



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษาวิจัย

ในบรรดาหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลายถึง 6 รูปแบบคือ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ถือได้ว่า "สุขาภิบาล" เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกสุด โดยถือกำเนิดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ได้ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแดนมลายูซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การท้องถิ่นเป็นผลดี พระองค์จึงทรงดำริที่จะจัดดำเนินการบ้างโดยเฉพาอย่างยิ่งในเมืองหลวง โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" เป็นการเริ่มทดลองระบบการสุขาภิบาล¹

จึงอาจกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทย มีวิวัฒนาการมาจากการจัดการปกครองรูปสุขาภิบาล จนกระทั่งเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยได้จัดการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2476² การจัดตั้งสุขาภิบาลก็หยุดชะงัก แต่อย่างไรก็ตามให้หลังนั้นอีก 20 ปี รัฐบาลได้กลับมาเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยเหตุผลประการหนึ่งคือ ความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล ซึ่งประสบปัญหาและอุปสรรคนานาประการ เช่น การขาดแคลนผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ การขาดแคลนรายได้ และประชาชน

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ: บริษัทสำนักพิมพ์-ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 41

² เพิ่งอ้าง, หน้า 31

ในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้น³ ดังนั้นหากพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ที่ทำให้
 สุขาภิบาลเป็นรูปแบบแรกของการปกครองท้องถิ่นไทย ที่ได้รับการจัดตั้งมาเป็น
 ลำดับแรก ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และนำย้อนกลับมาใช้ใหม่ในรัชสมัย
 พระชาติปไตย อาจกล่าวได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นเริ่มจากรัฐ(พระเจ้าแผ่นดิน) ทรง
 มอบให้กับประชาชน (devolution) หรือเบี่ยงเบนหยิบยื่นให้ ประชาชนมิได้
 เรียกร้องเองซึ่งสอดคล้องกับความคุ้นเคยของคนไทย ต่อวัฒนธรรมทางการเมือง
 การปกครองแบบพ่อกับลูก (paternal government) และนายปกครองบ่าว
 (autocratic government)⁴

2. รูปแบบสุขาภิบาลเป็นการระดมสรรพกำลังในท้องถิ่นที่มีอยู่ ก่อให้
 เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรและทำให้ได้ผู้มีความสามารถมาบริหาร
 กล่าวคือ รูปแบบของสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกคือ ที่
 อำเภอท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ร.ศ.124(พ.ศ.2448) นั้น
 เกิดจากการร่วมแรงร่วมใจของราษฎรในท้องถิ่น ที่จะรักษาความสะอาด และ
 ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน การบริหารงานจึงตกเป็นหน้าที่ของกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกที่ได้รับแต่งตั้ง โดยมีผู้ว่าราชการเมืองทำหน้าที่ตรวจตรา
 ให้ข้อแนะนำตามที่เห็นสมควรซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้นำมาใช้กับสุขาภิบาลที่จัดตั้ง
 ขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ.127 โดยให้สุขาภิบาลต้องมีคณะผู้
 บริหารประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ซึ่งมาจากการเลือกของประชาชน) กับ
 พ่อค้าในท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ส่วนราษฎร
 ทั่วไปจะมีส่วนสนับสนุนสุขาภิบาลโดยการเสียภาษีอากร บริจาคทรัพย์สินและแรง
 งานร่วมกัน

³ กระทรวงมหาดไทย, "เรื่องสุขาภิบาล" ในพระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5 ที่
 เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย เล่ม 1 (พระนคร:โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2513)
 หน้า 371.

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว, หน้า 32.

3. การจัดการของสภาภิบาล กระทำในรูปของคณะกรรมการ (commission system) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไปพร้อมๆกัน ซึ่งแม้จะดูเหมือนว่าเป็นโครงสร้างขององค์การที่ไม่ค่อยเป็นประชาธิปไตยนัก เพราะไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ (delegation of power) หรือถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่รูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบที่มีให้อยู่ในประเทศประชาธิปไตยตะวันตก โดยรูปแบบคณะกรรมการจะมีข้อดี อยู่ที่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการบริหารงานของคณะกรรมการโดยไม่ต้องพะวงกับการหาคะแนนเสียงสนับสนุน เพื่อรักษาสถานภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นจุดอ่อนของความไม่สำเร็จทางการเมืองท้องถิ่น ในระบบรัฐสภาคือเทศบาลมาแล้ว

ปัจจุบันการจัดโครงสร้างรูปแบบการบริหารงานสภาภิบาล เป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 กำหนดให้คณะกรรมการสภาภิบาลประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง คือ นายอำเภอและกำนันในท้องถิ่นที่ตั้งของสภาภิบาล กรรมการโดยการเลือกตั้งจำนวน 9 คน และกรรมการโดยแต่งตั้ง คือ ปลัดอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวน 1 คน ทำให้รูปแบบโครงสร้างของสภาภิบาลในปัจจุบันมี 2 รูปแบบคือ

1. สภาภิบาลที่มีประธานกรรมการสภาภิบาลโดยตำแหน่งคือ นายอำเภอ
2. สภาภิบาลที่มีประธานกรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

โดยมีเกณฑ์ว่าหากสภาภิบาลใดมีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป กระทรวงมหาดไทยก็จะประกาศให้สภาภิบาลนั้น เป็นสภาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้ ซึ่งหมายถึงการให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสภาภิบาล และให้มีการเลือกประธานกรรมการสภาภิบาลจากบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร ทำให้สภาภิบาลประเภทหลังนี้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นไปอีกในระดับหนึ่ง ก่อนที่จะมีการยกฐานะสภาภิบาลแห่งนั้นขึ้นเป็นเทศบาล ซึ่งถือเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ที่สุดต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกระแสของการเปลี่ยนแปลงทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีอัตราเร่งสูงและรวดเร็วในปัจจุบันนี้ การเรียกร้องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามหลักการหรือระบอบประชาธิปไตยมีสูงมาก เป็นเงาตามตัว การกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อกำหนดการปกครองตนเอง เพื่อบริหารจัดการกิจการทางการปกครอง การบริหาร แม้แต่กิจการทาง เศรษฐกิจด้วยตัวแทนของประชาชนเอง เป็นที่เรียกร้องและถือว่าเป็นมาตรฐาน การปกครองทุกระดับ

กระแสการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดดังกล่าวนี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองของไทย โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นของไทยในห้วงครึ่งทศวรรษ ที่ผ่านมา ได้มีการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบลโดยกำหนดให้ตำบลมี ฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบล^๕ แนวโน้มที่ประชาชนในระดับตำบลและหมู่บ้านจะเข้ามาทำหน้าที่ปกครองตนเอง ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีทั่วประเทศภายใน 5 ปีข้างหน้า

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ ได้แก่ สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าควรจะได้รับ การปรับปรุงอย่างไร จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น

สุขาภิบาลถูกมองว่า เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่มีความเจริญมากพอสมควรและเจริญกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล แต่รูปแบบ การปกครองการมีส่วนร่วมของประชาชนของสุขาภิบาลยังด้อยกว่าเทศบาล ซึ่ง ไม่ต่างกับองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าใด เพราะฉะนั้นจึงได้มีความคิดที่จะ พัฒนาสุขาภิบาลที่มีอยู่ให้เป็นเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ สมบูรณ์ที่สุด

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการสุขาภิบาล โดยตำแหน่งและที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งบุคคลเหล่านี้ ถือว่าเป็นชนชั้นนำในระดับ ท้องถิ่นจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันสุขาภิบาลในอนาคตว่าจะเป็นอย่างไ

^๕ ราชเลขาธิการ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวโน้มและความเป็นไปได้ในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล โดยสำรวจความเห็นของประธานกรรมการสภาภิบาล และกรรมการสภาภิบาลในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
2. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรค ในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล
3. ศึกษาเปรียบเทียบ ความเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของสภาภิบาลกับเทศบาลกับหลักการปกครองท้องถิ่นแบบสากล

สมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ตั้งสมมติฐานของการวิจัยไว้ว่า "ประธานกรรมการสภาภิบาลและกรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง จะมีความเห็นสนับสนุนในการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล ส่วนประธานกรรมการสภาภิบาลและกรรมการสภาภิบาล โดยตำแหน่ง และโดยการแต่งตั้งจะมีความเห็นในทิศทางตรงกันข้าม"

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยในรูปแบบผสมผสานในแบบการพรรณนาวิเคราะห์ (descriptive analysis) และวิจัยภาคสนาม (field research) กล่าวคือ

1. การวิจัยเอกสาร (documentary research) ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. การวิจัยภาคสนาม ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ดังนี้

1. ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบสุขาภิบาลทั้งสุขาภิบาล ซึ่งมีนายอำเภอ เป็นประธานโดยตำแหน่ง สุขาภิบาลซึ่งมีประธานมาจากการเลือกตั้ง กับเทศบาล ในแง่ของฐานะโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้และบุคลากร
2. ศึกษาความสามารถในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3. ศึกษาปัญหาอุปสรรคและความคิดเห็นในการยกฐานะของสุขาภิบาล เป็นเทศบาล ของประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการสุขาภิบาล ทั้งที่โดย มาจากการเลือกตั้ง โดยตำแหน่งและการแต่งตั้ง โดยกลุ่มประชากรที่จะทำการ ศึกษาได้แก่ ประธานกรรมการและกรรมการสุขาภิบาล ที่เป็นสุขาภิบาลซึ่ง ประธานมาจากการเลือกตั้ง และสุขาภิบาลซึ่งประธานเป็นโดยตำแหน่งรวม 10 สุขาภิบาล จากทั้งหมด 24 สุขาภิบาล ในเขต 10 อำเภอของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือ

- 1) สุขาภิบาลที่ประธานกรรมการ มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 5 แห่ง
 - 1.1) สุขาภิบาลพระอินทราชา อำเภอบางปะอิน
รายได้ 14,237,380 บาท
 - 1.2) สุขาภิบาลเจ้าเจ็ด อำเภอเสนา
รายได้ 17,406,453 บาท
 - 1.3) สุขาภิบาลอโยธยา อำเภอพระนครศรีอยุธยา
รายได้ 7,441,579 บาท
 - 1.4) สุขาภิบาลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ
รายได้ 13,231,946 บาท
 - 1.5) สุขาภิบาลนครหลวง อำเภอนครหลวง
รายได้ 16,472,222 บาท

- 2) สุธาภิบาลที่ประธานกรรมการสุธาภิบาลโดยตำแหน่ง จำนวน 5 แห่ง
- 2.1) สุธาภิบาลลาดชะโด อำเภอผักไห่
รายได้ 3,498,385 บาท
 - 2.2) สุธาภิบาลอุทัย อำเภออุทัย
รายได้ 2,095,523 บาท
 - 2.3) สุธาภิบาลบางไทร อำเภอบางไทร
รายได้ 2,678,186 บาท
 - 2.4) สุธาภิบาลโคกม่วง อำเภอภาชี
รายได้ 3,608,418 บาท
 - 2.5) สุธาภิบาลมหาราช อำเภอมหาราช
รายได้ 2,827,325 บาท

เหตุผลที่เลือกศึกษาวิจัยในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเพราะ

1. มีสุธาภิบาลที่ประธานกรรมการสุธาภิบาล มาจากการเลือกตั้ง
จำนวนมากถึง 7 แห่ง
2. มีสุธาภิบาลที่ประธานกรรมการสุธาภิบาลโดยตำแหน่ง จำนวน
มากถึง 17 แห่ง
3. มีเทศบาลเมือง 2 แห่ง คือเทศบาลเมืองพระนครศรีอยุธยา
และเทศบาลเมืองเสนา มีเทศบาลตำบล 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลท่าเรือ
4. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครเพียง 72
กม.แบ่งการปกครองเป็น 16 อำเภอ รายได้ประชากรต่อหัว/ปี 45,403
บาท มีแหล่งท่องเที่ยวจำนวนมาก นับว่าเป็นจังหวัดใหญ่ ซึ่งอยู่ใกล้กับกรุงเทพ
มหานคร มีความเจริญสูงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงมี
ความพร้อมที่จะมีเทศบาลมากกว่าที่มีอยู่เดิม

การจัดเก็บข้อมูล

1. ใช้เทคนิคการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการออกแบบสอบถามซึ่งเป็นลักษณะคำถามปิด (close-end question) โดยมีตัวเลือก 5 ตัวเลือก และคำถามเปิด (open-end question) ประกอบกัน

2. กลุ่มเป้าหมายในการจัดเก็บข้อมูล คือประธานกรรมการสุชาภิบาล และกรรมการสุชาภิบาลจำนวน 10 แห่งในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 128 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. วิเคราะห์รูปแบบฐานะ โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ รายได้และบุคลากร ของสุชาภิบาล ทั้งที่มีประธานมาจากการเลือกตั้งและโดยตำแหน่งโดยเปรียบเทียบกับเทศบาลและหลักสากล

2. วิเคราะห์ความสามารถในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ของสุชาภิบาล

3. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และความคิดเห็น ในการยกฐานะของสุชาภิบาลเป็นเทศบาลโดยแบบสอบถาม

วิธีการนำเสนอเรื่อง

การนำเสนอเรื่อง กำหนดไว้เป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนแรก กล่าวถึงเค้าโครงการศึกษาวิจัย ทั้งหมดและแนวความคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่าจะศึกษาในประเด็นใดบ้าง

บทที่ 1 เป็นบทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย สมมติฐาน วิธีการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย การจัดเก็บข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูล ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 กล่าวถึงแนวความคิด ทฤษฎี และกฎหมายระเบียบที่ใช้ เป็นกรอบในการศึกษาวิจัย โดยนำเอาแนวคิดที่เกี่ยวกับหลักการปกครองท้องถิ่น มาใช้ในการวิเคราะห์ความสามารถ ในการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของ สุขาภิบาลโดยเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลทั้งที่ประธานมาจากการเลือกตั้งและ โดยตำแหน่งกับเทศบาล และเงื่อนไขในการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล

ส่วนที่สอง เป็นเนื้อหาของการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 เป็นการกล่าวถึง วิธีดำเนินการวิจัย โดยดำเนินการวิจัย ในประเด็นที่เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ ปัญหาอุปสรรคและแนว โน้มในการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล โดยสอบถามความคิดเห็นของ ประธานกรรมการสุขาภิบาล และกรรมการสุขาภิบาล ทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง และโดยตำแหน่ง

บทที่ 4 เป็นผลการศึกษาวิจัยและบทวิเคราะห์ผลการวิจัย และ ความสัมพันธ์ของตัวแปรข้อมูลตามประเด็นต่าง ๆ ที่ดำเนินการวิจัยในบทที่ 3

ส่วนสุดท้าย

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ โดยพิจารณา ตามสมมติฐานเพื่อให้สุขาภิบาลสามารถพัฒนาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มี ประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตยต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับทราบปัญหาอุปสรรคและแนวทางความเหมาะสม ในการยก ฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล
2. เป็นเอกสารอ้างอิงทางการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล