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือ National Sovereignty หมายความว่า อำนาจอธิปไตยนั้นไม่ใช่ของประชาชน แต่เป็นของชาติ ชาติเกิดจากการรวมกันของราษฎรทุกคน ซึ่งถ้าแยกเป็นคนแต่ละคนแล้วจะไม่มีชาติได้เลย ตรงกันข้ามถ้ารวมกันทุกคนแล้ว ย่อมเป็นชาติ อันเป็นทุกสิ่งทุกอย่างจากการเสนอของนักปรัชญาชาวฝรั่งเศส คือ Sié'yés หรือซีเอเยส์ (1748-1836) ในหนังสือภาษาฝรั่งเศสชื่อ Ou'est-ce le Tiers Etat ซึ่งแปลตรงตัวได้ว่า “อะไร คือชนชั้นที่สาม” (หรือใกล้เคียงน่าจะว่าอะไรคือชนชั้นสามัญชน) ที่ซึ่งมีเนื้อหาเพื่อโต้แย้งหลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยของประชาชนอย่างแท้จริงในทฤษฎีของซีเอเยส์ อำนาจอธิปไตยทั้งปวงเป็นของชาติหรือของรัฐ ไม่ใช่ของประชาชน กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ชาติ คณะบุคคลบุคคลจะใช้อำนาจนี้ได้ก็

ต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากชาติ ตามทฤษฎีนี้ องค์อธิปัตย์คือชาติ ราษฎรแต่ละคนนั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย แต่ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนี้ก็แต่ในฐานะที่เป็นสมาชิกของชาติเท่านั้น ดังเช่น กรณีประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแต่เดิมนั้นปกครองประเทศด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยที่หลังจากเกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่ขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ก็ได้มีการล้มเลิกระบอบการปกครองดังกล่าวใน ค.ศ.1789 และได้มีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิของพลเมืองเมื่อ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 (De'claration des Droits de l' Homme et du Citoyen du 16 août 1789) ซึ่งเป็นเอกสารที่วางหลักของปรัชญาการเมืองการปกครองไว้หลายประการ

โดยที่หลักการเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือของรัฐนั้น ได้มีที่มาส่วนหนึ่งจากมาตรา 3 ของปฏิญญาดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า “หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยทั้งหมดดำรงอยู่กับชาติ ห้ามมิให้กลุ่มบุคคลหรือองค์กรหรือบุคคลใดใช้อำนาจซึ่งไม่ได้รับมอบอย่างชัดแจ้งจากชาติ”

หลักการดังกล่าวนี้ได้กำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจะจำกัดสิทธิของประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้ง ภายหลังจากการล้มล้างอำนาจของกษัตริย์แล้ว เนื่องจากเกรงว่ากลุ่มของคนซึ่งเป็นผู้มั่งมีอาจเสียดำนาจไป เพราะเมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของชาติหรือรัฐแล้ว รัฐย่อมมีอำนาจออกกฎหมายมาตัดหรือจำกัดสิทธิประชาชนชั้นกรรมกรหรือผู้ยากจนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศอย่างไรก็ได้

แต่ทว่าในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ ก็ได้ปฏิเสธหลักการดังกล่าวแล้ว โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของฝรั่งเศสได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับเรื่องอำนาจอธิปไตยเอาไว้เสียใหม่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนดังที่ ปราบกฏอยู่อย่างเด่นชัดในมาตรา 3 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวโดยทางผู้แทนหรือโดยการลงประชามติ”

แนวความคิดของซีเยสส์นี้ เชื่อว่า ชาติมีอยู่ก่อนสิ่งอื่นใดและเป็นที่มาของทุกสิ่ง เจตนารมณ์ของชาติจึงเป็นเจตนารมณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย เจตนารมณ์ของชาติจะแสดงออกได้ก็แต่โดยชาติ โดยผ่านผู้แทนของชาติ และผู้แทนที่ได้รับเลือกโดยประชาชนนั้น เมื่อได้รับเลือกแล้วไม่ใช่ผู้แทนของราษฎรที่เลือก แต่เป็นผู้แทนของชาติ สภาพความเป็นผู้แทนของชาตินั้นจึงเป็นอิสระไม่ถูกผูกมัดโดยสัญญาใด ๆ กับประชาชนผู้เลือก และมีอิสระที่จะทำแทนชาติได้เต็มที่

การถือทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติจะมีผลตามมาดังนี้

ก. การออกเสียงเลือกตั้งเป็นหน้าที่ ซึ่งเราจะต้องทำ ไม่ใช่ สิทธิ

ข. ถึงแม้ผู้แทนฯ จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ก็ไม่ใช่ผู้แทนเหล่านั้น จะเป็นตัวแทนของประชาชน แต่อย่างใด ผู้แทนฯ เหล่านั้น คือ ตัวแทนของชาติ การกระทำต่าง ๆ อาทิ

การออกกฎหมาย ถือว่าเป็นของชาติ ผู้แทนฯ จะไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของประชาชนหรือพรรคการเมืองใด

ค. ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทางกฎหมายกับการเมือง

## 1.2 ลักษณะแห่งอำนาจอธิปไตย

ตามความเข้าใจทั่วไปในปัจจุบัน ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยแบบสมบูรณ์ (Absolute Sovereignty) มีลักษณะที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

ก) มีความสมบูรณ์เด็ดขาด (Absoluteness) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยต้องไม่ถูกจำกัดจากสิ่งใด ๆ คือ โดยทั่วไปแล้วรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมประกอบด้วยอำนาจต่าง ๆ หลายประการ แต่อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในแผ่นดิน ทั้งที่เป็นอำนาจที่เด็ดขาด และบริบูรณ์ในตัวเองโดยไม่มีอำนาจใด หรือกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใดมาลบล้างได้

ข) ความครอบคลุมทั่วไปรอบด้าน (Comprehensiveness) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยต้องแผ่ขยายไปยังทุกคน และทุกกลุ่มคนภายในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือดินแดนหรือองค์กรใด ๆ ก็ตาม

ค) ความยืนยงถาวร (Permanence) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ตลอดไป ถึงแม้ว่าประมุขของรัฐจะเสียชีวิต คณะรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงหรือ โครงสร้างจะถูกปรับปรุงใหม่ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยย่อมอยู่คู่กับรัฐเสมอไปโดยไม่สูญสลาย นักปรัชญาการเมืองกล่าวว่ากรณีมีอำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบข้อหนึ่งของรัฐ เพราะฉะนั้นถ้าสูญสิ้นอำนาจอธิปไตยก็เท่ากับว่าสูญสิ้นความเป็นรัฐ

ง) ความไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ (Indivisibility) กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอสูงสุด เป็นหนึ่งเดียว แบ่งแยกไม่ได้ แม้รัฐจะมอบอำนาจให้องค์กรต่าง ๆ ทำหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่อำนาจนั้นสามารถที่จะถอดถอนคืนได้ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจทางนามธรรมจึงไม่มีผู้ใดมองเห็น แต่ที่ทราบว่ามีอยู่ในรัฐเพราะผลของการใช้อำนาจอธิปไตย หรือผลของการมีอำนาจอธิปไตยเป็นสิ่งที่เข้าใจได้หรืออาจแลเห็นได้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น การที่รัฐดำรงอยู่ได้ก็เพราะมีอำนาจอธิปไตยหรือการที่บุคคลหนึ่งสามารถบังคับบัญชาผู้อื่นได้โดยไม่มีใครมาบังคับบัญชาตนก็เพราะบุคคลนั้นมีอำนาจอธิปไตยนั่นเอง

อำนาจอธิปไตยมีลักษณะอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจถูกแบ่งแยกได้ นักปรัชญาการเมืองมีความเห็นว่า ถ้าแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกไปแล้วจะทำให้รัฐเดิมสลายไป หรือมิฉะนั้นก็จะเกิดรัฐใหม่ขึ้นแทนที่ ตัวอย่างที่มักหยิบยกอ้างอิงกันอยู่เสมอ เช่น กรณีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หรือการแก่งแย่งกันเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในเกาหลี จนเกิดเป็นเกาหลีเหนือ กับเกาหลีใต้ การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในมาเลเซียกับสิงคโปร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อที่ว่าอำนาจอ



อธิปไตยไม่อาจจะถูกแบ่งแยกได้นี้ หมายถึงเฉพาะการแบ่งแยกเพื่อเป็นเจ้าของเท่านั้น เพราะอำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นขององค์กรใดพร้อมกันในเวลาเดียวกันอย่างเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมได้ จะเป็นที่ได้ แต่เพียงแบ่งแยกตามลักษณะการใช้ คือแบ่งแยกตามหน้าที่เท่านั้น ที่เรียกกันว่า “Separation of Powers” หรือ “Separation of Functions” สำหรับประเทศไทย ได้จัดรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตยตามระบบรัฐสภา โดยแบ่งแยกองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ กัน ออกได้ 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ แต่ให้เกี่ยวข้องกันได้ ดังที่เรียกว่า ระบบรัฐสภา ซึ่งมีใช้อยู่ใน อังกฤษ ญี่ปุ่น เป็นต้น

### 1.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ มักจะต้องอ้างถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อยู่เสมอ และเมื่ออ้างถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้มีผู้คิดขึ้นในศตวรรษที่ 17 ก็ต้องพูดถึง Montesquieu (มองเตสกีเออ) (1689-1755) กับหนังสือ (L'Esprit des Lois) หรือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ของเขา ซึ่งมีอิทธิพลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและของฝรั่งเศส ในระยะนั้นเป็นอย่างยิ่ง เขาจึงได้ชื่อว่าเป็นผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจ อาจกล่าวได้ว่ามองเตสกีเออ คือ ผู้ที่สนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษคนแรก ๆ หลังจากที่มาเยือนอังกฤษในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18 เขาได้กล่าวชมความสำเร็จของการปกครองของอังกฤษ และมีข้อสังเกตว่า “การที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ และองค์กรต่าง ๆ ไม่มีองค์กรหรืออำนาจใด ที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลย ถ้าอำนาจเหล่านั้น ไปรวมอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว”

โดยเขาได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า

- 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
- 2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)
- 3) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นกับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย (อำนาจตุลาการ)

มองเตสกีเออ ตอกย้ำว่า “เมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิศรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ ...เช่นเดียวกันอิสราภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ และบริหาร หากรวมอยู่กับนิติบัญญัติ ชีวิตและอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการเพราะตุลาการอาจประพฤติด้วย

วิธีรุนแรงและกดขี่... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารนโยบาย สาธารณะอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล

พิจารณาจากข้อความข้างต้น มองเดสกีเออไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมดา บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรามักจะได้ยินคำกล่าวที่ว่าอำนาจที่หยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพ ได้แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ เพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวนี้ จะออกกฎหมายกดขี่และใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่และถ้าอำนาจตุลาการจะไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเช่นเดียวกัน กล่าวคือถ้าอำนาจตุลาการมารวมเป็นอำนาจนิติบัญญัติเสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจบริหาร ผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราษฎรได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเขาจึงต้องไม่ให้มีอำนาจต่าง ๆ นี้ขึ้นต่อกัน คือต้องให้เป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเองเจตนาแท้จริงของมองเดสกีเออ ไม่ใช่ บอกว่าอำนาจอธิปไตยต้องแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่ที่แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ เพื่อไม่ให้องค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียวเพราะมองว่าอำนาจเป็นสิ่งช่วยยว่นใจ ผู้ใช้อำนาจอาจใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น จึงอาจจะเรียก หลักการแบ่งแยกอำนาจ อีกอย่างหนึ่งได้ว่า ทฤษฎีการแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอธิปไตย

การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นส่วนประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการหรืออำนาจนิยมหรือคอมมิวนิสต์ ย่อมไม่มีการแบ่งแยกอำนาจทั้งสามนี้ออกจากกันหรือหากจะมีการแบ่งแยกก็มักจะเป็นไปในทางทฤษฎีเท่านั้น ส่วนในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจทั้งสามยังรวมกันอยู่ ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวหรือขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลก็ได้ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 สาขาอย่างเด็ดขาด และบริบูรณ์ในกิจการทั้งปวง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศที่ยังยึดอุดมการณ์เผด็จการมากเท่าใด อำนาจทั้งสามก็ยิ่งจะถูกรวบเอาไว้จนเป็นอำนาจเดียวกันมากยิ่งขึ้นเพียงนั้น กล่าวโดยสรุป การแบ่งแยกอำนาจ คือการมอบอำนาจอธิปไตยใน 3 ลักษณะให้ 3 องค์กรของรัฐได้นำไปปฏิบัติ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภา ในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ออกกฎหมาย และศาลยุติธรรม ในฐานะองค์กรด้านตุลาการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้ระบบแห่งการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กรนี้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้ว สมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระ และจะเข้าร่วมอยู่กับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ โดยเด็ดขาด

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

มนุษย์นั้น โดยธรรมชาติเป็นสัตว์สังคมที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นคณะ เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกัน หากมิได้กำหนดกติกาอะไรสักอย่างขึ้นมาจำกัดการอยู่ร่วมกันของมนุษย์แล้วนั้น มนุษย์ด้วยกันเองยังเชื่อว่าน่าจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นในสังคม และการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เนื่องจากโดยธรรมชาติของมนุษย์นั้น ป่าเถื่อน ขลาดกลัวและไม่เป็นระเบียบ ดังที่โทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) นักปรัชญาการเมืองโบราณ ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ.1588-1679 ได้เคยกล่าวไว้ในผลงานปรัชญาการเมืองเรื่องชื่อเรื่อง “Leviathan” ตีพิมพ์ใน ค.ศ.1651 ว่าเมื่อมนุษย์จำเป็นต้องอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้กติกาแล้ว ก็จำเป็นต้องอยู่ในตัวเองที่จะต้องกำหนดตัวผู้นำมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้สังคม หรือการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อยคงพอจะทราบเหตุใดจึงเกิดมีระบบการปกครองขึ้น (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, 2550)

โดยที่มนุษย์จำเป็นต้องปกครองกันนั้น หากเกิดปัญหาขึ้นในระหว่างมนุษย์ด้วยกัน หรือการจะทำให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้าขึ้นไป หลีกเลียงมิได้เสียที่จะต้องเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมือง อันมีความหมายและบริบทที่สะท้อนออกมาในเรื่องของการใช้อำนาจเพื่อการปกครองประชาชน การเมือง การปกครองซึ่งเป็นสภาพการณ์และผลที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับชีวิตของมนุษย์อย่างมีอาจปฏิเสธได้ และจำเป็นต้องให้ความสนใจกับการเมืองการปกครองไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง เนื่องจากสิ่งใดที่ออกมาจากสถาบันการเมือง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ มาจากรัฐบาลในรูปของนโยบายสาธารณะ (Public Policies) โครงการพัฒนา (Developmental Program) และงานต่าง ๆ ที่ดำเนินไปโดยภาคราชการ รวมไปถึงการตัดสินใจหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลต่อบุคคล และบุคคลกับรัฐ เหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องการเมืองส่งผลกระทบต่อทุกคนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, 2550)

ทฤษฎีการปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการรวมอำนาจปกครอง และ ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครอง

### 1. ทฤษฎีการรวมอำนาจการปกครอง

การรวมอำนาจการปกครอง (Centralisation) เป็นการปกครองประเทศโดยการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาลกลาง มี

เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้น ตามสายการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญคือ มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ เช่น กำลังทหารทุกเหล่าทัพ กำลังตำรวจทุกพื้นที่ โดยให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ไว้ที่ส่วนกลาง และมีสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกออกเป็น 2 แบบ คือการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)

การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) ได้แก่การปกครองภายในประเทศที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศ หรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นของส่วนกลาง โดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจให้กับเจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางนี้ทำให้รัฐมีเอกภาพในการบริหารงาน และควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ได้ทั่วถึงทั้งประเทศ

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration) คือการแบ่งอำนาจปกครองโดยการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด การมอบอำนาจนี้มีข้อดีคือสามารถทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หรือการจัดทำกิจการบริการสาธารณะต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และทันเหตุการณ์ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 62-63)

## 2. ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นอีกรูปแบบหนึ่ง ในการจัดการปกครองประเทศ ที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonome) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง

การกระจายอำนาจการปกครองประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 5 ประการคือ มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลจากส่วนกลาง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และประการสุดท้ายคือ มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง

การกระจายอำนาจปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือการกระจายอำนาจทางพื้นที่ และการกระจายอำนาจทางกิจการ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหาก

เจ้าหน้าที่ที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralisation) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralisation) ดังนั้นการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง และมีงบประมาณของตนเอง เพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น

2) การกระจายอำนาจทางกิจการ หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า การกระจายอำนาจทางการบริการ เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลาง รับผิดชอบไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้น อาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้มีใช้การกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน

แนวความคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งหมดนั้น เป็นสิ่งที่นำมาใช้กับประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดระเบียบราชการบริหารภายในประเทศ โดยหากประเทศใดที่สภาพพลเมืองยังไม่มีมีความรู้ความสามารถในการปกครองตนเองได้ ก็จะใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง ในทางตรงข้ามหากประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ ก็จะใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 63-66)

## วิวัฒนาการของรัฐและการปกครอง

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ 3 รูปแบบ ประกอบด้วย (วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, ออนไลน์, 2550 อ้างถึงใน วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัล 2545, หน้า 10)

### 1. รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (Ruler and Ruled)

โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้นรูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่

สมัยจักรวรรดิโรมัน แล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออก จากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (Nation-State) ขึ้นในยุโรป ราวคริสต์ศตวรรษที่ 17 ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปา(Pope) มาสู่ กษัตริย์ (King) ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูก ปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในสถานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตาม ถ้า ผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้ง ก็ได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบ ราชาธิปไตย (Absolute Monarchy) ในทางตรงกันข้ามหากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วน ตนเป็นที่ตั้ง ก็ย่อมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (Tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าว ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

## 2. รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (Representative Government)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. 1688 การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อ ค.ศ.1776 และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ.1789 มีผลทำให้กระแส ของลัทธิประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลต่อการทำลาย ศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้ความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับประชาชน ผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองเปลี่ยนมาเป็นแบบการปกครองระบอบผู้แทน (Representative Government)

สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คือ อำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) นั้นเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) แต่ประชาชนไม่ สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมาก ขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ประชาชน จึงเรียกว่า “ผู้แทนราษฎร” ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทนประกอบด้วย (1) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (2) การมอบอำนาจอธิปไตยต้อง ผ่านกระบวนการ “เลือกตั้ง” (Election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (Competition) (3) ตัวแทนของ ประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น (4) เป็นการมอบอำนาจ ให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือนเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ดีการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคม ต่าง ๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงความไร้ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน เช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

### 3. รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics)

ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจธิปไตยได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น “ตัวแทน” แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าตรวจสอบ ควบคุมและแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ลักษณะคือ

3.1 การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่าผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ “ตัวแทน” มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดย การถอดถอน/ปลดออกจากตำแหน่งได้

3.2 การริเริ่มเสนอแนะ (Initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

3.3 การทำประชาวิจารณ์ (Public Hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชนในการเฝ้าตรวจสอบ และควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมาย หรือกำหนดนโยบาย หรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ หรือสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง และผลดี ผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ก็ได้

3.4 การแสดงประชามติ (Referendum หรือ Plebisite) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก เช่นการขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ

โดยการทำให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2550) ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่าประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และในมาตรา 3 ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 67 วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน... และในหมวดที่ 7 ของรัฐธรรมนูญ 2550 นี้ ได้บัญญัติถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เช่น มาตรา 163 การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 164 การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่ง มาตรา 165 การออกเสียงประชามติในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ หรือประชาชน

พิจารณาแล้วจะเห็นว่าประเทศไทยใช้หลักการปกครองโดยใช้รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participative Politics) ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นนี้

สำหรับการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยได้กล่าวถึงการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเหมาะสม และกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง คือ

#### 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

##### ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ



(2) จัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงการสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

#### หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 281 ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจ ความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมาย

### ทฤษฎีระบบราชการ (Bureaucracy) ของ Max Weber

ระบบราชการหรือ Bureaucracy อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองแบบ คือ (วัชร, ออนไลน์, 2553)

1. Bureaucracy ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (Social Institute) สถาบันหนึ่ง นั่นคือ เป็นสถาบันการบริหาร / การปกครองของรัฐ

- 1.1 ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศ
- 1.2 เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ ต้องปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์บ้านเมือง อีกแห่งหนึ่ง
- 1.3 ต้องการอิสระในการทำงาน เป็นสถาบันที่มั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลง แก้ไข

2. Bureaucracy ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์กร (A form of organization)

- 2.1 ระบบการบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง
- 2.2 มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy”
- 2.3 เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ

ระบบราชการ (Bureaucracy) Max Weber ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรแบบระบบราชการหรือBureaucracy ขึ้นมา ข้อสมมติฐาน องค์กรแบบระบบราชการเป็นองค์กรที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด เหตุผลคือ

1. ยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผลและความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน

2. มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย

3. อาศัยหลักความรู้ความสามารถ (ระบบคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล

4. สามารถพยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้

ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นรูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์กรขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการในการจัดองค์กรได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่ระบบการบริหารที่ใช้ในองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่ในองค์กรภาคเอกชนขนาดใหญ่ก็นำไปใช้ด้วย Bureaucracy จึงเป็นระบบการบริหารระบบหนึ่งที่ยอมรับนำไปใช้ในองค์กรขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมาก มีภารกิจที่ต้องทำมาก

กลไกการบริหาร (Administrative Apparatus) เป็นกลไกการควบคุม และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและกลุ่มชนที่ถูกปกครอง กลไกการบริหาร ต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับรูปแบบแห่งอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้น ใช้อยู่ รูปแบบแห่งการใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ตามแนวคิดของ Max Weber แบ่งเป็น 3 รูปแบบ

- Charismatic Domination รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัวแบบอาศัยบารมี กลไกการบริหารที่ใช้คือ Dictatorship, communal

- Traditional domination รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม

- Feudal / Patrimonial (ระบบศักดินา/เจ้าขุนมูลนาย) รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination)

ระบบราชการ (Bureaucracy) จะทำหน้าที่เป็นกลไกการบริหารของกลุ่มชน โดยผู้นำจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายปกครองบังคับบัญชาโดยผ่านระบบราชการ

องค์กรแบบระบบราชการตามแนวคิดของ Max Weber จะประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการดังนี้

1. หลักลำดับชั้น (Hierarchy)

2. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

3. หลักแห่งความสมเหตุสมผล (Rationality)

4. การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (achievement orientation)

5. หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (Differentiation, Specialization)

6. หลักระเบียบวินัย (Discipline)

## 7. ความเป็นวิชาชีพ (Professionalization)

### หลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จ รัฐต้องจัดองค์กรของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว การจัดองค์กรของรัฐนี้เรียกว่า “การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralisation) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 62-66)

หลักการรวมอำนาจการปกครอง เป็นการปกครองประเทศโดยมีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศไว้ทั้งหมดที่ “ส่วนกลาง” คือ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

- 1) มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหาร และกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง
- 2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และ
- 3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่

การรวมอำนาจการปกครองสามารถจำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Deconcentration)

(ก) การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลางโดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจ ในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค การปกครองประเทศด้วยวิธีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้เป็นการปกครองประเทศที่ “สร้างภาระ” ให้กับส่วนกลางเป็นอันมากเพราะส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก

(ข) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือที่เรียกกันในชื่ออื่นว่า การแบ่งอำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไป

ประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด

หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองนี้มีประโยชน์สำคัญหลายประการ และนับได้ว่าเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง เพราะเมื่อมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค ก็เท่ากับเป็นการมอบกิจการให้กับตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่นั้น จัดทำเองได้บางส่วน นอกจากนี้ การกระจายการรวมศูนย์อำนาจก็ยังทำให้กิจการต่าง ๆ ดำเนินไปรวดเร็วขึ้น ไม่ต้องส่งเรื่องให้ส่วนกลางตัดสินใจทุกเรื่อง

### แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาถือเป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นกระบวนการที่ฝ่ายปกครองแบ่งอำนาจการปกครองของตนเองออกมาแล้วมอบให้นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Personne morale de droit public) อื่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปดำเนินการปกครองพื้นที่แทนตน โดยให้มีความอิสระทางด้านบุคคลากรจากส่วนกลาง

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วางหลักในเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล (Communes) จังหวัด (Departements) ภาค (Regions) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล (Les collectivités d'outre-mer) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ที่จะจัดตั้งขึ้นมาโดยรัฐบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอิสระในการบริหารงานซึ่งดำเนินการโดย องค์กรฝ่ายสภา ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหาร เพื่อบริหารงานในความรับผิดชอบของตน การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตามหลักว่าด้วยความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่าการดำเนินการทั้งหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยในอดีตนั้น ผู้ว่าการจังหวัด (Le préfet) จะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจในการเพิกถอน (Annulation) หรือให้สัตยาบัน (Approbation) คำสั่ง (Les actes) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต่อมาก็มีการออกกฎหมายกลาง เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 กฎหมายดังกล่าวได้ยกเลิกอำนาจในการควบคุมของผู้ว่าการจังหวัดเสีย และมอบให้เป็นหน้าที่ของ

ศาลปกครองชั้นต้น ที่จะดำเนินงานแทน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คำสั่ง (Les actés) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลใช้บังคับได้ในทันที แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งคำสั่งประเภทที่มีความสำคัญ ๆ เช่น มติสภาท้องถิ่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น สัญญาโยธาสาธารณะ หรือการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ ไปให้ผู้ว่าการจังหวัดด้วย หากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าเรื่องใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าการจังหวัดก็สามารถร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีสองประเภทคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อันได้แก่ จังหวัด เทศบาล ภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ อันได้แก่ เมือง Paris, Lyon และเมือง Marseille ที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสและนอกจากนี้ยังมีเมืองอื่น ๆ ที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศสอีกจำนวนหนึ่งที่ถูกจัดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่น เกาะ Corse บรรดาจังหวัดโพ้นทะเลต่าง ๆ แต่ในที่นี้จะขอนำเสนอรูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วทั้งประเทศ 3 รูปแบบ คือ เทศบาล จังหวัด และภาค โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เทศบาล (Commune) เทศบาลนับว่าเป็นองค์กรการกระจายอำนาจที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศฝรั่งเศส โดยในสมัยศตวรรษที่ 12 มีการรวมกลุ่มของประชาชนเรียกว่า “Commune” ขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและชุมชน ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ.1789 ก็เกิดกระแสการกระจายอำนาจขึ้น มีการออกกฎหมายลงวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ.1789 กำหนดให้ Commune เป็นองค์กรกระจายอำนาจ จากนั้นก็ได้มีการพัฒนาแนวทางในการกระจายอำนาจให้แก่ Commune เรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจำนวนเทศบาลกว่า 36,000 แห่ง โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาล (Council Municipal) และนายกเทศมนตรี (Maire)

2. จังหวัด (Department) เช่นเดียวกับเทศบาล จังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ใน ค.ศ.1789 โดยกฎหมายลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ.1790 อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมา ก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 10 พฤษภาคม ค.ศ.1838 จัดระบบจังหวัดเสียใหม่โดยให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลงวันที่ 10 สิงหาคม ค.ศ.1871 มีการกำหนดให้มีผู้ว่าการจังหวัด (Préfét) ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลาง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่ต่อมาก็ได้มีกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 โอนอำนาจดังกล่าวของผู้ว่าการจังหวัดไปเป็นประธานสภาจังหวัด (President du conseil général) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ 100 จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วยสภาจังหวัด (Conseil général) โดยมีประธานสภาจังหวัด (President du conseil général) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และมีสำนักงานจังหวัด (Bureau) เป็นหน่วยธุรการ

3. ภาค (Région) นับตั้งแต่ ค.ศ.1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัด (Département) ขึ้นมา เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะโดยในปี พ.ศ.1969 นายพลเดอโกล (Le Général Charles de Gaulle) ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนออกเสียงไม่เห็นด้วย “ภาค” จึงยังไม่เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ดีต่อมาใน ค.ศ.1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ได้จัดตั้งภาค ขึ้นมาโดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ให้มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน (Etablissement public) มีหน้าที่พัฒนาด้านการเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ขึ้นมาในช่วงเวลาดังกล่าว จนกระทั่งใน ค.ศ.1982 รัฐบัญญัติก็ได้จัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสในขณะนั้นและที่แก้ไขเพิ่มเติมในปัจจุบัน ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้นภาคจึงมีสภาภาคที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันฝรั่งเศสประกอบด้วย 26 ภาค แต่ละภาคประกอบด้วยองค์กร 3 องค์กรคือ สภาภาค (Conseil régional) ทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (President du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553, หน้า 67-69)

### องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ประเภท แยกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะทั่วไปอยู่ 3 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและ องค์กรบริหารส่วนตำบล กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะอีก 2 ประเภท คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทที่กล่าวไปมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด เนื่องจากมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทว่าให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

## 1. รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 นั้น ได้มีการกำหนดไว้ใน มาตรา 7 ให้มีการจัดตั้งท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรขึ้นเป็นเทศบาล มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เทศบาลจึงเป็นนิติบุคคลมหาชน การจัดตั้งเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีการะบุนชื่อและเขตของ เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามประเภทของเทศบาลที่แบ่งตามจำนวนประชากร ความหนาแน่นโดยเฉลี่ย ของจำนวนประชากรต่อพื้นที่และรายได้ของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) เทศบาลตำบล มาตรา 9 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่ชัดสำหรับท้องถิ่นที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยจึง ได้วางแนวปฏิบัติในการกำหนดท้องถิ่นที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลไว้ ดังนี้

- (ก) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- (ข) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- (ค) มีรายได้เกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน

(2) เทศบาลเมือง มาตรา 10 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

- (ก) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือ
- (ข) ท้องถิ่นชุมชนที่มีลักษณะดังนี้
  - (ข.1) มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
  - (ข.2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
  - (ข.3) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลเมืองตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

(3) เทศบาลนคร มาตรา 11 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีลักษณะดังนี้

- (ค.1) มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- (ค.2) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร
- (ค.3) มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำสำหรับเทศบาลนครตาม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

อย่างไรก็ดี เทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้วอาจเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือเปลี่ยนแปลงเขต เทศบาลได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 หรืออาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาลได้โดย กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล



## 2. โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

### 1) สภาเทศบาล ประกอบด้วย

(ก) ประธานสภาเทศบาลคนหนึ่ง

(ข) รองประธานเทศบาลคนหนึ่ง และ

(ค) สมาชิกสภาเทศบาล สำหรับเทศบาลตำบลให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 12 คน เทศบาลเมืองให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน และเทศบาลนครให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 24 คน ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 55 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล มาตรา 15 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 จากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะลงมติเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาจากสมาชิกทั้งหมด โดยมาตรา 20 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาตามมติสมาชิกเทศบาลดังกล่าว สมาชิกเทศบาลมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

### 2) คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย

(ก) นายกเทศมนตรีคนหนึ่ง และ

(ข) เทศมนตรี สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองให้มีเทศมนตรี 2 คน แต่ในกรณีที่เทศบาลเมืองแห่งใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่สี่ล้านบาทขึ้นไปให้มีเทศมนตรี 3 คน สำหรับเทศบาลนครให้มีเทศมนตรี 4 คน ดังที่บัญญัติไว้ในตรา 36 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ในการดำเนินกิจการของเทศบาล คณะเทศมนตรีมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาล มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และพนักงานเทศบาลเป็นผู้ปฏิบัติการของเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาลตามมาตรา 38 ส่วนสภาเทศบาลอาจตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ตามมาตรา 31 และหากคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ สวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้มีการเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีเพื่อมีมติเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ได้ตามมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

### หน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ 2 ประเภท คือ หน้าที่ต้องทำ และหน้าที่อาจจัดทำในเขตเทศบาล ซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาลดังนี้

#### เทศบาลตำบล

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

#### เทศบาลเมือง

มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-9 และมีหน้าที่เพิ่มเติมอีก ดังนี้

1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
3. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้
4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
5. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

นอกจากงานที่เป็นการดำเนินกิจการของเทศบาลแล้ว หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าแขวงเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติโดยอนุโลมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ตามมาตรา 40 แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งในเรื่องนี้ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องแต่งตั้งเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ลงวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ.2521 กำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไว้แล้ว

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ให้นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ทำหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรและกำหนดไว้ใน กฎกระทรวง โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลนั้นจะต้องพ้นจากหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งใน ปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ที่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจะต้องกระทำแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ แล้ว ประกอบด้วย 2 ข้อ คือ

(1) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15

แต่ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551) ได้ยกเลิกความในมาตรา 27 ในฉบับนี้แล้ว และให้ใช้มาตราที่แก้ไข ใหม่นี้แทน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีได้มีกฎกระทรวง กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ที่ให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านตาม กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ตามมาตรา 27 ดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ตามมาตรา 35 ข้อ 1 คือ เมื่อทราบข่าวว่ามีการ กระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอ ให้ทราบ หน้าที่ตามมาตรา 38 ให้ดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ ได้มีที่ พักตามควร หน้าที่ตามมาตรา 40 ต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอ ในการดูแลรักษาและ คุ่มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น อัน อยู่ในตำบลนั้น

จากกฎกระทรวงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาล ตำบลแล้ว ผู้ร่างกฎหมายมีเจตนาจะให้ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด ใน กฎกระทรวง แต่เนื่องจากว่า อำนาจหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอำนาจที่มีบัญญัติไว้ใน กฎหมายหลาย ๆ ฉบับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่อาจกำหนดให้มีอำนาจ เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา ซึ่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ไม่มีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกำหนดให้มี อำนาจเช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้