



ส่วนที่ สอง

ส่วนที่ 2

ความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย : องค์ประกอบที่สำคัญและโครงการของรัฐบาล

เน้นศึกษาในเรื่อง :

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่สำคัญ คือ สุขาภิบาล และเทศบาล
2. องค์ประกอบทางการเมืองที่สำคัญ คือ ผู้นำท้องถิ่น และกลุ่มผลประโยชน์
3. โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ช่วยพัฒนาผู้นำท้องถิ่น และส่งเสริมการปกครอง
ในระบอบประชาธิปไตย
4. การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการวางผังเมือง

บทที่ 1

ประวัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

วัตถุประสงค์ประจำบท

1. เพื่อให้ทราบความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญของไทย 2 รูป คือ สุขาภิบาล และเทศบาล
2. เพื่อให้ทราบนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และก่อนการปฏิวัติ พ.ศ.2500 และแนวความคิดในการปรับปรุงตามกาลสมัย

บทที่ 1

ประวัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

1. เทศบาล

การเทศบาลได้เริ่มจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ.2477 โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการดังระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ซึ่งเป็นงานนโยบายขั้นสำคัญของกระทรวงมหาดไทยเรื่องหนึ่ง ที่ได้ริเริ่มดำเนินการภายหลังจากได้มีการปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ.2475

1. ประวัติ

(1) คุสิตธานี

ความดำริที่จะจัดตั้งเทศบาลได้เริ่มขึ้นโดยรัชกาลที่ 6 ซึ่งได้ทรงทดลองจัดระบอบการเทศบาลขึ้นในรูปของ “คุสิตธานี” อันเป็นนครจำลองเล็กๆ จัดขึ้นในบริเวณพระที่นั่งอัมพรสถาน เมื่อปี พ.ศ.2461

เนื่องในการนี้ ได้ทรงตราธรรมนูญปกครองบ้านเมือง ใช้สำหรับคุสิตธานี มีการออกหนังสือพิมพ์ขึ้นในท้องถิ่นนี้โดยให้มีเสรีภาพในการตีพิมพ์ได้เช่นเดียวกับหนังสือพิมพ์ในระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน มีการเลือกตั้งเซเชนบุรุษ และนคราภิบาล มีการเก็บภาษีที่ดิน ซึ่งเรียกว่า “ธานีโยปกรณ” รวมทั้งมอบอำนาจการคลังให้แก่ท้องถิ่นบางประการด้วย

มีข้อที่ควรสังเกตก็คือ การจัดสร้างเมืองเล็กๆ แบบจำลองนี้ รัชกาลที่ 6 ได้ทรงจัดสร้างขึ้นก่อนที่ชาวต่างชาติ (ฮอลแลนด์) จะได้จัดสร้างเมืองจำลอง มาดูโรดัม ขึ้นใกล้ๆ กับกรุงเฮกหลายสิบปี ยิ่งกว่านั้นยังได้ทดลองจัดรูปเทศบาลขึ้นสำหรับนครนี้อีกด้วย ซึ่งต่างประเทศไม่ว่าประเทศใดก็ยังไม่เคยทำมาแต่ก่อน

(2) สถาบารุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

ต่อมาในปี พ.ศ.2469 ได้กำหนดให้จัดตั้ง สถาบารุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตกขึ้นเพื่อกำหนดใช้ในเขตชายทะเล อำเภอยะอำ จ.เพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์

ได้กำหนดให้สถานนี้มีอำนาจจัดเก็บจังกอบ เพื่อบำรุงท้องถิ่นได้ งานนี้ถือว่าอยู่ในระหว่างทดลอง และได้ล้มเลิกไปในปี พ.ศ.2480 โดยได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลขึ้นแทนเรียกว่า เทศบาลตำบลหัวหิน และเทศบาลตำบลชะอำ

(3) การตั้งกองควบคุมเทศบาล

ในปี พ.ศ.2470 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีนาย อาร์.ดี. เกร็ก เป็นประธาน กรรมการคณะนี้ได้ไปดูงานเทศบาลในต่างประเทศหลายแห่ง เมื่อกลับมาได้เสนอรายงานให้รัฐบาลทราบโดยละเอียด

หลังจากได้พิจารณารายงานของกรรมการคณะนี้แล้ว จึงได้มีการจัดตั้ง กองควบคุมเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อทำหน้าที่ควบคุม ขยายงานและส่งเสริมกิจการของท้องถิ่น หลังจากนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้นดังกล่าวแล้วข้างต้น

ต่อจากนั้นเป็นต้นมา ได้มีการตรา ก.ม. เกี่ยวกับระบบงานและการคลังของเทศบาลหลายฉบับ เช่น.-

- | | |
|-----------------------|---|
| ก.ม. เกี่ยวกับระบบงาน | - พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2481 |
| | - พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2486 |
| | - พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2491 |
| | รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีก 7 ครั้ง ในปี พ.ศ.2498, 2499, 2505, 2510, 2511, 2517 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 พ.ศ.2515 |
| ก.ม. เกี่ยวกับการคลัง | - พ.ร.บ.ปันรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ.2479 |
| | - พ.ร.บ.รายได้เทศบาล พ.ศ.2497 |

ในปัจจุบันเทศบาล 118 แห่ง มีรายได้ปีละ 583.8 ล้านบาท มียอดเงินทุนสะสม (ก.ส.ท.) 349 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่รวมกรุงเทพมหานคร (เทศบาลนครกรุงเทพเดิม) ซึ่งตั้งงบประมาณรายได้ประจำปี พ.ศ.2518 ไว้เป็นเงิน 1,327.6 ล้านบาท ข้อมเห็นได้ว่า กิจการเทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีวงกว้างขวาง และมีความมั่นคงในทางการคลังเพียงใด

(4) บุรณิบาล

ก่อนจัดตั้งเทศบาลขึ้นนั้น ได้มีความดำริร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ให้จัดตั้ง “บุรณิบาล” ขึ้น เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2461 แต่ยังไม่ได้มีการเริ่มงานดังกล่าวแล้วนี้ แต่ประการใด

การเสนอเรื่องนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า “ประชาบาล” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73

หลักการในเรื่องนี้ได้แก่การปรับปรุงภาษีอากรเสียใหม่ กำหนดให้มีกรรมการคณะหนึ่ง มีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสุขาภิบาลและอื่น ๆ โดยกำหนดให้ดำเนินการแบบเดียวกับสหกรณ์ และมีอำนาจจำกัดตามสมควร ต่อจากนั้นจะได้คัดเอานายอำเภอและข้าหลวง

ประจำจังหวัดออกจากคณะกรรมการชุดนี้เสีย โดยคำนึงถึงความสามารถของท้องถิ่นเป็นแนวพิจารณา

(5) หลักการของสภามำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก

ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ.2469 ขึ้น กฎหมายนี้มีอยู่ 7 มาตรา มีสาระสำคัญ ดังนี้.-

5.1 หน้าที่ กฎหมายกล่าวไว้ดังนี้ เพื่อบำรุงชายทะเลหลายแห่งทางทิศตะวันตกของพระราชอาณาจักร เพื่อให้มีสถานสำราญอิริยาบถมากขึ้น และจัดทำให้ดียิ่งขึ้น กับให้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้.-

- เพื่อบำรุงท้องที่บางแห่งภายในเขตที่กำหนดไว้

- เพื่อจัดทำให้มีขึ้น และแก้ไขบำรุงการคมนาคม การประปา ไฟฟ้า ออกแบบวางแผนผัง หรือโครงการสำหรับเมือง

- เพื่อปลูกสร้างโรงเรียน และการโยธาอย่างอื่นภายในเขตนั้น ๆ ให้ดียิ่งขึ้น

กิจการนี้เท่ากับเป็นการริเริ่มการเทศบาลรูปหนึ่งขึ้นในบริเวณชายทะเลที่ตากอากาศ

5.2 คณะกรรมการ สภามำรุงกรรมการ 3 นาย เป็นผู้แทนกระทรวงมหาดไทย 1 นาย ผู้แทนกระทรวงการคลัง 1 นาย และผู้แทนกรมรถไฟ อีก 1 นาย มีอำนาจสำรวจเขต วางโครงการทำแผนผังเพื่อจัดบำรุงในเขต และจัดทำกาที่จำเป็นเพื่อบำรุงสถานที่ในเขต

5.3 อำนาจหน้าที่ มีอำนาจจัดซื้ออสังหาริมทรัพย์ กำหนดอัตราใหม่เพื่อเก็บภาษีเรือนโรงงาน และภาษีอากรอื่น สำหรับบำรุงถนนหนทาง ประปา ไฟฟ้า และสาธารณสุขได้ โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติ

ในปี พ.ศ.2479 จึงได้มีพระราชบัญญัติยกเลิก และให้โอนกิจการของสภามำรุงให้แก่เทศบาลตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2480

5.4 การคลัง ได้นำระบบการคลังของอังกฤษมาใช้ โดยมอบอำนาจให้เก็บจังกอบ (Rate) เพื่อเป็นการทดลอง และหารายได้ให้มากขึ้น โดยได้ตราพระราชบัญญัติจังกอบในเขตบำรุงสถานที่ชายทะเลทิศตะวันตก พ.ศ.2471 กฎหมายนี้มี 17 มาตรา

การเก็บจังกอบนี้ได้ดำเนินการมาประมาณ 10 ปี ก็ยกเลิกไป

(6) รายงานของ นาย อาร์.ดี.แคร็ก

นายแคร็ก ได้ดูงานเทศบาล ณ สิงคโปร์ ชะวา ฮองกง เกาะฟิลิปปินส์ แล้วเสนอความเห็นไว้ในรายงานว่า

6.1 การจัดตั้งเทศบาลนั้นทำได้ง่าย เพราะราษฎรต้องการความก้าวหน้าอยู่แล้ว แต่การที่จะแก้ไขให้เทศบาลพ้นจากการควบคุมของรัฐบาลเสียทีเดียวนั้น ไม่สมควร

6.2 การแก้ไขความคุ้มครองการเงิน โดยให้สมุหบัญชีอยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล อย่างเช่นในฟิลิปปินส์ ในประเทศไทยควรรีให้อยู่ในความควบคุมดูแลตรวจตราของคลังภาค

6.3 ไม่ควรให้การเทศบาลอยู่ในความควบคุมของกรมสาธารณสุข ควรจะตั้งกรมควบคุมเทศบาล อยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย

6.4 ควรให้กรมนี้ติดต่อกับเทศบาลอย่างใกล้ชิด ไปตรวจดูความเป็นไปของเทศบาลบ่อย ๆ ถ้ามอบหน้าที่ตรวจบัญชีให้กับรัฐบาลแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ในกรมนี้

6.5 ให้รัฐบาลเข้าควบคุม โดยให้เทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งตราขึ้น ตลอดจนงบประมาณ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน กรมต้องให้คำแนะนำในการสาธารณูปโภค และผังเมืองโดยด่วน

6.6 การแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ชั้น โดยอาศัยหลักรายได้ และจำนวนราษฎร ให้มีบทยกฐานะ หรือลดฐานะของเทศบาลได้ ในเมื่อรายได้และราษฎรของเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้น หรือลดลง

6.7 ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นข้าราชการ กำหนดคุณสมบัติสิทธิผู้มีสิทธิออกเสียง โดยจะต้องอยู่ในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนดไว้

6.8 ประเภทของเทศบาล มี 3 ชั้น คือ

ชั้น 1	ต้องมีรายได้	30,000 บาทขึ้นไป	ราษฎร	8,000 คน
ชั้น 2	”	10,000	”	ราษฎร 4,000 คน
ชั้น 3	”	5,000	”	ราษฎร 2,000 คน

ท้องถิ่นใดมีรายได้น้อยกว่า 5,000 บาท เห็นควรให้การบริหารท้องถิ่นนั้นอยู่ใต้การบริหารของราชการ

6.9 ในชั้นต้นนี้ ให้สภาเทศบาลชั้น 1 ประกอบด้วย ข้าราชการประจำจังหวัด เป็นประธาน ปลัดจังหวัด สาธารณสุขจังหวัด นายอำเภอ กำนัน และสมาชิกอีก 4 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการ

ถ้าเป็นเทศบาลชั้น 2-3 ให้มีสมาชิกเลือกตั้งร่วมเพียง 1-2 คน

ได้มีการพิจารณารายงานนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2470 แต่ก็ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด จนถึงปี พ.ศ.2475 จึงได้มีการปฏิวัติครั้งแรก ซึ่งนำมาซึ่งระบบ “การเทศบาล” ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

7. การเทศบาลระยะแรก

ประเทศไทยได้เริ่มจัดให้มีการเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกโดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้มี 65 มาตรา มีสาระสำคัญที่ควรศึกษา ดังนี้:-

7.1 ให้มีเทศบาลตำบล มีหน้าที่บังคับให้ทำตามกฎหมาย 10 อย่าง คือ จัดการ สาธารณสุข จัดหาน้ำจัด ถนน สื่อสาร อาชีพ ศึกษา อบรมรัฐธรรมนุญ ความปลอดภัย ศาลาเทศบาล และอื่น ๆ

มีอำนาจหน้าที่เลือกกระทำได้อีก 10 อย่าง คือ ตลาด คอกสัตว์ โรงเรียนมัธยม ประปา สาธารณูปการ สถานพิทักษ์คนเจ็บ เครดิทสถาน ไฟฟ้า กีฬา สวนสาธารณะ โรงมหรสพ และอื่น ๆ

7.2 การคลังของเทศบาลตำบล มีรายได้ 8 อย่าง คือ เงินอุดหนุนเทศบาลนิชย์ ทรัพย์สิน ภาษีอากร จังกอบ ค่าธรรมเนียม เงินอุทิศ เงินกู้ และอื่น ๆ

มีรายจ่าย 3 อย่าง คือ เงินเดือน ค่าใช้สอย และการจร

7.3 เทศบัญญัติ ให้มีอำนาจตราเทศบัญญัติได้

7.4 การควบคุม อยู่ในความควบคุมของข้าหลวงประจำจังหวัด โดยมีนายอำเภอ เป็นผู้ช่วย

7.5 เทศบาลเมือง มีหน้าที่บังคับ 5 อย่าง คือ หน้าที่ของเทศบาลตำบล การจัด ตลาด ประปา สถานพิทักษ์คนเจ็บ ไฟฟ้า และดับเพลิง กับให้มีหน้าที่เลือกกระทำได้เหมือนเทศบาล ตำบล

7.6 เทศบาลนคร มีหน้าที่บังคับ 5 อย่าง คือ หน้าที่ของเทศบาลเมือง สุขศาลา สงเคราะห์มารดาและเด็ก คนอนาถา ส้วมสาธารณะ และการกีฬา

7.7 สภาจังหวัด เป็นสภาที่ปรึกษา มีหน้าที่ 4 อย่าง คือ ตรวจรายงาน งบประมาณ ซึ่งตั้งทางจังหวัด และสอบสวนการคลัง แบ่งสรรเงินอุดหนุน แนะนำรัฐบาล ตั้งกระทู้ถาม ให้คำ ปรึกษาเมื่อรัฐบาลร้องขอ

7.8 สหเทศบาล เป็นองค์การพิเศษ ทำหน้าที่บางประเภทที่แต่ลำพังเทศบาลเดียว ไม่สามารถทำได้

2. การเทศบาลในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กฎหมายฉบับนี้มีหลักการที่ควรศึกษา ดังนี้.–

(1) หลังจากได้ประกาศใช้แล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรายได้เทศบาลขึ้นเมื่อ พ.ศ.2497 อีกฉบับหนึ่ง เพื่อจัดสรรรายได้ให้พอเพียงที่จะดำเนินการในขณะนั้น

(2) กฎหมายรายได้เทศบาลฉบับใหม่นี้ กำหนดให้เทศบาลมีรายได้ 9 ประเภท รายจ่าย 9 ประเภท กล่าวคือ รายได้มี ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ภาษีบำรุงท้องที่ (ตามประมวลรัษฎากร) ภาษีป้าย ภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากข้าวซึ่งส่งออกนอก และภาษีเพิ่มของเทศบาล

(3) หลักการสำคัญของ ก.ม.เทศบาล 2496 กำหนดให้องค์การเทศบาล ประกอบด้วย สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

– เทศบาลตำบล กฎหมายได้กำหนดหน้าที่บังคับไว้ 7 อย่าง คือ รักษาความสงบเรียบร้อย บำรุงทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาดถนน ทางเดิน ที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ดับเพลิง ศึกษาอบรม และหน้าที่อื่น ๆ

ให้มีหน้าที่เลือกทำได้ 5 อย่าง คือ น้ำสะอาดหรือประปา ตลาดโรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน ส่งเสริมการทำมาหากิน พิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ การไฟฟ้า หรือแสงสว่าง การพาณิชย์

– เทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องกระทำ 7 อย่าง หน้าที่เลือกกระทำได้ 10 อย่าง

– เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องกระทำ 3 อย่าง หน้าที่เลือกกระทำได้ 10 อย่าง

(4) รายได้ของเทศบาล

– กฎหมายนี้กำหนดให้มีรายได้ 9 อย่าง คือ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ พันธบัตรหรือเงินกู้ เงินกู้จากกระทรวง ทบวงกรม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่น ๆ

(5) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง งบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา

(6) การควบคุม อยู่ในอำนาจของ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย ตามลักษณะของงาน

โดยที่กฎหมายฉบับนี้ ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลา 20 ปีเศษแล้ว จึงมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง บางประการที่ควรแก้ไขเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยเฉพาะตามกฎหมายนี้ เทศบาลจะต้องดำเนิน

การใช้ระบบเดิวนั้น คือ ระบบคณะมนตรี และสภา เมื่อเปรียบเทียบกับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาแล้ว เขาจัดให้มีระบบเทศบาลได้ถึง 3 ระบบ คือ ระบบนายกเทศมนตรีและสภา ระบบผู้ว่าการเทศบาล และ ระบบคณะกรรมการ โดยเฉพาะระบบผู้ว่าการเทศบาลนั้น ได้รับความนิยมมากเป็นอันดับ 2 รองจากระบบนายกเทศมนตรีและสภา ฉะนั้น จึงน่าจะนำมาใช้เป็นหลักดำเนินงานของเทศบาลในประเทศไทยอีกระบบหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อเป็นการทดลอง แต่ทั้งนี้ ได้ถือหลักให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่น ตามหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

2. สุขาภิบาล

1. ความนำ

การสุขาภิบาล เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นหน่วยที่เล็กที่สุดของประเทศ ถ้าจะเทียบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลจะแตกต่างกัน ดังนี้.-

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งในท้องถิ่นทั้งจังหวัด ซึ่งมีสภาพค่อนข้างจะเป็นชนบท (Rural) แต่ไม่รวมเขตสุขาภิบาลและเทศบาลเข้าด้วยกัน

2. เทศบาล จัดตั้งในท้องถิ่นชุมชนชุมชน (Urban) ขนาดใหญ่ หรือขนาดกลางค่อนข้างใหญ่ โดยมีส่วนที่เป็นชนบทอยู่รอบนอกบ้างเล็กน้อยหรือไม่มีเลย

3. สุขาภิบาล จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นชุมชนขนาดกลางที่มีความสำคัญรองลงมาจากเทศบาล และเกือบไม่มีสภาพเป็นชนบทเหลืออยู่ในเขตรอบนอก ๆ ออกไป

อย่างไรก็ตาม ลักษณะของระบบการปกครองที่จัดตั้งขึ้นนี้ ย่อมมีข้อยกเว้นบางประการ กล่าวคือ ในบางกรณีมีการขยายเขตเทศบาลตำบลบางแห่งออกไปทั่วทั้งอำเภอหรือทั่วทั้งตำบลปกครองขนาดใหญ่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดรอง เช่น เทศบาลตำบลชะอำ เทศบาลตำบลหัวหิน และเทศบาลตำบลสะเดา เป็นต้น

ในบางกรณีก็มีการจัดขยายเขตสุขาภิบาลออกไปคลุมทั้งอำเภอเพื่อเป็นการทดรอง หรือเพื่อให้มีโอกาสพัฒนาท้องถิ่นให้ทั่วถึงยิ่งขึ้น เพราะมีรายได้อยู่มาก ดังเช่น เขตสุขาภิบาลมันบุรีรัมย์ เป็นต้น ทั้งนี้ ก็นับว่าเป็นข้อยกเว้นจากหลักใหญ่ดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ ย่อมเทียบได้กับความจำเป็นที่จะต้องจัดการศึกษาไว้เป็นระดับต่าง ๆ กัน ตามอายุและความเจริญของเยาวชน ดังเช่น จัดให้มีการศึกษาชั้นอนุบาลหรือเด็กเล็ก, ชั้นประถมศึกษา, ชั้นมัธยมศึกษาและชั้นอุดมศึกษา ฉันทัด การจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กันตามระดับความเจริญ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในทางปกครองฉันทันนั้น

จึงย่อมสรุปได้ว่า การที่จัดระบบปกครองท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ คือ สุขาภิบาล, เทศบาล, และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการดำเนินงานที่จำเป็นและเหมาะสมตามระดับสภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ นักวิชาการบางคนอาจจะเห็นว่า ยังไม่มีความจำเป็นจะต้องจัดไว้เป็น 3 ระบบ โดยให้เหตุผลว่าน่าจะเป็นการยุ่งยากซับซ้อนกัน และมีจำนวนประเภทหรือรูปการปกครองมากเกินไป ดังนี้ ย่อมอาจชี้แจงได้ว่า เมืองไทยมีระบบการปกครองเพียง 3 รูป ย่อมเป็นการพอดีพอควรอยู่แล้ว ไม่เหมือนในต่างประเทศหลายแห่งที่กำหนดประเภทหน่วยปกครองไว้ รวม 10 ประเภท ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนและซับซ้อนจนเกินสมควร

ณ ที่นี้จึงน่าจะศึกษาระบบการปกครองสุขาภิบาลไว้เพื่อเป็นทางพิจารณาเสียก่อน ดังต่อไปนี้

2. สุขาภิบาลยุคที่ 1

ประวัติ

(1) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีแนวความคิดที่จะกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินบางประการ ไปให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีโอกาสดำเนินการปกครองทำนุบำรุงภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ นับว่าเป็นแนวนโยบายที่เห็นการณ์ไกลเป็นอย่างยิ่ง

(1) ในปี พ.ศ.2440 จึงได้ประกาศใช้ระบบการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรก โดยได้ทรงจัดขึ้นเพื่อเป็นการทดลองด้วยการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 และได้แต่งตั้งผู้บริหารชั้นแรกขึ้นจากราชการประจำทั้งสิ้น คือได้แก่เสนาบดีกระทรวงนครบาล, นายช่าง, และนายแพทย์ การสุขาภิบาลที่เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกนี้ จึงกล่าวได้ว่ายังไม่ถึงลักษณะที่จะมีอำนาจปกครองตนเองได้เลย แต่ก็เป็นขั้นแนะแนวทางสำหรับราษฎรที่จะปกครองตนเองได้ต่อไปในอนาคต

(2) พอถึงปี พ.ศ.2448 จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในชนบทเพื่อเป็นการทดลองอีกแห่งหนึ่ง ที่ตำบลท่าฉลอม, สมุทรสาคร โดยได้ประกาศในหนังสือเทศาภิบาล เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ร.ศ.124 พร้อมกันนั้นก็ได้มอบอำนาจให้สุขาภิบาลจัดเก็บภาษีโรงเรือนสำหรับบำรุงสุขาภิบาลได้ โดยตราไว้เป็นประกาศ แก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม ประกาศไว้ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124

(3) หลังจากได้จัดทดลองขึ้นที่ตำบลท่าฉลอมแล้ว ปรากฏว่าการปฏิบัติงานนี้ได้รับผลสำเร็จเป็นที่พอใจ ฉะนั้นในปี พ.ศ.2451 หรือราว 67 ปี ที่แล้วนี้ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ขึ้น

ในระยะเริ่มแรกแห่งการจัดตั้งสุขาภิบาล หัวเมืองได้ใช้ข้าราชการประจำเข้าดำเนินงานเป็นการแนะแนวทางแก่ประชาชนเป็นอันดับแรก เช่นเดียวกัน

(4) หน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ.2440 (ร.ศ.116) ได้กำหนดไว้ รวม 4 ประการ คือ.-

- 4.1 การทำลายขยะมูลฝอย
- 4.2 การจัดเว็จที่ถ่ายอุจจาระและปัสสาวะของประชาชนทั่วไป
- 4.3 จัดการห้ามต่อไปในภายในหน้า อย่าให้ปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรคได้
- 4.4 ขนย้ายสิ่งโสโครกและรำคาญของมหาชนไปให้พ้นเสีย

ต่อมาได้มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีก 4 อย่าง คือ.-

4.5 ควบคุมความปลอดภัยในการจราจร (ตามประกาศกรมสุขาภิบาลควบคุมความปลอดภัยในการจราจร ร.ศ.117) มีข้อห้ามปลูกพะเพลิงและวางของเหลือมด้าถนน ฯลฯ

4.6 ควบคุมการเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ (ตามประกาศควบคุมกิจการค้าบางประเภท ร.ศ.117)

4.7 ห้ามปลูกอาคารด้วยแผงหรือไม้ขัดแตะ ฯลฯ (ตามประกาศวางระเบียบการปลูกสร้างโรงเรือน ร.ศ.117)

4.8 ให้เว้นทางหลวงไว้ทำทางเท้า และปลูกต้นไม้ริมถนน (ตามประกาศกำหนดให้เว้นริมทางหลวงไว้เพื่อทำทางเท้า ร.ศ.117)

(5) หน้าที่ของสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมื่อปี พ.ศ.2448 หรือ ร.ศ.124 เมื่อได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมขึ้นนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ในขั้นต้นให้อยู่ในความดูแลของส่วนภูมิภาคไปพลางก่อน จนกระทั่งถึง ปี พ.ศ.2450 (ร.ศ.126) จึงได้มีการพิจารณาวางระเบียบแก้ไขอัตราภาษีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และหลังจากนั้นได้เปลี่ยนชื่อเสียใหม่ เรียกว่าสุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร โดยมอบอำนาจให้ราษฎรเข้ามามีส่วนปกครองมากขึ้นเป็นลำดับ

(6) อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลหัวเมือง เดิมเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 ได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ.-

- สุขาภิบาลสำหรับเมือง จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเมือง
- สุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ประชุมชนคับคั่ง

ต่อมา ในปี พ.ศ.2448 จึงได้เปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลสำหรับเมืองเป็น “สุขาภิบาลเมือง” และสุขาภิบาลสำหรับตำบลเป็น “สุขาภิบาลท้องที่”

(7) การบริหารงานสุขาภิบาลท้องที่ ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยนายอำเภอ เป็นประธาน แพทย์สุขาภิบาล, ปลัดอำเภอ, และกำนันในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ

- ให้กรรมการคณะนี้มีหน้าที่ส่วนใหญ่ในการจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ให้เรียบร้อย บำรุงถนนหนทาง, จัดหาแสงสว่าง, จัดระเบียบคนเกิด คนตายและทะเบียนอื่น ๆ

- การเงิน ให้ดำรงอยู่ได้ด้วยภาษีโรงเรือนและรายได้อื่น ๆ

- การควบคุม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุม ตรวจตรา แก้ไขข้อขัดข้องตลอดจนตรวจบัญชี

- ผลของงาน หลังจากได้ตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นแล้ว ก็ได้มีการเปิดสุขาภิบาลขึ้น รวม 35 แห่ง จำแนกออกได้ เป็น.-

(ก) สุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง

(ข) สุขาภิบาลท้องที่ 6 แห่ง

(8) สภาพของการคลังส่วนท้องถิ่น ในขั้นแรกได้พยายามฝึกคนในท้องถิ่น ให้มีความคิดริเริ่มรู้จักเสนอและสนองความต้องการตามความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น แล้วจึงค่อย ๆ มอบอำนาจในการหารายได้ให้ทีละเล็กทีละน้อยเป็นขั้น ๆ ไป เพื่อให้ทุกฝ่ายได้ศึกษาอุปสรรค และฝึกเจ้าหน้าที่ไปพร้อมกัน

ปรากฏตามสถิติครั้งหลังที่สุดเมื่อปี พ.ศ.2478 สมัยก่อนที่จะโอนมาเป็น “เทศบาล” ว่า สุขาภิบาลต่าง ๆ มีรายได้รายจ่าย ดังนี้.-

8.1 สุขาภิบาล 35 แห่ง มีงบประมาณทั่วไปดังนี้คือ.-

- รายได้ รวม 667,483 บาท

- รายจ่าย รวม 574,720 บาท

8.2 งบประมาณพิเศษเกี่ยวกับสุขศาลาและโรงพยาบาล มีดังนี้.-

- สุขศาลาและโรงพยาบาล 29 แห่ง มี.-

- รายได้ 125,923 บาท

- รายจ่าย 117,702 บาท

8.3 งบประมาณพิเศษเฉพาะการไฟฟ้า รวม 7 แห่ง มี.-

- รายได้ 175,702 บาท

- รายจ่าย 147,260 บาท

รวมทั้งสิ้น 35 สุขาภิบาล มีรายได้ปีละ 929,108 บาท

รายจ่ายปีละ 841,682 บาท

ในระยษะนั้นเฉพาะสุขาภิบาลที่มีรายได้เกินกว่า 100,000 บาท ถือว่าเป็นสุขาภิบาลขนาดใหญ่ ได้แก่.-

- สุขาภิบาลเชียงใหม่ มีรายได้ 121,383 บาท

- สุขาภิบาลภูเก็ต มีรายได้ 147,810 บาท

ถ้าหากจะพิจารณาตามค่าของเงินในขณะนั้น เงิน 1 บาท อาจมีค่าสูงกว่าเงินในปัจจุบัน 20 บาท จึงพอจะเปรียบเทียบได้ว่า สุขาภิบาลทั้ง 35 แห่ง ในระยษะนั้น มีรายได้ประมาณปีละ 18 ล้าน บาทเศษ ซึ่งนับว่ามีฐานะการคลังอยู่ในระดับสูงมิใช่น้อย

จึงสรุปได้ว่า ระบอบการปกครองท้องถิ่นระยษะแรก ได้ปรากฏขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2448 จนบัดนี้ เป็นเวลาถึง 70 ปีเศษแล้ว

3. สุขาภิบาลยุคที่ 2

(1) ในปี พ.ศ.2478 ได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลทุกแห่ง แต่การปกครองท้องถิ่น ชุมชนขนาดกลาง หรือขนาดกลางค่อนข้างใหญ่ ก็ยังคลุมไปไม่ทั่วประเทศ ครั้นจะจัดตั้งบรรดาท้องถิ่นเหล่านั้นเป็นเทศบาลเสียทั้งหมดก็ย่อมทำไม่ได้ เพราะรายจ่ายประจำของเทศบาลที่ตั้งใหม่ยังอยู่ในระดับสูงเนื่องจากได้รับมอบหน้าที่มากมายเกินไป แต่ในขณะที่เดียวกันเทศบาลรับป็นรายได้เพื่อบำรุงท้องถิ่นไม่มากนัก ฉะนั้น บรรดาเทศบาลเล็ก ๆ จึงเหลือเงินการจร หรือเงินสำหรับพัฒนาท้องถิ่นไม่มากนัก

(2) ด้วยเหตุนี้ตำบลต่าง ๆ อันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอสำคัญ ๆ หรือชุมชนขนาดใหญ่ ตามตำบลจึงยังคงมีเหลืออยู่อีกเป็นอันมาก ท้องถิ่นเหล่านี้ชอบที่จะได้รับมอบอำนาจปกครองตนเองตามสมควร เป็นการปูพื้นฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยมาแต่รากแก้วหรือรากหญ้า (Grassroot) จึงได้มีการพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ขึ้น แทนกฎหมายเดิม กฎหมายฉบับนี้มีข้อความอยู่ 35 มาตรา และได้บันทึกคำปรารภไว้ว่า “เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาล” โดยได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ดังนี้.-

2.1 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127

2.2 เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรจะยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

วิธีการจัดตั้งสุขาภิบาล ให้ทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยประกาศไว้ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา และถ้าจะยุบสุขาภิบาล ก็ให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สิน, หนี้สิน, สิทธิ และสิทธิเรียกร้องของสุขาภิบาลนั้นไว้ด้วย

2.3 การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาล ก็ให้ทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2.4 ให้มีคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย.-

- นายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- ปลัดอำเภอแห่งอำเภอนั้น 1 คน ตามแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ประกาศแต่งตั้งขึ้น
- หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอหรือกิ่งอำเภอซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- สมุหบัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
- กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
- ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้น 4 คน

2.5 กรรมการทุกคนอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี และให้มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละครั้ง

จึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้มีผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นและทั้งเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ร่วมกันเป็นการฟื้นฟูหลักการปกครองตนเองบางส่วนให้ดำเนินสอดคล้องกันไปกับระบบและแนวทางของข้าราชการประจำ

2.6 การบริหารงาน

- กรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย

- ให้มีพนักงานสุขาภิบาล ประกอบด้วยปลัดสุขาภิบาล, สมุหบัญชีสุขาภิบาล, และพนักงานสุขาภิบาลอื่น ตามความจำเป็น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา

- เพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการ ให้มีแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว จึงให้ปฏิบัติตามแผนนั้นได้

2.7 หน้าที่ของสุขาภิบาล ได้กำหนดไว้ 10 ประการ ดังนี้.-

- บำรุงทางน้ำทางบก

- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

- ไฟฟ้าหรือแสงสว่าง

การดับเพลิง

- สถานที่ทำการพิทักษ์รักษากนเจ็บไข้

- ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของราษฎร

- รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ให้น้ำสะอาดหรือการประปา, ตลาด, โรงฆ่าสัตว์, ท่าเทียบเรือ, ท่าข้าม, สุสาน และฌาปนสถาน

๑. **ข้อบังคับสุขาภิบาล** กฎหมายได้ระบุให้สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ทั้งนี้

- เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายนี้

- เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น

ข้อบังคับนี้ให้กำหนดโทษไว้ได้โดยปรับไม่เกิน 100 บาท และให้ใช้ข้อบังคับได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศไว้โดยเปิดเผย 7 วัน ในกรณีฉุกเฉินอาจให้ใช้ข้อบังคับ

ชั่วคราวได้ทันที

4. การคลังและทรัพย์สินของสาขาภิบาล

4.1 งบประมาณให้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติ เมื่อจำเป็นก็ตราข้อบัญญัติเพิ่มเติมได้

4.2 รายได้ให้มี 9 ประการคือ ภาษีอากร, ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตค่าปรับรายได้ จากทรัพย์สินของสาขาภิบาล, รายได้จากการสาธารณูปโภค, พันธบัตรหรือเงินกู้, เงินอุดหนุนจากรัฐบาล, เงินที่มีผู้ทูลให้, และเงินรายได้อื่น ๆ

ได้กำหนดรายจ่ายไว้ 7 ประการ

ระบุให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ, การคลังและอื่น ๆ

5. การควบคุม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุม, มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับ กิจการที่สาขาภิบาลปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือขัดต่อระเบียบ ฯลฯ กับให้มีหน้าที่แนะนำตักเตือน, ตรวจสอบกิจการ, เรียกเอกสาร, หรือสถิติใด ๆ ตลอดจนเรียก เจ้าหน้าที่มาชี้แจงได้

6. ปัญหาการจัดตั้งสาขาภิบาล หลังจากได้มีกฎหมายสาขาภิบาล ตราขึ้นใช้แล้ว ก็ยังไม่มี ที่ทำว่าจะจัดตั้งสาขาภิบาลขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาหลายประการ คือ.-

6.1 ขาดเจ้าหน้าที่ที่ควรได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ

6.2 ขาดกำลังเงินที่จะดำเนินการ

6.3 ขาดการสำรวจข้อมูลและเตรียมงาน ตลอดจนระเบียบการอื่น ๆ

ในชั้นแรก เมื่อ พ.ศ.2497 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอความคิดเห็นให้มีการจัดตั้งสาขาภิบาลขึ้นเป็นการทดลอง จังหวัดละ 1 แห่งก่อน เพื่อศึกษาค้นหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และพิจารณา อาศัยตัวเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอให้ช่วยเป็นผู้ดำเนินการไปพลางก่อน กับอาศัยเจ้าหน้าที่ ส่วนจังหวัดเป็นผู้ควบคุมและแนะแนวทาง

สำหรับการคลัง ได้เสนอให้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับรายได้คือพระราชบัญญัติ รายได้สาขาภิบาล พ.ศ.2498 เพื่อเป็นหลักในการหารายได้ กฎหมายฉบับนี้อาศัยหลักการเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล

ในการสำรวจและเตรียมงาน กระทรวงมหาดไทยได้อาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่หลาย กรม รวมทั้งเตรียมโครงการอบรมเจ้าหน้าที่และแนะนำนโยบายให้จังหวัดต่าง ๆ ทราบเป็นพื้นฐานเสีย ก่อน นอกจากนั้นยังได้ขอเงินทุน-เริ่มงานขึ้นสำหรับสาขาภิบาล 71 แห่ง ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ แต่เป็น ที่น่าเสียดายกระทรวงมหาดไทยไม่ได้รับอนุมัติยอดเงินนี้

7. การเร่งรัดจัดตั้งสาขาภิบาล การเสนอนโยบายเรื่องนี้ได้รับความเอาใจใส่เป็นพิเศษจาก ฯพณฯ รมว. ในขณะนั้น ฉะนั้น แทนที่จะอนุมัติให้ทดลองจัดตั้งขึ้นจังหวัดละ 1 แห่ง ตามโครงการ

เดิม คุลป์ได้รับคำสั่งให้เปิดขึ้นตามจุดที่ตั้งที่ว่าอำเภอทุกแห่งทั่วประเทศ คือประมาณ 500 แห่ง โดยกำชับด้วยว่า ให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี เพื่อเป็นการเร่งกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเร็วที่สุด

การจัดตั้งสุขาภิบาลตามนโยบายใหม่นี้ก่อให้เกิดอุปสรรคหลายประการ ตั้งแต่การหาข้อมูล การพิจารณาสำรวจของจังหวัดต่าง ๆ การเขียนแผนที่ต่อท้ายประกาศโดยกำหนดเป็นโครงการ จะเปิดให้ได้เดือนละ 50 สุขาภิบาล เพื่อให้เสร็จภายใน 10 เดือน

ดังนั้น นโยบายการจัดตั้งสุขาภิบาล ในยุคที่สองนี้ จึงเป็นไปด้วยความเร่งรัดสับสน และได้ปริมาณยิ่งกว่าคุณภาพ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนรายได้ จนบางแห่งไม่สามารถจะเลี้ยงตัวเอง ให้เจริญก้าวหน้าตามเจตนารมย์ดั้งเดิมได้

บรรณานุกรม ส่วนที่ 2

บทที่ 1

1. ชำนาญ ยุวบูรณ์ การรวมอำนาจและกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น มท. 2503
2. กิตติ ประทุมแก้ว การปกครองท้องถิ่นไทย พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2512.
3. ชูศักดิ์ เทียงตรง การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย กทม: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2518
4. กระทรวงมหาดไทย ประมวลพระราชหัตถเลขาร.5 เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น มท. 2513
5. สอาด ปายะนันท์ คำบรรยาย การปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ มร. พ.ศ.2518 (เอกสารโรเนียว)

ตัวอย่าง ข้อสอบ บทที่ 1

1. พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริจัดตั้งเทศบาลขึ้นอย่างไร ?
2. ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งเทศบาลของนายอาดิเกร์มีอย่างไรบ้าง ?
3. สุขาภิบาล เมื่อเทียบกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ?
4. การสุขาภิบาลในยุค 1 และ 2 มีลักษณะอย่างไร ?