



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการจัดการปกครองของรัฐ ในยุคแรก ๆ ของการจัดตั้งรัฐ เพื่อความมั่นคงของรัฐจะมีการรวมอำนาจการปกครองรัฐไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ การรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการอำนาจทางทหาร และอำนาจบังคับบัญชาตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ ควบคุมกิจการที่อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ มีอำนาจลงโทษและให้บำเหน็จความดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การจัดการปกครองเช่นนี้ เรียกว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

แต่เมื่อรัฐมีความเจริญมากขึ้น มีพื้นที่กว้างขวางขึ้น การรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การวินิจฉัยสั่งการไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ล่าช้า มีปัญหา รัฐจึงได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้แทนของส่วนกลางไปประจำปฏิบัติราชการ ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ในส่วนภูมิภาค เรียกว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคแต่พื้นที่ของประเทศกว้างขวาง ประชาชนกระจัดกระจายอยู่ในชุมชนต่าง ๆ สภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างกัน ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบถึงความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในแต่ละชุมชน และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางก็ไม่ทั่วถึง ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทุกพื้นที่ จึงเกิดแนวความคิดกระจายอำนาจการปกครองของรัฐในแต่ท้องถิ่น โดยรัฐมอบกิจการของรัฐบางอย่างให้องค์กรท้องถิ่นจัดทำ โดยให้มีอิสระและไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐหรือส่วนกลาง หลักการดังกล่าวเรียกว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการ

ประชาธิปไตย คือ ส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง ประชาชนจะพัฒนาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนเองโดยตนเองและเพื่อตนเอง ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง และตรงต่อความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางปกครองของรัฐไปให้กับองค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจ และการดำเนินการได้ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น<sup>2</sup> ในปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ กัน ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล การมีรูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองท้องถิ่นที่ตราขึ้นเป็นกฎหมาย ก็เพื่อให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งแต่ละท้องถิ่นต่างก็มีสภาพการพัฒนาระดับและสภาพของปัญหาแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ<sup>3</sup> และใช้รูปแบบเหล่านั้นพัฒนาชุมชนตามขั้นตอนโดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนมีความสำนึกในทางการเมืองด้วยการสร้างความรับผิดชอบและความรู้สึกถึงบทบาทของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์และพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวม

<sup>1</sup> ชัยยงค์ วัฒนานานนท์, "ปัญหาการกระจายอำนาจในท้องถิ่น ศึกษากรณีรูปแบบสภาตำบล," วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 10.

<sup>2</sup> Danial Wit, A comparative survey of local government and a dministration (Bangkok : Institute of public administrative, 1958), p. 4

<sup>3</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์, "การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพียงใด", ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 248.

สุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของไทย มีการจัดตั้งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) สุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นการปกครองรูปแบบสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นในหัวเมืองเป็นครั้งแรกที่จังหวัดสมุทรสาคร โดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยการเก็บภาษีในท้องถิ่นเพื่อนำไปดำเนินการของสุขาภิบาลนั้นเอง ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 แบ่งสุขาภิบาลเป็นสองประเภท คือ สุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลตำบล แต่การปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลก็มิได้แพร่หลาย เนื่องจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมเด็จพระมหาธรรมราชาฯ ทรงต้องการให้การจัดตั้งสุขาภิบาลเกิดจากความต้องการของประชาชนให้ประชาชนเข้าใจเห็นประโยชน์ของสุขาภิบาลก่อน เมื่อประชาชนเห็นประโยชน์และเรียกร้องให้จัดการสุขาภิบาลในที่ใด จึงค่อยดำเนินการตามกฎหมายต่อไป เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวสวรรคต การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ชะงักไป จนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงได้มีการนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลมาประกาศใช้เป็นกฎหมายคือ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

สุขาภิบาลมีวิวัฒนาการเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่น รูปแบบอื่น ๆ ประการหนึ่งคือ เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐหยิบยื่นให้ มิได้เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน การที่รัฐบาลให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในประเทศเกิดจากนโยบายของรัฐที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและให้สุขาภิบาลเป็นตัวเร่งให้ท้องถิ่นมีความเจริญ เพื่อจะได้จัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในประเทศไทยเป็นเวลา 90 ปีแล้ว แต่การดำเนินการของสุขาภิบาลก็มิได้เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร กฎหมายเกี่ยวกับสุขาภิบาลก่อให้เกิดปัญหาเป็นอุปสรรคในการดำเนินการของสุขาภิบาล ซึ่งปัญหา อุปสรรคที่สำคัญได้แก่ ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง ปัญหาการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และปัญหาเรื่องการค้ากับดูแลสุขาภิบาล จึงสมควรที่จะมีการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของสุขาภิบาลว่ามีเช่นใด มีแนวทางการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลอย่างไร เพื่อให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและโครงสร้างของสหภาพบาล ตามพระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. 2495
2. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสหภาพบาลว่ามีอย่างไร
3. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของสหภาพบาล
4. เพื่อเสนอข้อเสนอนโยบายที่เหมาะสม เป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นรูปสหภาพบาลและประชาชน

### สมมติฐานในการศึกษา

พระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. 2495 ขาดความเหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหา เป็นอุปสรรค ทำให้การดำเนินงานของสหภาพบาลไม่พัฒนาเท่าที่ควร สมควรที่รัฐจะแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสหภาพบาล พ.ศ. 2495

### ทฤษฎีทางนิติศาสตร์หรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นถือว่ารัฐจะต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการกำกับดูแล รัฐจะต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยอิสระ รัฐกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด

### วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

การจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ เนื้อหาทางกฎหมาย (legal approach) โดยอาศัยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลในส่วนของทฤษฎีการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสหภาพบาล พระราชบัญญัติ

สาขาวิชา พ.ศ.2495 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ เอกสารการวิจัย วิทยานิพนธ์ในสาขานิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ โดยศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นหลัก นอกจากนี้ยังศึกษาวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ โดยศึกษาประวัติความเป็นมาของสาขาวิชา เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ.2495

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงประวัติ ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสาขาวิชา ตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสาขาวิชา พ.ศ.2495
2. ได้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคของสาขาวิชาที่มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย
3. ได้ทราบถึงแนวทางแก้ไข้ปัญหาของสาขาวิชารวมทั้งข้อเสนอแนะในทางกฎหมาย ที่เหมาะสม ในการปรับปรุงสาขาวิชาให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ มากยิ่งขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย