

วรรณคดีที่เกี่ยวข้อง

การปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมหมายถึงการปกครองที่ประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ อำนาจนี้มาจากปวงชน ดังที่ประธานาธิบดีลินคอล์น ได้ให้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่า เป็นการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน และที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชนนั้น เป็นการเน้นให้เห็นหลักสำคัญของการปกครองระบอบนี้ว่า อำนาจอธิปไตยอยู่กับปวงชน ส่วนที่ว่าการปกครองโดยประชาชนนั้น ถ้าพิจารณาสภาพการปกครองระบอบประชาธิปไตยของทุกประเทศในปัจจุบัน จะเห็นว่า เป็นอุดมคติ เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนทุกคนจะมาทำการปกครองตนเองจริง ๆ จะมีก็แต่การใช้ประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ในสมัยนครรัฐกรีกเท่านั้น ปัจจุบันนี้ในทางปฏิบัติ ประชาชนจึงมอบให้บุคคลคนหนึ่งใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน (Indirect Democracy) เข้ามารับผิดชอบทำการปกครองแทน เรียกว่ารัฐบาล และเพื่อให้รัฐบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนได้ใช้อำนาจแทนประชาชนถูกต้องตามเจตนารมณ์ จึงทำให้เกิดมีการเลือกตั้งขึ้น¹ การเลือกตั้งเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นวิธีการที่บุคคลได้เลือกสรรบุคคลหนึ่งจากหลาย ๆ คน เพื่อเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้แทนของตนในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง โดยการออกเสียงของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมาชิกของหน่วยงานดังกล่าว การเลือกตั้งอาจเป็นวิธีการซึ่งสังคม

¹ สบพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี: ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 58.

หนึ่ง ๆ จัดขึ้น เพื่อตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ อย่างมีระเบียบแบบแผน ที่ได้มีการออกเสียงได้โดยเสรี การเลือกตั้งจะเป็นระบบหนึ่งที่น่ามาใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในสังคมของที่นี่ ๆ และเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถรักษาระเบียบทางการเมือง โดยมีวาระกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด หลักสำคัญยิ่งของการเลือกตั้งในการปกครองแบบประชาธิปไตยคือเสรีภาพในการออกเสียง ภายใต้ระบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จ ประชาชนจะมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง แต่เป็นการเลือกตั้งที่ขาดเสถียรภาพ เพราะประชาชนไม่มีเสรีภาพ ในการเลือกตั้ง ผู้สมัครที่ตนเห็นว่าดีเห็นชอบด้วย เนื่องจากต้องเลือกตามคำสั่งของผู้มีอำนาจในการปกครองในขณะนั้น ฉะนั้นในการศึกษาระบบการเมืองหรือการปกครองของประเทศต่าง ๆ นั้น การเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก

การศึกษาที่มีความสำคัญต่อสังคมประชาธิปไตย

โดยเหตุที่การศึกษาเป็นองค์ประกอบอันสำคัญยิ่งของสังคมประชาธิปไตย การศึกษาทำให้มนุษย์เฉลียวฉลาดขึ้น รัฐบาลของทุกประเทศจึงทุ่มเทสรรพกำลังในการจัดการศึกษาให้แก่ประชากรของตน การศึกษาที่เป็นรากฐานสำหรับการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย คือ การศึกษามูลฐาน² (Fundamental Education) เพราะเป็นการศึกษาที่ให้พื้นฐานอันเป็นรากฐานเบื้องต้นแก่บุคคล ได้แก่ การรู้หนังสือ ความรู้ความเข้าใจในหน้าที่พลเมืองแห่งระบอบประชาธิปไตย และความรู้ความเข้าใจในวิชาชีพอันสมควรแก่การครองชีพในสังคม ประชากรของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงควรผ่านการศึกษามูลฐานเป็นอย่างนี้ ซึ่งได้แก่การประถมศึกษา การอาชีวศึกษา และการศึกษานานาชาติ

²ปีน มาลากุล, "การศึกษาในประเทศไทย" รายงานการประชุมคนควาอบรม เรื่องการศึกษาประชาบาล พ.ศ.2494 เล่ม 2 (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2498), หน้า 804.

ในสังคมที่มีวิถีทางดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย สัมพันธภาพระหว่างมนุษย์ (Human Relationship) ตั้งอยู่บนรากฐานที่สำคัญยิ่ง 3 ประการคือ³

ประการแรก ได้แก่ความเคารพนับถือซึ่งกันและกัน หมายความว่าทุกคนจะต้องให้เกียรติซึ่งกันและกัน ทั้งกาย วาจา และความคิด ทุกคนยอมให้ออกสแกมบุคคลอื่นในการแสดงความคิดเห็น และเคารพในความคิดเห็นนั้น ๆ แต่ในขณะที่เกี่ยวกับความคิดเห็นที่แสดงออกมานั้นยอมไม่เป็นการล่วงเกินผู้อื่น

ประการที่สอง ได้แก่ความเชื่อมั่นในวิธีการแก้ปัญหา กล่าวคือการสัมพันธภาพระหว่างคนในสังคมนั้น ความขัดแย้งในบางโอกาสเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ในสังคมที่มีวิถีทางดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตยนั้น การตัดสินลงเอยกันจะต้องใช้สันติวิธี คือใช้เหตุผลเข้าประกอบการพิจารณาตัดสิน และถ้าหากการขัดแย้งเป็นเรื่องของกลุ่มบุคคลไม่ว่าระดับใด เช่น ระหว่างคนในครอบครัว สมาชิกในองค์การหรือสมาคม ระหว่างคนในหมู่บ้านหรือประเทศ การตัดสินใจหรือตัดสินปัญหาจะยึดถือตามมติของคนส่วนมาก ทั้งนี้ เพราะมีความเชื่อว่า มนุษย์ย่อมยังคงไว้ซึ่งความสามารถที่จะใช้เหตุผลเลือกทางเดินอันถูกต้องให้แก่ตนเองและสังคมได้

ประการที่สาม ได้แก่มีความยุติธรรมในสังคม กล่าวคือทุกคนในสังคมประชาธิปไตย ควรจะมีฐานะความเป็นอยู่ในด้านต่าง ๆ เช่น ฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทัดเทียมกันมากที่สุด แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องเท่ากัน เพราะการที่จะทำให้ฐานะของบุคคลเท่ากันในทุก ๆ ด้าน ย่อมเป็นการสุกวิสัยที่จะกระทำได้ ทั้งนี้ เพราะมนุษย์เรามีความแตกต่างกันเป็นพื้นเดิมอยู่แล้วในเรื่องความสามารถ สติปัญญา พื้นฐานชีวิต และอื่น ๆ หรือถ้าหากจะกระทำกรทองวิตรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับหลักประชาธิปไตย

³กมล สมวิเชียร, ประชาธิปไตยคืออะไร (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2516), หน้า 1 - 53.

เนื่องจากการศึกษาเป็นเครื่องประกันขั้นพื้นฐานในการพิจารณาคุณภาพของประชากรที่มีต่อความเจริญก้าวหน้าของส่วนรวม และระดับการศึกษาที่ประชากรได้รับย่อมบ่งถึงคุณค่าในทางเศรษฐกิจด้วย⁴ การศึกษาในปัจจุบันจึงได้รับการพิจารณาว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังจะเห็นได้จากประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายต่างก็เน้นถึงความสำคัญของการศึกษาในฐานะที่เป็นจักรกลสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) เพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังคน (Manpower) ตามความต้องการของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเพื่อให้บรรลุถึงความเป็นประชาธิปไตย และมีความมั่นคงแห่งการดำเนินชีวิตแบบประชาธิปไตย ทุกคนที่อยู่ในสังคมประชาธิปไตยจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาก็พอสมควร⁵ เพราะการศึกษาจะทำให้บุคคลเกิดความเฉลียวฉลาด สามารถไขปัญหาในการกำหนดวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และการปกครองของตนเอง ได้อย่างถูกต้องและโดยไม่ถูกบีบบังคับชักจูงจากผู้อื่น

ระบบการศึกษาของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2513 แบ่งโครงสร้างของระบบการศึกษาของประเทศไทยเป็น 4 ระดับ คือ

1. ระดับอนุบาล หรือเตรียมประถมศึกษา ได้แก่การอบรมเบื้องต้นเพื่อให้เด็กที่จะรับการศึกษาในระดับประถมศึกษาต่อไป แบ่งเป็นอนุบาลปีที่ 1 ปีที่ 2 และปีที่ 3

⁴ ดอนอม มากะจันทร์ (ผู้แปล), สาระสำคัญของการวางแผนการศึกษา, แปลจาก Unesco Educational Studies and Document No. 45 (พระนคร: สำนักวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, 2508), หน้า 64 - 65.

⁵ สาโรช บัวศรี, ความคิดเห็นบางประการทางการศึกษา (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 15.

2. ระดับประถมศึกษา ได้แก่การอบรมที่ต่อจากชั้นอนุบาล แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ ประถมศึกษาตอนต้นมี 4 ชั้น เริ่มตั้งแต่ประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงประถมศึกษาปีที่ 4 และประถมศึกษาตอนปลายมี 3 ชั้น เริ่มตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 5 ถึงประถมศึกษาปีที่ 7

3. ระดับมัธยมศึกษา ได้แก่การศึกษาต่อจากระดับประถมศึกษา โดยมุ่งหมายที่จะสำรวจ ส่งเสริมความสนใจและความอดทนตามธรรมชาติของเด็กเพื่อให้ได้มีความรู้มากขึ้นพอที่จะประกอบอาชีพ หรือเพื่อให้ได้มีพื้นฐานอันจำเป็นแก่การดำรงชีวิต หรือเพื่อเป็นพื้นฐานที่จะก้าวไปสู่การศึกษาในระดับสูง แบ่งออกเป็น 2 สายคือ สายสามัญและสายอาชีพ หรือสายอาชีพ

สายสามัญมี 5 ชั้น แบ่งออกเป็น 2 ตอนคือ มัธยมศึกษาตอนต้นมี 3 ชั้น ได้แก่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 และชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายมี 2 ชั้นคือชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 4 และชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5

สายอาชีพ หรือสายอาชีพ จัดสอนวิชาที่จะให้นักเรียนนำไปประกอบอาชีพโดยตรง แบ่งเป็นอาชีวะตอนต้นมีหลักสูตร 1 ปี 2 ปี หรือ 3 ปี และอาชีวศึกษาตอนปลายมีระยะเวลาเรียนประมาณ 1 ถึง 3 ปี

4. ระดับอุดมศึกษา ได้แก่การศึกษาระดับปริญญาตรีหรือวิทยากรชั้นสูงในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถาบันทหาร ตำรวจ หรือสถาบันชั้นสูงอื่น ๆ

ยูเนสโก⁶ ได้ให้คำนิยามของระดับการศึกษาของบุคคล (Educational Attainment of a Person) ไว้ว่าเป็นขั้นสูงสุดหรือระดับสูงสุด (Highest Grade or Level of Education) ที่บุคคลนั้นสำเร็จการศึกษาในระบบการศึกษานั้น ๆ การกำหนดระดับการศึกษาให้ยึดถือขั้นสูงสุดที่สอบได้เป็นเกณฑ์ เช่น บุคคลที่สำเร็จการศึกษา

⁶UNESCO, Manual of Educational Statistics, (Netherland: Unesco, 1961), pp. 55-57.

ชั้นประถมปีที่ 3 จะถือว่ามึระดับการศึกษาเป็นชั้น 3 (Grade 3) บุคคลที่สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่ใช้ระบบการศึกษา 6 ปี แล้วไม่ได้ศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษา จะถือว่ามึระดับการศึกษาเป็นชั้น 6 แต่ถ้าศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเป็นเวลา 3 ปี จะถือว่ามึระดับการศึกษาเป็นชั้น 9 แต่ถ้าบุคคลใดที่ใช้เวลาอยู่ในโรงเรียน 9 ปี แต่สอบได้ชั้นประถมปีที่ 6 ระดับการศึกษาของผู้นั้นจะเป็นชั้น 6

สถิติเกี่ยวกับระดับการศึกษาของประชากร ในบางประเทศได้ยึดถือระดับสูงสุดที่สอบได้ (Highest Level of Education Completed) เป็นเกณฑ์ เช่นสำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษา และศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาเป็นเวลา 1 ปี แล้วออกไปจากระบบการศึกษาในกรณีเช่นนี้จะถือว่าบุคคลผู้นั้นมีระดับการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษา

เนื่องจากระบบการศึกษาของประเทศต่าง ๆ แตกต่างกัน การเก็บสถิติเกี่ยวกับระดับการศึกษาของประชากรจึงจำเป็นต้องแสดงให้เห็นระบบของโรงเรียนด้วย เช่นในระดับประถมศึกษาบางประเทศจะใช้ระบบการเรียน 4, 5, 6, 7 หรือ 8 ปี ในระดับมัธยมศึกษาใช้เวลาในการเรียนนับตั้งแต่ชั้นประถมปีที่ 1 เป็นเวลา 9, 10, 11, 12, หรือ 13 ปี

ระเบียบวิธีการวัดระดับการศึกษา ยูเนสโก⁷ ได้เสนอแนะการวัดระดับการศึกษาของประชากรไว้ 2 วิธีคือ

1. ใช้สำมะโนประชากร ประเทศต่าง ๆ ที่ได้ทำการวิจัยระดับการศึกษาของประชากร ได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่งเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับระดับการศึกษาของประชากรโดยยึดถือชั้นสูงสุดที่สอบได้เป็นเกณฑ์ ซึ่งได้แก่ประเทศทางซีกโลกตะวันตก และเอเชียบางประเทศที่ได้ขอเสนอแนะจากองค์การสหประชาชาติ (United Nation) กลุ่มที่สองเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับระดับการศึกษาของประชากรโดยยึดถือ

⁷Ibid., pp. 57-61.

ระดับสูงสุดที่สอบได้เป็นเกณฑ์ ซึ่งได้แก่ประเทศต่าง ๆ ในยุโรป เอเชียบางประเทศ และอาฟริกาบางประเทศ

2. จากรายงานประจำปี หรือรายงานการศึกษาต่าง ๆ เช่นรายงานสถิติ การศึกษาภาคสมบูรณ์ เป็นต้น

การกำหนดระดับการศึกษาของประชากรโดยยึดถือขั้นสูงสุดหรือระดับสูงสุดที่ สอบได้เป็นเกณฑ์ จำเป็นต้องทราบบันไดการศึกษา (Educational Ladder) ในระบบการศึกษานั้น ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดคะแนนให้กับการศึกษาในแต่ละ ระดับ เช่น สำเร็จการศึกษาในระดับประถมศึกษาที่ใช้ระบบการเรียน 7 ปี จะกำหนด คะแนนเป็น 7 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ใช้เวลาเรียน 3 ปี จะกำหนดคะแนน เป็น 10 โดยนับเวลาเรียนตั้งแต่ประถมปีที่ 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็นเวลา 10 ปี เมื่อเปลี่ยนระดับการศึกษาของประชากรในรายการต่าง ๆ เป็นคะแนนแล้ว ก็สามารถ คำนวณหาค่าเฉลี่ย ซึ่งใช้เป็นดัชนีในการที่จะบอกระดับการศึกษาของประชากรได้ว่าอยู่ ในระดับใด

ประวัติเทศบาลในประเทศไทย

006681

การพัฒนาประเทศเป็นทางนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มิได้ขึ้นอยู่กับการพัฒนา ทางสังคมและเศรษฐกิจเท่านั้น รัฐบาลจกต้องมีการพัฒนาทางการเมืองควบคู่ไปด้วย การพัฒนาทั้งสามด้านนี้จะดีว่าอย่างไรโดยอย่างหนึ่งมีความสำคัญกว่าอีกอย่างหนึ่งไม่ได้ ถ้าหากรัฐบาลทุ่มเทเงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว สามารถทำให้ประชาชนมี มาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นก็จริง แต่ประชาชนไม่อาจพัฒนาทางการ เมืองได้เลย อย่างน้อยที่สุดการพัฒนาทางการเมือง ก็ควรจะควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมด้วย ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการทางการเมืองเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ในกรณีเทศบาลซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญเกี่ยวกับ จุลมณฑลในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจึงเปรียบเสมือนห้องแสดง

ตัวอย่างที่จะเป็นเครื่องบ่งแสดงถึงการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศในส่วนรวมเสมอ ความจริงเรื่องนี้จะเป็นได้โดยทั่วไปในประเทศที่ถือการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นผลประโยชน์ของชาติที่จำเป็นต้องจัดให้มี เพื่อการอยู่ร่วมกันด้วยความผาสุก วิถีชีวิตของสังคมประชาธิปไตยไม่ก้าวหน้า ก็มักจะปรากฏว่าเทศบาลของประเทศนั้นักพลอยยุ่งเหยิงและขาดเสถียรภาพไปด้วยเสมอ ฉะนั้นถ้าการเมืองท้องถิ่น (Local Politics) ในรูปของเทศบาลหรือสถาบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ๆ เป็นไปด้วยความราบรื่น มีเสถียรภาพมั่นคง การเมืองของประเทศก็จะเรียบร้อย พัฒนาก้าวหน้าไปด้วย บทบาทของการปกครองท้องถิ่นหรือเทศบาลในปัจจุบันนี้มีส่วนสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศอย่างมากทีเดียว เพราะเป็นตัวจักรที่จะเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้พัฒนาทัดเทียมกับอารยะประเทศอื่น ๆ⁸

สำหรับประเทศไทยการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ได้เริ่มเป็นรูปร่างอย่างแท้จริงเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และได้มีการจัดตั้งเทศบาลครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2478 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่ขณะนั้นขึ้นเป็นเทศบาล กับได้ยกฐานะท้องถิ่นอื่น ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลอีกหลายแห่ง โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง บริหารงานของท้องถิ่นโดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เอง จุดมุ่งหมายของการปกครองระบบเทศบาลในประเทศไทยนั้น เห็นได้ชัดจากทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติว่า เทศบาลได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสอนประชาชนให้เกิดความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่ออำนวยความสะดวกให้การให้ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เจตจำนงของรัฐบาลมุ่งหวังจะให้การปกครองระบบการ

⁸ เสมา มีสมบุรณ์, "บทบาทสำคัญของการปกครองตนเอง: การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล," วารสารเทศบาลนครกรุงเทพ, ปีที่ 11 ฉบับที่ 128 (สิงหาคม, 2514), หน้า 24.

เทศบาลมีรูปลักษณะการบริหารเช่นเดียวกับรัฐบาล กล่าวคือให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เข้ามารับควบคุมการบริหารงานเช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เข้ามารับควบคุมการบริหารราชการของรัฐบาล มีการลงมติให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งคณะรัฐบาลของท้องถิ่นคือ "คณะเทศมนตรี" เช่นเดียวกันกับการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีของรัฐบาล มีการประชุมและพิจารณาให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งบัญญัติให้เมืองการบริหารงานเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ในชั้นกฎหมายกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 โค้แกมที่ประชาชนเลือกตั้ง

ประเภทที่ 2 โค้แกมที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง

และให้สมาชิกแต่ละประเภทมีจำนวนประเภทละเท่า ๆ กัน ประกอบเป็นสภาเทศบาลดังนี้คือ

1. สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน มีนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี 3 คน

2. สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน มีนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี 5 คน

3. สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน มีนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี 5 คน

ท้องถิ่นใดจะเป็นเทศบาลในรูปหรือลักษณะใดต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลคือ⁹

⁹ดูสง่า อุทธิประศาสน์, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล," วารสารสภาการศึกษาแห่งชาติ, ปีที่ 6 ฉบับที่ 6 (มกราคม, 2515), หน้า 4.

เทศบาลนคร จัดตั้งในท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นของราษฎรโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

เทศบาลเมือง จัดตั้งในท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ความหนาแน่นโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นในเขตท้องถิ่นอื่นเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัดด้วย

เทศบาลตำบล จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นใดก็ได้ตามแต่รัฐบาลจะพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยพิจารณาลักษณะและสภาพของชุมชน และรายได้ของท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบ ขณะนี้มีเทศบาลทั้งหมด 118 แห่ง เป็นเทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 82 แห่ง เทศบาลตำบล 35 แห่ง ทั้งนี้ ไม่รวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการบริหารเป็นพิเศษ¹⁰

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบันนี้การปกครองในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชนมากยิ่งขึ้นในเกือบทุกประเทศ จะเห็นได้จากการสำรวจระดับความสำคัญของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนใน 5 ประเทศ ดังปรากฏในการงาน¹¹

¹⁰ หลวงนรกิจบริหาร, คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 219.

¹¹ Gabriel A. Almond and Sidney Verba, The Civic Culture, (Boston: Little, Brown and Company, 1965), p. 46-47.



ตารางที่ 1 จำนวนเปอร์เซ็นต์โดยประมาณว่ารัฐบาลกลางมีผลกระทบต่อ
ชีวิตประจำวันของประชาชน

	อเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน	อิตาลี	เม็กซิโก
ผลกระทบมากที่สุด	41	33	38	23	7
ผลกระทบบาง	44	40	32	31	23
ไม่กระทบเลย	11	23	17	19	66
อื่น ๆ	0	-	-	3	-
ไม่ทราบ	4	4	12	24	3
จำนวนเปอร์เซ็นต์ทั้งหมด	100	100	99	100	99

ตารางที่ 2 จำนวนเปอร์เซ็นต์โดยประมาณว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีผลกระทบต่อ
ชีวิตประจำวันของประชาชน

	อเมริกา	อังกฤษ	เยอรมัน	อิตาลี	เม็กซิโก
ผลกระทบมากที่สุด	35	23	33	19	6
ผลกระทบบาง	53	51	41	39	23
ไม่กระทบเลย	10	23	18	22	67
อื่น ๆ	-	-	-	2	-
ไม่ทราบ	2	3	8	18	3
จำนวนเปอร์เซ็นต์ทั้งหมด	100	100	100	100	99

จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชน เมื่อพิจารณาจากฐานนิยม (mode) แล้วปรากฏว่า รัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลมีผลกระทบบ้างต่อชีวิตประจำวันของประชาชนของประเทศในข้างต้น ฉะนั้นเทศบาลของประเทศไทยก็อาจจะมีผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนไทยบ้างไม่มากนัก

การเรียนรู้สำเร็จการศึกษาของประชากร (Educational Attainment)

อรุณี นาคทัต¹² ได้วิเคราะห์สถิติการศึกษาจากสำมะโนประชากร ปี 1970 ปรากฏว่า ระดับการศึกษาของประชากรไทยส่วนใหญ่สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และเมื่อพิจารณาถึงระดับการศึกษาเฉลี่ยทั่วราชอาณาจักรของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ พบว่ามีค่าใกล้เคียงกันคือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรเท่ากับ สำเร็จชั้น 3.9 ภาคเหนือเท่ากับ 3.7 และภาคใต้เท่ากับ 3.6 แสดงถึงความเสมอภาคทางการศึกษาของประชากรระหว่างภูมิภาคทั้งสิ้น นับเป็นผลสำเร็จประการหนึ่งของการจัดการศึกษาในรอบสิบปีที่ผ่านมา เพราะจากผลการสำรวจสำมะโนประชากรในปีสำมะโนประชากร 1960 กองเผยแพร่และค้นคว้าสำนักงานการศึกษาส่วนภูมิภาคเอเชีย องค์การศึกษาศหประชาชาติ¹³ ได้วิเคราะห์ระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรในภูมิภาคทั้งสิ้นได้ค่าแตกต่างกันมากคือ ภาคกลางมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป เท่ากับสำเร็จชั้น 3.6 ภาคเหนือเท่ากับ 1.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่ากับ

¹²อรุณี นาคทัต, เรื่องเดิม.

¹³Unesco Regional Office for Education in Asia, Level of Education: Thailand 1960, Statistical Studies, No. 2 (Bangkok: Regional Office, 1963).

3.7 และภาคใต้เท่ากับ 1.1 นอกจากนั้นยังได้ข้อค้นพบว่าระดับการศึกษาของประชากรส่วนใหญ่เป็นการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 และมีจำนวนเพียงร้อยละ 4.7 ของประชากรทั้งหมดที่ได้รับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา และปรากฏว่ามีความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาระหว่างประชากรในภูมิภาคต่าง ๆ เป็นอย่างมาก กล่าวคือ อัตราส่วนร้อยละสูงสุดของประชากรที่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษา ปรากฏอยู่ในภาคกลาง รองลงมาได้แก่ภาคใต้ ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราเฉลี่ยของประชากรที่ผ่านชั้นการศึกษาน้อยกว่า 1 ปีต่ำสุด แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีประชากรที่ได้รับการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและการศึกษาระดับสูงเป็นสัดส่วนต่ำที่สุด

นอกจากนั้น อรุณี นาคทัต¹⁴ ยังได้ข้อค้นพบว่าสัดส่วนของประชากรที่เรียนสำเร็จในระดับที่สูงกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนของประชากรที่เรียนสำเร็จต่ำที่สุด และภาคใต้มีสัดส่วนของประชากรที่เรียนสำเร็จสูงเป็นอันดับสองรองจากภาคกลาง แสดงว่าประชากรส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้รับการศึกษาเพียงระดับการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น และโฮล์มเกรน (Holmgren)¹⁵ ได้วิเคราะห์สถิติการเข้าเรียนของประชากรไทย ปีสามะโนประชากร 2503 เพื่อประเมินผลกฎหมายการศึกษาภาคบังคับของประเทศไทย และประเมินผลงานการจัดการศึกษาภาคบังคับของจังหวัดต่าง ๆ ปรากฏจังหวัดร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์ สามารถเกณฑ์ประชากรในวัยเรียนมาลงทะเบียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้ถึงร้อยละ 98.50, 98.28 และ 97.70 ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 1, 2 และ 3 ตาม

¹⁴อรุณี นาคทัต, เรื่องเดิม.

¹⁵Gordon Holmgren, "Compulsory Education in Thailand"

The Role of Educational Research in Educational Planning

(Bangkok: Pracandra Press, 1965).

ลำดับ และสามารถบังคับให้ประชากรในวัยเรียนเหล่านี้มาเรียนจริง และสำเร็จชั้น
 ประถมปีที่ 4 ถึงร้อยละ 85.03, 81.98 และ 81.36 ซึ่งจัดอยู่ในอันดับที่ 1, 2 และ
 3 ตามลำดับเช่นเดิม ส่วนจังหวัดที่มีผลงานการจัดการศึกษาภาคบังคับอยู่ในอันดับที่ต่ำ
 สุด และรองขึ้นมากที่สุดคือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน ยะลา และนราธิวาส กล่าวคือสามารถเกณฑ์
 ประชากรในวัยเรียนมาลงทะเบียนเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ได้เพียงร้อยละ 43.38,
 54.83 และ 56.88 ตามลำดับ และประชากรในวัยเรียนเหล่านี้ได้มาเรียนจริงและ
 สำเร็จชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เพียงร้อยละ 18.59, 21.30 และ 33.06 ตามลำดับ

ในการศึกษาสถานภาพทางวิชาการของสมาชิกสภาเทศบาลครั้งนี้ ใช้มาตรา
 การวัดระดับการศึกษาของ ยูเนสโก (Unesco) โดยยึดถือระดับชั้นการศึกษาสูงสุดที่
 สมาชิกสภาเทศบาลได้รับ จะเป็นในระบบการศึกษาของประเทศก็ได้ แล้วนำมา
 เปรียบเทียบกับมาตรฐานที่ยูเนสโกได้กำหนดไว้