

ความเป็นมาและสภาพการบริหารของสุขาภิบาลในปัจจุบัน

ความเป็นมาของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2440 ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมีพระราชดำริในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของท้องถิ่น ทรงมีพระราชดำริที่จะวางรูปแบบการปกครองแบบเทศบาลแต่ติดขัดด้วยข้อกำหนดในสนธิสัญญาเบาริง¹ ซึ่งกำหนดว่าถ้าประเทศไทยจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับชาวต่างประเทศ ต้องแจ้งให้รัฐบาลของชาตินั้นรับรู้อีกก่อน ฉะนั้น ถ้าไทยจัดตั้งเทศบาลคงจะมีปัญหา เพราะกงสุลต่างประเทศจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนของตน² พระองค์จึงทรงให้จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูป "สุขาภิบาล" ไปก่อน ได้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 เป็นการเริ่มทดลองระบบการสุขาภิบาลที่พระองค์ทรงเห็นตัวอย่างการปฏิบัติทางดินแดนมลายู ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษได้ดำเนินการแบ่งอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จุดประสงค์ของการจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตกรุงเทพมหานคร ก็คือต้องการที่จะจัดระเบียบและป้องกันโรคภัยอันตรายของประชาชน พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ไว้ 4 ประการ คือ 1. การทำลายขยะมูลฝอย 2. การทำส้วม 3. การควบคุมการปลูกสร้างและซ่อมแซมโรงเรือนไม่ให้เป็นที่เกิดโรคได้ 4. ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งสกปรกราคาถูกแก่มหาชน การดำเนินงานของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ให้อยู่ในความ

¹ สารคดี มหาขันธ์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อมรรкарพิมพ์, 2527), หน้า 110.

² เรื่องศักดิ์ จารุศิริพนธ์, ที่มาขององค์การปกครองท้องถิ่นกับคำพิพากษาฎีกา (บางเรื่อง), หน้า 61.

รับผิดชอบของกระทรวงนครบาล กิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ยังไม่มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (autonomy) ^๓ เพราะผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ล้วนเป็นข้าราชการประจำ ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาลเป็นประธาน นายช่างสุขาภิบาล และนายแพทย์สุขาภิบาล ซึ่งเสนาบดีกระทรวงนครบาลแต่งตั้ง เป็นกรรมการ การดำเนินกิจการของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร อาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง มิได้มีงบประมาณของตนเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร โดยพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) มีวัตถุประสงค์ในการจัดการทำนุบำรุงท้องที่ 3 ประการ คือ 1. ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง 2. จุดโคมไฟให้แสงสว่างเวลาค่ำคืน และ 3. จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานเงินภาษีโรงเรือนในตำบลท่าฉลอม เป็นเงินทุนในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลท่าฉลอม ไม่ต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินจากส่วนกลาง แม้ว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมที่ตั้งขึ้นนี้จะเป็นการปกครองท้องถิ่น (local government) แต่ก็ยังไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่มีการปกครองตนเอง (local self-government) ^๔ เพราะยังใช้ข้าราชการเป็นผู้บริหารเกือบทั้งหมด มีคณะกรรมการดำเนินงาน ประกอบด้วยกำนันตำบลท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เขตสุขาภิบาลเป็นกรรมการ ^๕ ในอีกสองปีต่อมาได้มีกฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ให้สุขาภิบาลท่าฉลอมมีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามหน้าที่ได้ หาก

^๓ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), หน้า 13.

^๔ ชาญชัย แสงวงศ์, "ฝรั่งเศส-กฎหมายไทย" ใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537), หน้า 103.

^๕ อุตัย หิรัญโศ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 141.

ผู้ใดฝ่าฝืนอาจถูกปรับและจำคุก ตลอดจนถึงขอใช้ค่าเสียหายเต็มราคาอีกด้วย

หลังจากการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ผลดี เป็นที่นิยมแก่ประชาชนในตำบลเป็นอันมาก ข้าหลวงเทศาภิบาล และเจ้าเมืองอื่น ๆ มีความสนใจ และเรียกร้องให้พิจารณาดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาล ตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นนิจการทั่วไป⁶ สมเด็จพระมหาสมณเจ้ากรมพระยาต่อราชราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงทำความเข้าใจถึงหลักการและวิธีการที่ถูกต้องของการสุขาภิบาลว่า จะต้องเกิดจากความนิยมชมชอบของราษฎรเป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน รัฐบาลยินดีจะตรากฎหมายจัดการสุขาภิบาลขึ้น แต่ต้องที่ใดจะจัดการปกครองแบบสุขาภิบาล ขอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำความเข้าใจ ชี้แจงให้ราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ของสุขาภิบาลก่อน เมื่อราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ และเรียกร้องให้จัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงค่อยดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป⁷

ในปี พ.ศ. 2451 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ร.ศ. 127 ขึ้นแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง ซึ่งจัดตั้งตามที่ตั้งเมือง และสุขาภิบาลท้องที่ซึ่งจัดตั้งตามที่ตั้งอำเภอหรือตำบลใหญ่ ๆ⁸ กำหนดให้การจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นไปตามความเห็นควรของข้าหลวงเทศาภิบาล โดยให้ปรึกษาแก่นาย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เป็นหัวหน้าราษฎรในท้องที่นั้น เมื่อแก่นาย และผู้ใหญ่บ้านโดยมากเห็นชอบด้วย ให้ข้าหลวงเทศาภิบาล มีใบขอกเข้ามากราบบังคมทูลขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการสุขาภิบาลในท้องที่นั้น โดยสุขาภิบาลทั้งสองประเภทมีอำนาจและหน้าที่เหมือนกัน เพียงแต่มีส่วนประกอบที่แตกต่างกันเท่านั้น กฎหมายกำหนดให้ การบริหารสุขาภิบาลบริหารโดยคณะกรรมการดังนี้

⁶ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 25 (3 กันยายน ร.ศ. 127 หรือ พ.ศ. 2454) หน้า 668.

⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 40.

⁸ ชาญชัย แสงวงศ์, "ฝรั่งเศษ-กฎหมายไทย" ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 104.

สภาภิบาลเมือง มีคณะกรรมการ 11 คน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองฝ่ายสภาภิบาลเป็นเลขานุการ และประธานแทนผู้ว่าราชการเมืองในเวลาทำการในสภาภิบาลไม่ได้ กรรมการประกอบด้วย ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานการศึกษาในเมือง นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สภาภิบาล นายช่างสภาภิบาล และกำนันนายตำบลซึ่งอยู่ในเขตสภาภิบาลจำนวน 5 คน ถ้ากำนันนายตำบลในเขตสภาภิบาลมีไม่ครบ 5 คน ให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งอยู่ในเขตท้องที่นั้น และเป็นผู้ที่มีส่วนเสียภาษีโรงเรือนเป็นกำนันพิเศษจนได้จำนวนกำนันสำหรับกรรมการสภาภิบาลครบ 5 คน แต่กำนันพิเศษให้อยู่ในตำแหน่งครั้งละ 2 ปี แล้วเลือกใหม่จะเลือกซ้ำคนเดิมอีกก็ได้

สภาภิบาลตำบล มีกรรมการ 5 คน ประกอบด้วย กำนันนายตำบลเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สภาภิบาลเป็นกรรมการในปี พ.ศ. 2458 ได้มีประกาศแก้ไขพระราชบัญญัติจัดการสภาภิบาลเมือง ร.ศ. 127 ตามประกาศลงวันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2458^๙ ยกเลิกสภาภิบาลตำบลให้มีการจัดตั้งสภาภิบาลท้องที่ขึ้นแทน

คณะผู้บริหารสภาภิบาลท้องที่ประกอบด้วย นายอำเภอท้องที่เป็นประธาน นายแพทย์สภาภิบาลเป็นกรรมการ ปลัดอำเภอท้องที่เป็นกรรมการ กำนันในเขตสภาภิบาลเป็นกรรมการ คณะกรรมการสภาภิบาล มีหน้าที่บริหารกิจการสภาภิบาล โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด^{๑๐} คือ 1. รักษาความสะอาดในท้องที่ โดยจัดให้มีที่สำหรับทิ้ง ทำลายของโสโครก และจัดวิธีและมีพนักงานปัดกวาด ขนสิ่งโสโครกไปทิ้งทำลายเสีย 2. ป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชนในท้องที่ ให้ตรวจตราว่ากล่าวให้มีการรักษาบ้านเรือน และที่เลี้ยงสัตว์ให้ทัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๙ ศานิตย์ นาคสุขศรี, ความรู้ความเข้าใจของคณะกรรมการสภาภิบาลต่อบทบาทหน้าที่ และความรับผิดชอบของสภาภิบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการสภาภิบาลในจังหวัดนนทบุรี, หน้า 29.

^{๑๐} วิจารณ์ วังตาล, "วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสภาภิบาล," วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 46.

เหตุที่จะเกิดโรคภัย ให้จัดการปลูกฝี จำหน่ายยารักษาไข้เจ็บให้แก่ประชาชน ตลอดจนจัดรักษาความสะอาดของน้ำที่ประชาชนในท้องที่ใช้บริโภค ๓. บำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่โดยให้จัดทำและซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง สะพานทำน้ำสำหรับประชาชนใช้ไปมาให้เรียบร้อยและสะอาดปราศจากสิ่งโสโครก ตลอดจนจัดการทำโคมไฟให้แสงสว่างในถนนหนทางให้ความสะดวกแก่การไปมาของประชาชนในเวลาค่ำมืด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือนในท้องที่สุขาภิบาลให้ไว้สำหรับใช้จ่ายในการสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จัดทำงบประมาณรายรับ รายจ่าย เงินประจำปีทุก ๆ ปี โดยให้กรรมการสุขาภิบาลปรึกษากัน งบประมาณเงินผลประโยชน์ที่จะเก็บได้ และที่จะใช้จ่ายในการสุขาภิบาลตามสมควรจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ สุขาภิบาลตามหัวเมืองมีรายได้ของตนเองและมีงบประมาณรายรับรายจ่ายของตนเอง แยกต่างหากจากส่วนกลาง ถือว่ามีการคลังของตนเองอย่าง เป็นกิจลักษณะกว่าสุขาภิบาลท่าฉลอม ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมสุขาภิบาลกฎหมายกำหนดให้ข้าหลวงเทศาภิบาล และผู้ว่าราชการเมือง ซึ่งปกครองท้องที่ที่จัดการสุขาภิบาล มีอำนาจที่จะห้าม หรือสั่งให้งด ให้ถอนการอย่างใด ๆ ที่เห็นว่ากรรมการสุขาภิบาลจัดทำโดยไม่จำเป็นและไม่สมควรแก่ประโยชน์ ปรากฏว่านับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กระทั่งสิ้นสุดการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองรวมทั้งสิ้น 35 แห่ง เป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้วแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ได้รับการสนใจมากขึ้น และถือเป็นเรื่องสำคัญตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ รัฐบาลในขณะนั้นมีความต้องการที่จะยกฐานะตำบลที่มีในขณะนั้นเป็นเทศบาลทั้งหมด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการปกครองในรูปของเทศบาลระดับต่าง ๆ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ด้วยเหตุที่รัฐบาลมีความประสงค์ให้เทศบาลเป็นเสมือนโรงเรียนฝึกอบรมประชาชน ให้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จำลองสภาผู้แทนราษฎรและ

คณะรัฐมนตรีในระดับชาติมาใช้ในระดับท้องถิ่น¹¹ โดยให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาลซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ซึ่งมีอยู่ 35 แห่ง ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลจึงหมดไปโดยปริยาย¹²

ในเวลาต่อมาได้ปรากฏว่าความพยายามที่จะจัดให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปเทศบาล มีอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ จนไม่อาจขยายกิจการให้แพร่หลายออกไปทั่วถึงท้องถิ่นต่าง ๆ ดังที่กำหนดเป้าหมายไว้แต่เดิม เช่นในปี พ.ศ.2489 มีเทศบาลจำนวนเพียง 117 แห่ง¹³ จนกระทั่งในปี พ.ศ.2500 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลรวม 3 แห่ง เป็นเทศบาลตำบล คือ สุขาภิบาลโคกสำโรง สุขาภิบาลกบินทร์ และสุขาภิบาลบัวใหญ่ รวมมีเทศบาลทั้งสิ้น 120 เทศบาล หลังจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นอีกเลย

การจำลองรูปแบบสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีมาใช้ในเทศบาล ก่อให้เกิดความยุ่งยากเพราะขณะนั้นประชาชนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจในการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตย และผู้ทำหน้าที่บริหารกิจการเทศบาลยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อนเมื่อได้รับเลือกเข้าไปก็ไม่ทราบว่าจะควรจะทำอย่างไร การจัดรูปคณะเทศมนตรีปรากฏว่านายกเทศมนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารไม่มีความมั่นใจพอ เพราะต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของสภาเทศบาล

ศูนย์วิทยพัทยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, "ฝรั่งเศส-กฎหมายไทย" ในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับการพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย, หน้า 111.

¹² อนุ สงวนนาม, "การศึกษาเชิงวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอในการบริหารสุขาภิบาล," วิทยานิพนธ์ปริณญามหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 31.

¹³ ชำนาญ ยุวบูรณ์, "เทศบาล," เทศบาล 1 (พฤศจิกายน - ธันวาคม) 2494

หากสภาเทศบาลไม่ไว้วางใจก็ต้องลาออกไป¹⁴ นอกจากนี้เทศบาลมีอุปสรรคข้อขัดข้องประการสำคัญคือ ปัญหาเรื่องรายได้ของเทศบาลไม่เพียงพอจะดำเนินงานให้ได้ผลดีประกอบกับเทศบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นเงินเดือน หรือค่าจ้างพนักงานเป็นเงินจำนวนมาก ทำให้งบประมาณซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้ว ไม่เพียงพอที่จะนำไปลงทุนบำรุงท้องถิ่นหรือจัดบริการให้แก่ประชาชนได้เต็มที่¹⁵ รัฐบาลจึงได้นำการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลมาใช้อีกครั้ง โดยตราพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้นซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน

โครงสร้างการจัดองค์กรของสภาภิบาล

สภาภิบาลมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ มีคณะกรรมการสภาภิบาลทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานสภาภิบาล โดยทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายอำนวยการ การที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดองค์กรสภาภิบาลเช่นนี้ เนื่องจากเหตุผลที่ว่ารัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประชาชนโดยทั่วไปไม่เข้าใจถึงการปกครองตนเองในท้องถิ่น รัฐบาลจึงมิได้กำหนดจัดองค์กรสภาภิบาลในรูปแบบแยกฝ่ายอำนวยการและฝ่ายบริหารเหมือนกับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุผลที่รัฐบาลต้องการกระตุ้นให้ท้องถิ่นที่ยังไม่เจริญพอที่จะเป็นเทศบาลให้เจริญขึ้นจนสามารถยกฐานะเป็นเทศบาลได้ การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพื่อแก้ไขข้อเสียของเทศบาลจึงได้กำหนดให้สภาภิบาลมีคณะกรรมการสภาภิบาลบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของราชการและประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมกันบริหารกิจการของสภาภิบาล

¹⁴ ไพโรจน์ บุญผูก, การพัฒนาการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2521), หน้า 394.

¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 47.

¹⁶ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ 10839/2498," 7 กันยายน 2498.

1. คณะกรรมการสาขาภิบาล

1.1 พระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ.2495 กำหนดให้สาขาภิบาลประกอบด้วย กรรมการ 3 ประเภท คือ

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่

(1.1) นายอำเภอเจ้าของท้องที่สาขาภิบาลนั้น เป็นประธานกรรมการ
สาขาภิบาล

(1.2) หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(1.3) สาธารณะสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(1.4) สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่

(1.5) กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านที่อยู่ในเขตสาขาภิบาล

(2) กรรมการสาขาภิบาลโดยการแต่งตั้ง กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งปลัดอำเภอโทหรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอเป็นกรรมการ สาขาภิบาลโดยตำแหน่ง แต่ในการที่อำเภอใดหรือกิ่งอำเภอใดมีสาขาภิบาลมากกว่า 1 แห่ง ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอโท หรือปลัดอำเภอผู้ทำหน้าที่หัวหน้ากิ่ง เป็นกรรมการ สาขาภิบาลที่อยู่ในที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ หรือสาขาภิบาลที่ตั้งเป็นแห่งแรก ณ อำเภอ หรือกิ่งอำเภอนั้น ๆ ปลัดอำเภอผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสาขาภิบาล จะได้รับการ แต่งตั้งให้เป็นปลัดสาขาภิบาลซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานสาขาภิบาลแต่งตั้งนั้นด้วย

(3) กรรมการสาขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กรรมการ สาขาภิบาลประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 4 คน โดย กรรมการประเภทนี้ ต้องมีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ และได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตสาขาภิบาลนั้น

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนกรรมการสาขาภิบาลโดยตำแหน่ง กับกรรมการสาขาภิบาล ที่มาจากการเลือกตั้ง จะเห็นว่ากรรมการสาขาภิบาลโดยตำแหน่งมีมากเกินไป เป็นส่วน กรรมการที่มาจากการเลือกตั้งก็มีน้อยเกินไป ต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ.2528 เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาภิบาล

1.2 คณะกรรมการสาขาวิชา ตามพระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2528

ในปัจจุบันสาขาวิชาที่มีคณะกรรมการสาขาวิชา 2 ประเภท คือ

- (1) สาขาวิชาที่มีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธานกรรมการสาขาวิชา ซึ่งประกอบด้วย
 - (1.1) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่ เป็นประธานกรรมการสาขาวิชา
 - (1.2) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการสาขาวิชา
 - (1.3) กำหนดแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมดของตำบลนั้น อยู่ในเขตสาขาวิชา เป็นกรรมการสาขาวิชา
 - (1.4) ประชาชนผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสาขาวิชานั้นเลือกตั้งจำนวน 9 คน เป็นกรรมการสาขาวิชา
- (2) สาขาวิชาที่ประธานกรรมการสาขาวิชามาจากการเลือกตั้ง สาขาวิชาที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน เป็นสาขาวิชาที่มีประธานสาขาวิชามาจากการเลือกตั้ง นายอำเภอจะพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสาขาวิชา โดยจะดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาวิชา สาขาวิชาประเภทนี้ ประกอบด้วย
 - (2.1) ประธานกรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกของกรรมการสาขาวิชาซึ่งเลือกจากกรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้ง
 - (2.2) ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการสาขาวิชา
 - (2.3) กำหนดแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมดของตำบลนั้น ตั้งอยู่ในเขตสาขาวิชาเป็นกรรมการสาขาวิชา

(2.4) ประชาชนผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกจำนวน 9 คน เป็นกรรมการสุขาภิบาล หากพิจารณาคณะกรรมการสุขาภิบาลจากที่มาของกรรมการสุขาภิบาลจะพบว่า

กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ได้แก่

- นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แห่งท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้นด้วย ในกรณีที่สุขาภิบาลมีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานของสุขาภิบาลได้เอง ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่ง ประธานกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระของกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง คือ 4 ปี

- กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทั้งหมดของตำบลนั้น อยู่ในเขตสุขาภิบาล

กรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอแห่งอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งจำนวน 9 คน อยู่ในวาระครั้งละ 4 ปี

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลจำนวน 1 คน โดยให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันเลือกกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน



ในการเลือกตั้งกรรมการสาขาภิบาล กฎหมายได้ให้ไว้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม ผู้สมัครรับเลือกตั้งกรรมการสาขาภิบาลจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล คือ

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ ในวันเลือกตั้ง
3. มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตสาขาภิบาลที่สมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาดำเนินการไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือได้เสียภาษีท้องถิ่น ให้กับสาขาภิบาลนั้นในปีที่สมัครหรือในปีก่อนสมัคร 1 ปี

4. ไม่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง คือ
 - ติดยาเสพติดให้โทษ
 - ตาบอดทั้งสองข้าง
 - เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
 - เป็นโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตรายหรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
 - เคยต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยพ้นโทษมาไม่ถึง 5 ปี จนถึงวันเลือกตั้งเว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

- เคยเป็นข้าราชการแต่ถูกไล่ออก หรือปลดออกเพราะทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเคยเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานของหน่วยงานรัฐ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างแล้วแต่กรณีจนถึงวันเลือกตั้ง
- เป็นสมาชิกสภาตำบลผู้คดีแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาจังหวัด กรรมการสาขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

5. เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะ
 - วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - หุนหันพลุกพล่านเป็นไป ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้

- เป็นนักขุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช
 - อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษา
6. บุคคลที่ถูกจำกัดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง คือ
- นอกจากข้าราชการการเมือง ห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกรรมการสาขาภิบาลในจังหวัดนั้น
 - ห้ามมิให้พนักงานเทศบาลซึ่งประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกรรมการสาขาภิบาลในจังหวัดนั้น
 - ห้ามมิให้พนักงานสาขาภิบาลซึ่งประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกรรมการสาขาภิบาลในจังหวัดนั้น
 - ห้ามมิให้ลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาลซึ่งมีเงินเดือน และประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสาขาภิบาลในจังหวัดนั้น

กรรมการสาขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาภิบาลเมื่อ

1. ถึงคราวออกตามวาระ
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
5. กรรมการสาขาภิบาลไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด มีมติให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สาขาภิบาล โดยให้ มีผลตั้งแต่วันที่กรรมการมีมติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการสาขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2528 ที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 คือ การให้บุคคลผู้เป็นกรรมการสาขาภิบาลโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาภิบาล ได้แก่ หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สาธารณสุขอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สมทบผู้อำเภอหรือกิ่งอำเภอและ

ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังให้เพิ่มจำนวนคณะกรรมการสาขาภิบาล โดยการเลือกตั้ง จากเดิมจำนวน 4 คน เพิ่มเป็น 9 คน และได้กำหนดเงื่อนไขในการยกฐานะหรือปรับปรุงสาขาภิบาล โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการโดยมีหลักการ คือ ปรับปรุงโครงสร้างสาขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,000 บาท โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ให้เป็นสาขาภิบาลที่มีประธานกรรมการสาขาภิบาลมาจากการเลือกตั้งและให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสาขาภิบาล ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาภิบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาภิบาล

พระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 ให้คณะกรรมการสาขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสาขาภิบาลตามกฎหมาย ตราข้อบังคับสาขาภิบาล เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สาขาภิบาลตราข้อบังคับ หรือมีอำนาจตราข้อบังคับสาขาภิบาล และมีกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสาขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบนั้น ๆ อีกหลายฉบับ นอกจากนั้นคณะกรรมการสาขาภิบาลยังทำหน้าที่ในฐานะสถาบันทางการเมือง เพื่อวางพื้นฐานและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2455 ด้วย

2.1 อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานสาขาภิบาล พระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการสาขาภิบาลรับผิดชอบการบริหารกิจการของสาขาภิบาลตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานของสาขาภิบาลอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสาขาภิบาลทั้งคณะ โดยจะต้องรับผิดชอบดำเนินการภายในเขตสาขาภิบาลเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 คือ

- (1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดทางถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

- (5) ป้องกันและระวังโรคติดต่อ
- (6) ให้น้ำสะอาดและการประปา
- (7) ให้น้ำโรงฆ่าสัตว์
- (8) ให้น้ำตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (9) ให้น้ำสุสาน และฌาปนสถาน
- (10) ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) ให้น้ำเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) ให้น้ำและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) ให้น้ำและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ

สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
- (18) การสาธารณสุข
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

การดำเนินกิจการของสุขาภิบาลตามมาตรา 25 นั้น หากมีกฎหมายอื่นกำหนดเรื่องการดำเนินกิจการประเภทหนึ่งประเภทใดไว้ สุขาภิบาลก็อยู่ในบังคับต้องกระทำกิจการประเภทนั้นให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เช่น การจัดให้มีการตลาด ซึ่งมีพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กำหนดรายละเอียด เรื่องการจัดตลาดสาธารณะหรือตลาดเอกชน สุขาภิบาลจึงต้องดำเนินกิจการตลาดให้เป็นไปตามความจำเป็น และตามความสามารถของสุขาภิบาล แต่ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติให้คณะผู้บริหาร ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาลเป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นแล้ว ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ที่สุขาภิบาลต้องกระทำ

มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพ ประธานกรรมการสุขภาพ หรือเจ้าหน้าที่ของสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวเช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2502 พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2495 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ.2493 พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2498 พระราชบัญญัติควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2526 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (พ.ศ.2515) หรือกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยสุขภาพได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 890/2498

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าว พระราชบัญญัติสุขภาพฯ มาตรา 22 ให้ถือว่ากรรมการสุขภาพและพนักงานสุขภาพมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ดังนั้น หากผู้ใดกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาต่อกรรมการสุขภาพ หรือพนักงานสุขภาพในขณะปฏิบัติหน้าที่หรืออันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ผู้นั้นอาจมีความผิดและต้องรับโทษฐานกระทำความผิดต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และถ้ากรรมการสุขภาพหรือพนักงานสุขภาพได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตก็อาจมีความผิด และต้องรับโทษฐานเป็นเจ้าพนักงานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาได้

เนื่องจากคณะกรรมการสุขภาพประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย หากให้คณะกรรมการสุขภาพทั้งคณะปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารกิจการสุขภาพทุกเรื่อง ก็จะทำให้เกิดความไม่คล่องตัวไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 22063/2498 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2498 วางหลักการดำเนินงานของสุขภาพ เพื่อให้การบริหารกิจการของสุขภาพเป็นไปโดยมีระเบียบและเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายของทางราชการดังนี้

ข้อ 1 คณะกรรมการสาขาภิบาล มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในงานนโยบายและงานอื่นใดที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาภิบาล

ข้อ 2 ปลัดสาขาภิบาล มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน พนักงานสาขาภิบาลตลอดจนคนงานหรือลูกจ้าง และรับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของสาขาภิบาล

ข้อ 3 การพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ ให้ใช้หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ตามลักษณะของเรื่องดังนี้

ประธานกรรมการสาขาภิบาล มีหน้าที่

- (1) ในเรื่องเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการสาขาภิบาลหรือคณะอนุกรรมการสาขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยการสาขาภิบาล
- (2) เรื่องที่จะต้องติดต่อหรือรายงานต่ออำเภอ จังหวัด กระทรวงมหาดไทย หรือบุคคลภายนอกแล้วแต่กรณี
- (3) เรื่องที่ดำริขึ้นใหม่ซึ่งจะต้องมีโครงการ หรือแผนการ หรือระเบียบการขึ้นใหม่
- (4) เรื่องที่ปลัดสาขาภิบาลเห็นเป็นปัญหา หรือเป็นกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากประธานกรรมการสาขาภิบาล
- (5) เรื่องซึ่งประธานกรรมการสาขาภิบาลมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
- (6) เรื่องที่ปลัดสาขาภิบาลเห็นควรเสนอเพื่อทราบหรือสั่งการ

กรรมการสาขาภิบาล มีหน้าที่

- (1) เรื่องที่คณะกรรมการสาขาภิบาล หรือประธานกรรมการสาขาภิบาลมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำหรือรับผิดชอบในงานประเภทหนึ่งประเภทใดโดยเฉพาะ
- (2) เรื่องที่ต้องรายงานต่อประธานกรรมการสาขาภิบาล
- (3) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาภิบาล

ปลัดสาขาภิบาล มีหน้าที่

- (1) เรื่องที่ประธานกรรมการสาขาภิบาลสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของสาขาภิบาล
- (2) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดสาขาภิบาล
- (3) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา
- (4) เรื่องในหน้าที่สำนักปลัดสาขาภิบาล
- (5) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นเป็นปัญหา และเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัยหรือในเรื่องกรณีพิเศษอื่นใด
- (6) เรื่องที่ปลัดสาขาภิบาลสั่งการโดยเฉพาะ
- (7) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เห็นสมควรเสนอเพื่อทราบหรือสั่งการ

หัวหน้าหน่วยงานมีหน้าที่

- (1) เรื่องที่ตกเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดอยู่แล้ว หรือซึ่งจะได้มอบหมายกิจการใหม่ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้น เป็นผู้สั่งการและรับผิดชอบโดยตรง
- (2) เรื่องเข้าลักษณะที่จะต้องเสนอประธานกรรมการสาขาภิบาลหรือปลัดสาขาภิบาลให้เสนอปลัดสาขาภิบาลเพื่อพิจารณาตามลำดับ เมื่อประธานกรรมการสาขาภิบาลหรือปลัดสาขาภิบาลพิจารณาวินิจฉัยสั่งการประการใดแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติตามคำสั่งนั้น
- (3) การปฏิบัติงานภายในหน่วยงานนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานอนุโลมตามหลักดังกล่าวข้างต้นตามลำดับ

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเกี่ยวกับหัวหน้าฝ่ายบริหารสาขาภิบาล และการปฏิบัติการแทนตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 22063/2498 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2498 ให้การบริหารกิจการของสาขาภิบาลกระทำในนามของประธานกรรมการสาขาภิบาล ถ้าประธานกรรมการสาขาภิบาลไม่อาจปฏิบัติได้ ให้รองประธานกรรมการสาขาภิบาลเป็นผู้ปฏิบัติ

การแทน และถ้ารองประธานกรรมการสาขาวิชาไม่อาจปฏิบัติกิจการได้ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการสาขาวิชาคนใดคนหนึ่งให้เห็นสมควรให้เป็นผู้ปฏิบัติการแทนประธานกรรมการสาขาวิชา

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 677 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2532 ได้แก้ไขเพิ่มเติมหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 22063/2498 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2498 กำหนดเรื่องที่สาขาวิชาจะต้องเสนอไปยังจังหวัด หรือกระทรวง ทบวง กรม โดยให้ประธานกรรมการสาขาวิชาเสนอต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องถิ่นนั้น ทำความเห็นเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเรื่องนั้นจะต้องเสนอไปยังกระทรวง ทบวง หรือกรมใดก็ให้ทำความเห็นเสนอกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้นต่อไป เว้นแต่จะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งหรือมติ คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

2.2 หน้าที่ในการจัดทำแผนดำเนินงานของสาขาวิชา มาตรา 33 กำหนดว่าเพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสาขาวิชา ให้แต่ละสาขาวิชามีแผนดำเนินงานของสาขาวิชาไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ จึงปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้ มาตรา 24 วางหลักไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานของสาขาวิชาที่ได้วางไว้แล้วต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 22063/2498 กำหนดให้คณะกรรมการสาขาวิชา มีหน้าที่ทำแผนดำเนินงานของสาขาวิชาเพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสาขาวิชา ตามระเบียบการวางแผนดำเนินงานของสาขาวิชาของกระทรวงมหาดไทย

2.3 การควบคุมการบริหารกิจการสาขาวิชา กฎหมายได้ให้คณะกรรมการสาขาวิชา มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานสาขาวิชา คณะกรรมการสาขาวิชาจึงมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสาขาวิชา ดังนี้

2.3.1 การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องสำคัญ เช่น การทำกิจการนอกเขต การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสาขาวิชา พ.ศ. 2531 โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ควบคุมการปฏิบัติตาม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ควบคุม การปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินสาขาวิชา พ.ศ.2531

ในการดำเนินการของสภาวิชาการ กรรมการปกครองมี หนังสือที่ มท 0413/ว 9 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2526 กำหนดให้สภาวิชาการประชาสัมพันธ์การ ปฏิบัติงานของสภาวิชาการให้ประชาชนได้รู้การบริหารงานของสภาวิชาการและจะได้มีส่วนร่วมใน การบริหารสภาวิชาการ โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1. ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่า สภาวิชาการได้ตั้ง งบประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างไร และเมื่อสิ้นปี งบประมาณให้แถลงผลงานให้ประชาชนทราบ
2. ให้ประธานกรรมการสภาวิชาการควบคุมการจัดซื้อจัด จ้างให้เป็นไปตามระเบียบฯ การประกวดราคาหรือสอบราคา จะต้องประกาศเปิดเผย และ ประชาสัมพันธ์ทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์
3. เมื่อจะทำการซ่อมแซมหรือก่อสร้างสิ่งสาธารณ ประโยชน์ให้สภาวิชาการจัดทำป้ายแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะงาน งบประมาณ ระยะเวลา ดำเนินการผู้รับจ้าง ผู้ควบคุมงานและรายละเอียดอื่น ๆ ที่ประชาชนควรทราบติดตั้งไว้ ณ บริเวณสถานที่ที่จะดำเนินการตามโครงการ
4. เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานของ สภาวิชาการจะต้องรีบแก้ไขและชี้แจงให้ประชาชนทราบโดยทั่วถึง

2.3.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการสภาวิชาการมี อำนาจเลือกกรรมการสภาวิชาการ ตั้งเป็นคณะอนุกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็น กรรมการหรือมิได้เป็นกรรมการเป็นคณะอนุกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ หรือพิจารณา สอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาวิชาการ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการสภาวิชาการ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้คณะกรรมการสภาวิชาการสามารถควบคุมการ

บริหารงานของสาขาวิชาได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ ในลักษณะเดียวกับที่สภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณารายละเอียด ศึกษาหรือสอบสวน เรื่องต่าง ๆ สำหรับการที่คณะกรรมการสาขาวิชาจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องใดก็ตามแต่สภาพการณ์ของสาขาวิชา แต่จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสาขาวิชา

2.3.3 การเสนอข้อปรึกษา ได้แก่ การเสนอข้อปรึกษาให้ คณะกรรมการสาขาวิชาพิจารณาเรื่องที่อยู่ในวงงานของสาขาวิชา และลงมติให้ดำเนินการตาม ข้อปรึกษานั้น โดยกรรมการสาขาวิชา

2.4 การควบคุมความประพฤติของกรรมการสาขาวิชา กรรมการ สาขาวิชาสามารถควบคุมความประพฤติของกรรมการสาขาวิชาด้วยตนเองได้ หากปรากฏว่ามี กรรมการสาขาวิชาคนใดมีความประพฤติอันจะนำซึ่งความเสื่อมเสียแก่สาขาวิชา กรรมการ สาขาวิชาอาจเสนอข้อปรึกษากล่าวหากกรรมการสาขาวิชานั้นต่อคณะกรรมการสาขาวิชา โดย ต้องมีกรรมการสาขาวิชารับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการสาขาวิชาที่อยู่ใน ตำแหน่ง การลงมติให้ผู้ถูกกล่าวหาขาดจากตำแหน่งกรรมการสาขาวิชา จะต้องออกเสียงลง คคะแนนลับ และต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

2.5 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการออกแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อบังคับสาขาวิชา ซึ่งเป็นกฎหมายที่สาขาวิชาตราขึ้นใช้บังคับในเขต สาขาวิชา ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสาขาวิชา พ.ศ. 2498 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และ วิธีการเสนอและพิจารณาข้อพิจาราร่างข้อบังคับสาขาวิชาไว้คือ กรรมการสาขาวิชาที่มีอำนาจ เสนอข้อพิจาราร่างข้อบังคับสาขาวิชาได้ โดยต้องมีกรรมการสาขาวิชารับรองอย่างน้อย 2 คน ผู้เสนอและผู้รับรองต้องลงชื่อในร่างข้อบังคับสาขาวิชานั้น ข้อพิจาราร่างข้อบังคับสาขาวิชาต้อง เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการสาขาวิชา โดยจะต้องแบ่งเป็นข้อ ๆ และมี บันทึกลักการของร่างข้อบังคับสาขาวิชา เหตุผลที่เสนอร่างข้อบังคับสาขาวิชา เมื่อประธาน กรรมการสาขาวิชาได้รับและตรวจข้อพิจาราร่างข้อบังคับสาขาวิชาที่เสนอแล้วเห็นว่าถูกต้อง ตามข้อบังคับการประชุม ก็ให้ส่งสำเนาแก่กรรมการสาขาวิชาล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วัน ก่อน

การประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน การพิจารณาข้อปรึกษา ร่างข้อบังคับสาขาวิชา คณะกรรมการสาขาวิชาจะต้องประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระ

วาระที่ 1 คือ การพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับสาขาวิชาหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ หากมีกรรมการสาขาวิชาประสงค์จะอภิปรายก็ให้กรรมการสาขาวิชาอภิปรายในเรื่องนั้นพอสมควรแล้วจึงให้ลงมติ

วาระที่ 2 เมื่อคณะกรรมการสาขาวิชาได้ลงมติรับหลักการร่างข้อบังคับสาขาวิชาแล้ว ก็จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสามัญหรือวิสามัญ หรือมอบให้คณะอนุกรรมการสามัญหรือวิสามัญคณะใดที่ตั้งไว้แล้วพิจารณาแปรข้อปรึกษา ร่างข้อบังคับสาขาวิชา โดยที่ประชุมจะต้องกำหนดเวลาแปรข้อปรึกษา ร่างข้อบังคับสาขาวิชา เมื่อคณะอนุกรรมการได้ประชุมพิจารณาแปรข้อปรึกษาเสร็จแล้วจะต้องเสนอร่างข้อบังคับสาขาวิชาพร้อมทั้งรายงานและบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานกรรมการสาขาวิชา รายงานอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนหรือข้อใดบ้างให้ประธานกรรมการสาขาวิชาส่งสำเนา ร่างข้อบังคับสาขาวิชาและรายงานนั้นให้แก่กรรมการสาขาวิชาอย่างน้อย 1 วัน ก่อนวันนัดประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน

วาระที่ 3 ให้ที่ประชุมลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบังคับสาขาวิชาหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น เมื่อที่ประชุมได้ลงมติให้ตราเป็นข้อบังคับสาขาวิชาในวาระที่ 3 แล้ว ให้ประธานกรรมการสาขาวิชาส่งร่างข้อบังคับสาขาวิชาไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติแล้วให้ประธานกรรมการสาขาวิชาประกาศข้อบังคับสาขาวิชาดังกล่าวโดยเปิดเผยที่สำนักงานสาขาวิชา มีกำหนด 7 วัน จึงมีผลใช้บังคับ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับสาขาวิชาว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ประกาศนั้น

ร่างข้อบังคับสาขาวิชา ซึ่งที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการหรือลงมติไม่ให้ตราเป็นข้อบังคับสาขาวิชา หรือที่ประชุมให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ลงชื่ออนุมัติ ให้ถือว่าร่างข้อบังคับนั้นตกไป และมีให้เสนอร่างข้อบังคับสาขาวิชาที่มีหลักการอย่างเดียวกันภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ร่างข้อบังคับสาขาวิชานั้นตกไป เว้นแต่ประธานกรรมการสาขาวิชาจะอนุญาตเมื่อเหตุการณได้เปลี่ยนแปลงไป

2.6 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ
 สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ของสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ต้องตราขึ้นเป็นงบประมาณสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ประจำปี แต่ถ้า
 งบประมาณสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ให้ใช้งบประมาณสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ปีก่อนไปพลางก่อน ถ้า
 ในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้อนุญาตไว้ในงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีนั้น
 หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีให้ตราขึ้นเป็นงบประมาณ
 สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เพิ่มเติม ประธานกรรมการสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เสนอขอปรึกษาร่างข้อบังคับ
 งบประมาณโดยยื่นต่อที่ประชุมคณะกรรมการสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามแบบ และวิธีการภายในกำหนดเวลา
 ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (ภายในวันที่ 15 สิงหาคม
 ทุกปี) การพิจารณาขอปรึกษาร่างข้อบังคับงบประมาณมีวิธีการเช่นเดียวกับการพิจารณาขอปรึกษา
 ร่างข้อบังคับสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์อื่น ๆ เว้นแต่กรณีที่เป็นขอปรึกษาร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำ
 ปีจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้

อำนาจหน้าที่ของสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มาตรา 25 แก้ไข
 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2511 กำหนดให้สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์อาจทำ
 กิจการภายในเขตสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้รวม 20 อย่าง การอาจทำกิจการนี้สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์อาจทำหรือไม่ทำ
 ก็ได้ขึ้นอยู่กับรายได้ ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่และความสามารถของสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นเกณฑ์ กิจการที่
 สภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์อาจทำในเขตสภาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้แก่

- (1) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- (7) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์

- (8) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (9) การจัดให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- (10) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) การป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) การส่งเสริมให้ราษฎรให้ได้รับการศึกษาอบรม
- (15) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
- (18) การสาธารณสุข
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น

ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

ในกรณีที่สุขาภิบาลจะทำการนอกเขต จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตสุขาภิบาล
- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล สภาจังหวัดแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือ คณะกรรมการสุขาภิบาล และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การจัดทำบริการสาธารณะของสุขาภิบาล หากจัดทำร่วมกับบุคคลหรือองค์กรอื่นโดย ก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดเพื่อประกอบกิจการสาธารณสุข สุขาภิบาลต้องถือหุ้น เป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสาขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้หุ้นหุ้นที่ถือรวมกัน การจัดตั้งบริษัทจำกัด และการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สาขาภิบาลถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สาขาภิบาลสามารถปฏิบัติงาน ได้ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีกฎหมายจึงให้สาขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสาขาภิบาลได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสาขาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สาขาภิบาลตราข้อบังคับ หรือให้มีอำนาจตราข้อบังคับในข้อบังคับสาขาภิบาลจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสาขาภิบาลไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือเป็นความผิดลหุโทษหากไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น ข้อบังคับสาขาภิบาลมีผลบังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงนามอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสาขาภิบาลครบเจ็ดวัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับให้ใช้ได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ใช้ประกาศนั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กลไกการควบคุมสาขาวิชา

องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กร ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางปกครองโดย ส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ดำเนินการปกครองและจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่นเองโดยมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีอิสระในการดำเนินกิจการ การมีอิสระจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง เพราะไม่มีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ก็จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นมีสภาพไม่ต่างกับรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ และกระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐแต่ตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของตน โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ดังนั้น เพื่อประกันความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นจะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จะต้องเป็นไปตามกฎหมายแม่บทและจะกำกับดูแลเกินไปกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทมิได้

การกำกับดูแลต้องมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ กระทำโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า¹⁷ และจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด โดยกำกับดูแลเพื่อความชอบด้วยกฎหมาย ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ส่วนกลางไม่อาจเพิกถอน เปลี่ยนแปลงหรือเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจที่อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ การกำกับดูแลนั้นเป็นการกำกับดูแลเห็นถึงการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น และการกำกับดูแลเห็น้องค์กรหรือบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีรูปแบบดังนี้

¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง" รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพ, : ปี 69 พี เค นรินตึงเฮ้าส์), หน้า 209.



1. การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง และการกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยอ้อม

1.1 การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง

1.1.1 การอนุมัติ เป็นการกำกับดูแลก่อนกระทำการ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตรวจสอบเรื่องหรือโครงการ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเสนอว่าถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับหรือไม่ หากถูกต้องก็ต้องอนุมัติให้กระทำการได้

1.1.2 การให้ความเห็นชอบ เป็นการกำกับดูแลก่อนกระทำการเช่นเดียวกับการอนุมัติ ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายของบทบัญญัติกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับ หรือวัตถุประสงค์ของเรื่องหรือโครงการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเสนอ

การให้ความเห็นชอบและการอนุมัติ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจปฏิเสธหรือไม่เห็นชอบหรือไม่อนุมัติ เรื่องหรือโครงการที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างเหตุผลว่าโครงการหรือเรื่องที่เสนอนั้นไม่เหมาะสม เพราะการให้ความเห็นชอบและการอนุมัติไม่ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลที่จะตัดสินใจ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม¹⁸

1.1.3 การอนุญาต เป็นการกำกับดูแลก่อนกระทำการ ได้แก่ การยอมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการได้ตามที่เสนอมา หากเรื่องหรือโครงการที่เสนอนั้นชอบด้วยกฎหมาย

¹⁸ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ :

1.1.4 การระงับหรือยับยั้งการกระทำ เป็นการกักกัณฑ์หลังการกระทำ การผู้มีอำนาจควบคุมกำกับมีอำนาจสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเสียหายแก่ทางราชการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ได้ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม

1.1.5 การเพิกถอนการกระทำ เป็นการกักกัณฑ์หลังการกระทำ การโดยการสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเสียหาย แก่ราชการ ซึ่งผู้กักกัณฑ์ ไม่ต้องชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนก่อน

1.1.6 การสั่งการ เป็นการสั่งการในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ

1.2 การกักกัณฑ์ดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยอ้อม

1.2.1 การออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ

การกักกัณฑ์โดยวิธีนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มีการปฏิบัติแบบเดียว ทุกองค์กรปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งจะสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนด ไว้ ส่วนกลางจะเข้าไปตรวจสอบรายละเอียดและกำหนดรายละเอียดที่อาจเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ จึงทำให้เห็นว่าเป็นการกักกัณฑ์ที่เข้มงวดส่วนกลางรวบอำนาจ

1.2.2 การแนะนำ ชี้แจง ตักเตือน การกักกัณฑ์แลวิธีนี้ เป็นการช่วย องค์กรปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้นเพราะ องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจขาดความเข้าใจในกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับกฎหมายจึงให้ผู้มี อำนาจกำกับดูแลมีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่นอันจะทำให้องค์กร ปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย

1.2.3 การให้เงินอุดหนุน เงินอุดหนุนเป็นเงินที่ส่วนกลางจัดสรรให้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น ช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำ กิจการและเป็นการนุญฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่นประเทศไทย แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งการขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด จากส่วน กลางตามระเบียบที่ส่วนกลางกำหนด การให้เงินอุดหนุนจึงเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อมวิธีหนึ่ง

2. การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล

องค์กร หมายถึง คณะบุคคลหรือบุคคลผู้กระทำการในฐานะผู้แทนหรือในนามของท้องถิ่น ส่วนตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่น เช่น คณะเทศมนตรี คณะกรรมการสุขภาพ บุคคลที่มีฐานะเป็นองค์กร หมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

บุคคล หมายถึง ตัวบุคคลที่เป็นส่วนประกอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีประกอบเป็นคณะเทศมนตรี เป็นต้น

การกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล มีรูปแบบดังนี้

2.1 การยุบสภาท้องถิ่น การกำกับดูแลโดยยุบสภาท้องถิ่นจะทำได้เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างสภาท้องถิ่น กับคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และแก่ราชการทั่วไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกใหม่ การยุบสภาท้องถิ่นถือเป็นเรื่องร้ายแรงและสำคัญเพราะสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

2.2 การสั่งพักราชการ ได้แก่ การให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน เพราะหากอยู่ปฏิบัติราชการต่อไป จะทำให้ไม่สะดวกในการสอบสวนหรือเสียหายแก่ท้องถิ่น

2.3 การถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นการให้องค์กรหรือบุคคลออกจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจสอบพบว่าขาดคุณสมบัติตามที่ กฎหมายกำหนดหรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือขาดการประจุมติดต่อกันหลายครั้ง เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2.4 การส่งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน การกำกับดูแลวิธีนี้จะได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ใช้ในกรณีจำเป็นและชั่วคราวเท่านั้น ปกติจะใช้ในกรณีที่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นถูกสั่งพักราชการชั่วคราวหรือต้องออกจาก

ตำแหน่งในกรณีต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการกำกับดูแลการกระทำโดยองค์กร ภายนอกท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังมีการกำกับดูแลภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายในท้องถิ่น

การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น คือ การกำกับดูแลการกระทำของผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น กระทำโดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายการให้ความเห็นชอบของสมาชิก สภาท้องถิ่น

การกำกับดูแลภายในองค์กร ได้แก่ การที่กฎหมายให้สมาชิกภายในองค์กรจำนวนหนึ่งทำหน้าที่แทน หรือในนามขององค์กรนั้น กำกับดูแลสมาชิกภายในองค์กรนั้นเอง โดยปกติเป็นเรื่องการกำกับดูแลความประพฤติของสมาชิกภายในองค์กร เช่นการกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนหนึ่งมีอำนาจลงมติให้สมาชิกผู้มีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมายออกจากตำแหน่ง ซึ่งถือว่ามติของสมาชิกจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด เป็นมติของสภาท้องถิ่น ให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

สภาภิบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีการกำกับดูแลโดยส่วนกลางดังนี้

3. อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำของสภาภิบาล

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 บัญญัติถึงการควบคุมสภาภิบาลไว้ในส่วนที่ 7 การควบคุมสภาภิบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสภาภิบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอนหรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสภาภิบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสภาภิบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสภาภิบาลหรือพนักงานสภาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ ให้ผู้ตรวจการเทศบาลจังหวัดมีหน้าที่

ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสาขาวิชาในจังหวัดนั้น จากพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 แบ่งการกำกับดูแลสาขาวิชาได้เป็นการกำกับดูแลการกระทำทางปกครองของสาขาวิชา และการกำกับดูแลการคลังของสาขาวิชา

3.1 การกำกับดูแลการกระทำทางปกครองของสาขาวิชา

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจควบคุมกำกับเหนือการกระทำของสาขาวิชา กฎหมายสาขาวิชาวางหลักกฎหมายให้ส่วนกลางกำกับดูแลสาขาวิชาให้ปฏิบัติตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการกระทำของสาขาวิชาคือ การกระทำของคณะกรรมการสาขาวิชานั้นเอง วิธีการกำกับดูแลเหนือการกระทำได้แก่ การให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ ส่วนการกำกับดูแลเหนือด้วยบุคคลกระทำ ได้แก่ การให้ออกจากตำแหน่ง

3.1.1 อำนาจอนุมัติแผนดำเนินงานของสาขาวิชา

กฎหมายสาขาวิชาวางหลักกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติแผนดำเนินงานของสาขาวิชา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแผนดำเนินงานของสาขาวิชาแล้วจึงให้ปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้¹⁹ ในกรณีที่ต้องการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานของสาขาวิชาที่ได้วางไว้แล้ว²⁰ ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน

แผนดำเนินงานของสาขาวิชา คือ โครงการทำนุบำรุงท้องถิ่นที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นหลักในการดำเนินงานของสาขาวิชาต่อไป เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสาขาวิชาที่จะกำหนดแผนดำเนินงานของสาขาวิชา โดยคำนึงถึงสภาพของท้องถิ่น²¹ ความต้องการของประชาชน และกำลังงบประมาณของสาขาวิชานั้น ๆ กิจกรรมที่

¹⁹ พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 มาตรา 23

²⁰ พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495 มาตรา 24

²¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 82.

วางแผนดำเนินงาน จะต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล เป็นกิจการที่สำคัญ จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นหรืออำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ประชาชนโดยส่วนรวมเป็นกิจการ ที่ให้ผลประโยชน์เดียว ไม่ขัดแย้งกับกิจการหรือโครงการอื่น เป็นกิจการใหญ่จัดทำในปีเดียวไม่เสร็จ จะต้องวางโครงการจัดทำต่อเนื่องกันเป็นปี ๆ จนกว่าจะแล้วเสร็จ กำหนดเวลาที่จะวางแผน ดำเนินงานขึ้นอยู่กับความสำคัญของกิจการ กำลังเงิน วัสดุสิ่งของ และแรงงานที่จะดำเนินงาน ²²

3.1.2 อำนาจอนุมัติข้อบังคับสภาภิบาล

ข้อบังคับสภาภิบาลเป็นกฎหมายของสภาภิบาล ซึ่งสภาภิบาลโดย คณะกรรมการสภาภิบาลมีอำนาจตราขึ้นได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อให้ปฏิบัติเป็น ไปตามอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 หรือในกรณี ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สภาภิบาลตราข้อบังคับ หรือให้มีอำนาจตราข้อบังคับ ²³ นอกจากนี้ยังมี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับสภาภิบาลให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่อ อนุมัติ ²⁴

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจอนุมัติข้อบังคับ สภาภิบาลและแผนดำเนินงานของสภาภิบาล เนื่องจากต้องการให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางควบคุม กำกับดูแลการกระทำของสภาภิบาลให้สอดคล้องกฎหมาย อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล หากข้อบังคับสภาภิบาล หรือแผนดำเนินงานของสภาภิบาลกระทำอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ สภาภิบาลชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีหน้าที่อนุมัติข้อบังคับสภาภิบาล หรือแผน ดำเนินงานของสภาภิบาลนั้น

²² กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ อักษรสัมพันธ์, 2512), หน้า 146.

²³ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 26

²⁴ พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495, มาตรา 27

3.1.3 การอนุมัติงบประมาณสาขาวิชาประจำปี

งบประมาณประจำปีของสาขาวิชาต้องตราขึ้นเป็นงบประมาณสาขาวิชาประจำปี²⁵ งบประมาณสาขาวิชาเป็นข้อบังคับสาขาวิชา ซึ่งข้อบังคับสาขาวิชาจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ ดังนั้น งบประมาณสาขาวิชาจะใช้บังคับได้จึงต้องผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณางบประมาณสาขาวิชาอันเป็นการกำกวมดูแลการกระทำของสาขาวิชาป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่สาขาวิชา แต่กฎหมายก็ได้บัญญัติถึงอำนาจยับยั้งข้อบังคับสาขาวิชาของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้

3.1.4 อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติ

อำนาจกำกวมดูแลเห็นว่าการกระทำของสาขาวิชาอีกประการหนึ่งได้แก่ อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกฎหมายสาขาวิชากำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสาขาวิชาในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยไว้ก่อนแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เหมาะสม

3.2 การกำกวมดูแลเห็นว่าการกระทำของสาขาวิชาโดยอ้อม

3.2.1 อำนาจในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนและตรวจสอบกิจการของสาขาวิชา

²⁵ พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ. 2495, มาตรา 28

ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นส่วนกลางได้ออกระเบียบ
แนวทางปฏิบัติแก่สาขาวิชา เพื่อให้สาขาวิชาทั่วประเทศปฏิบัติในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ

3.2.2 การให้เงินอุดหนุนแก่สาขาวิชา

เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่หลายประการในการจัด
ทำบริการสาธารณะ แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงต้องจัดเงินอุดหนุน
ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ เงินอุดหนุนเป็นรายได้สำคัญ
เป็นสิ่งจำเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง เงิน
อุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งได้เป็นสองประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไป และ
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลช่วยเหลือท้องถิ่นโดยมิได้
กำหนดว่าเงินดังกล่าวต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะนำเงินนั้นไปใช้
จ่ายตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมแบ่งได้เป็นเงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้อง
ถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นแบ่งออกได้เป็นเงินอุดหนุนตามจำนวน
ประชากร คนละ 60 บาท²⁶ และเงินอุดหนุนบริการการศึกษาเป็นเงินอุดหนุนที่ให้นำไปใช้จ่าย
ทางด้านการศึกษา

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นการให้เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลจะกำหนด
เงื่อนไขให้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ท้องถิ่นจะนำไปใช้
ในโครงการอื่นไม่ได้ การให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ทำให้รัฐบาลสามารถใช้เงินช่วยเหลือบรรลุ
จุดหมายของรัฐบาลได้ รัฐบาลสามารถควบคุมการใช้เงินขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง
การให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนสมทบซื้อเครื่องมือดับเพลิงให้ท้องถิ่น
เงินอุดหนุนกรณีพิเศษ เป็นต้น

²⁶ ชาญชัย สุนทรมีภูมู, "การสนับสนุนการปฏิบัติงานสาขาวิชาของกรมการปกครอง"
(กรมการปกครอง, 2536) หน้า 5-6. (อัครสำเนาะ)

การให้เงินอุดหนุนทั้งสองประเภทดังกล่าวอาจจะเป็นการให้เงินอุดหนุนแบบให้เปล่าโดยองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ต้องออกเงินสมทบกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางช่วยเหลือ หรือรัฐบาลอาจให้แบบร่วมสมทบ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องออกเงินของตนเอง ใช้จ่ายรัฐบาลกลางจึงจะให้เงินอุดหนุนสมทบด้วย ทั้งนี้ แล้วแต่ดุลยพินิจของรัฐบาลว่าจะให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะใด

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 29 ได้บัญญัติให้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นรายได้ส่วนหนึ่งของสภาภิบาล

3.2.3 การตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของสภาภิบาล

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ.2495 มาตรา 33 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีและการเงินอื่น ๆ ของสภาภิบาลซึ่งเป็นการให้อำนาจส่วนกลางกำกับดูแลการคลังของสภาภิบาล การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบบัญชี เพื่อป้องกันมิให้สภาภิบาลเบิกจ่ายเงินผิดประเภท และไม่ถูกต้องตามวิธีการงบประมาณ และการคลังที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และยังเป็น การป้องกันการทุจริตด้วย²⁷ ในปัจจุบันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับ รายจ่ายตลอดจนให้คำแนะนำในเรื่องการเงินแก่สภาภิบาล

4. อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรเจ้าหน้าที่ของสภาภิบาล

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ.2495 ได้ให้อำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลองค์กรเจ้าหน้าที่ของสภาภิบาล แบ่งได้เป็นการกำกับดูแลคณะกรรมการสภาภิบาลและการกำกับดูแลพนักงานสภาภิบาล

²⁷ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 159.

4.1 การกำกับดูแลคณะกรรมการสาขาวิชา

พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ.2495 มาตรา 7 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาวิชานั้นตั้งอยู่ แล้วแต่กรณีจำนวนหนึ่งคนเป็น กรรมการสาขาวิชา ตามมาตรา 7 กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ถอดถอนกรรมการ สาขาวิชาโดยตำแหน่งคือ กำนัน แห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสาขาวิชาพ้นจากตำแหน่งกรรมการสาขาวิชา เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่ง ให้กรรมการสาขาวิชาที่มาจากการเลือกตั้งออกจากตำแหน่ง หากเห็นว่ามีความประพฤติในทาง จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สาขาวิชา หรือราชการ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการ สาขาวิชาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

4.2 การกำกับดูแลพนักงานสาขาวิชา

พระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ.2495 มาตรา 20 ให้สาขาวิชา มี พนักงานสาขาวิชา ซึ่งประกอบด้วยปลัดสาขาวิชา สมุหบัญชีสาขาวิชา และพนักงานสาขาวิชาอื่น ตามความจำเป็น มาตรา 21 ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบพนักงานสาขาวิชาขึ้นไว้ ซึ่ง กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบพนักงานสาขาวิชา พ.ศ.2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการ พนักงานสาขาวิชาเรียกโดยย่อว่า "ก.สภ."²⁷ ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ
2. อธิบดีกรมการปกครอง
3. อธิบดีกรมตำรวจ
4. อธิบดีกรมโยธาธิการ

²⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบพนักงานสาขาวิชา พ.ศ.2523

5. อธิบดีกรมบัญชีกลาง
 6. ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข
 7. ผู้ทรงคุณวุฒิจากสภาภิบาล ซึ่งประธานคณะกรรมการพนักงาน
 สภาภิบาลแต่งตั้งจากประธานกรรมการสภาภิบาลหรือพนักงานสภาภิบาล จำนวนสองคน อยู่ใน
 วาระคราวละสี่ปี

8. เลขานุการ ก.สภ. ซึ่งคณะกรรมการสภาภิบาลเลือกและแต่งตั้ง
 จำนวนหนึ่งคน

กฎหมายให้ ก.สภ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 ข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ สำหรับคณะรัฐมนตรี และ ก.พ. และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ออกกฎ ก.สภ. ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
 กำหนดให้ออกกฎ ก.พ.
2. อนุมัติการโอนพนักงานสภาภิบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานสภาภิบาลของ
 อีกสภาภิบาลหนึ่ง และอนุมัติการรับโอนข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมาเป็นพนักงาน
 สภาภิบาล
3. มีมติให้โอนพนักงานสภาภิบาลของสภาภิบาลหนึ่งไปเป็นพนักงาน
 ของอีกสภาภิบาลหนึ่ง เพื่อประโยชน์แก่งานของทางราชการตามระเบียบที่ ก.สภ. กำหนด
4. แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตาม
 ที่ ก.สภ. มอบหมาย
5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ระเบียบนี้กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ
 ก.สภ.

ในระดับจังหวัด ระเบียบนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานสภาภิบาล
 ประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.สภ. จังหวัด" โดยออกนามจังหวัดนั้นประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน

2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด
3. ปลัดจังหวัด
4. อัยการจังหวัด
5. ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด
6. ศึกษาธิการจังหวัด
7. นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด
8. คลังจังหวัด
9. ประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือพนักงานสุขาภิบาลในจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนสองคนเป็นอนุกรรมการ
10. ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อ.ก.สภ. จังหวัดมีหน้าที่ช่วย ก.สภ. ปฏิบัติการในจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาลในแต่ละจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ยังได้กำหนดให้สุขาภิบาลแต่ละแห่ง มีคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำสุขาภิบาล เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.สภ. สุขาภิบาล" โดยออกนามสุขาภิบาลนั้น ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นประธาน
2. หัวหน้าส่วนราชการประจำสุขาภิบาล เป็นอนุกรรมการ
3. ปลัดสุขาภิบาล เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อ.ก.สภ. สุขาภิบาลมีหน้าที่ช่วยเหลือ อ.ก.สภ.จังหวัด และ ก.สภ. ปฏิบัติการในสุขาภิบาลนั้น

การกำกับดูแลภายในคณะกรรมการสุขาภิบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 10(5) กำหนดให้กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด มีมติให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาล โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ คณะกรรมการมีมติ