

บทที่ 7

การปกครองแบบอำเภอในจังหวัดพระนคร

รูปการปกครองแบบอำเภอที่นำมาใช้ในจังหวัดพระนครนั้น มีความแตกต่างกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ อำเภอในจังหวัดพระนครแต่เดิมมาแบ่งออกเป็นอำเภอชั้นในและอำเภอชั้นนอก เมื่อสมัยที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้ใช้กฎหมายฉบับนี้ในเขตหัวเมืองต่าง ๆ รวมทั้งในเขตอำเภอชั้นนอกของกรุงเทพฯ ด้วยและได้นำมาบังคับใช้ในเขตอำเภอชั้นในเฉพาะบางหมวดบางมาตรา ตั้งแต่ พ.ศ. 2458 ถึงแก่นั้นมาลักษณะการปกครองอำเภอก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปมากนักยังคงยึดหลักการตามกฎหมายฉบับนี้มาจนถึงทุกวันนี้ ความแตกต่างระหว่างอำเภอชั้นในกับอำเภอชั้นนอก ก็คือ อำเภอชั้นในแบ่งการปกครองท้องที่ออกเป็นตำบลเท่านั้น ไม่แบ่งย่อยออกเป็นหมู่บ้านและไม่มีกำนันเป็นรูปปกครองตำบล ส่วนอำเภอชั้นนอกดำเนินการปกครองท้องที่โดยแบ่งออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน มีกำนันผู้ใหญ่บ้านปกครองดูแลเช่นเดียวกับอำเภอในชนบทอื่น ๆ งานในหน้าที่ของอำเภอ ในจังหวัดพระนครมีน้อยกว่าอำเภอในชนบท โดยเฉพาะอำเภอชั้นในมีหน้าที่เพียง 2 ประเภทเท่านั้น คืองานเกี่ยวกับการทะเบียนปกครอง และการจัดเก็บภาษีอากร อำเภอชั้นนอกทำหน้าที่เพิ่มขึ้นในเรื่องการปกครองท้องที่ งานที่อำเภอไม่ได้จัดทำนั้นมีหน่วยการปกครองอื่นจัดทำแทน ที่สำคัญได้แก่ เทศบาลนครกรุงเทพฯและกรมตำรวจ เทศบาลนครกรุงเทพฯ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานและอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก มีส่วนทำให้ความแตกต่างระหว่างอำเภอชั้นในกับอำเภอชั้นนอกหมดไป กล่าวคือ เมื่อเทศบาลขยายเขตเข้าไปในเขตอำเภอชั้นนอก อำนาจหน้าที่ในการปกครองตำบลหมู่บ้านของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่นั้นก็หมดไป ตกมาเป็นหน้าที่ของเทศบาล งานในหน้าที่ของอำเภอก็ลดน้อยลงไปด้วย ความแตกต่างของอำเภอในจังหวัดพระนครในปัจจุบันนี้จึงเป็นความแตกต่างระหว่างอำเภอในเขตเทศบาลกับอำเภอนอกเขตเทศบาล. ถ้าจะเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างอำเภอชั้นนอกกับอำเภอในจังหวัดอื่น ๆ แล้ว นับว่ามีภารกิจรูปการปกครองที่ไม่แตกต่างกันเพียงแต่อำเภอชั้นนอกมีหน้าที่น้อยกว่าบางอย่างเท่านั้น

เท่าที่ได้ศึกษามาในบทความนี้ ข้างต้น ปรากฏว่าอำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอำเภอ

อำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาลมีลักษณะไม่เหมาะสมกับสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของประชาชน ในเมืองหลวง แต่อำเภอชั้นนอกที่อยู่นอกเขตเทศบาล การปกครองแบบอำเภอยังเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ เพราะสภาพของสังคมในจังหวัดพระนครยังแตกต่างกันมาก ในบทที่จะกล่าวต่อไปนี้จะไต่พิจารณาสภาพการปกครองจังหวัดพระนครดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ว่าเป็นไปในลักษณะใดมีข้อขัดข้องอะไรบ้าง และควรจะแก้ไขการปกครองอย่างไรจึงจะเหมาะสม และเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาการปกครองจังหวัดพระนคร จะยกตัวอย่างการปกครองนครหลวงของประเทศที่สำคัญ ๆ บางประเทศ ว่าแต่ละประเทศจัดรูปการปกครองแบบใด มีวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อย่างไรบ้าง ซึ่งอาจจะนำมาใช้กับจังหวัดพระนครได้ในบางกรณี นอกจากนี้ยังไต่พิจารณาสถานะของอำเภอในจังหวัดพระนครในอนาคตว่าจะเปลี่ยนแปลงไปในรูปใดหากมีการจัดรูปการปกครองให้เป็นการปกครองนครหลวง ซึ่งจะไต่พิจารณาดังต่อไปนี้

1. สภาพการปกครองจังหวัดพระนครในปัจจุบัน

การปกครองจังหวัดพระนครในปัจจุบันนี้มีลักษณะแตกต่างกับการปกครองของจังหวัดต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ทั้งในด้านการจัดรูปการปกครอง อำนาจหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ตลอดจนวิธีการบริหารงานบางประเภท สภาพการปกครองจังหวัดพระนครในปัจจุบันนี้มีลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในการปกครอง

การดำเนินการปกครองจังหวัดพระนครมีหน่วยการปกครองต่าง ๆ หลายหน่วยปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ กัน เทศบาลนครกรุงเทพมีขอบเขตพื้นที่การปฏิบัติงานในเขตอำเภอชั้นในทั้งหมด และขยายเขตเข้าไปในพื้นที่บางส่วนของอำเภอชั้นนอก มีอำนาจหน้าที่รวม 22 ข้อตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก่การรักษาความสงบเรียบร้อย ดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ อำเภอเป็นหน่วยการปกครองที่มีมาแต่เดิม ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพอำเภอทำหน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนบางประเภทและการเก็บภาษีอากร อำเภอที่อยู่นอกเขตเทศบาลทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่ ได้แก่การปกครองตำบล หมู่บ้าน การบำเพ็ญทุกขุบาบารุงสุขของราษฎร ส่งเสริมการทำมาหากินต่าง ๆ ดำรงจนครบถ้วนหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขต

จังหวัดพระนครทั้งหมด ระวังและป้องกันสาธารณภัยต่าง ๆ จัดการและควบคุมการจราจร สืบสวนสอบสวนคดีอาญา จับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บางแห่งจัดทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องของเสียเอง เช่นกรมอนามัยและกรมการแพทย์ดำเนินการในเรื่องกิจการโรงพยาบาลต่าง ๆ กรมไปรษณีย์โทรเลขดำเนินการไปรษณีย์โทรเลขโดยจัดตั้งแขวงไปรษณีย์ต่าง ๆ ขึ้น กรมที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับนิติกรรมและกรรมสิทธิในที่ดิน กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการศึกษาชั้นประถมตอนปลาย ชั้นมัธยม และโรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ กรมแรงงานจัดทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานในจังหวัดพระนครโดยตรง กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการสงเคราะห์ประเภทต่าง ๆ มีรัฐวิสาหกิจบางประเภทจัดทำกิจการเฉพาะอย่างต่าง ๆ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง จัดบริการไฟฟ้า และนำประปาในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดใกล้เคียงอีก 3 จังหวัด คือจังหวัดธนบุรี สุพรรณบุรี และนนทบุรี องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการรถโดยสารประจำทาง และการขนส่งสินค้า องค์การทำเรื่องจัดทำกิจการทำเรื่องทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ได้แก่ สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

๒- หน่วยงานต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ได้จัดเป็นกิจการต่าง ๆ ในจังหวัดพระนคร ทั้งที่ใดกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 - 6 ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า ในการปกครองจังหวัดพระนครมีหน่วยการปกครองต่าง ๆ 3 ประเภทคือ ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จังหวัดและอำเภอ หน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด หน่วยงานเฉพาะอย่างซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจที่สำคัญได้แก่ การไฟฟ้านครหลวง และการประปานครหลวง

ข. ทัศนคติของประชาชนต่ออำเภอในจังหวัดพระนคร

โดยที่จังหวัดพระนครมีการปกครองในลักษณะพิเศษ มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อหน่วยการปกครองแบบอำเภอจึงแตกต่างกันออกไป

(1) ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ อาจกล่าวได้ว่าประชาชนในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมีความคุ้นเคยกับอำเภอน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับประชาชนของจังหวัดพระนครที่

ที่อยู่ในเขตอำเภอชนนอก เพราะมีหน้าที่ต้องติดต่อหรือได้รับบริการจากอำเภอน้อยกว่า
 สังคมของประชาชนในเขตเทศบาลจัดเป็นประเภทสังคมอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงพวกที่ประกอบ
 การพาณิชย์ พวกรับจ้างแรงงาน พวกประกอบอาชีพทางฝีมือต่าง ๆ และข้าราชการ ในชีวิต
 ประจำวันของประชาชนไม่มีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับอำเภอมากนัก หน้าที่ของอำเภอใน
 เขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครมีอยู่เพียงบางอย่าง แ่งงานในหน้าที่ของตำรวจนครบาลนั้น
 ประชาชนมีความใกล้ชิดมากกว่าอำเภอชนนใน เพราะประชาชนต้องติดต่อกับฝ่ายตำรวจอยู่
 เสมอ เช่นการติดต่อกันในเรื่องการขัมขีรยศ การทะเบียนรถยนต์ ระวังภัยพิพาทต่าง ๆ
 การขออนุญาตบางเรื่องต้องติดต่อกับฝ่ายตำรวจ เช่นขออนุญาตเล่นการพนัน ขออนุญาตมี
 อาวุธปืนหรือจำหน่ายอาวุธปืน การดำเนินการโรงแรมและสถานบริการต่าง ๆ เทศบาล
 เป็นหน่วยการปกครองอีกหน่วยหนึ่งที่ประชาชนต้องติดต่อบ้างอย่างใกล้ชิด เช่นการชำระภาษี
 บำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน การแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ แจ้งเด็กเข้าเรียน
 ชั้นประถมศึกษา การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารบ้านเรือน การจัดตั้งร้านค้าบางประเภท
 เช่นร้านจำหน่ายอาหาร ร้านตัดผม เป็นต้น เทศบาลมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนิน
 ชีวิตประจำวันของประชาชนในเขตเทศบาลทุกขณะ ทำให้อำเภอขาดความสำคัญลงไปมาก
 เพราะอำเภอมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ งานในด้านการบำบัด
 ทุกข์บำรุงสุข การทำนุบำรุงการทำมาหากินเหล่านี้มีความสำคัญต่อประชาชนชาวชนบทมาก
 นายอำเภอจึงมีความสำคัญต่อประชาชนในชนบท เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญยิ่งในการ
 ปกครอง ในเขตเทศบาล ประชาชนส่วนใหญ่มักจะไม่รู้จักนายอำเภอ เพราะคนเหล่านั้นมิ
 ได้พึ่งพานายอำเภอในการดำรงชีวิตมากนัก พวกที่เป็นลูกจ้างเมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือ
 มีข้อพิพาทแรงงานกับนายจ้าง ก็จะไปร้องเรียนที่กรมแรงงาน หรือขอความช่วยเหลือจาก
 กรมประชาสงเคราะห์โดยตรง พวกที่ประกอบการพาณิชย์ก็ไปขอจดทะเบียนการค้าที่กรม
 ทะเบียนการค้า ขอติดตั้งป้ายต่อเทศบาล อาจกล่าวได้ว่าประชาชนในจังหวัดพระนครที่อยู่
 ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพต้องติดต่อกับอำเภอเพียง 2 ครั้งเท่านั้น คือการทำบัตรประจำ
 ตัวประชาชนครั้งหนึ่ง และการจดทะเบียนสมรสหรือขึ้นบัญชีทหารกองเกินอีกครั้งหนึ่ง
 การที่นายอำเภอในเขตเทศบาลกรุงเทพไม่มีบทบาทในการปกครองต่อประชาชน
 มากนักอาจจะเป็นเพราะเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาดีพอสมควร มีความรู้และเข้าใจวิธีการปฏิบัติงานของอำเภอ

(ข) นายอำเภอมีได้มีส่วนในการปกครองท้องที่ ไม่สามารถบังคับทุกข์บำรุงสุขให้ประชาชนได้

(ค) ในแหล่งชุมนุมชนหนาแน่นและเป็นศูนย์กลางในทางการเมือง ย่อมมีบุคคลต่าง ๆ เช่นนักการเมืองคนสำคัญ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายอำเภอมีได้เป็นผู้ที่เด่นในทางยศหรือตำแหน่ง แต่ในเขตอำเภอชั้นนอกหรือในส่วนภูมิภาคที่ห่างไกล จัดได้ว่านายอำเภอเป็นผู้มียศหรือตำแหน่งสูงในอำเภอนั้น

(ง) นายอำเภอในเขตเทศบาลไม่ได้ออกตรวจตราท้องที่หรือไปพบปะกับประชาชน จึงไม่ค่อยจะมีบทบาทต่อสังคมเหมือนนายอำเภอในชนบท

(จ) เจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่ถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับประชาชนในเขตเทศบาลโดยตรง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละครั้งมีการโฆษณาหาเสียงและชี้แจงนโยบาย และประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งขึ้นมา ทำให้เป็นที่สนใจอย่างกว้างขวาง แต่ตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่ไ้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง และมีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

(ฉ) บทบาทในการดำเนินบริการสาธารณะของเทศบาลมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ประชาชนจึงใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมากกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่เคยติดต่อหรือพึ่งพาอาศัยนายอำเภอมักนัก แต่ก็มีประชาชนบางส่วนที่ต้องติดต่อกับอำเภอเป็นประจำ โดยเฉพาะที่ประกอบการค้าบางประเภท เช่นติดต่อกับการค้ากับต่างประเทศ มักจะต้องพึ่งพาอาศัยนายอำเภอในการดำเนินธุรกิจการค้าของตน เช่น ขอให้นายอำเภอรับรองในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ต่างประเทศต้องการ และการที่เทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยอนุมัติของกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งให้นายอำเภอในเขตเทศบาลเป็นนายตรวจแขวงเทศบาลอีกตำแหน่งหนึ่ง มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานอยู่ตามแขวงต่าง ๆ นายอำเภอมีหน้าที่ออกตรวจตราความเรียบร้อยในเขตท้องที่ของตน เมื่อเห็นว่าสิ่งใดบกพร่องควรแก้ไข ก็จะทำรายงาน

ให้เทศบาลทราบเพื่อกำเป็นการต่อไป นายอำเภอในเขตเทศบาลจึงอยู่ในฐานะที่จะเป็น
ที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น¹

(2) นอกเขตเทศบาลนครกรุงเทพ สภาพท้องที่ของอำเภอในจังหวัดพระนคร
แตกต่างกันมาก ในบริเวณที่อยู่ในเขตเทศบาลมีลักษณะเป็นเมือง มีผู้คนอาศัยอยู่อย่างหนา
แน่น เต็มไปด้วยสถานธุรกิจต่าง ๆ สภาพสังคมจึงเป็นสังคมในเมือง แต่ในบริเวณที่อยู่
ห่างไกลออกไป ไค่แก่ในเขตอำเภอนั้นนอก โดยเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลแล้วมี
ลักษณะเป็นชนบทอย่างเด่นชัด ยกตัวอย่างเช่น อำเภอมีนบุรี พอพทางแยกอนุสาวรีย์ทหาร
อาสา สภาพพื้นที่จะเป็นลักษณะชนบททันที มีประชาชนอาศัยอย่างเบาบาง บ้านเรือนไม่แอ
อัดหนาแน่น เป็นบ้านแบบชนบท ไม่มีตึกรามใหญ่โต พื้นที่เป็นทุ่งราบ ส่วนใหญ่ประชาชนมีอา
ชีพทางเกษตรกรรม จึงเป็นสภาพสังคมเกษตรกรรม ถ้าเลยไปถึงอำเภอหนองจอก ก็
จะมีสภาพชนบทมากขึ้นอีก อาชีพส่วนใหญ่ของราษฎร คือการทำนา อาศัยล่าคล่องเป็นทาง
คมนาคมเป็นส่วนใหญ่ บ้านเรือนเรียงรายอยู่ริมน้ำ การคมนาคมทางบกไม่สะดวก นอกจาก
มีทางหลวงจังหวัดเท่านั้น ในอำเภออื่น ๆ ก็เช่นเดียวกัน เช่นอำเภอลาดกระบัง อำเภอบาง
เขื่อน ในเขตอำเภอบางกะปิและอำเภอพระโขนงนั้นมีลักษณะเป็นเขตชานเมือง
(urban) ซึ่งเป็นการขยายเขตเมืองออกไป มีประชาชนกระจายออกไปตั้งบ้านเรือนอยู่
มากขึ้น เนื่องแน่นไปด้วยโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นเพราะว่าการคมนาคม
สะดวกประการหนึ่ง และอยู่ใกล้ชุกตัวเมืองอีกประการหนึ่ง สภาพของสังคมในบริเวณ
เหล่านี้อยู่ในระยะที่กำลังเปลี่ยนแปลง (Transitional period) ที่นากลายเป็น
โรงงานอุตสาหกรรมและที่อยู่อาศัยของผู้ที่หนีความแออัดไปจากเมือง และจะเป็นศูนย์กลาง
ของเมืองใหม่ต่อไป เพราะลักษณะการขยายตัวของชุมชนในกรุงเทพฯ นั้นเป็นลักษณะที่มี
ศูนย์กลาง (nucleus) หลายแห่ง เมื่อเมืองขยายออกไปก็จะมีศูนย์กลางเกิดขึ้นใหม่ และ
มีถิ่นที่อยู่อาศัยล้อมอยู่โดยรอบ² ซึ่งจะเห็นได้ว่าแต่เดิมนั้นศูนย์กลางการค้ายูนิวิเระณางรัก

¹ สัมภาษณ์นายดำดี แจมเลิศ นายอำเภอบางรัก เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2511.

² นิจ หิยชีระนันท์ และ เฉลิม แก้วกัจจาว "การเพิ่มประชากรกับการขยายตัว
ของเมืองหลวง" เอกสารประกอบความรู้เนื่องในการประชุมใหญ่ ส.ท.ท.ครั้งที่ 7
เล่มที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองเงิน, 2509) หน้า 75.

และบางลำภู ในปัจจุบันนี้มีศูนย์กลางการค้าเพิ่มขึ้นหลายแห่ง เช่น พัทธพงษ์ ราชประสงค์ ราชปรารภ เป็นต้น

ในเมื่อบริเวณนอกเขตเทศบาลยังมีลักษณะเป็นชนบทดังกล่าวมาแล้ว ทักษะคติของประชาชนในชนบทที่มีต่อสถาบันอำเภอก็จึงแตกต่างไปจากทัศนคติของคนที่อยู่ในเมือง ในเขตชนบทการบริหารงานต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของอำเภอโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการของส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้ที่มีส่วนอย่างสำคัญในการดำเนินการทั้งสิ้น ได้แก่การเป็นเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอของตน บทบาทของนายอำเภอจึงมีอยู่อย่างกว้างขวาง การติดต่อราชการของราษฎรต้องติดต่อโดยตรงกับอำเภอมากกว่า ประชาชนในเขตเทศบาล เช่นการแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การศึกษา การจดทะเบียนทุกชนิด การชำระภาษีบำรุงท้องที่ การอนามัยต่าง ๆ เมื่อราษฎรเดือดร้อนเรื่องการทำมาหากิน เช่นน้ำมาก น้ำน้อย ศัตรูข้าวระบาค ก็มาร้องเรียนต่อนายอำเภอเพื่อขอความช่วยเหลือ นายอำเภอต้องทำหน้าที่ในการปกครองท้องที่เกือบทุกอย่าง ต้องออกตรวจท้องที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร ทำให้มีโอกาสพบปะกับราษฎรบ่อยครั้ง นายอำเภอเป็นผู้นำของท้องที่และสังคมในชนบท ดังนั้นนายอำเภอจึงเป็นที่เคารพนับถือของประชาชน เป็นผู้ที่มีเกียรติสูงในสายตาของประชาชน นับได้ว่าตำแหน่งนายอำเภอเป็นตำแหน่งที่สำคัญและมีบทบาทต่อประชาชนในชนบท การที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะ

(ก) สภาพของสังคมในชนบทเป็นสังคมที่ไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง หรือเปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ ความเคยชินต่อการปกครองแบบอำเภอซึ่งมีมาช้านานนับเป็นร้อยปียังคงมีอิทธิพลต่อจิตใจของประชาชน ในสมัยก่อนการปกครองอำเภอเป็นไปในลักษณะผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ใต้อำนาจปกครอง ความเคารพนับถือจึงยังคงอยู่ต่อมา

(ข) ในเขตอำเภอชั้นนอกไม่มีหน่วยงานอื่นเข้าไปทำหน้าที่แทนอำเภอนัก การบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ก็อยู่ภายใต้การนำของนายอำเภอ ทำให้นายอำเภอมีบทบาทมากขึ้น และเป็นผู้สามารถบำบัดทุกข์บำรุงสุขได้ เป็นที่พึ่งของราษฎร

(ค) ในเขตที่อยู่นอกเมืองออกไปนั้น ประชาชนส่วนใหญ่เป็นราษฎรที่ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ไม่มีนักการเมืองสำคัญหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นายอำเภอจึงเด่นกว่าบุคคลอื่น ๆ

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับเจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่

ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพ เจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่ใดแก่ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และตำรวจนครบาล ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีเป็นเอกเทศต่อกัน นายอำเภอมิได้เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น แต่ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นนายตรวจแขวงเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ตรวจตราการปฏิบัติงานของเทศบาลอยู่บาง ส่วนความสัมพันธ์กับตำรวจนั้นนับว่าเป็นเอกเทศแก่กันโดยเด็ดขาด นายอำเภอมิได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งตำรวจนครบาลดำเนินการอยู่แต่อย่างใด

ในเขตอำเภอชั้นนอกที่อยู่นอกเขตเทศบาล เจ้าหน้าที่ในการปกครองท้องที่นอกเหนือไปจากนายอำเภอก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้ที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องที่ก็คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทในการปกครองอย่างสำคัญ เช่นเดียวกับในชนบทอื่น ๆ ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะดี เป็นที่เคารพนับถือของราษฎรในตำบลและหมู่บ้านนั้น และมีสภาพเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตชนบทในจังหวัดอื่น ๆ กล่าวคือเมื่อใดตำแหน่งแล้วมักจะอยู่ในตำแหน่งเรื่อยไปตลอดชีวิต อาจจะสงสัยกันว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านในจังหวัดพระนครมีความเคารพยำเกรงนายอำเภอน้อยกว่าในชนบทอื่น ๆ เพราะจังหวัดพระนครเป็นจังหวัดที่มีความเจริญ ราษฎรมีการศึกษาดี แต่การฉ้อโกงเป็นไปเช่นนั้น ความเคารพยำเกรงต่อนายอำเภอมีลดน้อยลงไป ทั้งนี้ก็เพราะว่านายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้มีส่วนสำคัญต่อการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการเรียกประชุมราษฎรเพื่อเลือกผู้ใหญ่บ้าน เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อเลือกกำนัน เป็นผู้แจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และในทางตรงกันข้ามอาจแนะนำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ถ้าเห็นว่าเป็นผู้ที่ไม่เหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองท้องที่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกับนายอำเภอมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กำนันเป็นผู้รับจดทะเบียนราษฎรในฐานะนายทะเบียนตำบล แล้วนำส่งอำเภอ เมื่อราษฎรได้รับความทุกข์

รอนกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องรายงานต่อนายอำเภอเพื่อแก้ไขและหาทางช่วยเหลือ เมื่อมีขอราชการใดที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบ นายอำเภอก็จะส่งไปยังกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อนำขอราชการนั้นไปแจ้งแก่ราษฎรอีกต่อหนึ่ง นายอำเภอจะต้องเรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านเสมอ เพื่ออบรมให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้เสนอความคิดความชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนการเสนอให้รางวัลต่าง ๆ ความสัมพันธ์ดังที่กล่าวมานี้ เป็นไปในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ปฏิบัติบังคับบัญชา ดังนั้นความนับถือและความยำเกรงจึงย่อมมีอยู่

จากการสัมภาษณ์นายอำเภอในเขตอำเภอชนบท ปรากฏว่ามีอยู่บางที่กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไม่ค่อยจะเชื่อฟังนายอำเภอเท่าใดนัก เช่นนายอำเภอสั่งให้เรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อชี้แจงขอราชการก็ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งถ้าเป็นไปเช่นนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้นั้นพ้นตำแหน่งไป เพราะเหตุว่าในเขตอำเภอชนบทกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีส่วนสำคัญต่อการปกครองราษฎร ถ้าหากอำเภอไม่ได้รับความร่วมมือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็ยากที่จะทำการปกครองให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย³ กำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนตัวแทนของนายอำเภอในการที่จะปกครองราษฎรให้ทั่วถึงทุก ๆ บ้าน การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีบทบาทสำคัญในการปกครองท้องที่เช่นเดียวกับในชนบทต่าง ๆ ก็เพราะว่าสภาพท้องที่ยังเป็นชนบท ประชาชนมีอาชีพในทางเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก และมีฐานะไม่ค่อยจะดีนัก ราษฎรสนใจและใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมากกว่าการเลือกตั้งประเภทอื่น ๆ โดยให้เหตุผลว่าผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้าน ราษฎรได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากผู้ใหญ่บ้าน และปรากฏว่าในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมีการหาเสียงทำนองนักการเมืองอยู่บางบางราย แต่ก็ปรากฏว่าผู้ที่ประพฤติเช่นนั้นไม่ได้รับเลือกจากราษฎรแต่อย่างใด⁴

2. ข้อขัดข้องในการปกครองจังหวัดพระนคร

การดำเนินการปกครองจังหวัดพระนครในขณะนี้ มีข้อบกพร่องหลายอย่าง

³ สัมภาษณ์นายอุทิศ ชันธิพน นายอำเภอเมืองบุรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2511.

⁴ สัมภาษณ์นายประสิทธิ์ อินทร์พรวรย์ นายอำเภอบางกะปิ เมื่อวันที่ 30

สภาพของจังหวัดพระนครในปัจจุบันยังต้องมีการปรับปรุงแก้ไขอีกมาก ปัญหาต่าง ๆ เช่น การจราจรไม่สะดวก บ้านเมืองไม่สะอาดเรียบร้อย มีแหล่งเสื่อมโทรมในเมือง น้ำประปาไม่พอใช้ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจในการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง ความบกพร่องต่าง ๆ เกิดจากสาเหตุต่อไปนี้

ก. การเพิ่มของประชากรและความเจริญในกานต่าง ๆ อาจกล่าวได้ว่า การที่การบริหารงานในจังหวัดพระนครมีข้อบกพร่องต่าง ๆ อยู่ในขณะนี้ มีสาเหตุมาจากการที่มีประชาชนหนาแน่น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่สุด การที่การจราจรติดขัด รถโดยสารไม่พอ น้ำประปาไม่พอใช้เหล่านี้ก็เพราะว่าปริมาณของสิ่งเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับจำนวนประชากรนั่นเอง จำนวนประชากรในจังหวัดพระนครตามทะเบียนของจังหวัดในปี พ.ศ. 2509 มีทั้งสิ้น 2,182,718 คน⁵ จำนวนประชากรที่แท้จริงอาจจะมีมากกว่านี้ เพราะยังมีผู้ที่ย้ายเข้ามาแต่ไม่ได้แจ้งการย้ายซึ่งมีอยู่จำนวนไม่น้อย นอกจากนี้ยังมีประชากรอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในจังหวัดพระนคร แต่มาใช้บริการต่าง ๆ ในเวลากลางวัน ได้แก่พวกที่อาศัยอยู่ในจังหวัดใกล้เคียงบริเวณชานเมืองและเข้ามาทำงานในพระนครในลักษณะไปเช้าเย็นกลับ

การเพิ่มของประชากรในจังหวัดพระนครนับแต่จะมีมากขึ้น มีผู้ประมาณจำนวนประชากรไว้ว่า ในปี 2513 จะมีประชากร 3.9 ล้านคน และจะเพิ่มเป็น 7.8 ล้านคน ในปี 2533 (ในบริเวณ 4 จังหวัด คือพระนคร ชนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ)⁶ การเพิ่มมิได้มีเฉพาะการเพิ่มของอัตราการเกิดเท่านั้น แต่รวมถึงการอพยพอีกด้วย ปัจจุบันในการอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองหลวงนี้มีอยู่ 2 ประการคือ ปัจจัยที่ผลักดันให้คนย้ายออก (the "push" factor) ประการหนึ่ง และปัจจัยที่ดึงดูดให้ย้ายเข้า (the "pull" factor) อีกประการหนึ่ง ปัจจัยผลักดันได้แก่การที่ประชาชนอพยพจากจังหวัดต่าง ๆ เข้ามาในจังหวัดพระนครเพราะความแร้นแค้นในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพฝืดเคือง

⁵ จังหวัดพระนคร รายงานกิจการจังหวัดพระนครประจำปี 2509 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509) หน้า 8.

⁶ Litchfield Whiting Bowne and Associates, Greater Bangkok Plan 2533, (Bangkok: Thira Panich, 2503) p.32

ปัจจัยที่ดึงดูดใจแก่การที่จังหวัดพระนครมีสิ่งล่อใจให้นักอพยพเข้ามา คือมีโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า มีความต้องการแรงงานสูง สะดวกสบายในการดำรงชีพ

การที่มีประชาชนหนาแน่นทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงหลายประการ ได้แก่การให้บริการในคานต่าง ๆ ให้พอเพียงกับความต้องการ การกำจัดและป้องกันแหล่งเสื่อมโทรม การเพิ่มอาคารสงเคราะห์ และปัญหาทางสังคมคานอื่น ๆ ซึ่งล้วนแต่เป็นภาระอันหนักของหน่วยการปกครองต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครทั้งสิ้น ถ้าหากมิได้ดำเนินการแก้ไขหรือเตรียมแผนล่วงหน้าไว้แล้ว จะเป็นปัญหายิ่งยากต่อไปอย่างแน่นอน อย่างน้อยที่สุดเมื่อประชาชนในเขตตัวเมืองหนาแน่น ก็จะมีการอพยพออกไปสู่บริเวณชานเมือง เป็นการขยายเขตเมืองให้กว้างขวางออกไป เกิดแหล่งชุมชนหนาแน่นและมีศูนย์กลางธุรกิจต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งจำเป็นที่หน่วยการปกครองต่าง ๆ จะต้องขยายขอบเขตการปฏิบัติงานติดตามออกไปยังเขตที่ ขยายออกไปนั้น ทั้งในด้านการควบคุมและการให้บริการคานต่าง ๆ

ความก้าวหน้าในคานต่าง ๆ มีส่วนในการก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองมากยิ่งขึ้น การส่งเสริมอุตสาหกรรมอย่างกว้างขวางทำให้มีโรงงานอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ เกิดขึ้น ส่วนมากมักจะตั้งอยู่ในบริเวณชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียง เพื่อสะดวกในการหาตลาด การหาแรงงาน การพึ่งบริการต่าง ๆ เช่นการติดต่อสื่อสาร บริการน้ำไฟ การธนาคาร การคุ้มครองความปลอดภัยต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมการสุขาภิบาลต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยของประชาชน การก่อสร้างสมัยใหม่นิยมก่อสร้างอาคารสูงหลาย ๆ ชั้น เนื่องจากที่ดินมีจำกัดและมีราคาแพง ก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมการก่อสร้างและโครงสร้างเพื่อป้องกันอันตราย นอกจากนี้ความเจริญทางเศรษฐกิจทำให้รายได้ของประชาชนสูงขึ้น ประชาชนมีโอกาสใช้เครื่องอำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้น เช่นการมีรถยนต์ส่วนบุคคลมาก ๆ ทำให้ต้องตัดถนนขยายถนน เพื่อแก้ไขการจราจรติดขัด สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างมาก

ข. การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองต่าง ๆ

อำเภอในเขตเทศบาลนครกรุงเทพไม่ได้ทำหน้าที่ในการปกครองอย่างครบถ้วนทุกอย่าง ในเมื่ออำเภอเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่ง แต่ไม่มีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นโดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีโอกาสแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้น และไม่มีโอกาสสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่นใด แมว่าจะมีหน่วยการปกครองที่ปฏิบัติ

หน้าที่ในคานนี้โดยตรงอยู่แล้ว คือเทศบาล แต่เทศบาลก็ไม่สามารถจะดำเนินการให้สำเร็จไปทุกอย่างได้ เพราะขอบเขตของงานและพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบมีอย่างกว้างขวาง แม้วานายอำเภอจะไ้รับแต่งตั้งให้เป็นนายตรวจแขวงเทศบาล มีหน้าที่ควบคุมดูแลและตรวจตรางานของเทศบาลภายในเขตอำเภอ นั้น ๆ ก็ไม่ทำให้สามารถแก้ปัญหาได้สำเร็จ เพราะในทางปฏิบัติงานจะไ้ผลเพียงไ้โดยมั้นอยู่กับความเอาใจใ้ของนายอำเภอเป็นสำคัญ ถ้านายอำเภอเอาใจใ้สอดสมควรก็ช่วยเหลืองานสำเร็จไ้มากขึ้น แต่ก็เป็นสิ่งที่หวังไ้ยาก เพราะงานเหล่านี้มีใ้งานในหน้าที่โดยตรงของนายอำเภอประการหนึ่ง และไม่มีส่วนเกี่ยวของกับความคิดความชอบในการปฏิบัติราชการอีกประการหนึ่ง ทำให้ทองถิ่นถูกละเลยไม่ไ้รับการดูแลเท่าที่ควร และอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอมีเพียงคอยดูแลและแจ้งชอบกพร่องใ้เทศบาลทำการปรับปรุง ซึ่งเป็นเพียงหน้าที่ในการรายงานเท่านั้น นายอำเภอไม่มีอำนาจที่ใ้สั่งการใ้เทศบาลดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ ไ้ ในทางปฏิบัติจึงไม่เกิดผลเท่าไ้คนัก

สำหรับหน่วยการปกครองแบบเทศบาล งานในหน้าที่ของเทศบาลนครซึ่งมีอยู่ 22 ประการนั้น ในทางปฏิบัติเทศบาลนครกรุงเทพฯ ไ้จัดทำหน้าที่อย่างครบถ้วนทุกอย่าง ส่วนใหญ่จัดทำหน้าที่ประเภทที่อาจจัดทำไ้ได้ หน้าที่ที่สำคัญ ๆ ในการบริการประชาชนในเขตเทศบาลมีไ้จัดทำ ไ้แก่หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การจั้ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่าง การจั้ให้มีเครื่องใช้ในครัวกับเพลิง เป็นต้น งานเหล่านี้มีหน่วยงานอื่นซึ่งมีไ้อยู่ในความควบคุมของเทศบาลเป็นผู้จัดทำ ไ้แก่ตำรวจนครบาลทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การจราจร การป้องกันและการดับเพลิง การไฟฟ้านครหลวงจัดทำหน้าที่ในการบริการไฟฟ้า การประปานครหลวงดำเนินการในเรื่องการประปา งานเหล่านี้นับว่าเป็นงานที่มีความสำคัญยิ่งของเทศบาล เป็นงานที่มีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลไ้โดยตรง แม้จะมีหน่วยงานอื่นจั้ทำบริการในคานเหล่านี้ันเป็นหน่วยงานพิเศษเฉพาะอย่าง โดยอ้างว่าหน่วยงานพิเศษเฉพาะอย่างจะสามารุให้บริการที่ดีกว่า กว้างขวางกว่า และประหยัดกว่า แต่มีข้อเสียอยู่ประการหนึ่ง คือขาดการควบคุมโดยประชาชน หน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้วขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น การดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ อาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนก็ไ้ และถาหากว่าเป็นไปดังกล่าว เทศบาลซึ่งมี

ความรับผิดชอบโดยตรงก็ไม่สามารถจะแก้ไขปรับปรุงให้เป็นไปอย่างถูกต้องได้ เพราะไม่ใช่บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งถ้าหากหน่วยงานเหล่านี้อยู่ในความควบคุมของเทศบาลแล้ว การควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้จะเป็นไปอย่างใกล้ชิด ถ้าเกิดบกพร่องเสียหายขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ทันที

ในเรื่องการบริการประชาชนของเทศบาลนครกรุงเทพ เป็นที่เห็นกันอยู่อย่างแจ่มชัดแล้วว่ายังบกพร่องอยู่อีกมาก เช่นถนนหนทางบางแห่งชำรุดทรุดโทรมโดยไม่มีใครรับการซ่อมแซมแก้ไข สร้างถนนที่ขาดลักษณะความปลอดภัย การระบายน้ำไม่สะดวก ถนนหนทางมืด ตลาดสกปรก สุขภาพอนามัยของประชาชนไม่ได้รับการเหลียวแล แหล่งเสื่อมโทรมไม่ได้มีการปรับปรุงแก้ไข สาเหตุของความบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้เนื่องมาจากเหตุ 2 ประการคือ ประการแรกขึ้นอยู่กับรายได้ของเทศบาลและความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ ประการที่ 2 มาจากขอบเขตอำนาจอันจำกัดของเทศบาล รายได้ของเทศบาลเมื่อเทียบกับงานที่จะต้องจัดทำแล้วนับว่ายังไม่พอเพียง แต่เมื่อเทียบกับรายได้ของเทศบาลอื่น ๆ แล้ว เทศบาลนครกรุงเทพมีรายได้สูงสุดปีละไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท การดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความผาสุกของประชาชนนั้น ถ้าขาดเงินก็ยากที่จะทำให้สำเร็จได้ ความบกพร่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศบาลเป็นเรื่องที่เทศบาลถูกตำหนิอย่างรุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการตรวจตราดูแลรักษาทรัพย์สินสาธารณะ การรักษาความสะอาดในเรื่องขอบเขตอำนาจของเทศบาลนั้น งานบางอย่างเทศบาลก็ไม่อาจเข้าไปดำเนินการได้ ซึ่งคิดชดเชยกฎหมายประการหนึ่ง คัดค้านด้วยกรรมสิทธิ์ประการหนึ่ง เช่นในการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมเทศบาลไม่มีอำนาจจัดทำได้ เพราะต้องเกี่ยวกับการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ให้เงินทดแทน จัดหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่ บังคับให้รื้อถอน เป็นต้น งานบางอย่างที่ไม่ได้อยู่ในความควบคุมของเทศบาล แต่ประชาชนเข้าใจว่าเป็นงานในหน้าที่ของเทศบาลก็มี เช่นเข้าใจว่า การบริการในเรื่องไฟฟ้า น้ำประปา เป็นของเทศบาล บางกรณีถนนชำรุดทรุดโทรม แต่เทศบาลก็ไม่อาจเข้าไปดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้เพราะเป็นถนนส่วนบุคคล

นอกจากนี้เทศบาลยังขาดการบังคับให้เป็นไปตามเทศบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ เทศบาลตราเทศบัญญัติต่าง ๆ ขึ้นมาก็เพื่อจะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นส่วนรวม เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน แต่ปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนเทศบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็น

ระเบียบเรียบร้อยอยู่เสมอ ๆ ตัวอย่างเช่นการทิ้งปฏิญญาตามใจชอบ วางของขายบนทางเท้า ก่อสร้างบ้านเรือนโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งร้านจำหน่ายอาหารที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นต้น การละเมิดดังกล่าวมานี้ไม่ได้รับการเอาใจใส่แต่อย่างใด ในเรื่องนี้อาจจะมีผลเนื่องมาจากการที่เทศบาลไม่มีอำนาจในการจับกุม เพราะอำนาจในการจับกุมเป็นของตำรวจนครบาล เทศบาลไม่ได้มีตำรวจของตนเอง ถ้าหากตำรวจไม่ร่วมมือแล้วการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายก็เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและหวังใดยาก

ค. การขาดการประสานงานที่ดี

การประสานงานนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่มีหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยดำเนินกิจการในเขตพื้นที่แห่งเดียวกัน ดังที่เป็นอยู่ในจังหวัดพระนคร ในขณะนี้ปรากฏว่าหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจัดทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนไม่ได้ประสานงานกันเท่าที่ควร เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ การดำเนินกิจการในบริเวณที่เป็นเขตชุมชนนั้น ถ้าหากขาดการประสานงานที่ดีแล้วจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่การปกครองเป็นอย่างมาก ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย สิ้นเปลืองแรงงาน ก่อความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน และงานไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างของการขาดการประสานงานที่เห็นอยู่โดยทั่วไปก็คือ เมื่อเทศบาลสร้างถนนหรือขยายถนนเสร็จ การประสานครหลวง ขุดถนนเพื่อวางท่อประปา การไฟฟ้านครหลวงขุดถนนเพื่อฝังสายไฟฟ้า องค์การโทรศัพท์ขุดถนนเพื่อวางสายโทรศัพท์ ตำรวจจราจรขุดถนนเพื่อสร้างสัญญาณจราจร เมื่อขุดแล้วก็ไม่ทำให้เรียบร้อยเหมือนเดิม หรือปล่อยให้เป็นหลุมเป็นบ่อเทศบาลก็ไม่จัดการให้เรียบร้อย เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องกลบให้เรียบร้อย ทำให้เกิดความเดือดร้อนและเป็นอันตรายแก่ผู้สัญจรและถนนเป็นอย่างมาก หรือในกรณีที่สร้างถนน สร้างวงเวียน เทศบาลดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ของตน สร้างถนนให้มีเกาะมีต้นไม้กลางถนน สร้างวงเวียนให้สวยงามในลักษณะต่าง ๆ โดยไม่ใคร่ร่วมพิจารณาถึงฝ่ายที่จัดการจราจรว่าการทำเช่นนั้นจะเป็นอันตรายต่อผู้สัญจรและเกิดความไม่สะดวกในการจราจรหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าตำรวจจราจรตำหนิว่าน้ำพุตามวงเวียนทำให้การจราจรไม่สะดวก เทศบาลต้องรื้อเกาะกลางถนนทิ้ง เป็นต้น ซึ่งในทางที่ถูกที่ควรแล้ว การที่จะดำเนินงานในเรื่องใด ๆ ควรจะใคร่ทำงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน จะทำให้งานดำเนินไปโดยเรียบร้อย ตัวอย่างเช่นถ้าจะสร้างถนนก็ควรจะให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมวาง

โครงการเช่น การจัดทำทอระบายน้ำ วางท่อน้ำ สายไฟ ให้เสร็จไปในคราวเดียวกัน ซึ่ง
จะประหยัดเวลาประหยัดแรงงานและงบประมาณ

อย่างไรก็ตามการประสานงานกันมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอยู่บ้างเหมือนกัน ซึ่ง
จะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ โดยเฉพาะในประเทศไทยซึ่งการเงินไม่เหลือเพื่อเช่นนี้ สมมุติ
ว่าหากเทศบาลจะก่อสร้างถนนสายหนึ่ง แต่หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจะไม่มีงบ
ประมาณหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณในเรื่องนั้น ๆ ไว้ เพราะต้องจัดทำงานอื่นที่สำคัญยิ่งกว่า
หรือกำลังดำเนินงานอื่นอยู่ ดังนั้นก็เป็นการจัดกาประสานงาน หรือว่าหากจัดทำไป
แล้วไม่มีคนใช้เช่น วางท่อน้ำ วางสายไฟในถนนที่สร้างใหม่และปรากฏว่าไม่มีผู้ใช้เลยเพราะ
มีประชาชนน้อย จะเป็นการลงทุนที่ไม่ได้รับผลตอบแทน ซ้ำยังเป็นการลำบากแก่การดูแล
รักษาอีกด้วย ดังนั้นปัญหาเหล่านี้จึงเป็นข้อจำกัดในการประสานงานที่สำคัญ วิธีที่ทำให้การ
ประสานงานเป็นไปอย่างเรียบร้อยก็อาจจะทำได้ กล่าวคือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องร่วมกัน
วางแผนงานรวม (Master Plan) ไว้แต่เนิ่น ๆ และประสานงานกันตั้งแต่ระยะแรก
จะทำให้งานราบรื่นและประสบผลสำเร็จง่าย

3. ตัวอย่างการปกครองเป็นเมืองหลวงในบางประเทศ

การปกครองเมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นพิเศษ
แตกต่างกับการปกครองเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากวิวัฒนาการของการปกครองเมือง
หลวง ซึ่งได้ทำการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพ
เมืองหลวงของประเทศต่าง ๆ มีลักษณะเป็นเมืองใหญ่ที่มีประชาชนอาศัยอยู่อย่างหนา
แน่นเป็นศูนย์กลางการเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง แต่ในบางประเทศเช่นใน
สหรัฐอเมริกา เมืองหลวงมิได้มีความสำคัญและใหญ่โตมากนัก แต่มีเมืองใหญ่ ๆ ที่สำคัญ
มากกว่า เช่นนิวยอร์ก ชิคาโก ฟิลาเดลเฟีย เป็นต้น

ก. ลักษณะการจักรูปการปกครองเมืองหลวงของบางประเทศ

การจักรูปการปกครองนครหลวงย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่มี
ความมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือ จักรูปการปกครองให้เหมาะสม เพื่อให้บรรลุผลในการ
ให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่วนใหญ่การปกครองนครหลวงของ
ประเทศต่าง ๆ จัดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น มีหน่วยการปกครองที่มีชื่อของการ

ของรัฐบาลกลางทำหน้าที่บริหาร ในอังกฤษการปกครองลอนดอนแต่เดิมมา แบ่งการปกครองออกเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆหลายหน่วยคือ City of London และเทศบาลนครลอนดอนอีก 28 หน่วย⁷ การปกครองดังกล่าวเกิดความยุ่งยากในการบริหาร และทำให้เสียประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลอังกฤษได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำการสอบสวนสภาพการบริหารและการปกครองนครลอนดอนเสนอรัฐบาล เรียกอ ย ๆ ว่า Herbert Commission คณะกรรมการนี้ได้เสนอให้ยกเลิกการปกครองแบบเดิมทั้งหมด แล้วจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งต่อมารัฐบาลอังกฤษเห็นชอบด้วย และได้เปลี่ยนแปลงการปกครองตามข้อเสนอเหล่านั้น⁸ ตั้งแต่ ค.ศ. 1963 เป็นต้นมา การปกครองนครลอนดอนจึงได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม รูปการปกครองใหม่ มีหน่วยการปกครองนครลอนดอนที่เรียกว่า Greater London ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับสูงสุดและได้ขยายขอบเขตการปกครองออกไปกว้างขวางกว่าเดิม ภายในหน่วยการปกครองที่เรียกว่า Greater London แบ่งออกเป็นหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น 52 หน่วย ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐาน หน่วยการปกครองนครลอนดอนระดับสูง มีสภานายกที่เรียกว่า Greater London Council ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานของนครลอนดอนเป็นส่วนรวม หรืองานที่ต้องรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยการปกครองทั้ง 52 หน่วย เช่น การวางผังเมืองรวม การป้องกันและระงับอัคคีภัย การระบายน้ำ เป็นต้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 52 หน่วยมีสภาของตนเอง เรียกว่า Greater London Borough Council และยังมีหน่วยการปกครองอีกหน่วยหนึ่งคือ City of London ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เก่าแก่ที่สุด ที่มาตั้งแต่ ค.ศ. 1070 มีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของการปกครอง 52 หน่วย ซึ่งยังคงมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และอภิสิทธิ์บางประการเช่นเดิม

⁷ รายละเอียดของการปกครองนครลอนดอนก่อนปี ค.ศ. 1963 ดูได้จาก William A. Robson, Great Cities of the World, (London: George Allen and Unwin, 1956) pp.259 - 295

⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร "การปรับปรุงการปกครองนครลอนดอน" นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 2 เล่มที่ 10 (ตุลาคม, 2505) หน้า 47 - 52.

การปกครองนครปารีสมีลักษณะแตกต่างกับการปกครองนครลอนดอนบางประการ หน่วยการปกครองระดับสูงคือ Département of the Seine ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมีเขตพื้นที่การปกครองกว้างขวาง แบ่งออกเป็น Commune ต่าง ๆ 80 Commune นครปารีสเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะ Commune หนึ่ง เรียกว่า Ville des Paris มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลกลาง มีรูปการปกครองแตกต่างไปจาก Commune อื่นใน Département of the Seine แบ่งออกเป็น 20 Arrondissement สำหรับ Commune อื่น ๆ มีลักษณะการปกครองเหมือนกับ Commune ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหารของ Département of the Seine คือผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีของนครปารีสด้วย⁹

นครโตเกียวเป็นนครที่ใหญ่ที่สุดนครหนึ่งของโลก มีพลเมืองประมาณ 8 ล้านคน จึงยอมมีปัญหาในการปกครองที่ยุงยาก การปกครองนครโตเกียวจึงได้จัดรูปให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ โดยจัดรูปการปกครองแบบ Presidential System องค์การปกครองแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทั้งสองฝ่ายนี้ไม่ขึ้นต่อกัน เป็นระบบ Check and Balance มีสภานครหลวง (Metropolitan Council) เป็นองค์การนิติบัญญัติ ทำหน้าที่วางนโยบายในการบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนงานในหน้าที่ของสภาได้แก่การตรวจและแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบัญญัติต่าง ๆ พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี พิจารณาจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ตลอดจนควบคุมการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ฝ่ายบริหารมีผู้ว่าการนครหลวง (Metropolitan Governor) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด มีฐานะเป็นตัวแทนของนครโตเกียว บริหารกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมติของสภานครหลวงและกฎหมายต่าง ๆ มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในการปกครองนครหลวงทั้งหมด เพื่อเป็นการประสานงานให้กิจการทั้งหลายดำเนินไปให้สอดคล้องต่อกัน นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการบริหารต่าง ๆ (Administrative Commission) ทำหน้าที่เป็นอิสระแยกจากผู้ว่าการนครหลวง คณะกรรมการนี้ได้

⁹ รายละเอียดดูได้จาก William A. Robson, pp. 451 - 486

รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการนครหลวงหรือสถานครหลวง เช่นคณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่น คณะกรรมการศึกษา เป็นต้น นอกจากองค์การปกครองนครหลวงแล้ว ในเขตนครโตเกียวยังมีหน่วยการปกครองต่าง ๆ ได้แก่ อำเภอ (Ward) นคร (City) เมือง (Town) และหมู่บ้าน (Village) อำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจในการปกครองตนเองบางประการ มีหัวหน้าปกครองเรียกว่า head มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายอื่น รวมทั้งอำนาจที่ผู้ว่าการนครหลวงมอบหมาย ส่วนนคร เมือง และหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันในเรื่องจำนวนประชากรในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ¹⁰ น่าสังเกตว่าองค์การปกครองนครหลวงของโตเกียวมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก ดำเนินการในด้านบริการต่าง ๆ เพื่อความสบายสุขของประชาชน จัดทำหน้าที่ต่าง ๆ เช่นการศึกษา กิจกรรมตำรวจ โดยที่รัฐบาลกลางไม่ได้แทรกแซงการบริหารงานมากนัก

สำหรับการปกครองนครวอชิงตันเมืองหลวงของสหรัฐอเมริกา จัดรูปการปกครองเป็นรูปเทศบาลแบบคณะกรรมการ มีกรรมการ 3 คนทำหน้าที่ในการบริหาร ด้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประชาชนาธิบดี¹¹ ซึ่งเป็นแบบที่รัฐบาลกลางเข้ามาดำเนินงานเองทั้งหมด วอชิงตันมิได้มีฐานะเป็นเมืองที่สำคัญมากนัก เมื่อเทียบกับเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐ เมืองใหญ่ ๆ ต่าง ๆ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยทำหน้าที่ในการบริหาร และมีหน่วยการปกครองพิเศษ (Special District) ทำหน้าที่ในการดำเนินการบริหารกิจการต่าง ๆ แยกเป็นอิสระจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น กิจการโรงเรียน การไฟฟ้า การประปา การถนน การท่าเรือ การที่ต้องตั้งหน่วยการปกครองพิเศษเหล่านี้ก็เพราะว่าเกิดปัญหาในเรื่องขอบเขตพื้นที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยการปกครองพิเศษตั้งขึ้นโดยกฎหมาย จึงสามารถเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง

¹⁰ William A. Robson, pp. 719 - 752

¹¹ "United States Government Organization Manual 1964 - 1965" p.379

ข. การมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน

ส่วนใหญ่รูปการปกครองนครหลวงของประเทศต่าง ๆ ดังที่ได้อธิบายมาแล้วได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ซึ่งเป็นรากฐานของระบบประชาธิปไตย สถานครลอบคนประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งจำนวน 100 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี มีหัวหน้าฝ่ายบริหารเลือกจากสมาชิกสภา สมาชิกของ Borough Council ต่าง ๆ ก็อยู่ได้รับเลือกโดยประชาชนเช่นเดียวกัน การปกครองนครปารีสมีสภาของ Département เรียกว่า Conseil Général สภาของ Commune เรียกว่า Conseil Municipal สมาชิกสภาเหล่านี้ได้รับเลือกจากประชาชน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่รัฐบาลกลางแต่งตั้ง ส่วนนายกเทศมนตรีของ Commune ต่าง ๆ สมาชิกสภาเลือกตั้ง ยกเว้นในเขต Ville de Paris รัฐบาลกลางเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรี แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet of the Seine) ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การปกครองใจกลางของปารีสรัฐบาลจึงเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างมาก สำหรับนครโตเกียว สมาชิกสภานครหลวงได้รับเลือกตั้งโดยประชาชน จำนวน 120 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ผู้ว่าการนครหลวงซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสูงสุดได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน อำเภอบางเขตการปกครองนครหลวง มีสภาอำเภอซึ่งประชาชนเลือกตั้ง สภาอำเภอเป็นผู้เลือกนายอำเภอโดยความเห็นชอบของผู้ว่าการนครหลวง แต่การปกครองนครวอชิงตันไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลกลาง ไม่มีสภาของประชาชนเป็นผู้ควบคุม รัฐบาลกลางเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนครวอชิงตันจะต้องผ่านรัฐสภาทุกรัฐ

เท่าที่ได้พิจารณาการปกครองเมืองหลวงของบางประเทศดังที่ได้อธิบายมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้วแบบรูปการปกครองจะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ และมีลักษณะพิเศษไปจากการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศเดียวกัน แต่รูปการปกครองเมืองหลวงเหล่านี้ได้ยึดถือหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ในการวางรูปการปกครองคือ ประการแรก องค์การปกครองเหล่านี้ยอมรับนับถือการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน สมาชิกสภานครหลวงของอังกฤษประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน แม้ในระบอบการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้ละเลยหลักการนี้ อังกฤษมีใ้คนวยโอกาสยกเอาความยุ่งยากในการ

ปกครองซึ่งมีมาแต่เดิมมาเป็นเครื่องมือหรือช่องทางในการตัดสินใจทางการเมืองเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ในฝรั่งเศสแม้การปกครองใจกลางปารีสจะแต่งตั้งให้วาระราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ก็มีสภาซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชน ในญี่ปุ่นทั้งสมาชิกสภาและคณะกรรมการนครหลวงได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง การปกครองเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่ยอมรับนับถือหลักการนี้ คือมีสภาซึ่งเลือกตั้งโดยประชาชน แต่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีหลายแบบ อาจเป็นหัวหน้าที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือได้รับเลือกโดยสภาหรือบางกรณีอาจเป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งสภาจ้างมาบริหารงาน หลักการประการที่ 2 การจัดรูปการปกครองมีความมุ่งหมายที่จะจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐาน การที่ปรับปรุงให้หน่วยการปกครองเมืองหลวงมีลักษณะพิเศษก็เพื่อที่จะแก้ปัญหาความยุ่งยากและอุปสรรคในการบริหารงานของท้องถิ่น ตลอดจนแก้ไขบริการที่ไม่ได้มาตรฐานต่าง ๆ



4. ทัศนะในการปกครองจังหวัดพระนคร

สภาพการปกครองจังหวัดพระนครเท่าที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุง ความบกพร่องในการบริหาร บริการที่ไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน การเติบโตของเมืองอย่างไม่หยุดยั้ง และปัญหาต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้แก้ไขหรือแก้ไขไม่ได้ สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะต้องปรับปรุงการปกครองจังหวัดพระนครเสียใหม่ คนส่วนมากมักจะมุ่งความสนใจไปที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพฯ ซึ่งนับว่าเป็นการเข้าใจที่ใกล้จุดที่สุด อย่างไรก็ตามจะต้องเข้าใจว่าเทศบาลนครกรุงเทพฯ มิได้มีอำนาจอิสระที่จะสามารถดำเนินการได้ตามความพอใจ ในการแก้ไขปรับปรุงการปกครองจังหวัดพระนคร จะต้องคำนึงถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองหลักที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขประการหนึ่ง กับการเล็งเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมและอนาคตของจังหวัดพระนครมากกว่าเหตุผลด้านอื่น ๆ อีกประการหนึ่ง

ก. การปรับปรุงการปกครองจังหวัดพระนคร

ความคิดที่จะให้มีการปรับปรุงการปกครองจังหวัดพระนครเสียใหม่นั้น สืบเนื่องมาจากการที่สภาพการปกครองของประเทศอยู่ในลักษณะที่ไม่บังเกิดผลดีในการบริหาร จึงได้มีการค้นคว้าหาสาเหตุและหาวิธีการแก้ไขเพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ คณะปฏิวัติจึงได้แต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในปี 2501 เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงการปกครอง¹² คณะกรรมการนี้ได้พิจารณาลักษณะการปกครองที่เป็นอยู่ และวิถีปฏิบัติในการปกครอง และได้เสนอความเห็นวาทสภาพการปกครองของประเทศไม่เหมาะสมหลายประการคือ¹³

(1) รูปการปกครองประเทศในขณะนี้ยังไม่เหมาะสมกับความจำเป็นของประชาชนและประเทศ แมวาระบบการปกครองที่ใช้อยู่จะเป็นระบบที่นิยมกันอยู่ในนานาประเทศ แต่สำหรับประเทศไทยนั้นประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยซึ่งมีอยู่หลายแบบยากแก่การเข้าใจ

(2) ประชาชนส่วนใหญ่คุ้นเคยกับการปกครองแบบเดิม คือให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ซึ่งใช้กันมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ปรากฏว่าการปกครองรูปนั้นสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ประชาชนจึงยังคงปฏิบัติตามความเข้าใจที่มีมาแต่เดิม คือถือเอาผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นสำคัญ การปกครองท้องถิ่นที่ริเริ่มใหม่จึงไม่สู้จะไคผล

(3) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคขาดศูนย์แห่งอำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจลดน้อยลง ถ้าพิจารณาตามกฎหมายแล้วอาจจะเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบอย่างเต็มที่ แต่ในทางข้อเท็จจริงไม่เป็นไปเช่นนั้น ทำให้การบริหารขาดความเด็ดขาดและขาดประสิทธิภาพ

(4) กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งแต่เดิมถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของอำเภอในการติดต่อกับราษฎร และเป็นหูเป็นตาแทนเจ้าหน้าที่ คุณสมบัติส่วนตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ดูแลให้ความยุติธรรมและรักษาดลประโยชน์ของลูกบ้าน แต่ในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านคุณลักษณะไปในทางนักการเมือง ทำให้อำเภอต้องสูญเสียกำลังในการปกครองไป

¹² "คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 23/2501 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครอง" และ "คำสั่งกองบัญชาการคณะปฏิวัติที่ 32/2501 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการและที่ปรึกษาพิจารณาปรับปรุงการปกครองเพิ่มเติม" รัฐสภาสารปีที่ 7 ฉบับที่ 7 (1 มีนาคม, 2502) หน้า 88 และ 95

¹³ อ้างโดย ชำนาญ ยุบรุณ การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2503) หน้า 204

คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาวิธีปรับปรุงแก้ไข มติให้ดำเนินการแก้ไข นั้นมีอยู่ข้อหนึ่งที่เกี่ยวของกับการปกครองจังหวัดพระนคร กล่าวคือมีความเห็นว่าการ ปกครองจังหวัดพระนครและธนบุรีซึ่งเป็นเขตนครหลวง ควรจะพิจารณาวางรูปการปกครอง เป็นพิเศษให้มีลักษณะเหมาะสมกับความสำคัญและความจำเป็น และให้เป็นรูปที่ฝ่ายบริหารมี อำนาจมาก

ความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ได้มีผลต่อการปรับปรุงการปกครอง จังหวัดพระนครในเวลาต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการศึกษาและร่างกฎหมาย การปกครองนครหลวงขึ้น เพื่อจัดรูปการปกครองจังหวัดพระนครให้เหมาะสม หลักการใน การปกครองนครหลวงนั้นถือเอาเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเป็นเขตการปกครอง นครหลวง โดยคลุมเขตชุมชนชนไวทั้งหมด เทศบาลซึ่งมีอยู่แต่เดิมก็ให้คงมีอยู่ต่อไปโดยมี ฐานะเป็นเทศบาลนครหลวง สุขาภิบาลที่มีอยู่ก็คงรูปเป็นการปกครองท้องถิ่นเช่นเดิม หน้าที่ ขององค์การปกครองนครหลวงเป็นหน้าที่ที่อยู่เหนือระดับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ที่มีอยู่ ในเขตนครหลวง ได้แก่การประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ องค์การ นครหลวงจะปฏิบัติหน้าที่เองเฉพาะกิจการที่มีความจำเป็นเท่านั้น เช่นการวางแผนปรับปรุง ท้องถิ่น เป็นต้น สถานครหลวงจะเป็นองค์การที่กำหนดนโยบายการบริหาร พิจารณาแผน ดำเนินงานต่าง ๆ และอนุมัติงบประมาณนครหลวง¹⁵

ร่างพระราชบัญญัติการปกครองนครหลวง ซึ่งขณะนั้นกำลังดำเนินการอยู่นั้น ได้ เสนอเป็น 2 แบบคือ แบบหนึ่งเป็นการรวมพื้นที่จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นเขต นครหลวงและให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ คงอยู่เช่นเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แบบที่สอง ภายในเขตนครหลวงจะให้เป็นที่เขตเทศบาลนครหลวงทั้งหมด ยกเลิกอำเภอ สุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดและแบ่งการปกครองจังหวัดพระนครออกเป็น 6 แขวง สมาชิกสภาเทศบาล ใ้ได้รับคัดเลือกตั้งจากประชาชน และสมาชิกเหล่านี้จะเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี

14 ชำนาญ ยุวบูรณ์ หน้า 254.

15 ประหยัด สมานมิตร "การปกครองมหานคร" รายงานกิจการเทศบาลประจำปี

2508 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510) หน้า 10.

ของแขวง นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้บริหารโดยรับนโยบายจากรัฐบาลโดยตรง และประสานงานกับรัฐบาลโดยผ่านผู้ว่าการนครหลวง ตำแหน่งผู้ว่าการนครหลวงเป็นตำแหน่งการเมืองที่รัฐบาลแต่งตั้งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาคิดต่อประสานงานระหว่างนายกเทศมนตรีกับรัฐบาล¹⁶

ข. ลักษณะการปกครองที่เหมาะสมกับจังหวัดพระนคร

ลักษณะการปกครองจังหวัดพระนครนั้น ควรจะเป็นรูปการปกครองที่มีประสิทธิภาพในการปกครอง และมีอิสระในการดำเนินการบริหารมากพอสมควร สิ่งที่สำคัญที่จะต้องคำนึงอยู่เสมอในการจัดรูปการปกครองใหม่ก็คือ จะต้องเป็นรูปการปกครองที่ให้ความสำคัญต่อการมีสิทธิมีเสียงและการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนประการหนึ่ง และการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพอีกประการหนึ่ง¹⁷

รูปการปกครองที่เหมาะสมนั้น ควรจะเป็นรูปการปกครองนครหลวง การปกครองรูปนี้มีลักษณะพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มีผู้ให้ทัศนะว่ารูปการปกครองนครหลวงเป็นองค์การปกครองที่มีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ¹⁸

(1) เพื่อให้ให้การจัดบริการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตนครหลวงเป็นไปโดยทั่วถึง เพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวกสบายแก่ประชาชนในเขตนครหลวงทั้งหมด ไม่ว่าประชาชนเหล่านั้นอยู่ในเขตเทศบาล เขตชานเมือง หรือในหน่วยการปกครองประเภทใด องค์การปกครองนครหลวงจะทำหน้าที่ควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้อยู่ในสภาพของการพัฒนาที่เป็นระเบียบทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งองค์การนี้สามารถจัดทำได้ดีกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทอื่น เพราะไม่ต้องคำนึงถึงปัญหาขอบเขตการปกครอง

¹⁶ สยามรัฐรายวัน ปีที่ 18 ฉบับที่ 6386 วันอังคารที่ 26 ธันวาคม 2510 และฉบับที่ 6393 วันพฤหัสบดีที่ 4 มกราคม 2511

¹⁷ ชูวงศ์ ฉายะบุตร "นครกรุงเทพากับการปรับปรุง" วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม, 2508) หน้า 201.

¹⁸ ประหยัด สมานมิตร หน้า 10.

(2) องค์การปกครองนครหลวงจะช่วยกำหนดแผนดำเนินงาน แก้ปัญหาทางการเงิน การไม่ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และจะเป็นผู้วางหลักการในการเก็บค่าบริการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับบริการที่จัดให้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

(3) องค์การปกครองนครหลวงจะช่วยป้องกันการจัดตั้งหน่วยการปกครองพิเศษเพื่อทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ซึ่งองค์การพิเศษเหล่านี้จะก่อความสับสนในการบริหารและการปฏิบัติงาน ตลอดจนการทำงานซ้อนกันได้

(4) องค์การปกครองนครหลวงจะเป็นหน่วยที่วางแผนงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นใดในเขตนครหลวง ซึ่งมักเกิดปัญหาอยู่เสมอ เนื่องจากติดขัดด้วยกฎหมายระเบียบแบบแผน และขอบเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

รูปการปกครองนครหลวงที่เหมาะสมกับจังหวัดพระนคร ควรจะมีลักษณะดังนี้คือ

(1) ควรจะมีองค์การซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับสูงสุดเพียงองค์การเดียว หน่วยการปกครองนี้จะขยายเขตการปกครองออกไปยังเขตชุมชนชนหนาแน่น รวมเอาบริเวณที่มีความเจริญและเขตชานเมืองเข้าไว้ เพื่อสามารถวางแผนการให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

(2) องค์การปกครองนครหลวงจะเป็นผู้ควบคุมการบริหารในเขตนครหลวงทั้งหมด เป็นผู้วางนโยบายรวม จัดดำเนินกิจการบางประเภทที่จำเป็นเสียเอง หน่วยการปกครองพิเศษซึ่งจัดทำหน้าที่เฉพาะอย่างจะต้องอยู่ในความควบคุมดูแลขององค์การปกครองนครหลวง

(3) ในเขตการปกครองนครหลวงควรจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ซึ่งจัดรูปให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ มิใช่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเดียวกันหมด หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญก็คือเทศบาล ซึ่งจะต้องจัดรูปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(4) หน่วยการปกครองนครหลวงทุกระดับ จะต้องยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยวิธีการเลือกตั้ง อย่างน้อยที่สุดจะต้องมีสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกโดยประชาชนเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหาร ส่วนหัวหน้าฝ่ายบริหารอาจจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง หรือโดยวิธีแต่งตั้งแล้วแต่ความเหมาะสม

(5) สภาพของอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาลควรจะหมดไป เพราะอำเภอมีได้จัดทำหน้าที่ในการปกครองแต่อย่างใด แต่อำเภอชั้นนอกซึ่งมีลักษณะเป็นชนบท ควรจะมีอำเภออยู่ต่อไป โดยปรับปรุงให้มีอิสระในการบริหารมากขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โดยเฉพาะการพิจารณาถึงสภาพและสิ่งแวดล้อมภายในเขตนครหลวงเพื่อวางรูปการปกครองให้เหมาะสมนั้น จะนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดกว่าใด สภาพท้องถิ่นของจังหวัดพระนครในบริเวณเขตเทศบาลที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เป็นสภาพชุมชนหนาแน่นและมีความเจริญอยู่แล้ว ส่วนนอกเขตเทศบาลยังมีสภาพเป็นชนบท ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวง ถ้าหากจัดรูปการปกครองเป็นลักษณะเดียวกันหมดก็ไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง ผลที่ใดจะไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร จึงจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองในเขตชุมชนหนาแน่นแบบหนึ่ง และในเขตชนบทอีกแบบหนึ่ง ในเขตชุมชนหนาแน่น รูปการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมที่สุดคือแบบเทศบาล ส่วนในชนบทรูปการปกครองท้องถิ่นจะให้แบบเทศบาลนั้นไม่เหมาะสม เพราะถ้าให้เป็นแบบเทศบาลแล้วจะปรากฏวรายโคของเทศบาลจะมีน้อย การดำเนินงานกิจการบริหารต่าง ๆ จะต้องลงทุนมากและได้รับบริการน้อยและไม่สะดวกในการดูแลรักษา เพราะประชาชนอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย มีอาณาบริเวณกว้างขวาง และความต้องการของประชาชนในกิจการสาธารณูปโภคยังอยู่ในขั้นที่ดาวโควายังไม่จำเป็นนัก รูปการปกครองท้องถิ่นในชนบทของจังหวัดพระนครที่ใช้อยู่ในขณะนี้มอยู่ 2 แบบ คือสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด การปกครองแบบสุขาภิบาลใช้อยู่ในท้องที่ที่มีความเจริญพอสมควรแล้ว เพื่อเป็นการเตรียมยกฐานะเป็นเขตเทศบาลต่อไป ปรากฏว่าสุขาภิบาลได้รับความสำเร็จในการดำเนินงานพอสมควร และมีรายโคของตนเองพอที่จะใช้สอยในกิจการของท้องถิ่นโดยเฉพาะ การทำนุบำรุงท้องถิ่นจึงอยู่ในสภาพที่ดีกว่าท้องที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล รูปการปกครองแบบนี้จะเหมาะสมกับสภาพของชนบท ถ้าหากได้มีการปรับปรุงแก้ไขบางอย่างให้ดีขึ้น นายอำเภอซึ่งเป็นผู้นำในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของสุขาภิบาล และได้รับการสนับสนุนจากกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งยังมีความสำคัญต่อประชาชนอยู่อย่างมาก เพื่อให้การดำเนินการของสุขาภิบาลได้รับผลสำเร็จ สิ่งที่จะควรปรับปรุงสุขาภิบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็คือ

(1) ควรจะให้นายอำเภอมีอำนาจอิสระในการบริหารงานให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพื่อจะได้วินิจฉัยและตัดสินใจปัญหาเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น เพราะสภาพของท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมไม่เหมือนกัน การสนองความต้องการของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง

(2) ควรจะเพิ่มกรรมการสุขาภิบาลที่เลือกตั้งเพิ่มขึ้น อย่างน้อยก็ควรจะมีจำนวนเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่ง เพราะว่าการที่จะฝึกหัดให้ประชาชนได้เข้าใจและเคยชินต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น มีชาวจะให้แสดงให้ดูแต่ฝ่ายเดียว ประชาชนควรจะเข้าไปมีส่วนเป็นการฝึกหัดบ้างจึงจะบรรลุผล

(3) กำหนดผู้ใหญ่วัยซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ควรจะเป็นผู้ที่มีทัศนคติกว้างขวาง และมีความเข้าใจในการปกครองท้องถิ่นพอสมควร อาจจะต้องมีการอบรมหรือกำหนดคุณสมบัติให้สูงขึ้น และบางที่อาจจำเป็นต้องจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกผู้ที่เหมาะสม และเปลี่ยนตัวผู้ที่ไม่เหมาะสมได้ตามคัลลองแห่งระบอบประชาธิปไตย

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนับว่าเป็นรูปการปกครองที่เหมาะสมอยู่แล้ว และสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางถ้าหากมีงบประมาณเพียงพอ แต่ลักษณะของการบริหารจะเปลี่ยนไป เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บริหารตามมติของสภาจังหวัดจะถูกยกเลิกไป และผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนก็คือ ผู้ว่าการนครหลวง สภาจังหวัดก็จะเปลี่ยนไปเป็นสภานครหลวง ซึ่งจะทำให้โดยเฉลี่ยยิ่งขึ้น เพราะองค์การปกครองนครหลวงมีอำนาจอิสระพอสมควรในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อยู่แล้ว และอาจจะเฉลี่ยรายได้จากบริเวณที่เป็นชุมนุมชนหนาแน่น แบ่งมาทำนุบำรุงส่วนที่ยังด้อยหลังไค้มาก เพื่อจะทำให้ท้องถิ่นเหล่านั้นได้มีโอกาสเจริญขึ้นมากกว่าที่จะคอยอาศัยรายได้เฉพาะท้องถิ่นแต่อย่างเดียว

การปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ แบบที่ใกล้เคียงกับอุดมการณ์ของระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดได้แก่แบบเทศบาล เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จักและให้ความสนใจพอสมควร เพราะว่ามีมานานแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศเป็นต้นมา และได้รับการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งจนเป็นรูปที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นทั่วประเทศ โดยให้

ถือว่าบริเวณอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดให้ยกเป็นเทศบาลเมืองเหมือนกันหมดทุกจังหวัด แม้ว่าเทศบาลจะล้มลุกคลุกคลานมาเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า 30 ปีก็ยังนับว่าได้ผลอยู่บ้าง เพราะปรากฏว่าในท้องที่ที่เป็นเขตเทศบาลนั้น แม้ว่าเทศบาลนั้นจะยากจนและมีความบกพร่องในการบริหารงานเพียงใด ก็มีความเจริญมากกว่าท้องที่ที่ไม่มีฐานะเป็นเทศบาล¹⁹

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมิใช่เป็นแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นของประเทศในเอเชียมาก่อน แต่เป็นรูปการปกครองที่ได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมตะวันตก ซึ่งผสมผสานกันอย่างเหมาะสมกับประเพณีในการปกครองแบบพื้นเมืองที่มีมาแต่เดิม หลักการใหญ่ ๆ ใดมาจากแบบอย่างการปกครองของอังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งทั้ง 2 ประเทศนี้เคยเข้ามามีอิทธิพลอยู่ในย่านนี้ และพยายามที่จะให้การปกครองระดับประเทศและระดับท้องถิ่นยึดถือตามแบบการปกครองของตน แต่ปรากฏว่าได้รับผลสำเร็จเฉพาะระดับชาติ (national) เท่านั้น ส่วนระดับท้องถิ่น (grass - roots) นั้นได้ผลน้อยมาก²⁰ การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ได้รับอิทธิพลมาจากอารยธรรมตะวันตกเช่นเดียวกัน คือเป็นแบบฝรั่งเศสผสมกับประเพณีการปกครองพื้นเมืองของไทยเราเอง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือสอนให้ประชาชนเข้าใจรูปการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งวัตถุประสงค์นี้นับว่าเป็นการกำหนดที่แคบมาก เพราะการฝึกสอนให้ประชาชนเข้าใจระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นเพียงหน้าที่อย่างหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น มิใช่วัตถุประสงค์ในการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด วัตถุประสงค์ที่สำคัญของสถาบันการปกครองท้องถิ่นอันแท้จริงก็คือ การให้บริการแก่ประชาชนเพื่อการดำรงชีวิตอย่างผาสุก ถ้าหากปราศจากวัตถุประสงค์ข้อนี้ หน่วยงาน

¹⁹ อมร รักษาสิทธิ์ "เทศบาลเพื่อการพัฒนา" เอกสารประกอบความรู้เนื่องในการประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ 7 เล่มที่ 3 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองดิน, 2509) หน้า 6.

²⁰ Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries, (New York : MacGraw - Hill, 1964.) pp. 1, 14.

ปกครองนั้นก็มีใช้การปกครองท้องถิ่น²¹ รูปการปกครองเทศบาลที่จัดขึ้นในประเทศไทยนี้ แทนที่จะพิจารณาว่ามีอุดมคติอย่างไร เราอาจจะพิจารณาว่าประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมีอยู่ประการใดบ้างซึ่งจะเป็นการพิจารณาที่มีประโยชน์มากกว่า กล่าวโดยทั่ว ๆ ไปการปกครองแบบเทศบาลเป็นประโยชน์ดังนี้ คือ²²

(1) เทศบาลเป็นสถาบันปกครองที่จะช่วยเหลือรัฐบาลในการจัดให้มีและรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยเฉพาะความผาสุกของประชาชนซึ่งมีลักษณะแตกต่างกับเขตชุมชนอื่น ๆ เพราะมีประชาชนรวมกันอยู่อย่างหนาแน่นเป็นพิเศษ จึงจำเป็นต้องจัดบริการเพื่อสวัสดิการของชุมชนนั้น เช่นการไฟฟ้า การประปา การสาธารณสุข

(2) เทศบาลจะช่วยคุ้มครองดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติใน ส่วนรวมในเขตเทศบาลแทนรัฐบาล เพราะหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเทศบาลจัดทำอยู่นั้น นอกจากจะเป็นผลประโยชน์โดยตรงของเทศบาลและประชาชนในเขตเทศบาลแล้ว ยังเป็นผลประโยชน์ของชาติโดยส่วนรวมด้วย เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย

(3) เทศบาลจะเป็นตัวอย่างให้เห็นการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยอันเป็นส่วนรวม ถ้าประเทศใดมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ไม่ก้าวหน้า เทศบาลก็จะพลอยยุ่งเหยิงไปด้วย ถ้าการเมืองของท้องถิ่นในรูปเทศบาลหรือสถาบันการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ เป็นไปโดยความราบรื่นและมีเสถียรภาพแล้ว การเมืองของประเทศก็จะราบรื่นไปด้วย เทศบาลจึงมีหน้าที่อันสำคัญที่จะต้องมีนโยบายและกำหนดนโยบายส่งเสริมการศึกษาทางด้านการเมือง

21 สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์ "ปัญหาความร่วมมือบางประการของการปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ" เอกสารประกอบความรู้อย่างน้อย 27 การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจเทศบาลทั่วราชอาณาจักร (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502) หน้า 5 - 6.

22 ชุม กาญจนประกร "การกำหนดนโยบายบริหารของเทศบาล" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (เมษายน, 2508) หน้า 509 - 510.

(4) การที่เทศบาลมีตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความสามารถไขว่คว้าผู้นำในท้องถิ่นในลักษณะตัวแทนของชุมชน และเป็น การเป็นผู้นำในการใช้ความคิดริเริ่ม เพื่อให้การบริการประชาชนบังเกิดความสำเร็จ

นอกจากประโยชน์ 4 ข้อดังกล่าวมาแล้ว ในระยะที่ประเทศไทยกำลัง ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางอยู่ในขณะนี้ เทศบาลจะเป็นหน่วยงานที่สำคัญ ในการส่งเสริมการพัฒนาอีกหน่วยหนึ่ง เพราะภายในเขตเทศบาลมีประชาชนรวมกันอยู่ อย่างหนาแน่นไม่กระจัดกระจายเหมือนในชนบท จึงเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งพัฒนา เพราะ เป็นการประหยัดรายจ่ายและสามารถควบคุมได้ใกล้ชิด และจะเกิดประโยชน์อย่างรวดเร็ว แก่ประชาชนจำนวนมาก

ผลประโยชน์ของการปกครองแบบเทศบาลดังกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นว่าควรจะมี การปกครองแบบเทศบาลในเขตการปกครองนครหลวง เพราะว่าการดำเนินงานต่าง ๆ นั้นมิได้มีหน่วยงานใดที่จะเหมาะสมและสามารถบริหารงานให้บรรลุผลได้ดีกว่าเทศบาล และการปกครองแบบเทศบาลจะเหมาะสมต่อสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของบริเวณชุมชน หนาแน่นในเขตนครหลวง เพราะเทศบาลจะมีรายได้พอแก่การดำเนินงาน และความรู้ ความเข้าใจตลอดจนประสบการณ์ของประชาชนในการปกครองแบบเทศบาลมีมากพอสมควร อยู่แล้ว

ค. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันและการปรับปรุงแก้ไข

เทศบาลนครกรุงเทพในปัจจุบันนี้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตำแหน่ง ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น และกระทรวงมหาดไทยควบคุมโดยตรง แทนที่จะให้ จังหวัดควบคุมเช่นในเทศบาลอื่น ๆ โดยอ้างว่าเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงาน และสะดวกในการควบคุมได้โดยตรงเพราะอยู่ใกล้ชิด ข้ออ้างเหล่านั้นนับว่าไม่มีเหตุผล อย่างยิ่ง เพราะการปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับอำนาจอิสระ (autonomy) ในการ ดำเนินงานพอสมควร ไม่ใช่ควบคุมกันอย่างเข้มงวด ถ้าเป็นไปเช่นนั้นรูปของการปกครอง ท้องถิ่นก็จะมีลักษณะเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคไป ซึ่งมีผู้เรียกการปกครองท้องถิ่นใน ปัจจุบันนี้ว่า "การปกครองส่วนภูมิภาคจำบัง" เพราะว่ามีลักษณะการบริหารงานและการ ควบคุมเป็นไปในลักษณะที่คล้ายกับว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองในสายการบังคับ บัญชาของกระทรวงมหาดไทย มีผู้กล่าวว่า การปกครองในปัจจุบันนี้ มีเฉพาะการปกครอง

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นรูปการปกครองที่ดำเนินการเพื่อก้าวหน้าไปสู่การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น (local autonomy in the making)²³

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการกระจายอำนาจในการปกครองของรัฐบาลกลาง ซึ่งแต่เดิมนามักจะมีความเข้าใจกันว่า การกระจายอำนาจมากเกินไปจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครอง กล่าวคือ การปกครองจะไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทำให้ควบคุมได้ยากและไม่เด็ดขาด แต่ในปัจจุบันนี้ผู้ให้ความเห็นในทางตรงกันข้าม Mr. Maddick กลับมีความเห็นว่า ในปัจจุบันถ้าไม่กระจายอำนาจให้มากพอกลับจะเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ เพราะประชาชนจะเอือมระอาและเบื่อหน่ายต่อการใช้อำนาจควบคุมของรัฐบาลกลางต่อสิ่งที่ตนประสงค์ประสงค์ของตน การรวมอำนาจไว้มากเกินไปจะเป็นการยับยั้งความเจริญในกิจการบ้านเมือง ทำให้เกิดปัญหาในการบริหาร และจะทำให้ข้าราชการมีอำนาจมากเกินไป²⁴

ส่วนวิธีการควบคุมการกระจายอำนาจนั้น Mr. Maddick เสนอว่าจะต้องแบ่งออกเป็น 3 ระยะ คือระยะเริ่มต้น เป็นระยะที่ประชาชนยังไม่เข้าใจและไม่มีความรู้เกี่ยวกับกิจการสาธารณะ ข้าราชการจะต้องเป็นผู้แนะนำ ระยะที่ 2 รัฐบาลจะต้องเริ่มปล่อยให้สภาพท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจปัญหาได้เอง แต่รัฐบาลยังคงควบคุมอย่างกว้าง ๆ ระยะที่ 3 เป็นระยะที่ให้ประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นตัดสินใจและวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นได้เอง เป็นระยะที่ไม่ใช่ระบบให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่เป็นระบบที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมในการ

²³ บุญชนะ อัครถาวร "ปรัชญาในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยครั้งที่ 7 พ.ศ. 2509 เล่มที่ 2 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509) หน้า 120.

²⁴ Henry Maddick อ่างโศก ค่างรัง ลัทธิพิชิต "การเมืองในท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ" เอกสารประกอบความรู้เนื่องในการประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ 6 พ.ศ. 2508 เล่มที่ 5 (พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2508) หน้า 13.

ปกครองท้องถิ่น²⁵ ถ้าจะพิจารณาถึงระยะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ระบบเทศบาลของประเทศไทยในขณะนี้ควรจะอยู่ในระยะที่ 3 คือปล่อยให้ประชาชนและองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ตัดสินใจและวินิจฉัยปัญหาเอง เพราะเท่าที่แล้วมาเทศบาลอยู่ในระยะที่ 1 และที่ 2 นานถึง 30 ปี ซึ่งเป็นการเพียงพอแล้ว เทศบาลได้รับการประดับประดาจนถึงขนาดให้ข้าราชการเข้าไปดำเนินการทุกอย่าง จนแทบจะไม่ให้ความสำคัญแก่การเลือกตั้งเลย การที่ส่วนกลางได้ควบคุมเทศบาลจนเกือบจะไม่มีอิสระในการดำเนินงานนั้น ก็เนื่องมาจากความบกพร่องของสภาเทศบาลและการบริหารงานของเทศบาล เหตุผลแห่งความยุ่งยากของระบอบเทศบาลนั้นมีหลายประการ ประการแรกเนื่องมาจากการขาดความรอบรู้และความชำนาญในการปกครองตนเองของประชาชน ประการที่ 2 สภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนมิได้ใช้สิทธิใช้เสียงตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตย มิได้ตระหนักถึงความสำคัญของจารีตประเพณีและมรรยาททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ประการที่สาม การปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่ได้มาจากการปฏิวัติทางสังคมที่มีแผนเปลี่ยนแปลงจิตใจของประชาชนให้เข้าถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้บริหารประเทศจึงไม่ไว้วางใจที่จะให้การบริหารประเทศอยู่ในมือของประชาชนอย่างเต็มภาคภูมิ²⁶

โดยเฉพาะการที่รัฐบาลหิบบัญการปกครองแบบเทศบาลให้ประชาชนนั้นถูกตำหนิอย่างมาก เพราะว่าเป็นการยึดเยื้อค้ำโดยที่ประชาชนไม่มีความรู้และไม่ได้เรียกร้องเอา การกำหนดรูปแบบก็ให้เป็นแบบเดียวกันหมด โดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ดังที่มีผู้กล่าวไว้ว่า

“.....ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสเลือกหรือเสนอความคิดเห็นว่าควรจะให้มีการปกครองระบอบเทศบาลในรูปใด แบบใด จึงจะสมประโยชน์ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ท้องถิ่นไม่มีโอกาสเลือกแบบแต่จะเลือกหรือไม่เอา

25 เรื่องเดียวกัน หน้า 15 - 17.

26 มาดัย หุวะนันท์ กระบวนการปรับปรุงเทศบาล (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502) หน้า 3 - 4.

มีโอกาสน้อยประการเดียวก็คือรับเอาตามที่กระทรวงมหาดไทยหยิบยื่น หรือวางระเบียบการไว้ เมื่อท้องถิ่นต้องรับเอาของที่หยิบยื่นให้ดังกล่าวแล้ว หากปรากฏว่านำไปปฏิบัติไม่ถูกต้องเรียบร้อย เทศบาลก็ถูกตำหนิ ถูกครหานานาประการ เช่นไม่มีความสามัคคี สมาชิกสภาเทศบาลแก่งแย่งอำนาจ รับเอาของดีไปแล้วไม่รู้จักใช้ แม้กระทั่งในที่สุดถึงกับเห็นว่คนของท้องถิ่นยังไม่เข้าใจซาบซึ้งในการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ไม่มีสมรรถภาพ.....”²⁷

สภาพการที่จำเป็นต้องแก้ไขรูปการปกครองแบบเทศบาลในขณะนี้ก็คือ จะต้องเลิกสมการแต่งตั้งสมาชิกสภาและคณะเทศมนตรีทั้งหมด โดยให้มีการเลือกตั้ง และจะต้องให้อำนาจอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น การแต่งตั้งสมาชิกและฝ่ายบริหารนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงว่าเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการปรับปรุงกฎหมายเทศบาลให้เสร็จเท่านั้น จึงนับว่าไม่เป็นปัญหามากเท่าใดนัก แต่ปัญหาการให้อำนาจอิสระนั้นจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว เพราะในขณะนี้เทศบาลถูกควบคุมจนไม่อาจใช้ความคิดริเริ่มได้ กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบข้อบังคับควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลทุกชั้นตอน การควบคุมของส่วนกลางนั้นมีได้เพียงแต่วางระเบียบต่าง ๆ จำกัดอำนาจอิสระในการปกครองตนเองเท่านั้น แต่ยังไม่ประเพณีของการบริหารราชการเข้าควบคุมเทศบาลเพื่อผลประโยชน์ในการบังคับบัญชา และให้ขบวนการต่าง ๆ เป็นไปแบบเดียวกันหมดทุกเทศบาล²⁸ การควบคุมราชการบริหารของส่วนกลางกับการควบคุมเทศบาลมีต่างกันเฉพาะความมากน้อย (degree) ในการควบคุมเท่านั้น เทศบาลถูกตั้งขึ้นและถูกยึดให้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย โดยให้อำนาจควบคุมแบบเดียวกับที่ใช้ควบคุมจังหวัดและอำเภอ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดองค์การของเทศบาล การบริหารงานประจำวันเป็นไปตามแบบของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

²⁷ ชูบ กาญจนประกร "เทศบาลของกระทรวงมหาดไทย" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (ตุลาคม, 2506) หน้า 310.

²⁸ Chooop Karnjanaprakorn, Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self - government, (A Doctoral Dissertation, Submitted to the University of Indiana, 1959) p.85

การที่เทศบาลไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีเหตุผลประการหนึ่งเนื่องมาจากการจัดรูปเทศบาลเลียนแบบตารจัดรูปการปกครองของประเทศ เพราะวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเทศบาลก็เพื่อให้ประชาชนเคยชินกับระบอบการปกครองเพื่อจะได้นำใจการปกครองระดับประเทศ จึงจะเห็นได้ว่าในระยะใดที่การปกครองประเทศใช้ระบบ 2 สภา เทศบาลก็มี 2 สภา ระยะใดที่มีสภาเดียวเทศบาลก็มีสภาเดียว ระยะใดที่สมาชิกได้รับการแต่งตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลก็ได้รับการแต่งตั้งด้วย ทำให้ขาดหลักการที่แน่นอน การปกครองแบบเทศบาลไม่มีความจำเป็นจะต้องเลียนรูปการปกครองของประเทศราชการเข้าใจระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นรูปใดแล้วก็เป็นรากฐานเบื้องต้น เมื่อการปกครองประเทศผันแปรไปในรูปใดในลักษณะที่ยังเป็นระบบประชาธิปไตย ประชาชนก็จะเข้าใจการปกครองนั้นโดยไม่ลำบากนัก รูปการปกครองแบบเทศบาลที่จะใช้ในเขตการปกครองนครหลวง ควรจะมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นเทศบาลแบบที่ให้ความสำคัญแก่การเลือกตั้งของประชาชน กล่าวคือ สมาชิกสภาและฝ่ายบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยประชาชน ถ้าหากขาดลักษณะดังกล่าวนี้แล้วจะเป็นการขัดต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง
- (2) จะต้องให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบต่อสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อควบคุมการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน
- (3) การบริหารงานของเทศบาล จะต้องยึดถือหลักต่าง ๆ ดังต่อไปนี้เพื่อความสำเร็จในการบริหารคือ²⁹

(ก) เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีที่มีอยู่ ได้แก่พันธะทางการเมืองและพันธะทางการบริหาร พันธะทางการเมืองนั้นพรรคที่ชนะการเลือกตั้งจะต้องดำเนินนโยบายให้เป็นที่ไปตามความต้องการของประชาชน ส่วนพันธะทางการบริหาร เทศบาลจะต้องบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัด

²⁹ ขุน กัญจนประกร "การกำหนดนโยบายของเทศบาล" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (เมษายน, 2508) หน้า 512.

(ข) เทศบาลจะต้องถือหลักถือเสียงข้างมาก และคุ้มครองเสียงข้างน้อย อันเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเป็นตัวแทนของกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดหรือเฉพาะกลุ่มที่มีเสียงข้างมากไม่ได้ เทศมนตรีและสมาชิกสภาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมมากที่สุด และยอมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไปเป็นนโยบายในการบริหาร

(ค) เทศบาลจะต้องไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพราะถ้าไปฝ่าฝืนเข้าอาชญากรรมสภาได้ นอกจากนี้ยังจะต้องปฏิบัติตามระเบียบการต่าง ๆ ที่ทางราชการวางไว้ เช่น ระเบียบการเงิน วิธีการงบประมาณ

(ง) จะต้องมีการประสานงานทั้งในค่านโยบายและการบริหารงานประจำ นโยบายของเทศบาลชุดเดียวกันจะต้องประสานไปสู่เป้าหมายในการปกครอง นโยบายของเทศบาลแต่ละชุดแต่ละสมัยควรจะให้ประสานต่อเนื่องกันให้มากที่สุด และจะต้องมีนโยบายที่ประสานกับนโยบายของรัฐบาลด้วย

(4) เทศบาลจะต้องได้รับการปรับปรุงและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน รวมทั้งจะต้องดำเนินการบังคับให้การปฏิบัติตามเทศบัญญัติบรรลุผลอย่างจริงจังด้วย กิจกรรมที่เทศบาลควรจะเป็นผู้จัดทำและแก้ไขปรับปรุงได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย บริการเกี่ยวกับการศึกษา การประชาสัมพันธ์ การขนส่ง บริการสาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งชุมชน การอาคารสงเคราะห์ ตลอดจนการเทศพาณิชย์ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

ปัญหาที่สำคัญและเป็นเครื่องวัดความเจริญของเทศบาลได้แก่การที่เทศบาลมีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการดำเนินการต่าง ๆ การแก้ไขปัญหารองนี้ นอกจากจะเก็บภาษีเพิ่มขึ้นและหาทางจัดเก็บภาษีให้เหมาะสมและได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว เทศบาลยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกส่วนหนึ่งด้วย ส่วนมากคนมักจะมองไปในแง่ที่ว่าทำให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลจะทำให้ส่วนกลางเขามาควบคุมเทศบาลเข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างเหมาะสม ยิ่งส่วนกลางให้เงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้นเท่าใด จะทำให้เทศบาลถูกควบคุมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกเงินอุดหนุนเทศบาลแล้วมอบให้เทศบาลจัดเก็บภาษีบางอย่างเพิ่มขึ้น หรือถ้าไม่อาจจะมอบให้เทศบาลเก็บภาษีเพิ่มขึ้น

ก็ปล่อยให้เทศบาลยื่นหัตถ์คอยุมนชาตากรมของตนเอง มีเงินเท่าใดก็ตามเป็นกิจการไป
เท่านั้น³⁰

โดยปกติประชาชนในเขตเทศบาล นอกจากจะเสียภาษีให้แก่ประเทศตาม
กฎหมายแล้ว ยังต้องรับภาระภาษีเทศบาลอันเป็นภาษีเสริมหรือภาษีที่จัดเก็บเป็นพิเศษ
เฉพาะเพิ่มขึ้นอีกด้วย ดังนั้นการที่จะให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับผลประโยชน์เฉพาะ
จากภาษีเทศบาลอย่างแท้จริงจึงเป็นการไม่ยุติธรรม รัฐจำเป็นจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่
เทศบาล เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใน
ประเทศที่เจริญและร่ำรวยก็ยังให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นเปอร์เซ็นต์สูง ผลดีของการให้
เงินอุดหนุนแก่เทศบาลนอกจากจะทำให้เทศบาลสามารถจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน
อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนงานล่วงหน้าด้วย เพราะเทศบาล
จะสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะมีเงินมาใช้จ่ายไ้มากเท่าใด ทำให้การวางแผนเป็น
ไปอย่างเหมาะสมและบรรลุผล จะยกตัวอย่างประเทศที่ให้เงินอุดหนุนเทศบาลคิดตาม
เปอร์เซ็นต์ของรายได้ของเทศบาล คือ เบลเยียม 85% เดนมาร์ก 60% อังกฤษ 40%
ญี่ปุ่น 40% แคนาดา 23% สหรัฐอเมริกา 20% ไอร์แลนด์ 45%³¹

ง. สถานะของอำเภอในจังหวัดพระนครในอนาคต

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอำเภอขึ้นมาก็คือเพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองที่
ปกครองดูแลราษฎรแทนรัฐบาล พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติหน้าที่
ของนายอำเภอไว้ในลักษณะที่ให้นายอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่บำรุงก่อความเจริญให้แก่ท้องถิ่นทุก
อย่าง เช่น ทำนุบำรุงการทำมาค้าขาย การคมนาคม ระเบียบความเคื้อดรองนต่าง ๆ การ
ป้องกันโรคภัย การระเบียบและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เมื่อได้จัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ
ขึ้นในท้องที่อำเภอชั้นใน เทศบาลจึงทำหน้าที่ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแทนนายอำเภอ แต่

³⁰ ออมร รักษาสัตย์ หน้า 60 - 61.

³¹ แรนดี้ เอช. แอมิลตัน "การให้เงินอุดหนุนเทศบาลทางด้านการคลัง"
นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 4 เล่มที่ 6 (มิถุนายน, 2507) หน้า 62 - 75.

อำเภอในเขตชั้นในก็ยังคงมีฐานะเป็นอำเภออยู่ต่อไปมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไม่เปลี่ยนแปลง การที่อำเภอมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบการปกครองภายในเขตเทศบาลแต่ยังมีฐานะคงเดิมนั้น ย่อมเป็นการขัดกับการจัดระเบียบการปกครองเป็นอย่างยิ่ง อาจกล่าวได้ว่า อำเภอในเขต เทศบาลเป็นองค์การที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การปกครองย่อมหมายถึงการดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนอยู่อย่างสงบเพื่อสังคมที่ดี ในเมื่ออำเภอซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญหน่วยหนึ่งมีไว้จัดทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานนั้นก็ควรจะเปลี่ยนเป็นหน่วยการปกครอง อยู่ต่อไป การที่มีอำเภออยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครจึงเป็นการไม่เหมาะสม ทำให้มี หน่วยการปกครองซ้อนกันโดยไม่จำเป็น กททที่จะอ้างว่าในจังหวัดต่าง ๆ ก็มีหน่วยการ ปกครองแบบอำเภออยู่ในเขตเทศบาลก็เป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะเหตุว่าอำเภอ ในจังหวัดต่าง ๆ มีพื้นที่กว้างขวาง เขตเทศบาลส่วนมากมีอาณาเขตเฉพาะที่ตั้งของตัว เมืองเท่านั้น ซึ่งมีพื้นที่ส่วนน้อยเมื่อเทียบกับพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอ อำเภอจึงต้องจัดทำ หน้าที่ในการปกครองท้องที่ในบริเวณที่อยู่นอกเขตเทศบาล แต่เทศบาลนครกรุงเทพมีพื้นที่ กว้างขวาง ขยายออกไปเต็มอำเภอชั้นในทั้งหมด ดังนั้นเทศบาลและอำเภอจึงเป็นหน่วย การปกครองที่จัดตั้งขึ้นซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและกำลังคน งานที่อำเภอจัดทำ อยู่ก็มิได้มีความสำคัญเป็นพิเศษแต่อย่างใด งานบางประเภทถ้ามอบให้เทศบาลจัดทำก็น่าจะ ได้ผลดีไม่น้อยกว่ากัน ทั้งเทศบาลก็เคยปฏิบัติงานที่อำเภอเคยจัดทำอยู่จนได้รับความสำเร็จ มาแล้ว เช่นการทำทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล เป็นต้น

ถ้าหากมีการจัดรูปการปกครองในจังหวัดพระนครให้เป็นการปกครองนคร หลวง องค์การปกครองนครหลวงจะมีฐานะเป็นองค์การปกครองสูงสุดของจังหวัดพระนคร การปกครองส่วนภูมิภาคในลักษณะของจังหวัดก็จะต้องถูกยกเลิกไป อำเภอซึ่งเป็นหน่วยการ ปกครองส่วนภูมิภาคอีกหน่วยหนึ่งก็จะได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วยอย่างแน่นอน เพราะ รูปการปกครองนครหลวงจะมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด ไม่มีหน่วยการ ปกครองส่วนภูมิภาคเหลืออยู่ สภาพของอำเภอในจังหวัดพระนครจะเปลี่ยนไปด้วย เมื่อ รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกัน จังหวัดพระนครและธนบุรีจะถูกยุบเลิกไป คง เหลือแต่จังหวัดในลักษณะของการแบ่งพื้นที่เท่านั้น ไม่รวมถึงขอบเขตอำนาจในการปกครอง แต่อย่างใด อำเภอซึ่งจะถูกเปลี่ยนแปลงก็ไม่ควรที่จะชื่อว่าอำเภอ เพราะมิใช่หน่วยการ ปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจจะเปลี่ยนชื่อให้เหมาะสมกับรูปของการปกครอง เช่นเรียกว่า

แขวงปกครองท้องถิ่น ในการพิจารณาสภาพของอำเภอในอนาคตแบ่งพิจารณาออกเป็นสองประเภท เพื่อความเหมาะสม คืออำเภอในเขตเทศบาลประเภทหนึ่ง และอำเภอนอกเขตเทศบาลอีกประเภทหนึ่ง

(ก) อำเภอในเขตเทศบาล ในที่นี้หมายถึงอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นอำเภอชั้นในมาก่อน ซึ่งมีอยู่ 8 อำเภอและรวมถึงอำเภอชั้นนอกบางส่วนด้วย สภาพของอำเภอในเขตเทศบาลอาจกล่าวได้ว่าอยู่ในสภาพที่ไม่มีลักษณะเป็นอำเภอที่แท้จริง เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ถ้าไม่มีแขวงท้องถิ่นของเทศบาลตั้งอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอซึ่งตั้งเป็นอยู่ในทุกวันนี้ วันหนึ่ง ๆ จะมีประชาชนไปติดต่อกับอำเภอเป็นจำนวนมาก อำเภอในเขตเทศบาลจึงอยู่ในสภาพที่น่าจะยกเลิก ซึ่งการยกเลิกอำเภอในเขตเทศบาลจะมาจากเหตุดังนี้

(1) การคงรูปอำเภอให้มีอยู่ต่อไปโดยที่อำเภอไม่ได้อำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น จะเป็นการตั้งหน่วยการปกครองที่ไม่มีวัตถุประสงค์ เป็นการชอนงานกับเทศบาล และจะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ตั้งชอนอยู่ภายในเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการไม่ถูกต้องกับหลักการกระจายอำนาจ

(2) ถ้ายกเลิกอำเภอในเขตเทศบาลจะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครอง เพราะงานต่าง ๆ ที่อำเภอเคยจัดทำอยู่อาจจะมอบให้เทศบาลรับไปจัดทำเสียเองได้ เช่นการจดทะเบียนบางประเภท ส่วนงานที่มีความสำคัญไม่อาจมอบให้เทศบาลจัดทำได้ ก็ควรจัดตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นโดยเฉพาะ ซึ่งจะเป็นการประหยัดและมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะหน่วยงานนี้จะมุ่งปฏิบัติงานที่มีหลักการแน่นอน มีเครื่องมือเครื่องมือเฉพาะอย่างการตั้งหน่วยงานก็ไม่จำเป็นจะต้องตั้งให้มากเท่ากับจำนวนอำเภอที่ถูกยกเลิกไป เพราะการคมนาคมสะดวก สำนักงานที่อาจตั้งขึ้นใหม่ได้แก่ สำนักงานสรรพากร สำนักงานสถิติ สำนักงานบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น

(3) ถ้ายกเลิกอำเภอในเขตเทศบาลจะเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายและประหยัดกำลังคน ข้าราชการอำเภอซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากนั้นจะได้แบ่งไปช่วยปฏิบัติราชการด้านอื่น ๆ หรือหน่วยงานที่ยังขาดกำลังคน เป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

(4) การยกเลิกอำเภอในเขตเทศบาล จะเป็นการเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนที่ยังเข้าใจว่าอำเภอมีอำนาจในการปกครองอย่างกว้างขวาง และความเคยชินต่อระบบอำเภอซึ่งมีมานับเป็นร้อยปี เป็นการเปลี่ยนทัศนคติเพื่อเตรียมทางที่จะดำเนินไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคง และเป็นการกระจายอำนาจที่ไคผล ประชาชนจะเริ่มมีความรู้สึก ว่า ถ้าไม่มีสถาบันอำเภอก็สามารถปกครองได้โดยเรียบรอยและบรรลู่ถึงความเจริญได้ และจะเป็นการแก้ไขนิสัยของประชาชนในการยอมให้เจ้าหน้าที่ปกครองโดยเด็ดขาด มาเป็นนิสัยที่ประชาชนใช้สิทธิของตนเองในการปกครองท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว อำเภอชั้นในที่อยู่ในเขตเทศบาลควรจะยกเลิกไปและควรจะถือเป็นหลักควยว่าในพื้นที่ใดที่เทศบาลเข้าไปครอบคลุมจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในเขตนั้น อำเภอควรจะหมดอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองส่วนนั้นควย หมายความว่า ถ้าเทศบาลขยายเขตออกไปมากเท่าใด อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการปกครองท้องถิ่นก็จะลดน้อยลงไปเท่านั้น

(ข) อำเภอที่อยู่นอกเขตเทศบาล

อำเภอชั้นนอกทำหน้าที่ต่าง ๆ แตกต่างกับอำเภอชั้นในและทัศนคติของประชาชนในเขตอำเภอชั้นนอกก็แตกต่างกันในเขตอำเภอชั้นในควย ถ้าหากมีการจัดรูปการปกครองนครหลวง ก็จะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสถานะของอำเภอชั้นนอก เพราะว่าความจำเป็นที่จะต้องมีการปกครองแบบอำเภอยังมีความสำคัญต่อการปกครอง เพราะเหตุที่พื้นที่เป็นเขตชนบทอันกว้างขวาง มีประชาชนอาศัยอยู่กระจัดกระจายห่างกันออกไป และต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านช่วยเหลือในการปกครอง ถ้าหากจะให้ให้มีอำเภอเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยต่อไป ก็จะปรากฏว่ามีหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคปนอยู่กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และถ้าจะยกเลิกอำเภอชั้นนอกเสียทั้งหมดก็ไม่สามารถทำได้ เพราะจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ฉับพลันจนประชาชนเปลี่ยนทัศนคติตามไม่ทันและอาจจะไม่เข้าใจหรือไม่ยอมรับการปกครองรูปใหม่ ทำให้เกิดผลเสียต่อการปกครอง

เมื่อมีปัญหาเช่นนี้ สภาพของอำเภอชั้นนอกก็จะมีอยู่ต่อไป แต่อาจจะเปลี่ยนชื่อเรียกเสียใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพของการปกครอง เจ้าหน้าที่อำเภอตำแหน่งต่าง ๆ ก็จะถูกเปลี่ยนไปควย อำเภอเปลี่ยนมาสังกัดองค์การปกครองนครหลวงโดยตรง อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของอำเภออาจจะมีเพิ่มขึ้นในบางประเภท และอาจลดลงในบาง

ประเภท เช่นอำเภอจะต้องทำหน้าที่ในการบริการประชาชนในด้านสาธารณูปการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น การบริหารงานอาจจะต้องมีสภาพที่ปรึกษา โดยมีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยประชาชน

อย่างไรก็ตามเมื่ออำเภอเปลี่ยนฐานะจากการปกครองส่วนภูมิภาคมาเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งจะต้องได้รับอำนาจอิสระในการตัดสินใจปัญหาบางอย่างได้ ก็จะแตกต่างกับอำนาจของเทศบาลอยู่นั่นเอง เพราะในเขตอำเภอชั้นนอกไม่อาจจะใช้การปกครองแบบเทศบาลได้ แต่อาจจะเป็นรูปสุขาภิบาลในบางแห่ง เป็นรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เหลือ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่าจะต้องจัดรูปการปกครองให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นนั้น ๆ

การแบ่งการบริหารราชการออกเป็นส่วนภูมิภาคในลักษณะของจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นลักษณะของการรวมอำนาจนั้น มักจะอ้างกันว่า การแบ่งอำนาจในการปกครองไปให้จังหวัดและอำเภอจะเป็นการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจในกาลต่อไป แต่ความจริงแล้วราชการบริหารส่วนภูมิภาคน่าจะเป็นเครื่องถ่วงความเจริญของการปกครองท้องถิ่นมากกว่า เพราะแทนที่จะทุ่มเทกำลังคนกำลังความคิด และกำลังเงิน เพื่อปรับปรุงส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ก็กลับนำไปใช้ในการแก้ไขปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคก็ไม่มีลักษณะใดที่เป็นการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในทางที่ควรจะเป็นแล้วควรจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโดยตรงจากการปกครองส่วนกลางเลยที่เดียว ดังเช่นการปกครองของอังกฤษ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวาง ไม่ต้องสิ้นเปลืองกำลังคนและกำลังเงินในระดับจังหวัดและอำเภอ จะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการของท้องถิ่นได้อย่างจริงจังมากขึ้น

การเปลี่ยนลักษณะของอำเภอให้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นตัวอย่างอันดีต่อการกระจายอำนาจโดยให้จังหวัดและอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดทัศนคติอันเป็นการส่งเสริมให้อำเภอจัดทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ถ้าหากว่าวิธีการดังกล่าวได้รับความสำเร็จในจังหวัดพระนครอันเป็นจังหวัดที่มีปัจจัยเกื้อกูลอยู่มาก.