


สถานะและบทบาททางกฎหมาย  
ของสภาเขต  
ในหลักการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานคร



นางสาวจิรพร คลับเงิน

	วพ351.004 จ405ค
35A0090503	
Title : สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภา เขตใน	
หอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์	

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของ ปรินฤพานิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
สาขากฎหมายมหาชน  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2536

LEGAL STATUS AND ROLE OF DISTRICT COUNCILS  
IN RELATION TO  
THE PRINCIPLE OF DISTRIBUTION OF POWER  
IN BANGKOK METROPOLITAN

MISS JIRAPORN TALABNGERN

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the  
Requirements for the Degree of Master of Laws  
Faculty of Law  
Department of Public Law  
Graduate School  
DHURAKIJPUNDIT UNIVERSITY

1993



ใบรับรองวิทยานิพนธ์  
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตในหลักการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานคร  
LEGAL STATUS AND ROLE OF DISTRICT COUNCILS IN RELATION TO THE  
PRINCIPLE OF DISTRIBUTION OF POWER IN BANGKOK METROPOLITAN

โดย นางสาวจิรพร ตลับเงิน

สาขาวิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

ให้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....  
 (ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์) .....ประธานกรรมการ  
 .....  
 (ศ.ดร. วิษณุ เครืองาม) .....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย  
 .....  
 (อาจารย์ชลอ ธรรมศิริ) .....กรรมการ  
 .....  
 (ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข) .....กรรมการ  
 .....  
 (รศ.ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ) .....กรรมการ  
 .....กรรมการ

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....  
 ( ศ.ดร.ประเสริฐ วิทยารัฐ ) .....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

วันที่ 19 เดือน ๗ พ.ศ. ๒๕๓๖

## กิตติกรรมประกาศ

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้ใช้ความเพียรพยายามและด้วยความอดทนเป็นอย่างยิ่ง จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาและความช่วยเหลือจากบุคคลอีกหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอระลึกถึงความกรุณาและความช่วยเหลือดังกล่าวตลอดไป

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่าน ดร. เกษม ศิริสัมพันธ์ ที่ได้ให้ความกรุณามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ชโล ชรรณศิริ ที่ได้ให้ความกรุณาและให้คำแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่า ซึ่งทำให้ผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นมาได้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม เป็นกรรมการและเป็นผู้แทนจากทบวงมหาวิทยาลัย

ผู้เขียนขอขอบพระคุณท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธ์ พาลุสุข และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. บุญศรี มีวงศ์โฆษ ได้แนะนำแนวความคิด ข้อสังเกต ตลอดจนตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์เล่มนี้เพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ศ. ไพฑูรย์ พงศ์บุตร ท่าน ดร. เลิศลักษณ์ ส. บุรุษพัฒน์ และท่านอาจารย์ถวิล ไพรสณฑ์ ที่ให้ความเมตตาสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา.

สุดท้ายนี้ ขอน้อมรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ที่ผู้เขียนได้ใช้ความขยันหมั่นเพียรโดยมิได้เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย เพื่อมุ่งหวังให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีส่วนของเนื้อหาทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้องไป ผู้เขียนใคร่ขออุทิศความดีส่วนนี้ให้แก่บิดา มารดา ตลอดกาล

จิรพร ตลับเงิน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทนำ	1
1.    ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2.    วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
3.    สมมุติฐานในการศึกษาวิจัย	4
4.    ขอบเขตในการวิจัย	5
5.    ทฤษฎีและแนวความคิดที่นำมาใช้ในการวิจัย	5
6.    ระเบียบวิธีการวิจัย	5
7.    ผลการวิจัย	6
8.    ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
9.    ข้อสรุปและเสนอแนะ	6
10.   การนำเสนอเรื่อง	7
บทที่ 1 หลักการกระจายอำนาจ	11
1.    ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ	11
2.    ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ	16
3.    องค์ประกอบขององค์การกระจายอำนาจ	20
4.    เงื่อนไขสำคัญสำหรับการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น	22
5.    โครงสร้างของการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ	27
6.    ลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น	33
7.    การดำเนินมาตรการในการกำกับดูแล	35
8.    หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534	36

	หน้า
บทที่ 2 การปกครองนครหลวงในบางประเทศ	41
1. ความหมายของ "นครหลวง"	41
2. รูปแบบการปกครองมหานคร	42
3. รูปแบบการบริหารในเขตมหานคร	47
4. การปกครองนครหลวงของประเทศอังกฤษ	48
5. การปกครองนครหลวงของประเทศฝรั่งเศส	57
6. การปกครองนครหลวงของประเทศญี่ปุ่น	67
7. บทสรุป	75
บทที่ 3 การจัดระเบียบการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร	76
1. ประวัติความเป็นมาในการจัดระเบียบการปกครอง ของนครหลวง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2475	76
2. การจัดระเบียบปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร หลัง พ.ศ. 2475	78
3. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	85
4. การจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร	89
1. คณะผู้บริหารและสภากรุงเทพมหานคร	90
2. สภาเขต	97
บทที่ 4 สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต	99
1. ความเป็นมาของสภาเขต	99
2. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาเขต	103
3. องค์ประกอบของสภาเขต	106
4. สถานะภาพทางกฎหมายของสภาเขต	110
5. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเขตในปัจจุบัน	112
5.1 บทบาทและอำนาจของสภาเขต	112
5.2 การเปรียบเทียบการปกครองนครหลวง	121
5.3 ข้อดีและข้อเสียของสภาเขต	125
6. สภาพปัญหาและอุปสรรคของสภาเขต	128

	7. สถานะภาพและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต ในอนาคต	129
บทที่ 5	วิเคราะห์สภาพปัญหาสถานะและบทบาททางกฎหมาย ของสภาเขต	132
	1. ปัญหาด้านสถานและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต	134
	2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของสภาเขต	136
	3. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน	141
	4. ปัญหาด้านการคลังของเขต	142
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	144
	บทสรุป	144
	ข้อเสนอแนะ	147
บรรณานุกรม		155
ภาคผนวก		161
	ปัญหาและความคิดเห็นของสื่อมวลชน	162
	การขาดประชุมของสมาชิกสภาเขต	163
	ตารางแสดงการเก็บภาษีของสำนักงานเขต	164
ประวัติผู้เขียน		166

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้ท้องถิ่นอื่น นอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ราชการส่วนกลางควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา<sup>1</sup> การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นนั้นด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานนั้นตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้มากที่สุด รัฐจึงได้จัดให้มีการกระจายอำนาจปกครอง โดยให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ และสามารถออกกฎ, ระเบียบ และข้อบังคับ และสามารถพิจารณางบประมาณของตนเองได้

สำหรับการปกครองในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย มีประชาชนจำนวนมากและเป็นที่ตั้งของส่วนราชการของกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ โดยมีพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร มีประชากร 5,546,937 คน ในปี พ.ศ. 2535 มีรายได้ของท้องถิ่นสูงเพิ่มขึ้นทั้งหมดประมาณ 14,570,395,849 ล้านบาท ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษขึ้นเพื่อให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองกรุงเทพมหานคร และสามารถใช้ทรัพยากรในกรุงเทพมหานคร

---

<sup>1</sup> ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมาย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2533, หน้า 196.



ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและข้อสำคัญมีความคล่องตัวในการบริหารและให้บริการ รัฐจึงได้ให้กรุงเทพมหานครมีการปกครองแบบส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และให้แบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานครเป็นเขตและแขวง<sup>2</sup> ทั้งได้แบ่งการบริหารกรุงเทพมหานครออกเป็นสองส่วน คือ สภากรุงเทพมหานครหนึ่ง และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหนึ่ง<sup>3</sup>

สภากรุงเทพมหานครสามารถตราข้อบัญญัติ อนุมัติเงินงบประมาณ ควบคุมและกำกับการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อย่างเต็มภาคภูมิและปราศจากการแทรกแซงจากรัฐในระดับหนึ่ง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีประชาชนจำนวนมาก และประกอบกับมีการแบ่งเขตการปกครองถึง 36 เขต รัฐเกรงว่าสภากรุงเทพมหานครอาจไม่สามารถดูแลหรือให้บริการแก่ประชาชนตามเขตต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง รัฐจึงได้ให้ประชาชนในเขตแต่ละเขตมีส่วนร่วมในการบริหารและให้บริการในเขตนั้น ๆ อีกระดับหนึ่ง<sup>4</sup> โดยให้มีสภาเขตและกำหนดให้สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น ๆ<sup>5</sup> เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือให้บริการแก่ประชาชนในเขตนั้น ๆ ในระดับหนึ่ง

สภาเขตเป็นสถาบันที่ถูกจัดตั้งขึ้นมา โดยอาศัยแนวความคิด "หลักการกระจายอำนาจ" แต่มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเขตไว้ในระดับหนึ่ง สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>6</sup>

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528  
มาตรา 6

<sup>3</sup>มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>4</sup>ประชาชนในกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการปกครองในกรุงเทพมหานครสองระดับคือ ระดับสภากรุงเทพมหานคร และระดับสภาเขต

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528  
ม. 71

<sup>6</sup>มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

- (1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร
- (2) จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- (3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
- (4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
- (5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
- (6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายนับตั้งแต่ได้มีสภาเขตในปี พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 8 ปี ของการมีสภาเขต สภาเขตในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร และให้การบริการแก่ประชาชนในเขต โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

เมื่อประชาชนในเขตได้รับความเดือดร้อนหรือประสบปัญหาในเรื่องความเป็นอยู่ อาทิเช่น

- (1) ปัญหาการวางทางเท้าจนประชาชนไม่มีทางเดิน
- (2) ปัญหาการเก็บขยะไม่ทั่วถึง
- (3) ปัญหาการก่อสร้างรुकล้าที่สาธารณะ (ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน)
- (4) ปัญหาการจัดสร้างถนน, ซอย, ไม้ทิวถึง และบางแห่งไม้ทิวก่อให้เกิดแก่ส่วนรวม

- (5) ปัญหาในความล่าช้าของสำนักเขต ในการดำเนินการต่าง ๆ เพราะต้องรออนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพื่อสภากรุงเทพมหานคร
- (6) ปัญหาที่สำนักงานเขตในแต่ละเขตได้รับจัดสรรงบประมาณไม่เท่ากัน
- (7) สำนักงานเขตไม่มีเงินได้เป็นของตนเอง และไม่ใช่นิติบุคคล ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการให้บริการและทำนิติกรรมต่าง ๆ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นในการที่จะศึกษาถึงสถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตว่า สภาเขตมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน และใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้มาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ และมีอุปสรรคอย่างไร และสำนักงานเขตมีการคลังของตนเองหรือไม่ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการกระจายอำนาจบนพื้นฐานของการปกครองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาว่าสภาเขตมีวัตถุประสงค์อะไร สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต หรืออำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ว่ามีอำนาจพอเพียงที่จะแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในเขตได้หรือไม่ และมีอำนาจในการที่จะชี้นำการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตได้หรือไม่ หรือมีส่วนร่วมในการบริหารเขตในระดับใด และมีอำนาจควบคุมผู้บริหารในระดับเขตมากน้อยเพียงใด สภาเขตมีความเป็นอิสระหรือไม่ และท้ายสุด สำนักงานเขตมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

## 3. สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนขอตั้งสมมติฐานในการวิจัยว่า "สภาเขตไม่มีอำนาจในการควบคุมและกำกับการบริหารงานของผู้อำนวยการเขตในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่าง

แท้จริง" หรือสภาเขตไม่สามารถแก้ไขปัญหา หรือความเดือดร้อนของประชาชน อันเกิดจากการให้บริการของสำนักงานเขต และกรุงเทพมหานคร ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สภาเขตมีสถานะบทบาทและอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายเสียใหม่ให้เหมาะสม

#### 4. ขอบเขตในการวิจัย

กำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตราอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการที่จะให้ประชาชนได้รับการแก้ไขปัญหาตามข้างต้นฉบับพลัน ตามหลักการการปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 5. ทฤษฎีและแนวความคิดที่นำมาใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยนี้ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับ "หลักการกระจายอำนาจปกครอง" (Decentralization) และแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองนครหลวงของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับของไทยบนพื้นฐานว่าด้วยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อหาความแตกต่างเพื่อทำการวิจัย

#### 6. ระเบียบวิธีการวิจัย

ในการวิจัยนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาโดยวิธีพรรณนา (Description) ประกอบสังเกตการณ์ สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และสมาชิกสภาเขต ศึกษาจากตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ ซึ่งค้นคว้าจากหอสมุดและศูนย์สนเทศ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และหอสมุดกลาง และหอสมุด คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดรัฐสภา

## 7. ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนพบว่า สภาเขตไม่มีอำนาจออกกฎระเบียบ ข้อบังคับของตนเอง ไม่มีอำนาจในการควบคุมสำนักงานเขต ไม่มีอำนาจในการ จัดสรรงบประมาณโดยอิสระและสำนักงานเขต ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

## 8. ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

หามาตรการทางกฎหมายในการที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา และ ความเดือดร้อนของประชาชน อันเกิดจากที่สำนักงานเขตไม่สามารถแก้ไขปัญหา ได้ หรือแก้ไขได้แต่ต้องใช้ระยะเวลาอันเกินสมควรแก่เหตุ และท้ายสุดหามาตร การทางกฎหมายที่เป็นหลักประกันว่า สำนักงานต้องมีเงินได้หรือเงินอุดหนุนจาก กรุงเทพมหานครบนพื้นฐานของความเป็นธรรม

## 9. ข้อเสนอแนะ

### บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยตามสมมติฐานที่ผู้เขียนได้ตั้งเอาไว้ โดยได้นำเอา แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และแนวความคิดเกี่ยว กับการปกครองของนครหลวง ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น มาเปรียบ เทียบกับการปกครองนครหลวงกรุงเทพฯ และทำการวิเคราะห์ ในส่วนที่เกี่ยวกับ สถานะและบทบาทของสภาเขต โดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการ กทม- มหานคร พ.ศ. 2528 เป็นหลักสำคัญ และจากการศึกษาภาคสนาม และศึกษาจาก เอกสารเป็นส่วนประกอบ จึงสรุปได้ว่า

สภาเขตไม่มีอำนาจในการออกกฎระเบียบและข้อบังคับของตนเองได้ ไม่มีอำนาจในการควบคุมสำนักงานเขต ไม่มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณ โดยอิสระ และสำนักงานเขตไม่มีเงินได้ของตนเอง และไม่ได้รับงบประมาณจาก กรุงเทพมหานคร เท่าเทียมกัน และท้ายสุด สำนักงานเขตไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล



### ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยให้สภาเขตมีอำนาจออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของตนเองได้ มีอำนาจในการควบคุมและกำกับผู้อำนวยการเขต มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณโดยอิสระ สำนักงานเขตต้องมีเงินได้เป็นของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยมีรูปคล้ายๆ โครงสร้างเทศบาล ท้ายสุด ผู้อำนวยการเขตต้องมาจากการเลือกตั้ง

### 10. การนำเสนอเรื่อง

ผู้เขียนได้แบ่งการศึกษาวิจัยออกเป็น 6 บท ผู้เขียนจะได้นำเรียนเสนอดังต่อไปนี้

บทที่ 1 เป็นการศึกษาถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครองคือ การกระจายอำนาจจากระดับสูงสู่ระดับล่างในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น การที่รัฐให้เอกชนทำการสัมปทานป่าไม้ ทำเหมืองแร่ รั้งนกงางแอน หรือการที่รัฐให้มีการปกครองในท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นนั้นๆ การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์หรือการที่จะใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และครบตามความต้องการของประชาชน ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ต้องมีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระในการบริหารหรือให้บริหารภายใต้การกำกับจากรัฐบาลในระดับต่าง ๆ รัฐได้กำหนดกิจการบางประเภทที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนนอกนั้นเป็นของรัฐเป็นผู้มีอำนาจ

โครงสร้างของการกระจายอำนาจมี 3 รูปแบบคือ 1. แบบสหพันธรัฐ (Federation) 2. แบบรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) และ 3. แบบรวมอำนาจ

แม้ว่ารัฐยอมรับในหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยให้ประชาชนปกครองตนเอง แต่รัฐยังสงวนอำนาจบางประการเอาไว้ คือ รัฐจะเป็นผู้กำกับดู

แลหรือสร้างกรอบการครอบงำการดำเนินนโยบาย หรืองานขององค์กรปกครองตนเอง โดยรัฐได้กำหนดมาตราเอาไว้โดยชัดแจ้ง

บทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงการปกครองนครหลวงในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ในการปกครองนครหลวงของประเทศดังกล่าวนี้ ได้ใช้วิธีการกระจายอำนาจ โดยให้มีการปกครองในส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยประชาชน ทั้งที่ได้จัดระเบียบบริหาร โดยกำหนดให้มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในนครหลวงนั้น ๆ และภายในนครหลวงนั้นยังได้มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหน่วยย่อย และในหน่วยย่อยนั้นเอง ได้จัดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน โดยให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ยังได้แบ่งกิจการบางประเภทที่หน่วยการปกครองย่อยสามารถทำได้และทำไม่ได้

บทที่ 3 การจัดระเบียบการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดในกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สำหรับการบริหารกรุงเทพมหานครให้มีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครล้วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากกรุงเทพฯ มีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล มีประชาชนนับล้านๆ คน และเพื่อสะดวกในการบริหารและการให้บริการ จึงได้แบ่งเขตการปกครองเป็นเขต แต่ละเขตเรียกว่า สำนักงานเขต มีผู้อำนวยการเขตเป็นฝ่ายบริหาร และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ให้มีสภาเขตเพื่อทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

บทที่ 4 สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต แนวความคิดในการจัดตั้งสภาเขตได้มีแนวความคิดมาจากต่างประเทศ ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง และในปี พ.ศ. 2523 รัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตราพระ-

ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้เขตเป็นส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร และสภาเขตมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสอดส่องการทำงานของเขต สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้นๆ แม้ว่าสภาเขตจะเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตนั้น ๆ ก็ตาม แต่กฎหมายได้ให้อำนาจสภาเขตมากเหมือนสภากรุงเทพมหานคร ไม่ สภาเขตจึงไม่มีบทบาททางกฎหมายในการที่จะผลักดันให้สำนักงานเขตให้การบริการตามความต้องการของประชาชนในเขตเป็นส่วนร่วม สภาเขตจึงได้ดำเนินกิจกรรมนอกสภา อาทิเช่น การเก็บผักตบชวาในคลองบางแห่ง การนำประชาชนเข้าร้องทุกข์ต่อหน่วยงานบางหน่วยและสื่อมวลชน เพื่อให้สื่อมวลชนรับรู้ถึงความเดือดร้อนของประชาชน ปัญหาประการสำคัญคือ แนวความคิดในการให้บริการระหว่างสำนักงานเขตกับสภาเขต มีบ่อยครั้งที่สวนทางกัน ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสภาเขตไม่มีอำนาจควบคุมสำนักงานเขต ไม่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อพิจารณางบประมาณของตนเองได้ และประการสำคัญ สำนักงานเขตไม่มีเงินได้เป็นของตนเอง

จากปัญหาตามข้างต้นได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้ให้แนวความคิดว่า การที่จัดให้ประชาชนได้รับการบริการจากสำนักงานเขตอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้นั้น ต้องให้สภาเขตมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารในสำนักงานเขต และสภา และฝ่ายบริหารในสำนักงานเขตต่างต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน สภาเขตสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ พิจารณางบประมาณได้ และสำนักงานเขตต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีเงินได้เป็นของตนเอง

บทที่ 5 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและสถานะทางกฎหมายของสภาเขต ในการวิเคราะห์ตามข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้แยกออกเป็นสองประเด็น ดังนี้ คือ

(1) ปัญหาด้านสถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้ให้อำนาจสภาเขตในการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือไม่ได้ให้สภาเขตเป็นองค์กรนิติบัญญัติในท้องถิ่นระดับเขตนั้น ๆ ดังนั้น การที่สภาเขตจะมีการประชุมหรือไม่มีการประชุมก็หาได้มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตไม่



(2) ปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของสภาเขต จากการที่กฎหมายได้จำกัดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภาเขต โดยให้มีอำนาจเพียงเป็นที่ปรึกษาให้ข้อสังเกต และข้อคิดแก่ผู้อำนวยราชการสำนักงานเขตหรือสอดส่องการทำงานของสำนักงานเขต ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในเขตนั้น ๆ อันเกิดจากปัญหาของการที่สำนักงานเขตให้บริการล่าช้าหรือบกพร่อง หรือไม่ทำตามข้อเสนอแนะของสภาเขต ในกรณีสิ่งปลูกสร้างหรือสาธารณูปโภคในเขตนั้น ๆ ได้รับความเสียหายหรือชำรุด หรือประชาชนต้องการให้มีการสร้างสะพานลอยคนข้าม ติดตั้งเสาไฟฟ้าให้แสงสว่างในเวลากลางคืนและอื่น ๆ พอเรียกร้องไปที่สภาเขตหรือสำนักงานเขต สภาเขตหรือสำนักงานเขตก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะสำนักงานเขตต้องของบประมาณจากกรุงเทพมหานครมาจัดการในสิ่งดังกล่าว ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสำนักงานเขตเป็นเพียงส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีเงินได้เป็นของตนเอง

ดังนั้น จึงเห็นว่าสภาเขตยังไม่เป็นองค์กร ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หรือสภาเขตไม่สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจากการบริหารงานของเขตและกรุงเทพมหานคร

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย ผู้เขียนเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของสภาเขตตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 79 นี้ ไม่เพียงพอในการที่สภาเขตจะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนอย่างฉับพลัน หรือสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงได้

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ต้องให้สภาเขตมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร และสามารถทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ มีอำนาจพิจารณาขบประมาณ ตั้งคณะกรรมการของสภาเขตเพื่อทำการสอบสวนเรื่องใด ๆ และต้องให้สำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลระดับล่างจากกรุงเทพมหานคร และมีเงินได้เป็นของตนเอง ท้ายสุด ผู้บริหารเขตต้องมาจากการเลือกตั้ง

## บทที่ 1

### หลักการกระจายอำนาจ

#### 1. ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

โดยที่รัฐต่าง ๆ ทำการปกครองและบริหารประเทศนั้น จากการศึกษาที่รัฐในปัจจุบันมีอาณาเขตของรัฐกว้างใหญ่ไพศาล หรือในกรณีรัฐนั้น ๆ มีอาณาเขตไม่กว้างใหญ่ไพศาล แต่รัฐมีภารกิจจะต้องจัดการด้านการบริหารประเทศ ซึ่งรวมถึงการให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงด้วย การบริหารรัฐบาลซึ่งจำเป็นต้องแบ่งอำนาจการปกครอง โดยส่งข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐไปดูแลรับผิดชอบเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริหารสาธารณะจึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารงานขึ้นในส่วนภูมิภาค โดยแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานในองค์การเหล่านั้น พร้อมกับแบ่งมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการ ที่เรียกว่าราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นสาขาของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นมาตรการรวมอำนาจรูปแบบหนึ่งเพราะรัฐสมัยใหม่เป็นรัฐชาติ (National State) จึงเป็นรัฐที่ต้องการระบอบการปกครองที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและใช้กฎหมายเดียวกันบังคับทั่วอาณาเขตตามหลักทฤษฎีประชาธิปไตยโดยตรงที่ใช้อยู่ในการปกครองท้องถิ่น<sup>1</sup> แต่การจัดบริการสาธารณะโดยใช้หลักการรวมอำนาจไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องการกระจายอำนาจในรูปแบบต่างๆ การปกครองท้องถิ่น หรือมอบกิจการบางอย่างอันเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้องค์การอื่นๆ เป็นผู้จัดทำ กล่าวคือโดยอาจมอบให้เอกชนดำเนินการ เช่น การให้สัมปทานการทำป่าไม้แก่เอกชน หรืออาจจัดตั้งองค์การ

---

<sup>1</sup>บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เอกสารประกอบคำบรรยาย กฎหมายมหาชน เบื้องต้น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 หน้า 38. (อัครสาเนา)

ของรัฐมาใหม่แล้วมอบกิจการบริหารสาธารณะเฉพาะเรื่องให้ไปดำเนินการ เช่น การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรืออาจเป็นเรื่องที่กฎหมายจัดตั้งหรือรับรองความมีอยู่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แล้วมอบกิจการบริหารสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชนให้ไปดำเนินการในเขตความรับผิดชอบการที่กฎหมายมอบกิจการในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้องค์การซึ่งรัฐตั้งขึ้น และมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจการเหล่านั้นด้วยตนเองมีอิสระ (Autonomy) โดยรัฐไม่มีอำนาจในการนั้นอีกต่อไป และไม่กำหนดให้องค์การนั้นอยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง รัฐคงมีแต่หน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับตามกฎหมายให้เท่านั้นดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด<sup>2</sup> ซึ่งระบบการเช่นนี้เรียกว่าการกระจายอำนาจ

ดร.ปรีดี พนมยงค์<sup>3</sup> ได้อธิบายหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับระเบียบบริหาร (Organization du Pouvoir Executif) ในการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

การปกครองแบบมีชัยวิภาค (Decentralization) หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะ ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้น เป็นผู้ใช้อำนาจของท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลาง เฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งตนมีอิสระที่จะทำได้

ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงสาระสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจบริหารตามทัศนะของ ดร.ปรีดี พนมยงค์ เพื่อประกอบในการศึกษาและมีข้อควรพิจารณา คือ

---

<sup>2</sup> โภคิน พลกุล. หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ, เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง เล่ม 2 จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 23-24 กรกฎาคม 2528, หน้า 20. (อัดสำเนา)

<sup>3</sup> ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 198-200.

1. ในส่วนของเจ้าหน้าที่ "คณะพนักงานในการปกครองชนิดที่แบ่งแยกอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเอง ราษฎรในท้องถิ่นก็ย่อมจะมีเสียงในการดูแลคณะพนักงานเช่นนี้เป็นผู้แทนท้องถิ่นโดยเฉพาะ จะเป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางก็แต่กิจการบางชนิด ซึ่งได้รับมอบหมาย"<sup>4</sup>

2. ลักษณะขององค์การ "การปกครองอย่างมีชัยวิภาค มีสภาพเป็นนิติบุคคล คือ ท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิและหน้าที่โดยเฉพาะต่างหากจากรัฐซึ่งเป็นอีกบุคคลหนึ่ง แต่การแบ่งแยกตามวิธีการปกครองอย่างมีชยานุภาพ (Deconcentration) หาได้ทำให้ส่วนต่าง ๆ แบ่งอาณาเขตมีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากไป"<sup>5</sup>

สำหรับการปกครองแบบกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นจัดทำเองนั้น ดร.ปรีดี พนมยงค์ จำแนกให้เห็นถึงข้อดีและข้อบกพร่องดังนี้

#### ลักษณะข้อดี

1. กิจการบางชนิดที่แยกออกไปย่อมเหมาะสมแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และกิจการอย่างอื่นซึ่งท้องถิ่นต่าง ๆ ในพระราชอาณาเขตจะปฏิบัติอย่างเดียวกันไม่ได้เมื่อได้แบ่งแยกก็จะเหมาะสมแก่ท้องถิ่นเป็นราย ๆ

2. กิจการที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นก็ควรจะให้ผู้ที่ เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้นเป็นพนักงานจัดทำเพราะเป็นผู้ที่รู้ภูมิประเทศและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ย่อมดีกว่าบุคคลซึ่งรัฐบาลกลางจะได้แต่งตั้งออกไปซึ่งจะรู้ภูมิประเทศดีกว่าราษฎรในท้องถิ่นไม่ได้

3. วิธีเลือกตั้งพนักงานโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นย่อมทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเอาใจใส่ในกิจการของท้องถิ่น และจะต้องจัดให้มีโครงการซึ่งตนจะปฏิบัติเมื่อได้รับเลือก เพราะการเลือกโดยวิธีเช่นนี้ย่อมมีการแข่งขันเปิดโอกาสให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งที่เหมาะสมแก่ท้องถิ่นตามความนิยมของตน

4. กิจการของท้องถิ่นย่อมจะสำเร็จไปได้ไวและรวดเร็ว เพราะไม่ต้องเสนอขึ้นไปเป็นลำดับเหมือนดังการปกครองแบบมีชยานุภาพ

<sup>4</sup>ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, หน้า 198-200.

<sup>5</sup>ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน, หน้า 200.

5. ราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นก็เท่ากับได้รับฝึกหัดการเลือกผู้แทนในสภา  
การแผ่นดินและสนใจความเป็นไปของประเทศ

#### ลักษณะข้อบกพร่อง

1. ทำให้อำนาจรัฐบาลกลางลดน้อยลงไป
2. อาจจะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกปฏิบัติการค้าเอียงเข้าข้างฝ่ายที่เลือกตน

จะสังเกตได้ว่าในขณะเดียวกัน ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอทางแก้ข้อ  
บกพร่องไว้ดังนี้

1. กิจการที่จะมอบให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นกิจการที่  
เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยตรง
2. รัฐบาลกลางยังทรงไว้ซึ่งอำนาจควบคุมดูแล เพื่อป้องกันมิให้  
ราษฎรในท้องถิ่นกระทำการอันเป็นภัยต่อประเทศ

ส่วนการป้องกันความลำเอียงนั้นก็อยู่ในอำนาจรัฐบาลกลางซึ่งจัดควบคุมดูแล เช่น การใดที่พนักงานท้องถิ่นปฏิบัติมิชอบ ประชาชนสามารถร้องอุทธรณ์  
ได้ผ่านทางศาลปกครอง

การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศที่ยึดหลักการกระจายอำนาจบริหารในการปกครองท้องถิ่นอันมีวัตถุประสงค์ ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ กล่าวคือจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นทั่วประเทศ ทั้งนี้โดยกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ<sup>6</sup> ดังนั้นจึงไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความสมบูรณ์ในการปกครองตนเอง<sup>7</sup> หรือมีความสมบูรณ์ใน

---

<sup>6</sup>Hunres, Samuel and N.Martin, Eilee. the structure of Local Government throughout the World. The Haye : International Union of Local Authorities, 1961, p. 31.

<sup>7</sup>Ibid.



การจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเองโดยปราศจากการควบคุมของรัฐบาลเพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ดังเช่น นครรัฐเอเธนส์ในสมัยโบราณ หรือนครซานมาริโนในรัฐสมัยใหม่<sup>๘</sup> การที่รัฐบาลต้องควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐานขั้นต่ำ และรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์การนั้นดำเนินการ<sup>๙</sup>

จากการที่ได้ศึกษามาข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าการกระจายอำนาจมีเป้าหมายอยู่ที่การจัดทำบริการสาธารณะให้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยใช้ทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง โดยมีหลักการที่เป็นสาระสำคัญ คือรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจใช้อำนาจบริหารเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในกรอบของกฎหมาย ภายใต้การดูแลกำกับของส่วนกลาง ซึ่งหมายความว่า ส่วนกลางจะไม่มีอำนาจบังคับบัญชาองค์กรท้องถิ่นโดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันมาตรฐานขั้นต่ำที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ตามที่ส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการ กล่าวคือ มีความสำคัญในลักษณะที่เป็น "การปกครองตนเอง" (Local Self Government)<sup>๑๐</sup> เพราะท้องถิ่นจะมีอำนาจในการปกครองตนเองตามวิถีทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตย มีการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบายตามกระบวนการทางการเมือง ซึ่งภายในสภาวะการณืเช่นนี้ ประชาชนจะมีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้การปกครองในระบบอบประชาธิปไตยและมีส่วนร่วมทางการเมืองพร้อมกันไปในขณะเดียวกัน

<sup>๘</sup> Ibid

<sup>๙</sup> Ibid

<sup>๑๐</sup> ไพโรจน์ บุญผูก. "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองไทย", ลิขิต ชีรเวดิน ในการพัฒนาการเมืองไทย บรรณธิการ (2519) หน้า 396.

## 2. ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

เพื่อที่จะได้ศึกษาถึงความสำคัญและข้อดีของการกระจายอำนาจ สมควรที่จะศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นโดยมีค่านิยมกล่าวไว้ ผู้เขียนจึงได้นำมาเป็นตัวแบบ (model) ในการศึกษาและอธิบาย

Wit, Daniel ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐไปให้กับองค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการใดภายในท้องถิ่นตนเองเท่านั้น<sup>11</sup>

C. Smith, Brain ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงหมายถึงการกระจายอำนาจทั้งในด้านบริหารและด้านการเมือง ออกไปให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างอิสระภายในขอบเขตกฎหมาย<sup>12</sup>

ดร. ประยูร กาญจนดุล ให้ความหมายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของ

---

<sup>11</sup>Wit, Daniel. A Comparative Survey of Local Government and Administration, Bangkok : Institute of Public Administration 1958, P. 49.

<sup>12</sup>C. Smith, Brain. Field Administration London : Routledge and Regan Paul, 1967, P. 1.

ท้องถิ่นหรือขององค์การนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ<sup>13</sup>

ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งมีองค์หรือสถาบัน สำหรับการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

อาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นผลของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานนั้นตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้มากที่สุด ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นนอกจากจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลแล้วยังทำให้ประหยัดต้นทุนในการดำเนินงานอีกด้วยและที่สำคัญก็คือ เพื่อปลูกฝังประชาชนในท้องถิ่นให้เรียนรู้การปกครองตนเองระดับรากฐาน ซึ่งจะ เป็นพื้นฐานอันสำคัญของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศต่อไป

จากแนวความคิดข้างต้นจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะเสริมสร้างความผาสุกของประชาชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับความมั่นคงของประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจาย อำนาจและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกฝนทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันและมีส่วนได้ส่วนเสียโดย

---

<sup>13</sup> ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 196.



ตรงในการปกครองบริหารท้องถิ่น ทำให้เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนผลประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ จึงจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด<sup>14</sup> ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนของผู้นำในท้องถิ่นเหล่านี้ก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการบริหารงานเพื่อส่วนรวม และในส่วนของประชาชนก็จะมีโอกาสได้ใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง<sup>15</sup> ซึ่งทั้งสองประการนี้จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการที่ประชาชนได้มีโอกาสปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองภายในเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ โดยการเลือกตั้งบุคคลเข้าบริหารเขตพื้นที่นั้น ๆ บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเหล่านี้จะต้องเข้ารับผิดชอบบริหารท้องถิ่นซึ่งมีเขตพื้นที่เล็กและทรัพยากรจำกัด การบริหารท้องถิ่นผู้บริหารจึงมีความใกล้ชิดกับประชาชนโดยปริยาย และในขณะเดียวกันก็ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องฟังเสียงของประชาชนตามวิธีการในระบอบประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ผู้บริหารได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนที่มีต่อท้องถิ่น นอกจากนี้แล้วประชาชนก็จะมีส่วนได้รับรู้ถึงอุปสรรค และปัญหาของท้องถิ่นและอาจมีส่วนเข้าช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนได้อีกด้วย<sup>16</sup>

<sup>14</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518 หน้า 6-7.

<sup>15</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. เอกสารประกอบคำบรรยาย กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 38.

<sup>16</sup> อนันต์ อนันตกุล. การปกครองท้องถิ่นของไทย, หน้า 6-7.

การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ การกระจายอำนาจไปสู่โครงสร้างของการปกครองในระดับต่ำสุด การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นฐานของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยอาจมาจากสาเหตุหลายสาเหตุ แต่สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวดังกล่าวคือการขาดรากฐานในท้องถิ่นนั่นเอง<sup>17</sup>

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นหลักการของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งภาระของส่วนกลาง เนื่องจากความจำเป็น กล่าวคือ ภาระกิจของรัฐบาลในส่วนกลางมีอยู่อย่างกว้างขวางและนับวันจะขยายเพิ่มมากขึ้นทุกที ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง รัฐบาลส่วนกลางมีหน้าที่ที่จะดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง ในส่วนนี้หลักการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันไป การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นให้มีรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดจากข้อเท็จจริงที่ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด<sup>18</sup>

กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนร่วม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดำเนินการดังกล่าวเอง ดังนั้นหากไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลกลางก็จะผ่อนคลายเป็นไปรัฐบาลกลางจะมีหน้าที่เพียงแต่ความคว

<sup>17</sup> ลิขิต ชีระเวคิน. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา, 2525, หน้า 3.

<sup>18</sup> ประธาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526, หน้า 12.

คุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น และช่วยเป็นการแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการให้เรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติ เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม การกระจุกตัวของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ที่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและข้อมมีปัญหาดังกันออกไป การให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องอย่างดี นอกจากนี้แล้วจากการบริหารงานจะเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เพราะไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั้นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้งและการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

### 3. องค์ประกอบขององค์กรกระจายอำนาจ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศตั้งขึ้น โดยมุ่งหมายแยกจากส่วนกลางมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนฐานะนิติบุคคลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีอำนาจรัฐตามที่รัฐได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ การเป็นนิติบุคคลเป็นไปตามกฎหมายที่รัฐตราขึ้นและมีลักษณะต่างจากนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่ง กล่าวคือ

1.1 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีการบังคับราชการ เช่น การเก็บภาษี การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ในการบังคับราชการซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งไม่มีอำนาจนี้

1.2 นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนด้วยกันมีฐานะไม่เท่ากัน รัฐย่อมมีฐานะสูงกว่าองค์การกระจายอำนาจบริหารอื่น ๆ และมีอำนาจควบคุมกำกับดูแลองค์กรที่ได้รับกระจายอำนาจเหล่านี้ให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบที่กำหนดไว้ เพราะนอกจากรัฐแล้วนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมมีรัฐเป็นผู้ก่อตั้งทั้งสิ้น รัฐจึงมีอำนาจควบคุมกำกับดูแล ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นมีฐานะเท่าเทียมกัน และย่อมมีความสัมพันธ์ต่อกันได้ตามกฎหมายลักษณะสัญญา

1.3 รัฐเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นในรัฐ ส่วนนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งนั้นเอกชนเป็นผู้ก่อตั้งหรือยกเลิก โดยดำเนินการให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่รัฐวางไว้

โดยทั่วไปนิติบุคคลดังกล่าวเป็นนิติบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แต่ก็อาจมีนิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของกฎหมายก็ได้<sup>10</sup> เช่นกรณีกลุ่มบุคคลได้แสดงออกร่วมกันในการปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นผลประโยชน์ที่สมควร

2. การมีรายได้ของตนเอง ซึ่งหมายถึงการมีแหล่งรายได้และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การกล่าวคือมีงบประมาณของตนเอง โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์การในการจัดการรายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมรวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินช่วยเหลือต่าง ๆ รายได้ทางตรงเป็นรายได้ที่บังคับเข้ากับราษฎรตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ได้แก่รายได้จากภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นอกจากนั้นก็เป็นรายได้จากค่าบริการต่าง ๆ รายได้ประเภทภาษีอากรนั้นมีกฎหมายให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้โดยตรง

<sup>10</sup> โภคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส, วารสารกฎหมาย, กฎหมาย เล่ม 6 สิงหาคม 2530, หน้า 283.

3. มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เจ้าหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจนี้อาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ประจำ ซึ่งส่งมาจากส่วนกลาง แต่เจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งและเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง ต้องไม่ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจ

4. ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชน การมีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน เลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

5. มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน แต่การมีอิสระในการบริหารงานดังกล่าวนี้ยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐที่เรียกว่ามาตรฐานการกำกับดูแล อย่างไรก็ตามโดยที่การมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ ความเป็นอิสระนี้คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไปรัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล ที่เรียกว่าการกำกับดูแลนี้มิใช่มาตรการควบคุมบังคับบัญชา แต่การกำกับดูแลมีประโยชน์ในการให้อำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการใช้อำนาจบริหาร ให้ยุติที่องค์กรที่ได้รับกระจายอำนาจมาเท่านั้น แต่ถ้าใช้มาตรการควบคุมบังคับบัญชาแล้วการใช้อำนาจเป็นเรื่องของรัฐที่มีอำนาจทำได้ การกระจายอำนาจบริหารย่อมหมดไปกลายเป็นเรื่องการรวมอำนาจบริหาร

#### 4. เงื่อนไขสำคัญสำหรับของการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

1. มีการกำหนดเขตพื้นที่และจำนวนประชากรของท้องถิ่น เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริหารสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการให้บริหารเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะสลับซับซ้อนหรือเทคนิคมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมี



ประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการซ่อมไม้ทั่วถึง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างน้อยในท้องถิ่นต้องมีประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป และประชาชนเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร<sup>20</sup> เป็นต้น

2. มีการกำหนดกิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลางโดยแท้ เป็นกิจการที่ไม่อาจให้เจ้าหน้าที่ขององค์การใดกระทำได้ เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง โดยเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางเองเป็นผู้ดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกราชและอธิปไตยของชาติ เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ เป็นต้น

3. มีการกำหนดกิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>21</sup> แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะ

---

<sup>20</sup> มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2534 กำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในเขตเทศบาลหมายความว่า นายกเทศมนตรีในเขตสุขาภิบาล หมายความว่า ประธานกรรมการสุขาภิบาล และในท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล หมายความว่า นายอำเภอ และมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2486 กำหนดไว้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในท้องที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายความว่า คณะเทศมนตรีส่วนในท้องที่ที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัดหรือคณะกรรมการอำเภอ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัดและมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 กำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในท้องที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายถึง นายกเทศมนตรี เป็นต้น

<sup>21</sup> มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 กำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในท้องที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วหมายความว่า นายกเทศบาล และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เช่น ตามมาตรา 31, 32, 33 เป็นต้น และใน มาตรา 64 กำหนดให้

การที่จะดำเนินกิจการลักษณะนี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการประสาน การปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และยังคงได้รับความร่วมมือจากทุก องค์การด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การป้องกันโรคระบาดการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร เป็นต้น

4. มีการกำหนดกิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเองได้กล่าวคือ ต้องเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันโดยทั่วไปของ ประชาชนอันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์การ ปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะการควบคุมไม่ทั่ว ถึงประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งเป็นเพราะกิจการประเภทนี้ เป็นผลประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการ ส่วนสาธารณะ เป็นต้น การมอบกิจการลักษณะนี้ให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนเพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น โดยหลักกระจายอำนาจแล้วเป็นการมอบให้อย่าง เด็ดขาด องค์การปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป<sup>22</sup>

การมอบกิจการใดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เป็น เรื่องที่จำเป็นต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบโดยกำหนดไว้กฎหมายจัดตั้งองค์การปก

(ต่อเชิงอรรถที่ 21)

รัฐมนตรีมีหนังสือสั่งการไปตามที่เห็นสมควร หากปรากฏว่าเทศบาลมิได้ใช้อำนาจ และหน้าที่ตามที่ได้มอบหมายไว้ในพระราชบัญญัตินี้ในลักษณะที่เป็นกรณีสำคัญสำหรับการสาธารณสุขโดยรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการภายใน 90 วัน นับแต่วันรับ หนังสือ

<sup>22</sup> โภคิน พลกุล. เอกสารประกอบการสัมมนา หลักกฎหมายปกครอง, หน้า 14.

ครองส่วนท้องถิ่นเอง<sup>23</sup> หรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น<sup>24</sup> หรือมีกฎหมายกำหนดตำแหน่งองค์การหรือส่วนราชการที่มีอำนาจมอบหมายและกำหนดวิธีการมอบไว้ชัดเจน<sup>25</sup> เช่น ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่นองค์การปกครองส่วนกลาง องค์การอื่น ๆ และประชาชนทั่วไปรับทราบเพื่อจะได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เหนือสิทธิของตน<sup>26</sup> ดังนั้นเจ้าหน้าที่หรือองค์การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกระทำได้สองฐานะคือ หนึ่ง การกระทำในฐานะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การควบคุมกำกับขององค์การปกครองส่วนกลางหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ สอง การกระทำในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้แทนขององค์การปกครองส่วนกลาง ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง

สำหรับในประเทศฝรั่งเศส (นายกเทศมนตรี) กระทำการได้สองฐานะคือ ในฐานะเป็นผู้บริหารกิจการของเทศบาล โดยรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และในฐานะเป็นผู้กระทำกิจการเพื่อรัฐโดยรับผิดชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ

<sup>23</sup> หยุต แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 180.

<sup>24</sup> ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>25</sup> ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

<sup>26</sup> ในกรณีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 89 (27) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528



รองผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี<sup>27</sup> การกระทำกิจการเพื่อรัฐหรือในฐานะเป็นตัวแทนขององค์การปกครองส่วนกลางของนายกเทศมนตรีฝรั่งเศสได้แก่ การกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาศิลยกรรมอันดีของประชาชนและการรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งนายกเทศมนตรีใช้อำนาจตำรวจดำเนินการภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ<sup>28</sup>

ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจตำรวจ มีสองความหมาย คือ ประการแรก หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และหมายถึงอำนาจในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและรักษา

---

<sup>27</sup> เพื่อประกอบการศึกษาจะขอหยิบยกประเด็น เช่น สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเดิมที่อำนาจดังกล่าวมาจาก Common Law ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การที่มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ อ้างประเพณีท้องถิ่น เอกสิทธิและการยอมรับในศตวรรษที่ 19 อำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวจึงมาจากพระราชบัญญัติซึ่งรัฐสภาเป็นผู้ออก ส่วนกลาง (Central executive) จะกำกับวงการกระทำใดๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกระทำตามอำนาจหน้าที่ต่อเมื่อมีพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยส่วนกลางจะไม่กำกับหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำภายในขอบด้วยอำนาจ แต่จะกำกับต่อเมื่อเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ ซึ่งเป็นหลักที่ใช้กับองค์การนิติบุคคลทั้งหลายที่รัฐสภาตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นด้วย Local Government and Central Control (London : Routledge and Kegan Paul Limited, 1956), PP 44-55. อ้างใน พรชัย รัชมีแพทย์ การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2530, หน้า 37.

<sup>28</sup> Chapman, Brian. Introduction to French Local Government (London : George Allen & Unwin Ltd., 1953), pp. 86-87.

ความปลอดภัยของชุมชนแต่นิยมเรียกเป็นคำรวมว่า "อำนาจตำรวจ" (Police Powers) ซึ่งในฝรั่งเศสมีความหมายกว้าง กล่าวคือหมายถึงอำนาจกระทำการ ด้านรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชนตลอดจนการรักษาสุขภาพอนามัยของประชาชนอื่นเป็นกิจการที่จัดอยู่ในประเภท Police administrative ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหาร เช่น นายกเทศมนตรี รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และยังให้มีอำนาจกระทำการเพื่อป้องกันและสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม รวมถึงการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายด้วย

ลักษณะการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดใช้กับการกระทำของนายกเทศมนตรี เช่น การเข้าไปใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีแทนนายกเทศมนตรีในกรณีจำเป็น ในกรณีที่นายกเทศมนตรีปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของตน และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดได้เตือนแล้วว่า ถ้าไม่ดำเนินการโดยทันทีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดจะเข้าไปใช้อำนาจนั้นดำเนินการเอง<sup>20</sup> การใช้อำนาจสั่งการ ซึ่งมีผลใช้บังคับแก่เทศบาลหนึ่งซึ่งได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้ก่อนแล้ว แต่คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่เทศบาลอื่น ๆ ในเขตจังหวัดนั้น ซึ่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเหล่านั้นไม่ได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับเรื่องนั้นไว้ก่อนด้วย<sup>30</sup>

## 5. โครงสร้างของการกระจายอำนาจในรูปแบบต่าง ๆ

### โครงสร้างของการกระจายอำนาจมีสามรูปแบบดังนี้

5.1 โครงสร้างของการกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐ<sup>31</sup> (Federation)

<sup>20</sup> IBID.

<sup>30</sup> IBID.

<sup>31</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การปกครองท้องถิ่น : กรณีกรุงเทพมหานคร, มติชนรายสัปดาห์ (5 พ.ย. 2532), หน้า 38-39.

การกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐหรือแบบสหรัฐ เป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ไปยังมลรัฐ ซึ่งรวมกันเป็น "สหพันธรัฐ" (Federation) การปกครองแบบสหพันธรัฐนี้ นำเอาหลักการการกระจายอำนาจมาใช้เป็นพื้นฐานของการปกครองประเทศ หลักการกระจายอำนาจมีอิทธิพลต่อโครงสร้างของการปกครองประเทศ ทั้งในรูปของรัฐ รูปแบบ และความสัมพันธ์ของสภารัฐบาลและศาลของรัฐบาลกลางกับของมลรัฐ โดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal Government) กับรัฐบาลมลรัฐประเทศหลายประเทศใช้ระบบนี้ เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และออสเตรเลีย

อนึ่งดินแดนหรือรัฐที่มารวมกันอยู่ในหรือเป็นสมาชิกของสหพันธรัฐนั้น อาจมีซึ่งเรียกได้แตกต่างกัน ไม่จำเป็นจะต้องเป็นรัฐเสมอไป เช่น ในแคนาดา เรียก Province (มณฑล) ในสวิสเรียกว่า Canton (กิ่งตอง) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเรียกว่า Land (ลันด์) เป็นต้น<sup>32</sup>

การกระจายอำนาจแบบสหรัฐหรือสหพันธรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้แบ่งอำนาจรัฐบาลออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ อำนาจของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ (Federal Government) และอำนาจของรัฐบาลแห่งมลรัฐ (State Government) อำนาจรัฐบาลทั้งสองนี้เคียงคู่กัน กิจกรรมบางเรื่องเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐบาลกลาง ในขณะที่เดียวกันกิจกรรมบางเรื่องเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ

การแบ่งปันอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐเป็นระบบคู่  
ดั่งนี้<sup>33</sup>

<sup>32</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 356.

<sup>33</sup>วิชฌุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุกการพิมพ์, 2523), หน้า 168-169.

(1) การใช้อำนาจนิติบัญญัติในทุกมลรัฐจะมีรัฐสภาเป็นของตนเอง เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนียของสหรัฐอเมริกา ก็มีรัฐสภาของมลรัฐเอง โดยแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยทำหน้าที่ออกกฎหมายใช้ในรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐอาจมีกฎหมายใช้แตกต่างกัน เช่น การกระทำความผิดฐานหนึ่งของรัฐหนึ่งอาจมีโทษแค่ปรับ แต่การกระทำความผิดฐานเดียวกันในอีกรัฐหนึ่ง อาจมีโทษถึงจำคุก แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญใช้เป็นของตนเอง แต่บทกฎหมายและรัฐธรรมนูญของรัฐจะขัดกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญของรัฐบาลกลางมิได้ สำหรับกรณีของเยอรมันนั้นกฎหมายแห่งสหพันธ์รัฐย่อมหักล้างกฎหมายแห่งมลรัฐ ในขณะที่เดียวกันในระดับรัฐบาลกลางก็จะมีรัฐสภากลางซึ่งแบ่งออกเป็นสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเช่นเดียวกัน กฎหมายที่รัฐสภานี้บัญญัติเรียกว่า กฎหมายแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Law) และมีรัฐธรรมนูญของสหรัฐ (Federal Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดเหนือรัฐธรรมนูญทั้งปวงในประเทศ

(2) การใช้อำนาจบริหาร ทุกมลรัฐมีเมืองหลวงของตนเอง มีรัฐบาลของตนเอง ประกอบด้วยผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ซึ่งเรียกว่า ผู้ว่าการรัฐ (Governor) และอาจมีรองผู้ว่าการรัฐมีกระทรวงทบวง กรม มีรัฐมนตรีว่าการแต่ละกระทรวง รัฐบาลของมลรัฐเรียกว่า State Government

(3) การใช้อำนาจตุลาการในแต่ละมลรัฐจะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ของตนเองซึ่งเรียกว่าศาลแห่งมลรัฐ (State Court) ผู้พิพากษาจะมาจากการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งก็สุดแท้แต่รัฐธรรมนูญ แต่มลรัฐในระดับรัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. จะมีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ซึ่งเรียกศาลแห่งสหพันธ์รัฐ (Federal Court) คดีทั้งปวงที่เกิดขึ้นในกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. จะขึ้นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกากลาง แต่คดีบางประเภทที่เกิดขึ้นในมลรัฐอื่น ๆ อาจฎีกาต่อจากศาลฎีกาของมลรัฐไปสู่ศาลฎีกากลางได้ในบางกรณี นอกจากนี้ถ้าการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายที่รัฐสภากลาง (Federal Congress) ออกมาไม่ว่าจะกระทำผิดในรัฐใด ก็ต้องพิจารณาในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกาของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลางเปิดทำการกระจายอำนาจกันอยู่ทั่วประเทศ เพื่อให้ความสะดวกแก่คู่ความแทนที่จะไปฟ้องร้อง ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี.



อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจแบบสหพันธรัฐนี้ เป็นการกระจายอำนาจอย่างมากที่สุด มลรัฐหรือรัฐต่าง ๆ ในสหพันธรัฐเป็นเพียงรูปแบบหนึ่ง การกระจายอำนาจในการจัดการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่เป็นโครงสร้างซึ่งมีความเป็นเอกเทศระดับหนึ่งตามระบบสหพันธรัฐ หรือสหรัฐ แต่อย่างไรก็ตามการจัดการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจปกครองนี้ ก็สามารถมีอยู่ในแต่ละมลรัฐของสหพันธรัฐได้ด้วยเช่นกัน

## 5.2 การกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government)

การกระจายอำนาจแบบรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่การปกครองรัฐหรือประเทศมี 2 ระดับเท่านั้น คือระดับรัฐบาลกลาง (Central Government) กับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค เช่น อังกฤษ และ มลรัฐของสหรัฐอเมริกา<sup>34</sup> ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่ดั้งเดิม ประชาชนมีความเป็นอยู่กระจัดกระจายและเป็นอิสระจากส่วนกลาง เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวกพื้นที่ต่าง ๆ อยู่ห่างจากกันและถูกห้อมล้อมด้วยป่าจนกระทั่งเกิดสงครามระหว่างพวกแซกซอนกับพวกนอร์แมน เมื่อพวกนอร์แมนซึ่งมาจากประเทศฝรั่งเศสเป็นฝ่ายชนะก็พยายามรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเดิวกันขึ้นมาเป็นผลทำให้หัวเมืองต่าง ๆ อหากเป็นอิสระโดยได้พยายามหาทางต่อรองและสร้างอำนาจบางประการให้แก่ท้องถิ่น เพื่อถ่วงดุลย์กับส่วนกลาง ซึ่งเป็นผลให้เกิดลักษณะการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ กัน และก็เป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน<sup>35</sup>

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีมาตั้งแต่เดิม และเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันที่สำคัญ ได้แก่ County, Borough และ Parish ซึ่งต่อมาได้พัฒนารูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับหน้าที่ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง

<sup>34</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การปกครองท้องถิ่น, หน้า 39.

<sup>35</sup> พรชัย เทพปัญญา และคณะ. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522, หน้า 26.

(Multi-purpose Function) โดยเป็นการปกครองไม่ว่าจะในระบบชั้นเดียว หรือในระบบสองชั้น หรือระบบสามชั้น ('one tier' system' two tier' system or' three tier' system) แต่ในระบบดังกล่าว หน่วยการปกครองชั้นบนสุดคือ County Council จะรับผิดชอบเป็นองค์การหลัก หน่วยการปกครองลำดับรองลงมาก็คือ Municipal Borough Urban district และ Rural District โดย Rural District จะแบ่งเป็น Parish ซึ่งมีสภาของตนเอง เป็นต้น<sup>36</sup>

สำหรับองค์ประกอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะประกอบด้วยสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เช่น County Council, Urban District Council เป็นต้น นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมระดับต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่ในงานพิธี และคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เช่น คณะกรรมการการศึกษาคณะกรรมการการคลัง หรือคณะกรรมการที่สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นอาจมอบอำนาจทั้งหมดให้คณะกรรมการดำเนินการก็ได้ เว้นแต่ เป็นการกำหนดอัตราภาษีอากร หรือการกู้ยืมเงิน<sup>37</sup>

5.3 โครงสร้างของการกระจายอำนาจในรัฐ ซึ่งมีการปกครองแบบรวมอำนาจ

การกระจายอำนาจในรัฐซึ่งมีการปกครองแบบรวมอำนาจค่อนข้างมาก เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย ส่วนกลางจะมีรัฐบาลกลางหรือองค์การใหญ่ของรัฐอันได้แก่ รัฐบาล รัฐสภา และศาล และเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีการปกครองเป็น 3 ระดับ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งจะขอยกตัวอย่าง ประเทศฝรั่งเศสเป็นแนวทางในการศึกษาการกระจายอำนาจรูปแบบนี้

---

<sup>36</sup>Elcock, Howard. Local Government Politicians Professionels and the Public in Local Authorities (London : Methuen Co., Ltd. 1982) P. 20 .

<sup>37</sup>Humes, Samuel and M.Martin, Eileen. the Structure of Local Government throughout the World (the Netherlands, 1961), P 216.

ประเทศฝรั่งเศสแต่เดิม การจัดการปกครองและการดูแลจัดทำกิจการของรัฐนั้น ถูกจัดทำโดยฝ่ายต่าง ๆ ซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น โดยเจ้าผู้ครองแคว้นต่าง ๆ โดยคณะกรรมการสภาท้องถิ่น หรือบางครั้งโดยตัวแทนของราชสำนักจากส่วนกลาง เขตแดนของหน่วยงานปกครองก็ซ้ำซ้อนไม่แน่นอน มีอำนาจควบคุมจากฝ่ายต่างๆ โดยไม่มีการแบ่งลำดับชั้นตอนที่แน่นอนระหว่างผู้มีอำนาจปกครองเหล่านั้น นอกจากพระมหากษัตริย์ของฝรั่งเศสทุกพระองค์พยายามที่จะเสริมสร้างอำนาจเพื่อความเป็นเอกภาพในรัฐโดยการส่งผู้แทนไปในท้องถิ่น การปกครองต่างๆ ในสมัยพระเจ้าโนโปเลียนปาร์ดี ได้สร้างระบบการปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดของระบบรวมอำนาจ ซึ่งเป็นผลให้ท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง นักวิชาการบางท่านได้กล่าวถึงเอกลักษณ์ของระบบรวมอำนาจของโนโปเลียน<sup>๑๐</sup> ก็คือ รัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งองค์การท้องถิ่นทั้งหลาย และมีการควบคุมบังคับบัญชาองค์การดังกล่าวอย่างเข้มงวด และระบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวได้ใช้อยู่ในประเทศนี้โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญเป็นเวลา 80 ปี

การจัดการปกครองของฝรั่งเศสนั้น ได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด Departement ซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองคล้ายกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย ประกอบด้วยสภาจังหวัด (General Council) และผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางและเทศบาล (Commune) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นมูลฐานและมีมาแต่เดิม บางแห่งเกิดขึ้นก่อนการปฏิวัติ ปี ค.ศ. 1789 เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกมาจากการเลือกตั้งและนายกเทศมนตรี (maire) ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกสภา ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลและจังหวัด เช่น จังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) มีอำนาจสั่งงดการประชุมได้เป็นเวลา 3 เดือน หรือมติของสภา

---

<sup>๑๐</sup> อีสระ นิติทัณฑ์ประภาศ. "ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส", เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533, อัดสำเนา, หน้า 8.

จังหวัดที่มีความสำคัญเป็นพิเศษทางการคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางเสียก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ เป็นต้น

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะการจัดการปกครองในอดีตคล้ายคลึงกับประเทศไทยหลายประการ เช่น การเป็นรัฐเดี่ยว การจัดระเบียบราชการบริหารออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางอันได้แก่กระทรวงมหาดไทย และส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นค่อนข้างมาก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม โดยที่แต่ละประเทศก็มีวิวัฒนาการไปในแนวทางของตน โดยมีประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน เทศบาลของฝรั่งเศสนั้นเป็นหน่วยการปกครองที่มาตั้งแต่เดิม มีขอบเขตสอดคล้องกับสภาพธรรมชาติและเป็นหน่วยการปกครองที่ครอบคลุมขอบเขตการรวมกลุ่มที่แท้จริงทางสังคม และมีอยู่ทั่วไปเต็มพื้นที่ของฝรั่งเศส ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่า แตกต่างจากเทศบาลของไทยซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ส่วนกลาง เห็นว่าควรให้ท้องถิ่นฝึกหัดที่จะปกครองตนเองเพื่อเป็นประโยชน์ในการปกครองระดับชาติต่อไป และพื้นที่ใดเหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลเกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนด เป็นต้น

#### 6. ลักษณะการกำกับดูแลองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการกำกับดูแลองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นนี้ เท่ากับเป็นการดึงเอาองค์กรเมืองนี้มาบรรจุเข้าไว้ในโครงการสร้างของรัฐ การกำกับดูแลองค์การประเภทนี้ โดยหลักแล้วเป็นเพียงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย<sup>30</sup> โดยองค์กรของมลรัฐ โดยสภาพแล้วการกำกับดูแลองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นควรจะมุ่งส่งเสริมการปกครองตนเองและป้องกันการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงควรดำเนินการโดยอาศัยวิธีการปรึกษาหารือ การให้ความร่วมมือการไกล่เกลี่ยและเพื่อเป็นการคุ้มครองหน่วยงานอื่น ซึ่งหากทำได้เช่นนี้จะทำให้เหตุการณ์ไม่ลุกลามถึงขนาดต้องใช้มาตรการกำกับดูแลตามกฎหมาย และถ้าจะให้เป็นการสอดคล้อง

<sup>30</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ-  
บุญ เฮอร์มัน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 193-194.



กับหลักความสมควรแก่เหตุก็จะต้องใช้มาตรการป้องกันด้วยการให้คำปรึกษาทาง  
ด้านวิชาการและด้านกฎหมาย ก่อนที่จะใช้มาตรการแบบเขียวขาแก่ไขความเสี  
หายที่เกิดขึ้นแล้ว

ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมาก็ปรากฏว่ามีการใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือ  
มากขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อองค์กรปกครองตนเองส่วน  
ท้องถิ่นด้วยท่าทีที่เอื้อต่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามแม้  
จะมีหลักเช่นนั้นก็ยังมีโอกาสเกิดกรณีที่รัฐพยายามเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของ  
องค์กรเหล่านี้ได้ซึ่งโดยหลักการแล้วองค์กรรัฐทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องหลีกเลี่ยง  
ท่าทีที่ทำให้ดูเป็นการเข้าไปบงการ และไม่ใช่ว่าจะต้องเข้าไปใช้มาตรการของ  
การตรวจสอบในทุกเรื่องซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เองก็ยืนยันท่าทีเช่นนี้ และ  
ในทางกลับกันฝ่ายเมืองเองก็ต้องตระหนักในฐานะของตนด้วยว่า เมืองเองก็  
ไม่ใช่องค์กรที่จะดำเนินชีวิตอย่างอิสระจากรัฐได้โดยสิ้นเชิง หากแต่เป็นส่วนหนึ่ง  
ขององค์การรัฐที่จะต้องทำหน้าที่รักษาและเสริมความผาสุกของส่วนรวมเช่นกัน

#### มาตรการสำหรับการกำกับดูแล มีรายละเอียดดังนี้<sup>40</sup>

##### 1. การให้ความเห็นชอบ

1.1 กรณีเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้อง  
กัน เป็นกรณีที่ใช่ก่อนที่จะดำเนินการสิ่งใดได้ เช่น การออกข้อบังคับเก็บค่าธรรมเนียม  
เนียมต่างๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเสียก่อน

1.2 หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรการที่ต้องการให้มีการให้  
ความเห็นชอบนั้นขัดต่อผลประโยชน์อันแท้จริงของเมือง หน่วยงานทำหน้าที่กำกับดูแล  
แล้วก็สามารถที่จะไม่ให้ความเห็นชอบได้ เช่น กรณีการให้, การขายที่ดิน, การ  
เข้าเป็นผู้ค้าประกัน เป็นต้น

1.3 หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาจคำนึงถึงประโยชน์  
ของรัฐในการพิจารณาอาจจะอนุญาตให้มีการดำเนินการต่อไปนี้ได้ตามคำขอของเมือง  
ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงอาณาเขตเมือง, การรวมเมืองสองเมืองเข้าด้วยกัน,  
การกำหนดภาษีที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบที่รัฐกำหนด การกำหนดเขตเมืองที่ต้องได้

<sup>40</sup> บัญญัติ มีวงศ์อุโฆษ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ  
เยอรมัน, หน้า 193-194.

รับบริการฟื้นฟู, การขายวัตถุที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์, ศิลป หรือวิชาการ รวมถึงการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้เข้าดำรงตำแหน่งที่ต้องรับผิดชอบภารกิจของรัฐด้วยเช่น ผู้อำนวยการสหการ ครู ตำรวจ เจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่า ฯลฯ

2. หากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบภายในระยะเวลาที่กำหนดบางมลรัฐกำหนดให้มีผลเป็นการให้คำยินยอมโดยปริยาย

3. บางเรื่องอาจกำหนดห้ามดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาต เช่น การวางหลักประกันเงินกู้ เป็นต้น

4. หากไม่มีบทบัญญัติให้ต้องขออนุญาต อาจมีการกำหนดให้ต้องแจ้งให้ทราบ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทำหน้าที่ของตนได้ง่ายขึ้น เช่น งบประมาณประจำปี ข้อบังคับที่ไม่ต้องขออนุญาต การตั้ง ชาย หรือชายกิจการทางเศรษฐกิจของเมือง แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้ก็มีปัญหาว่าหากเมืองมีมติอย่างหนึ่ง หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะสามารถคัดค้าน โดยอ้างว่าขัดต่อหลักที่ว่า การดำเนินการจะต้องก่อให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจได้หรือไม่ สำหรับในอำนาจของหน่วยกำกับดูแลที่จะทำการตรวจสอบได้

## 7. การดำเนินมาตรการในการกำกับดูแล

ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง องค์การกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนกลางคงมีอำนาจกำกับดูแลอยู่ด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่าภายในรัฐ ๆ หนึ่งจะต้องมีความเป็นเอกภาพอยู่เป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าจะมีความหลากหลายของท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม อาจารย์บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ได้อธิบายถึงความจำเป็นที่ส่วนกลางจะต้องเข้ามาดำเนินมาตรการในการกำกับดูแลองค์การกระจายอำนาจไว้ดังนี้

"มาตรการที่รุนแรงที่สุดที่มลรัฐสามารถใช้ได้ในการกำกับดูแลองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นคือการยุบสภาแห่งเมืองเสีย มาตรการเฉพาะก็คือการไม่อนุญาตให้ดำเนินการในกิจการที่มีค่าขอมา มาตรการในการกำกับดูแลเหล่านี้ถือว่าเป็นการกระทำ ในการปกครองซึ่งองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินตามขั้นตอนของคดีปกครองได้ โดยการโต้แย้งมาตรการของหน่วยงานที่

ทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งหากไม่ได้ผลจึงฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป"<sup>41</sup>  
 จะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด<sup>42</sup>

#### 8. หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ในระยะแรกนั้น โดยความเป็นจริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลทางด้านสังคมและการเมือง มากกว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างของการบริหาร เพราะโครงสร้างของการบริหารที่เคยเป็นอยู่อย่างไร ตลอดระยะเวลาของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ยังเป็นอยู่อย่างเดิม คงมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กล่าวคือ กระทรวงต่างๆ ที่มีอยู่เดิมก็ยังคงอยู่ เปลี่ยนแปลงแต่เพียงว่าแทนที่คณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบโดยตรงต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ก็เปลี่ยนแปลงรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรตามระบอบการปกครองแบบรัฐสภา เพื่อให้เข้ากับลักษณะการปกครองอย่างมีรัฐธรรมนูญ ราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476 ออกมา กำหนดให้มีมณฑล จังหวัด และอำเภอ เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>43</sup>

<sup>41</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน, หน้า 195.

<sup>42</sup> โภคิน พลกุล. หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ, หน้า 20.

<sup>43</sup> กิตติ ประทุมแก้ว. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2512, หน้า 20.

แต่ตามความเป็นจริงแล้ว หน่วยงานดังกล่าวก็คือ หน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ซึ่งต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ยุบเลิกมณฑล เทศาภิบาล และให้จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดรองลงมาก็คือ อำเภอ<sup>44</sup>

การจัดตั้งองค์การบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามเค้าโครงเดิมที่ได้เริ่มพัฒนาเรื่อยมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 นั้น รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยอาศัย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ฐานะ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ในการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้นได้มีการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาล ที่มีการจัดตั้งอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลด้วย

จะเห็นได้ว่าหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว รัฐก็ได้จัดให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และบริการตนเอง แต่ทั้งนี้ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ซึ่งก็หมายความว่า แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดและใช้เป็นกฎหมายปกครองประเทศไม่ได้กำหนดให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ก็มีกฎหมายฉบับรองให้มีการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2536 นี้ ประเทศไทยได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญทั้งหมด 15 ฉบับ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษา เพื่อทราบว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดได้ให้หลักประกันว่ายอมรับหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่ส่วนท้องถิ่น คือการให้คนในท้องถิ่นนั้นเลือกตัวแทนของตนเองมาปกครองตนเองและให้บริการในท้องถิ่นนั้นๆ บนพื้นฐานหลักประชาธิปไตย

<sup>44</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธรรมนูญราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2476.



ในการศึกษาถึงหลักการกระจายอำนาจของไทยตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนขอแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ช่วง ดังนี้คือ

- (1) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516
- (2) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2518
- (3) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2519 จนถึง พ.ศ. 2520
- (4) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2521 จนถึง พ.ศ. 2535

(1) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516

เมื่อประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย และประเทศไทยได้มีกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งเรียกว่ารัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2516 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญ 9 ฉบับ

จากรัฐธรรมนูญทั้ง 9 ฉบับ ดังกล่าวนั้น ไม่ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด

(2) ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 จนถึง พ.ศ. 2518

ในปี พ.ศ. 2517 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการส่งเสริมให้รัฐมีการกระจายอำนาจการปกครอง จากระดับสูงสู่ระดับล่าง คือ ให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ ให้มีการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น<sup>45</sup> และให้มีสภาท้องถิ่น และหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น<sup>46</sup> แสดงให้เห็นว่ารัฐได้มีการส่งเสริมให้ประชาชนในส่วนท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง บนพื้นฐานหลักประชาธิปไตย

<sup>45</sup> มาตรา 214 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517.

<sup>46</sup> มาตรา 216 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517



นอกจากนั้น รัฐยังได้วางหลักประกันว่าไม่ให้รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของการปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการทางภาษีอากร และการเงิน ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้<sup>47</sup>

ในการที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งนั้น มีสิทธิปกครองตนเองได้ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ มีจำนวนประชากรหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ รัฐจึงได้กำหนดเอาไว้ในทำนองว่าท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ ย่อมมีสิทธิการปกครองตนเอง<sup>48</sup>

### (3) ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2519 จนถึง พ.ศ.2520

ในปี พ.ศ.2519 ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2519 มาใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ไม่มีการระบุถึงหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใด

ในปี พ.ศ.2520 ได้มีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเป็นเหตุทำให้รัฐธรรมนูญดังกล่าวสิ้นสุดลง และได้มีรัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520 มาใช้บังคับ และไม่ระบุให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ ก็ทำให้รัฐบาลเลิกหลักการกระจายอำนาจหรือยกเลิกการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใดเพราะรัฐไม่ได้ยุบหรือยกเลิกพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

### (4) ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2521 จนถึง พ.ศ.2535

นับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จนถึงในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ รัฐธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>47</sup> มาตรา 214 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517.

<sup>48</sup> มาตรา 215 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517.

2534 กฎหมายรัฐธรรมนูญส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจ คือ ให้มีการปกครองท้องถิ่น<sup>40</sup>

จากการศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 จนถึงปี พ.ศ. 2534 ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่ารัฐจะส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คนในท้องถิ่นนั้นเลือกผู้แทนของตนมาปกครองตนเอง และถือเป็นหน่วยการปกครอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจและมีอิสระกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเอง และมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินของตนเองก็ตาม แต่รัฐก็จำเป็นที่จะต้องกำกับดูแลการบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่นใน 2 ประเภท คือประเภทที่ 1 คือการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 ซึ่งได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ประเภทที่สองการส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปให้เป็นผู้บริหารในการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นให้ผู้บริหารเป็นรักษาการในตำแหน่งนายกเทศมนตรีในกรณีจำเป็น

ซึ่งการควบคุมหรือกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น รัฐจะทำเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม<sup>50</sup>

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ว่าหลักการกระจายอำนาจหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือเป็นเรื่องสำคัญแต่บางครั้งก็มิได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งในสาระสำคัญได้มีนักวิชาการได้เขียนเอาไว้ตอนหนึ่งว่า ข้อที่น่าสังเกตคือ สาระบางเรื่องอาจไม่มีในรัฐธรรมนูญก็ได้<sup>51</sup>

<sup>40</sup> มาตรา 196 รัฐธรรมนูญการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.

<sup>50</sup> มาตรา 196 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.

<sup>51</sup> วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 154.

### การปกครองนครหลวงในบางประเทศ

เพื่อความเข้าใจกับระบบการปกครองนครหลวงโดยทั่วไป ผู้เขียนขอ นำรูปแบบการปกครองของบางประเทศมาศึกษาพิจารณาเป็นเชิงเปรียบเทียบ ดังนี้ คือ

#### 1. ความหมายของ "นครหลวง"

โดยปกติมหานคร (Metropolis) มักจะหมายถึงเมืองหลวงหรือนครหลวงของประเทศต่าง ๆ นั้นเอง และมีการให้คำจำกัดความกันไว้ เช่น

"... มหานครคือศูนย์กลางที่ก่อตัวขึ้นเป็นที่อยู่อาศัยของมนุษย์เป็นศูนย์กลางของการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม เป็นแหล่งที่รวมของ ตึกรามบ้านช่องและถนนหนทางมากกว่าที่จะเป็นเรือสวนไร่นา หรือป่า เขา ...."<sup>1</sup>

สำหรับตามความเห็นของคนไทยเราเกี่ยวกับเมืองหลวงว่าจะต้องมีลักษณะดังนี้คือ

"... นครหลวง หมายถึงการปกครองชุมชนใหญ่ชุมชนหนึ่ง ซึ่งประกอบไปด้วยเมืองหลายเมือง แต่มีเมืองหนึ่งเป็นศูนย์กลาง มีประชากรเกินกว่า 50,000 คนขึ้นไป การอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนมีลักษณะหนาแน่น ความเป็นไปทางสังคมและเศรษฐกิจมี

---

<sup>1</sup>Anderson, William and Wediner, Edward W. American City Government. (New York : Harray Hont & Co., 1954), p.14.

ลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งชุมชน ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามเมืองข้างเคียงหรือชานเมืองเข้ามา ปฏิบัติภารกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลางเป็นจำนวนมาก และอย่างสม่ำเสมอ...."<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่าหลายคนพยายามจะให้ความหมายของคำว่า มหานคร ไว้เพื่อให้คลุม ลักษณะของเมืองทั้งหมดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่อาจจะกำหนดให้แน่นอนชัดเจนและบรรยายลักษณะความซับซ้อนของมหานครไว้ได้

## 2. รูปแบบการปกครองมหานคร

การปกครองมหานครของแต่ละประเทศจะเป็นไปในรูปใดก็ขึ้นอยู่กับระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ การปกครองมหานครจัดเข้าอยู่ในจำพวกการปกครองท้องถิ่น ก็เพราะอย่างน้อยก็เป็นการปกครองในระดับต่ำกว่ารัฐบาลระดับชาติ ระบบการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน เช่น ระดับของการรวมอำนาจ การกระจายอำนาจแตกต่างกัน บางประเทศอาจจะมีทั้งระบบการแบ่งอำนาจ (Decentralization) และการกระจายอำนาจออกเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค (Local State Government) แต่บางประเทศก็อาจจะไม่มีส่วนภูมิภาค มีแต่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ค่อนข้างสูงก็ได้ สำหรับการปกครองมหานครนั้น บางประเทศก็มีการจัดวางรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองไว้เป็นพิเศษ แต่บางประเทศก็ปกครองโดยโครงสร้างขององค์การแบบเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ทั่วประเทศ

---

<sup>2</sup> สมจิตร สุนทรสวัสดิ์. "นครหลวง", วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ ปีที่ 5 เล่มที่ 3 มกราคม 2513, หน้า 30-31

การจัดรูปแบบการปกครองหรือหน่วยการปกครองของนครหลวงในประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่แล้ว ได้จัดให้มีรูปแบบการปกครองหรือหน่วยการปกครองออกเป็น 3 รูปแบบดังนี้<sup>3</sup>

1. แบบที่มีหน่วยการปกครองระดับเดียว (One - government Approach)
2. แบบที่มีหน่วยการปกครองสองระดับ (Two-Level Approach)
3. แบบที่มีหน่วยการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครอง (Cooperative Approach)

1. แบบที่มีหน่วยการปกครองระดับเดียว (One-government Approach)

ความคิดที่จะให้มีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ตลอดเขตนครหลวงมีมานานแล้ว และมีผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมาก เหตุผลที่สำคัญก็คือ เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ และประหยัดตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรไปใช้ตามความจำเป็นได้อย่างเหมาะสม ไม่มีการสูญเสียกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินอยู่ในท้องถิ่น จะเป็นปึกแผ่นและประสานงานกันเป็นอย่างดี

การจัดตั้งระบบการปกครองแบบนี้ ถ้าจะพิจารณาเน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลจะเห็นว่าเกี่ยวข้องกับวิธีการต่าง ๆ 3 แบบด้วยกัน คือ

ก. การรวมพื้นที่ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยนิติบุคคล (Uncorporated Land) เข้าด้วยกัน หรือที่รู้จักกันทั่วไปเป็นการผนวกดินแดน (Annexation) วิธีนี้เป็นการรวมเขตเทศบาลเล็ก ๆ ใกล้ชานเมือง โดยรวมเข้ามาไว้กับเมืองใหญ่ การรวมเขตนี้ได้ประโยชน์ในด้านเอกภาพทางการบริหาร จัดการ ทำงานซ้ำซ้อนกัน และลดจำนวนคนทำงานมีประสิทธิภาพสูง เพราะมีผู้รับผิดชอบฝ่ายเดียว

<sup>3</sup>ไพบูลย์ ช่างเรียน. การปกครองมหานคร : เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522, หน้า 36-40.



ข. การรวมเทศบาลเข้าด้วยกัน (Municipal Consolidation)

ค. การรวมตัวระหว่างนครกับเคาน์ตี (City & County Consolidation) วิธีนี้เป็นที่นิยมกันอย่างกว้างขวางมากกว่า 2 วิธีแรก เพราะเป็นการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่เรียกว่า เคาน์ตี (County) เข้ากับนครใหญ่ ๆ หรือรวมเทศบาลแต่ละเคาน์ตีเข้าด้วยกัน

อย่างไรก็ดีก็ยังมีผู้คัดค้านความคิดนี้ โดยเสนอข้อโต้แย้งว่า ระบบการปกครองระดับเดียวทำให้ท้องถิ่นสูญเสียอำนาจควบคุมฝ่ายปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้น้อยลง และจะเป็นการลดความสนใจของมหาชนที่มีต่อบริการต่างๆ ของท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะวิธีการรวมตัว (Consolidation) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในทางปฏิบัติจะเป็นไปได้ยาก เพราะประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะหวงแหนในสิทธิไม่ยอมให้มีการยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตน

## 2. แบบมีการปกครองสองระดับ (Two-Level Approach)

มีผู้เชื่อว่าแบบนี้จะแก้ไขข้อบกพร่องของแบบแรกได้ โดยมีเหตุผลว่า หน่วยการปกครองเล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดสามารถสนองความต้องการได้ดีกว่าหน่วยการปกครองมหานครใหญ่ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้การบริหารงานในเขตพื้นที่กว้างขวางจึงควรมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วย หรือหลายระดับ รับผิดชอบต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งระบบการปกครองแบบนี้มีทางปฏิบัติได้หลายแบบด้วยกัน คือ

ก. Metropolitan District หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ หรือทั้งหมดของเขตนครหลวง แต่โดยทั่วไปแล้ว ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนครหลวง เพียงเรื่องเดียว หรือกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์กัน รวมตลอดถึงการวางแผนหรือกำหนดนโยบาย ส่วนการปฏิบัติได้มอบหมายให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับย่อย เช่น district รับผิดชอบดำเนินการ

ข. การมอบหมายให้เคาน์ตีมีอำนาจเพิ่มขึ้น (The Comprehensive Urban County Plan) เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานบางอย่างของเทศบาลให้แก่เคาน์ตีเพิ่มขึ้น วิธีการนี้น่าจะเป็นการแก้ปัญหาที่ง่าย

ค. ความสำเร็จของชุมชนขนาดใหญ่หลายแห่ง เพราะว่าแบบนี้ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงในจำนวนของหน่วยการปกครองหรือขอบเขตท้องที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีการบริหารงานอย่างกว้าง และสนับสนุนกิจการต่าง ๆ เช่น การวางผัง การจัดโซน (Zoning) การบริการสาธารณสุข ฯลฯ แผนการนี้มุ่งให้ท้องถิ่นขนาดเล็กๆ จำนวนมากยังคงมีอยู่เรื่อยไป และจัดให้มีผลรัฐท้องถิ่นอย่างน้อย 2 ระดับในเขตท้องที่ การจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ก็จะมีผลดีโดยพิจารณาในแง่ที่สถานะของคุณค่าในการปกครองตนเอง

ค. สหพันธ์ (Federation) เป็นการจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบต่างๆ หลายประการ แต่ขณะเดียวกันหน่วยงานต่างๆ ของเทศบาลยังคงมีอยู่ และทำหน้าที่นอกเหนือไปจากความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองสองระดับเกือบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงใดๆ แก่ระบบการปกครองท้องถิ่นในเขตนครหลวงที่มีอยู่เดิมเพียงแต่จัดให้มีหน่วยการปกครองระดับหนึ่ง ซึ่งสามารถประสานประโยชน์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับได้ นอกจากนี้ ยังสามารถแก้ปัญหานครหลวงให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารมากยิ่งขึ้น

### 3. แบบที่มีการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครอง (Cooperative Approach)

แบบนี้มีการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองของนครหลวงระดับต่าง ๆ ในกิจกรรมบางอย่างซึ่งการร่วมมือนี้มีลักษณะใหญ่ ๆ แบ่งออกได้เป็น 3 ประการด้วยกันคือ

ก. กรณีที่ได้มีการตกลงกัน หน่วยงานระดับต่ำ เช่น เคาน์ตี (County) รับผิดชอบกิจการบางอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะเจาะจงลงไป เป็นต้นว่า ให้เคาน์ตีเก็บค่าธรรมเนียมได้ หรือ City อาจจะมอบให้เคาน์ตีทำกิจกรรมเกี่ยวกับเทศบาลหลาย ๆ อย่างด้วยกัน

ข. ในประการต่อมา คือการที่หน่วยงานของรัฐบาล 2 หน่วยหรือมากกว่านั้นร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่าง เช่นในเมืองเล็กๆ ซึ่งมีอาณาบริเวณใกล้เคียงกันก็จะมอบให้ดำเนินการกิจกรรมท้องถิ่นสำหรับประชาชนร่วมกัน

ค. ประการที่ 3 ในกรณีที่มีได้มีการตกลงกันว่า หน่วยใดจะทำหน้าที่อะไรเฉพาะเจาะจงลงไป ก็จะต้องมีข้อตกลงร่วมกันว่า ถ้ามีเหตุการณ์พิเศษหรืออยู่ในสภาวะการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น เช่น เกิดอัคคีภัย (City) หลายแห่งจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อนึ่ง ในด้านความร่วมมือดังกล่าวนี้ การดำเนินงานไม่จำเป็นว่าจะต้องทำข้อตกลงสัญญากันเป็นทางการ หรือมีผลใช้บังคับแน่นอนแต่อย่างใด เช่นในกรณีของมหานคร Detroit นั้นได้ใช้สภานครหลวง (Metropolitan Council) เป็นเครื่องมือในการพิจารณาปัญหาาร่วมกัน โดยสภานครหลวงนี้ประกอบไปด้วยหัวหน้าส่วนบริหารของหน่วยงานทั้งหมดของ Detroit มาประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการยอมรับกันแน่นอนว่า การปกครองนครหลวงแบบใดเหมาะสมที่สุด แบบหนึ่งอาจจะเหมาะสมกับนครหลวงหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับอีกนครหลวงหนึ่งก็ได้ และถ้าแบบที่ใช้อยู่นั้นไม่เหมาะสมก็อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมก็ได้ ทั้งนี้ควรจะต้องถือว่า โครงสร้างขององค์การเป็นเพียงเครื่องมือ (Mean) หรือวิธีการที่จะช่วยให้การบริหารบรรลุเป้าหมาย (Ends)

Harold F. Alderfer ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในแง่ของการให้บริการต่าง ๆ ของนครหลวงไว้ว่า การให้บริการต่างๆ ในเขตนครหลวงนั้น รัฐบาลและกระทรวงทบวงกรม ตลอดจนหน่วยงานส่วนกลางจะถอนตัวไม่เข้าไปดำเนินการให้บริการด้วยตนเองโดยตรง (Direct Administration) ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจรับผิดชอบกลุ่มเขตนครหลวงเพียงหน่วยเดียว ไม่ควรให้มีหน่วยงานซ้ำซ้อนมาคอยทำหน้าที่ของท้องถิ่น หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ควรจะมารวมกันกับหน่วยการปกครองมหานครเพียงหน่วยเดียว

อย่างไรก็ตาม แม้การจัดรูปแบบการปกครองหรือหน่วยการปกครองนครหลวงจะมีถึง 3 แบบ แต่ต่างก็มีจุดมุ่งหมายเหมือนกัน คือ

1. จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหาที่มีอยู่ หรือปัญหาอื่นใดที่จะพึงบังเกิดขึ้นมา การเปลี่ยนแปลงขององค์กรต่างๆ ในสังคม ศิลปวิทยา และทรรศนะคติของสาธารณชน

2. จะต้องสามารถวางแผนระยะยาวสำหรับท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่น

3. เตรียมให้มีการควบคุม และการมีส่วนร่วมจากประชาชนพอสมควร

4. ชำรงรักษาระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งเอาไว้  
(System of Strong Local Government)

ผู้เขียนเห็นว่า แม้การจัดรูปแบบการปกครองหรือหน่วยการปกครองของนครหลวงมีรูปแบบแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีการจัดรูปแบบดังกล่าวนี้ต่างมีจุดมุ่งหมายร่วมกันอยู่อย่างหนึ่ง คือต้องการจะให้ เป็นรูปแบบหรือหน่วยที่สามารถแก้ไขปัญหานครหลวงต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

### 3. รูปแบบการบริหารในเขตมหานคร

ลักษณะพิเศษของการจัดการปกครองในเขตนครหลวง William A. Robson จำแนกไว้ 5 รูปแบบคือ<sup>4</sup>

1. แบบสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The City Council as Executive)

ตัวอย่างรูปแบบนี้ได้แก่ การปกครองเขตนครหลวงลอนดอนของอังกฤษ ซึ่งฝ่ายสภามีอำนาจภายใต้ขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น โดยควบคุมฝ่ายบริหารในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งแบ่งแยกแต่งตั้งจากสมาชิกไปตามลักษณะงานต่าง ๆ สภาเลือกนายกเทศมนตรีคนหนึ่ง มีหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาและเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจในการบริหาร

2. แบบฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งจากสภา (An Executive Appointed by the Council)

---

<sup>4</sup>พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์. การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง, วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529, หน้า 32-33.



ตัวอย่างในนครมอนตรีลของแคนาดา สภาแต่งตั้งกรรมการจำนวน 6 คน ในจำนวนนี้มีประธาน 1 คน เรียกว่านายกเทศมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการบริหารของนครหลวง

3. แบบนายกเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The Elected Mayor as Executive)

ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ใช้กันมากในนครต่าง ๆ ของอเมริกา

4. แบบคณะกรรมการบริหารได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (An Elected Committees as Executive) ดังเช่น นครโตรอนโต คณะกรรมการบริหารได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และคณะกรรมการอื่น ๆ อีก 4 คน คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ควบคุมการจัดเก็บรายได้ ให้คำแนะนำสภาพในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เป็นหัวหน้างานหรือผู้ช่วย

5. แบบฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง (An Executive Appointed by the Central Government)

มีรูปแบบลักษณะเหมือนข้าราชการ ซึ่งทำหน้าที่บริหารงานในเขตนครหลวง

#### 4. การปกครองนครหลวงของประเทศอังกฤษ

การปกครองนครหลวงของประเทศอังกฤษ มีประวัติศาสตร์สืบเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์ทรงยอมรับอำนาจการปกครองตนเองของเมือง โดยให้ลอนดอนเป็นที่รวมศูนย์อำนาจ และต่อมาพระมหากษัตริย์ได้ประกาศใช้ระบบกฎหมายฉบับแรกขึ้นเรียกว่า "Common Law" ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ทำให้บทบาทการควบคุมการปกครองท้องถิ่นมาเป็นเรื่องของรัฐสภาอังกฤษ กล่าวคือผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบองค์การปกครองท้องถิ่น จะมาจากการเลือกตั้งของ



ประชาชนและเข้าไปดำเนินการท้องถิ่นภายใต้อำนาจที่รัฐสภามอบให้โดยเฉพาะ<sup>๕</sup> การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นพื้นฐานทางการเมือง การปกครองของนครหลวงมา โดยตลอด ในขณะที่อังกฤษไม่มีการจัดระเบียบบริหารราชการที่เรียกว่า "ส่วนภูมิภาค" คงมีเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ความเป็นมาทางการเมือง ทางการบริหารของอังกฤษ เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกลางไม่สามารถ รวมอำนาจบริหารไว้ที่ส่วนกลางได้อย่างเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจบริหารออกไป โดยส่วนกลางเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับองค์กรการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น<sup>๖</sup> ในขณะที่รัฐสภาของอังกฤษก็มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เช่น ออกกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินกิจการต่าง ๆ มีคณะกรรมการท้องถิ่นดูแลไม่ให้ท้องถิ่นกระทำเกินอำนาจหน้าที่สภาท้องถิ่น และยังเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจสุดท้าย ในขอบเขตที่อยู่ภายในกรอบ อำนาจหน้าที่กฎหมายกำหนด มีความเป็นอิสระในการที่จะขยายการจัดองค์กร และการจัดระเบียบภายในองค์การปกครองท้องถิ่น มีความรับผิดชอบสภาท้องถิ่นมีการประชุมสมาชิกเพื่อวางนโยบายสำคัญ ส่วนการดำเนินงานด้านบริหารต่างๆ เป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริหาร (Committees of Members) การตัดสินใจในเรื่องที่ปฏิบัติประจำวันมอบให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำสภาท้องถิ่นซึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายที่สมาชิกได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นสภาท้องถิ่นหลายสภาสามารถรวมกันตั้งองค์กร (Corporate Management Team) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief Executive) และหัวหน้าเจ้าหน้าที่ (Chief Officers) เพื่อดำเนินการกิจการที่เป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่น

---

<sup>๕</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร รายงานเบื้องต้นการศึกษา การปกครองท้องถิ่นนครลอนดอน เอกสารประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518, คณะกรรมาธิการรัฐสภา, ไม่ปรากฏหน้า, (อ็ดสำเนา).

<sup>๖</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร รายงานเบื้องต้นการศึกษา การปกครองท้องถิ่นนครลอนดอน.

### 1. การปกครองนครลอนดอน

การกระทำกิจการใดๆ ของนครลอนดอนนั้นแตกต่างจากการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ของประเทศอังกฤษ ทั้งนี้เป็นเพราะเนื่องจากสาเหตุ ทางประวัติศาสตร์และสถานะภาพพิเศษของลอนดอนซึ่งเกี่ยวข้องกับขนาดและความสำคัญในฐานะเป็นนครหลวง เป็นศูนย์กลางแห่งการปกครอง เศรษฐกิจและการพาณิชย์กรรม แต่เดิมการปกครองนครหลวงลอนดอนแบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือมหานครลอนดอน (Greater London Council) และเทศบาล (Borough) และมีเขตออฟลอนดอน (City of London) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษต่างหากอีก

1. มหานครลอนดอน (Greater London Council) มีคณะกรรมการบริหารนครลอนดอนเป็นผู้บริหารภายใน โดยได้แบ่งออกเป็นเทศบาลเล็ก ๆ 33 เทศบาล ต่อมา Greater London Council ได้ถูกยกเลิกไป

อำนาจหน้าที่ของนครหลวงลอนดอน (Greater London) คือการควบคุมดูแลการกระทำกิจการต่างๆ ในนครลอนดอนทั้งหมด ได้แก่ การวางแผนคมนาคม ทางหลวงกำหนดระเบียบการจราจร การศึกษาและห้องสมุด การคุ้มครองผู้บริโภค การกำจัดขยะ ตำรวจและดับเพลิงการบริการทางสังคมการดูแลสุขภาพและสิ่งแวดล้อม การเคหะ การเก็บขยะ การบังคับใช้บังคับการเก็บภาษีท้องถิ่น การจัดหาที่จอดรถ พิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ สวนสาธารณะ เป็นต้น

2. เทศบาลเมืองในนครลอนดอนมีทั้งหมด 32 เทศบาล ซึ่งเรียกว่า "Borough" แต่ละเทศบาลมีคณะกรรมการเทศบาลจำนวนประมาณ 60 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี เป็นผู้บริหาร มีนายกเทศมนตรี ซึ่งเลือกตั้งขึ้นมาจากสมาชิกด้วยกันเป็นผู้เลือกทำหน้าที่เป็นประธานในพิธีการ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี และมีผู้นำของพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นหัวหน้าคณะกรรมการเทศบาล<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ไตรวิช คีตีสาร์. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทย อังกฤษและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย, นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 32 ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2535 หน้า 35-49.

คณะกรรมการเทศบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายโดยกระจายสมาชิกเป็นกรรมการย่อยกำหนดนโยบายสาขาต่างๆ ที่ตนสนใจ อาทิเช่น กรรมการด้านนโยบายและ การคลัง กรรมการด้านการเคหะ กรรมการด้านการศึกษา กรรมการด้านสวัสดิการสังคม กรรมการด้านกีฬาและนันทนาการด้านวิชาการ กรรมการด้านการบริหารสำนักงาน เป็นต้น

สำหรับงานนโยบายที่คณะกรรมการเมืองปฏิบัติอยู่นั้น เป็นงานอาสาสมัครไม่มีเงินเดือนให้แต่จะได้เบี้ยประชุมเป็นค่าตอบแทน คณะกรรมการเมืองนี้จะจ้างพนักงานและปลัดเทศบาลขึ้นมาทำหน้าที่บริหารงานประจำให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด การแบ่งงานประจำภายในเทศบาลแบ่งเป็นกองต่าง ๆ<sup>๑</sup> โดยผู้อำนวยการกอง จะรายงานผลการปฏิบัติงานให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายย่อยสาขาต่าง ๆ ชำรงต้นทราบ เป็นระยะ

3. City of London เป็นองค์การบริหารเมืองรูปแบบหนึ่งที่ทำหน้าที่ดูแลพื้นที่ประวัติศาสตร์ในกลางนครลอนดอน มีเนื้อที่ 1 ตารางไมล์ ตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเทมส์ที่ เรียกว่าตำบล (Ludgate) ปัจจุบันเป็นหน่วยการปกครองที่มีประวัติความเป็นมาเก่าแก่ก่อนคริสต์ศักราชและยังคงรักษาการปกครองตลอดจนอาณาเขตเดิมไว้ตราบเท่าทุกวันนี้ แม้จะได้มีกฎหมายแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษอื่น ๆ มากี่ครั้งก็หนแล้วก็ตามแต่ก็ไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองที่มีมาแต่เดิมในเนื้อที่ 1 ตารางไมล์นี้เลย และรูปการปกครองตามที่กล่าวมานั้นยังคงทันสมัยอยู่ทุกวันนี้

การดำเนินกิจกรรมของซีตีออฟลอนดอน จะไม่เหมือนหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปในนครลอนดอน ทั้งนี้เพราะเป็นเมืองประวัติศาสตร์ดั้งเดิมตามที่กล่าวมานั้น อันส่งผลถึงการปกครองของซีตีออฟลอนดอน โดยมีนายกเทศมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเป็นประธานทางพิธีการ มีสมาชิกอาวุโสของเมือง

<sup>๑</sup> ไตรวิช คีตีสาร์. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 36

จำนวน 24 นาย และสมาชิกคณะกรรมการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งอีก 132 นาย ทำหน้าที่บริหาร<sup>๑</sup>

City of London มีหน้าที่ในการควบคุมสวนสาธารณะที่อยู่ในเขต 8 แห่ง โรงเรือน 4 แห่ง การซ่อมแซมสะพานข้ามแม่น้ำเทมส์ที่สำคัญ 4 แห่ง การเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่เกี่ยวกับตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้ก็มีหน้าที่เกี่ยวกับดูแลพิพิธภัณฑสถาน การอาคารสงเคราะห์ การเก็บและทำลายขยะมูลฝอย ตลอดจนการสุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น

ในรูปการปกครองนครลอนดอนของอังกฤษนั้นเดิมมีท้องถิ่น 2 รูปซ้อนกันอยู่คือ<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการมหานครและคณะกรรมการเทศบาล ซึ่งมีผลทำให้ระบบบริหารงานในบริการประชาชนไม่ประหยัดและไม่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นอังกฤษจึงแก้ไขปัญหานี้โดยการออกพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ในปี 2528 เพื่อลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของการปกครองระดับสูง (คณะกรรมการมหานคร) ลงและโอนหน้าที่ของนครลอนดอนไปให้เทศบาลและหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีจุดประสงค์ดังนี้

- 1) กระจายอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ต้องบริการประชาชนลงไปยังเทศบาลเมืองในระดับล่าง
- 2) โอนหน้าที่บางส่วนกลับไปยังกระทรวงกรมที่เกี่ยวข้องในส่วนกลาง ได้แก่กิจการบริหารการศึกษา ฯลฯ
- 3) สำหรับกิจการที่ต้องดำเนินการหลายเขตเทศบาล จะจัดตั้งองค์การพิเศษขึ้นมาดูแล มีฐานะเป็นองค์การวิสาหกิจ โดยให้แต่ละเทศบาลที่มีแนวเขตติดกันเสนอชื่อผู้บริหารร่วมกันขึ้นมา กิจการเหล่านี้ได้แก่

<sup>๑</sup> ไตรวิช คิติสาร. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทย อังกฤษและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย, หน้า 36.

<sup>๑๐</sup> ไตรวิช คิติสาร. แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทย อังกฤษและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย, หน้า 42-43.



- กิจการดับเพลิงและป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (London Fire & Civil Defense Authority)
- กิจการกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล (London Waste Regulation Authority)
- กิจการป้องกันน้ำท่วม ประปา บำบัด น้ำเสียในแม่น้ำเทมส์ (Thames Water Authority)
- กิจการวางแผน ควบคุมผังเมือง (London Planning Advisory Committee)
- กิจการพิพิธภัณฑ์ หอศิลป์ (South Bank Artcomplex, Greater London Records, Office and Museum of London)
- กิจการศูนย์กีฬา (Crystal Palace Sport Cluster)

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าถ้าหากเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมสภาวะสิ่งแวดล้อม ที่มีลักษณะเป็นงานเทคนิค มีขอบเขตปัญหากว้างต้องใช้เงินทุนสูงเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ และเกินขีดความสามารถของเทศบาลแต่ละแห่งในปัจจุบัน รัฐบาลอังกฤษจะระดมเงินทุนมาจากภาคเอกชนบางส่วนและมาจากภาครัฐมาจัดตั้งองค์กรในรูปบริษัทมหาชนดำเนินกิจการ เช่น กิจการกำจัดขยะ, น้ำประปาบำบัดน้ำเสียโดยรัฐ(ผู้แทนจากเทศบาลต่าง ๆ) เป็นผู้บริหารงาน (ผู้บริหารร่วมซึ่งเป็นผู้แทนเทศบาลต่างๆ) จะควบคุมเรื่องใบอนุญาตประกอบการและนโยบายในการดำเนินงานโดยบริษัทเกี่ยวกับน้ำ เช่น (Thames Water Authority) จะทำการลงทุนผลิตน้ำประปาและบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามมาตรฐานซึ่งกระทรวงเป็นผู้กำหนดก่อนขายบริการให้กับบริษัทเอกชน หรือเทศบาลจะเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียมใช้น้ำประปา และบำบัดน้ำเสียจากผู้ใช้บริการแต่ละครัวเรือนอีกต่อหนึ่งสำหรับกิจการจัดเก็บและกำจัดขยะ บริษัท London Waster Regulation Authority ก็จะทำเช่นเดียวกันโดยบริษัทจะทำการจ้างเอกชนดำเนินการเก็บขนถ่ายขยะจากเทศบาลทุกแห่ง ที่ร่วมกันดำเนินการก่อนนำไปจ้างบริษัทเอกชนทำการกำจัดตามมาตรฐานของกระทรวงที่กำหนด และเฉลี่ยค่าดำเนินการทั้งหมดจากงบประมาณของแต่ละเทศบาลตามสัดส่วนแล้วเทศบาลจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากบ้านแต่ละหลังอีกต่อหนึ่ง



4) กิจการอื่นที่ตกค้างยังไม่ได้มอบหมายให้หน่วยงานใด  
หรือวงเงินที่ควรค่าไปจะตั้งหน่วยงานดูแลทรัพย์สินส่วนที่เหลือ เช่น งานดูแลทรัพย์สิน  
มหานคร) มาแล้วนั้น ในปี 2529 รัฐบาลอังกฤษได้มีมาตรการปรับปรุงประสิทธิ-  
ภาพ และความรับผิดชอบของท้องถิ่นของนครลอนดอนขึ้นมาอีก ทั้งนี้เพื่อสนอง  
ตอบต่อความเป็นธรรม และเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดสำหรับประชาชนในนคร  
ลอนดอนโดยตรง

อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลอังกฤษได้ให้ความสำคัญใน  
การจัดรูปแบบการปกครองนครลอนดอน เพื่อกระจายอำนาจจากระดับสูงลงไปสู่  
ระดับล่าง ซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพการคลังท้องถิ่น มี  
ความสำคัญต่อการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งราย  
จ่ายของท้องถิ่นมีสัดส่วนถึงร้อยละ 25 ของรายจ่ายรัฐบาลย่อมมีผลกระทบถึงการ  
กำหนดนโยบายภาษี การรักษาระดับเงินเพื่อการรักษาความเจริญเติบโตทาง  
เศรษฐกิจของประเทศในส่วนของเงินกู้ของท้องถิ่นจะมีผลกระทบถึงด้านเงินกู้ภาค  
รัฐบาล มีผลกระทบต่ออัตราการเติบโตทางการเงินและอัตราดอกเบี้ยของประเทศ-  
ประเทศด้วย ดังนั้นในเดือน เมษายน 2533 รัฐบาลอังกฤษจึงได้จัดระบบการคลัง  
ท้องถิ่นของประเทศใหม่ เพื่อให้ระบบการคลังมีประสิทธิภาพและสนองตอบต่อประ  
ชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้น กล่าวคือ

- 1) ยกเลิกภาษีทรัพย์สินในท้องถิ่นและใช้ค่าธรรม-  
เนียมชุมชนเก็บตามจำนวนผู้ใหญ่ผู้อยู่อาศัยในแต่ละเขตเมืองแทน
- 2) กำหนดให้ท้องถิ่นมีรายรับหลักอยู่ 4 ประเภทคือ  
เงินอุดหนุน เงินที่รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรรให้ ค่าธรรมเนียมชุมชน และค่า  
ธรรมเนียมผู้ใช้บริการ
- 3) จัดระบบเงินอุดหนุนท้องถิ่นให้โดยคำนึงความแตกต่าง  
ต่างระหว่างพื้นที่ความต้องการของท้องถิ่นและความต้องการเพิ่มรายได้

- 4) จัดสรรภาษีทรัพย์สินเพื่อการค้าและอุตสาหกรรมในท้องถิ่น ตามจำนวนผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมชุมชน ตามข้อ 1
- 5) การใช้ระบบเงินเพื่อการลงทุนของท้องถิ่นใหม่ โดยอนุมัติวงเงินกู้และการลงทุนแต่ละปีของท้องถิ่นแต่ละแห่งไว้ และจัดระเบียบการกู้ยืมเงินของเทศบาล
- 6) จัดระบบควบคุมทางการคลัง โดยใช้คณะกรรมการระดับเทศบาลและผู้สอบบัญชี

## 2. ความสัมพันธ์ท้องถิ่นต่อสาธารณชน

เทศบาลในนครลอนดอนจะมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ดังนี้

- 1) การประชุมคณะกรรมการเทศบาล หรือคณะกรรมการนโยบายสาขาและอื่น ๆ ของเทศบาลจะต้องเปิดให้สาธารณชนและสื่อมวลชนผู้สนใจเข้าร่วมฟังด้วย นอกจากนี้จะพิจารณาในเรื่องส่วนบุคคลหรือกิจกรรมซึ่งปิดลับ
- 2) การจัดทำแผนพัฒนาเมือง เทศบาลต้องขอความคิดเห็นจากประชาชนหรือปกติถ้ามีบริการอื่นใดที่ต้องการมติชนก็จะต้องทำโดยวิธีเดียวกัน
- 3) จัดให้มีระบบการร้องทุกข์เทศบาล เพื่อตรวจสอบข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรมที่ได้รับจากการบริหารงานบกพร่องของเทศบาล

## 3. ความสัมพันธ์นครลอนดอนกับรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางจะควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น โดย

- 1) การควบคุมอำนาจในการออกกฎหมายโดยเฉพาะในเรื่องการเรียกเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การวางแผนและมาตรฐานให้บริการ
- 2) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณการลงทุน และการกักหน้
- 3) รัฐบาลกลางจัดให้มีผู้ตรวจสอบบัญชี เพื่อควบคุมและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะด้านการใช้งบประมาณว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

- 4) ควบคุมรายได้อะและการจัดเก็บรายได้อ
- 5) ควบคุมปริมาณเงินสนับสนุนจากรัฐบาล
- 6) ควบคุมคุณภาพของการจัดบริการเพื่อให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนในแต่ละพื้นที่จะได้รับบริการดูแลตามมาตรฐานที่รัฐบาลกำหนด
- 7) รัฐบาลจะเป็นผู้จัดบริการ และลงทุนก่อสร้างในกิจกรรมที่ขนาดใหญ่เช่น กรมทหาร มหาวิทยาลัย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสภาท้องถิ่นของนครลอนดอนมีบทบาทในการบริหารเป็นอย่างมาก ซึ่งในการนี้อาจกล่าวได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ที่การใช้ระบบเดียวกันทั่วประเทศ คือ ความสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่นจะอยู่ที่การใช้ระบบคณะกรรมการ (Committee System) กล่าวคือ<sup>11</sup> สภาท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและควบคุมการบริหาร และการควบคุมการบริหารนี้สภาจะได้ตั้งคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาและบุคคลอื่นตามแต่สภาจะแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานของท้องถิ่นตามนโยบายของสภา ตลอดจนทำหน้าที่เสนอแนะความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ เพื่อสภาจะได้วินิจฉัยตกลงใจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นดำเนินการ การปกครองท้องถิ่นของนครลอนดอนไม่มีผู้บริหารงานรับผิดชอบเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้า ทั้งนี้เพราะระบบบริหารเป็นระบบคณะกรรมการนั่นเองคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของนครลอนดอนนั้น ได้แก่ คณะกรรมการซึ่งสภาอาจจะแต่งตั้งในรูปแบบคณะกรรมการประจำ คณะกรรมการเฉพาะกิจ และคณะกรรมการผสม ก็อาจทำได้และเป็นที่ยอมรับกันว่าคณะกรรมการนั้นอาจเป็นผลดีในการบริหาร เพราะเป็นการร่วมกันวินิจฉัยตัดสินตกลงใจด้วยเหตุผลด้วยความรอบรู้ของคณะกรรมการร่วมกันอีกทั้งเป็นหลักประกันในความยุติธรรมในการบริหารที่ดีได้

โดยสรุป จะเห็นว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของนครลอนดอน เป็นการจ้ดรูปแบบที่อนุโลมตามลักษณะของรูปแบบของการปกครองของประเทศ กล่าวคืออังกฤษเป็นประเทศที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย มีรัฐบาลในระบบรัฐสภาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ หรือโครงสร้างก็จะมีส่วนคล้ายคลึงกับระบบการ

<sup>11</sup>Warren, J.H. the English Local Government System (London : George Allen & Urwin,1963), P.102

ปกครองของรัฐ คือทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นสำคัญ และโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่นก็ได้ยึดถือความสำคัญของสภาท้องถิ่นเป็นหลักทุกหน่วย การปกครองท้องถิ่นและทุกระดับของนครลอนดอน และทั้งประเทศพื้นที่จะต้องมีสภาท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญ และรูปแบบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษทุกหน่วยก็จะเป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือ เป็นรูปแบบคณะกรรมการ

ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการจัดรูปแบบการปกครองหรือหน่วยการปกครองแบบที่มีการปกครองสองระดับ และมีรูปแบบการบริหารแบบระบบคณะกรรมการ

## 5. การปกครองนครหลวงของประเทศฝรั่งเศส

นครปารีสเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางทางการเมืองการปกครองและเศรษฐกิจที่มีความสำคัญมาก เป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการของส่วนกลางเกือบทั้งหมด ดังนั้นการปกครองปารีสจึงมีลักษณะแตกต่างออกไปในอดีตเป็นการปกครองที่รวมอำนาจมาก ในขณะที่เดปาร์เตอเมนต์ อื่น ๆ มีการกระจายอำนาจออกไป นครปารีสคงมีการรวมศูนย์อำนาจไว้มาก มีการปฏิรูปหลายครั้งจนครั้งสุดท้ายปี 1982<sup>12</sup>

ปัจจุบันนครปารีสเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบคอมมูน แต่มีลักษณะพิเศษคือ มีสภานครปารีสซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีนายกเทศมนตรีนครปารีส นครปารีสแบ่งเขตการปกครอง ซึ่งเรียกว่า Arrondissement ออกเป็น 20 เขต แต่ละเขตมีสภาเขต ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภานครปารีสของเขตนั้น และสมาชิกสภาเขตนั้น ที่เลือกพร้อมกับสมาชิกสภานครปารีส สภาเขต (Conseil d'arrondissement) จะเลือกสมาชิกสภานครปารีสในเขตนั้นคนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของเขต แต่ละเขตต่าง ๆ ก็ได้เป็นนิติบุคคล คงถือ

<sup>12</sup> โภคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเทศฝรั่งเศส, หน้า 308.

เป็นการปกครองของนครปารีสที่เป็นนิติบุคคล เพียงแต่ผู้รับผิดชอบแต่ละเขตมาจากการเลือกของสภาเขตและเรียกว่า นายกเทศมนตรีเขต<sup>13</sup>

### 1. การปกครองนครปารีส

การจัดองค์การทางปกครองในระบบใหม่ของปารีสที่เรียกว่า "เขต" ถูกกำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติสองฉบับลงวันที่ 31 ธันวาคม 1982 นั้นก็คือฉบับที่ 82-1169 และฉบับที่ 82-1172 ซึ่งฉบับหลังจะเกี่ยวข้องกับระบบการเลือกตั้ง<sup>14</sup>

ส่วนกฎหมายฉบับแรกนั้นได้มีการนำขึ้นสู่การพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยกฟ้องในคำวินิจฉัยลงวันที่ 28 ธันวาคม 1982 กฎหมายฉบับนี้ได้รับการขยายความเพิ่มเติมโดยจดหมายเวียนลงวันที่ 8 เมษายน ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 4 พ.ค. 1983

#### 1. ปัญหาทางรัฐธรรมนูญ

มีการหยิบยกปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ "เขต" หลายประการ แต่ปัญหาเหล่านั้นก็สามารถอธิบายได้

1) การจัดตั้งเขตเป็นสถาบันเอกเทศจะขัดแย้งกัน "หลักความเป็นเอกภาพของเทศบาล" หรือไม่ ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีกฎหมายใด ๆ กล่าวถึงความเป็นเอกภาพนี้ไว้ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตัดสินว่า "ไม่มีกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่จะห้ามฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองย่อยภายในเทศบาล" นอกจากนี้ระบบการปกครองแบบพิเศษสำหรับเมืองใหญ่ที่สุดของฝรั่งเศสก็ได้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

<sup>13</sup> โภคิน พลกุล. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประเทศฝรั่งเศส, หน้า 309.

<sup>14</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, แปลและเรียบเรียงจาก Francois Luchajre et Yves Luchajre Le Droit de la decentralisation. puf., 1983, pp. 403-413.



2) การที่องค์การเขตมีอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจะขัดแย้งกับหลักการปกครองตนเองโดยอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลขององค์การปกครองท้องถิ่นแห่งนี้จะต้องแบ่งอำนาจของตนบางส่วนไปให้องค์กร "เขต" ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามาตรา 72 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติว่าองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลาย "มีอิสระในการปกครองตนเองด้วยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง" ดังนั้นสภานิติบัญญัติจึงมีอำนาจ "จัดตั้งองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งองค์กรอื่น นอกเหนือไปจากสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี" ได้

3) การที่ผู้แทนของรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างเทศบาล และสภาเขตจะถือว่าขัดแย้งหลักการปกครองตนเองโดยมีอิสระหรือไม่ในเรื่องนี้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าตามมาตรา 72 ของรัฐธรรมนูญนั้น ผู้แทนของรัฐบาลมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น "ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ทำการตัดสินใจ จนทำให้เสี่ยงต่อความเสียหายในการดำเนินงานบริการสาธารณะ" การไม่ตัดสินใจเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อ "การปฏิบัติตามกฎหมาย" การที่สภานิติบัญญัติอนุญาตให้ผู้แทนของรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในกรณีนี้ได้จึงถือว่าสอดคล้องเป็นอย่างยิ่งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4) การกำหนดให้วิธีการในการจัดสรรแบ่งปันรายได้กระทำโดยกฎหมายลำดับรอง (un décret en Conseil d'Etat) แทนที่จะเป็นพระราชบัญญัติจะถือว่าขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าสภานิติบัญญัติมีอำนาจในการกำหนด "หลักการ" (les principes) ของการจัดสรรแบ่งปันดังกล่าว ส่วน "วิธีการ" (les modalités) ในการบรรจุ "หลักการ" ที่กล่าวถึงนั้นอยู่ในขอบอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายลำดับรองได้

## 2. องค์กรของเขต

เมืองปารีสแบ่งออกเป็น 20 เขต ในอนาคตถ้าจะมีการเปลี่ยนแปลงจำนวนเขตดังกล่าวจะต้องกระทำโดยการออกกฎหมายลำดับรอง (le decret en Conseil d'Etat)

สภาเขตได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนนายกเขตและผู้ช่วยนายกเขตได้รับการเลือกตั้งจากสภาเขตอีกที่หนึ่ง ในเมืองปารีสนั้น เขตแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเขตเป็นของตนเอง

ก. สภาเขต (Le Conseil d'arrondissement)

1. สภาเขตประกอบด้วยสมาชิกสองส่วน ส่วนแรกคือสมาชิกเทศบาล (les conseillers municipaux) ที่ได้รับการเลือกตั้งใน "เขต" นั้น ส่วนที่สองคือสมาชิกสภาเขต (les Conseillers d'arrondissement) จำนวนของสมาชิกสภาเขตแปรผันตามจำนวนสมาชิกเทศบาลในเขตนั้นโดยจะมีจำนวนสองเท่าของสมาชิกเทศบาลแต่ต้องไม่น้อยกว่า 10 และไม่เกิน 40 คน

2. สมาชิกสภาเขตได้รับการเลือกตั้งมาพร้อม ๆ กับสมาชิกเทศบาล โดยรายชื่อของสมาชิกทั้งสองประเภทจะอยู่ในบัญชีรายชื่อเลือกตั้งบัญชีเดียวกัน รายชื่อของผู้สมัครสมาชิกเทศบาลจะอยู่ในช่วงต้นของบัญชีรายชื่อ ส่วนรายชื่อผู้สมัครสมาชิกสภาเขตจะอยู่ในช่วงปลายของบัญชีดังนั้น ถ้าบัญชีรายชื่อนั้นได้รับคะแนนเสียงพอสมควร บัญชีรายชื่อนั้นก็จะมีทั้งผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกเทศบาลและสมาชิกสภาเขต จำนวนคะแนนเสียงที่บัญชีรายชื่อได้รับจะนำมาคำนวณที่หนึ่งของสมาชิกเทศบาลก่อนหลังจากนั้นจึงนำมาคำนวณที่หนึ่งของสมาชิกสภาเขตในภายหลัง ทั้งนี้ตามกฎหมายลงวันที่ 3 มีนาคม 1983

3. ในกรณีที่มีตำแหน่งว่างลง ผลจะเป็นดังต่อไปนี้  
ประการแรก ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลง ผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเขตคนแรกจะเลื่อนขึ้นเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแทน และผู้สมัครที่มีรายชื่อต่อจากสมาชิกสภาเขตคนสุดท้ายจะเลื่อนขึ้นเป็นสมาชิกสภาเขตแทน

ประการที่สอง จะมีการเลือกตั้งสภาเขตหรือสภาเทศบาลใหม่ก็ต่อเมื่อรายชื่อในบัญชีรายชื่อนั้นหมดลง หรือในกรณีที่มีจำนวนสมาชิกสภาเขตหรือสมาชิกสภาเทศบาลเหลืออยู่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนทั้งหมด ในทางตรงกันข้าม การเลือกตั้งสภาเขตใหม่จะไม่เกิดขึ้นในกรณีที่มีการเลือกตั้งนายกเขตใหม่ (le maire d'arrondissement) ทั้งนี้เพราะมาตรา

LI22-5 ของประมวลกฎหมายเทศบาลบัญญัติให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็แต่เฉพาะในกรณีที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (le maire de la Commune)

4. สภาเขตดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับสภาเทศบาลแต่นายกเทศมนตรีมีอำนาจขอให้เปิดประชุมสภาเขตได้ เฉพาะที่ปารีส ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (le préfet de police) มีอำนาจขอให้ประชุมสภาเขตได้เช่นกันเพื่อตัดสินใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

มติของสภาเขตจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (le Commissaire de la République) ตรวจสอบโดยให้ส่งไปยังนายกเทศมนตรีก่อน นายกเทศมนตรีมีเวลา 15 วันเพื่อส่งต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีอาจจะทำคำขอประกอบเหตุผลให้สภาเขตมีมติอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพ้น 15 วันแล้ว นายกเทศมนตรียังไม่ลงเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ได้ทำคำขอให้มติดีกครั้งมายังสภาเขตก็ตาม สภาเขตมีเวลา 48 ชั่วโมงที่จะส่งมติไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาโดยตรง

ในกรณีที่สภาเขตมีมติครั้งที่สองตามคำขอของนายกเทศมนตรีจะต้องส่งมตินี้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด แต่นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจร้องขอต่อศาลปกครองชั้นต้น ให้มีคำสั่งบังคับบัญชาการตามมติของสภาเขตได้เป็นการชั่วคราว

5. สภาเขตมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก ทั้งนี้ เพราะมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1982 บัญญัติว่า สภาเขตมีอำนาจ "ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขต" อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของสภาเขตจะเน้นหนักไปในทางสะท้อนความต้องการของประชาชน การตั้งคำถามและให้ข้อคิดเห็นเป็นส่วนใหญ่ อำนาจตัดสินใจของสภาเขตเองมีค่อนข้างน้อย วันแต่จะเป็นการมอบอำนาจจากสภาเทศบาล

ก) สภาเขตเป็นองค์กรสะท้อนความต้องการของประชาชนในทุกเรื่องภายในเขตนั้น

ข) สภาเขตสามารถตั้งคำถามได้ คำถามลายลักษณ์อักษรให้ยื่นต่อนายกเทศมนตรี ส่วนคำถามปากเปล่าสภาเทศบาลจะเป็นผู้ตอบโดยให้ยื่นผ่านนายกเทศมนตรี ถ้าภายในเวลา 3 เดือน นายกเทศมนตรี

ไม่ตอบคำถามลายลักษณ์อักษรนั้น หรือไม่บรรจุคำถามปากเปล่าลงในวาระการประชุมของสภาเทศบาล ก็ให้ถือว่าคำถามนั้นได้รับการบรรจุในวาระการประชุมโดยอัตโนมัติ

ค) สภาเขตจะต้องได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องดังต่อไปนี้

- รายงานต่าง ๆ ที่จะต้องมีการนำเสนอหรือโครงการพิจารณาการตัดสินใจของสภาเทศบาล ซึ่งการปฏิบัติตามโครงการเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนของเขตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเมือง (les opérations d'urbanisme) และการวางแผนการใช้ที่ดิน (les Plans d'Occupation des Sols) ซึ่งกำหนดโดยพระราชบัญญัติลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1983

- จำนวนเงินอุดหนุนซึ่งสภาเทศบาลอนุมัติให้จ่ายแก่สมาคมต่าง ๆ ซึ่งมีกิจกรรมอยู่ในเขตใดเขตหนึ่งเพียงเขตเดียว

- การกำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการรับบุคคลเข้าสถานรับเลี้ยงเด็กโรงเรียนอนุบาล บ้านพักคนชรา หอพัก ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้จะมีคณะกรรมการรวม (ระหว่างเขตกับเทศบาล) เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการเข้าใช้อุปกรณ์การกีฬาของประชาชนในเขตนั้น

ง) สภาเขตมีอำนาจดูแลรักษาอุปกรณ์บางอย่างทางสังคมและกีฬาซึ่งประชาชนในเขตนั้นเป็นผู้ใช้ รวมตลอดถึงสวนสาธารณะที่มีพื้นที่น้อยกว่าหนึ่งเฮกตาร์

ราชการสิ่งของและอุปกรณ์ที่มีอยู่แล้วนั้นจะทำงานภายใต้ความตกลงของสภาเทศบาลและสภาเขต แต่ถ้าไม่มีราชการดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้กำหนดแบ่งแยกราชการเอง โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้พิพากษาหัวหน้าศาลปกครอง ในกรณีถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าโดยธรรมชาติและวิธีการในการบริหารอุปกรณ์นั้นเทศบาลจะดูแลได้ดีกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอุปกรณ์บางอย่างนั้นให้อยู่ในความดูแลของเทศบาล

การติดตั้งอุปกรณ์ใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล แต่การตัดสินใจจะอยู่ที่สภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และนายกเขตทั้งหลายก่อนที่จะตัดสินใจ



จ) สภาเทศบาลอาจมอบอำนาจให้สภาเขตบริหารอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือกิจการของเทศบาลได้โดยสภาเขตรับมอบอำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ มาตรา 11 พระราชบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1982 ได้บัญญัติถึงแนวทางที่เป็นประโยชน์กับเขตไว้ นั่นก็คือในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้แก่สภาเขตสภาใดแล้ว กฎหมายให้ถือว่าสภาเขตอื่น ๆ ย่อมมีอำนาจขอให้สภาเทศบาลมอบอำนาจให้ตนในเรื่องนั้นได้เช่นกัน พระราชบัญญัติลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1983 ไปไกลยิ่งกว่าเดิม โดยบัญญัติว่าการมอบอำนาจให้สภาเขตใดในเรื่องสัญญาถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้สภาเขตทุกเขต แต่อาจจะมีการถอดถอนการมอบอำนาจนั้นได้ถ้าสภาเขตกระทำการละเมิดกฎหมาย

ข. นายกเขต (le maire d'arrondissement)

และผู้ช่วยนายกเขต (les adjoints d'arrondissement)

1. นายกเขตทำหน้าที่ประธานการประชุมสภาเขต นายกเขตได้รับการเลือกตั้งจากสภาเขต โดยจะต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลในเขตนั้น แต่สภาเขตจะเลือกผู้เป็นนายกเทศมนตรีเป็นนายกเขตด้วยไม่ได้ นายกเขตจะมีผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคน แต่จะมีจำนวนเกินกว่า 30% ของสมาชิกสภาเขตทั้งหมดไม่ได้ หนึ่งในจำนวนผู้ช่วยกรณีที่ไม่มีนายกเขตหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

2. ผู้บริหารเขตที่กล่าวข้างต้นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การทะเบียนราษฎรซึ่งจะต้องทำควบคู่ไปกับคณะเทศมนตรี

- การศึกษาภาคบังคับ

- การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์ทหาร

3. นายกเขตเป็นประธานกองทุนช่วยเหลือโรงเรียน (la caisse des écoles) ในเขตนั้นมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตให้เป็นผู้แทนของเทศบาลเข้าไปนั่งประจำในกองทุนนี้ เฉพาะที่ปารีสนายกเขตยังเป็นประธานคณะกรรมการบริหารของกองทุนประกันสังคม (le bureau d'aide Sociale) ในเขตนั้นด้วย



4. นายกเทศจะเป็นผู้ก่อหนี้ผูกพันและสั่งจ่ายเงินที่  
ได้ระบุไว้ในงบประมาณ

5. นายกเทศมนตรี (le maire de la Commune) อาจมอบอำนาจของตนในเรื่องที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งให้แก่นายกเทศ (le maire d'arrondissement) คนใดคนหนึ่ง เว้นแต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบัญชีรายชื่อเลือกตั้งประจำปีซึ่งไม่สามารถมอบอำนาจได้ในกรณีที่มีการมอบอำนาจนี้ นายกเทศคนอื่น ๆ ก็อาจเรียกร้องให้มีการมอบอำนาจให้ตนได้เช่นกัน นอกจากนี้พระราชบัญญัติลงวันที่ 22 กรกฎาคม 1983 ยังบัญญัติให้นายกเทศอาจได้รับมอบอำนาจช่วงจากสภาเทศให้มีอำนาจในการทำสัญญาได้

6. มาตรา 25 กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม 1982 บัญญัติให้นายกเทศและผู้ช่วยนายกเทศที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยได้รับคำตอบแทนเท่ากับสมาชิกเทศบาลในขณะที่ผู้ช่วยนายกเทศคนอื่น ๆ จะได้รับคำตอบแทนเพียงครึ่งเดียว

7. นายกเทศอาจมอบอำนาจให้แก่ผู้ช่วยนายกเทศ  
ได้และอาจมอบอำนาจลงนามให้แก่ปลัดเทศได้เช่นเดียวกัน

#### ค. การดำเนินงานของเทศ

##### 1. เขตมีงบประมาณของตน

ก) ในงบประมาณของเทศบาลจะมีบัญชีรายรับรายจ่ายของเทศแนบอยู่ด้วย ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบดำเนินการ (les dépenses de fonctionnement) มิใช่งบลงทุน

รายรับของเทศจะมาจากเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเทศบาลจะต้องตั้งงบประมาณให้เพราะถือว่าเป็นรายจ่ายของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย (la dépense obligatoire) จำนวนเงินอุดหนุนในแต่ละปีจะเกิดจากการตกลงระหว่างสภาเทศบาลกับสภาเทศทั้งหลาย ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้เงินอุดหนุนจะประกอบด้วยสองส่วนคือ

ส่วนแรกซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดเนื่องจากมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 80% ของเงินอุดหนุนทั้งหมดคืองบดำเนินการของแต่ละเทศ การกำหนดวงเงินนี้ขึ้นกับความตกลงของสภาเทศบาลกับสภาเทศ ถ้าตกลงไม่ได้สภาเทศบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจในท้ายที่สุด

ส่วนที่สองเป็นส่วนที่แบ่งเฉลี่ยระหว่างเขตต่าง ๆ โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านสภาพสังคม อาชีพของประชาชนในเขตนั้น วิธีการในการแบ่งถูกกำหนดขึ้นโดยกฎหมายลำดับรอง

ข) เมื่อได้วงเงินรายรับแล้ว สภาเขตจะต้องมีมติอนุมัติบัญชีรายรับรายจ่ายในลักษณะสมดุลย์เป็นรายหมวดและรายมาตรา ถ้ารายรับรายจ่ายไม่สมดุลย์กัน หรือการประเมินรายรับรายจ่ายของเขตเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง สภาเทศบาลจะขอให้สภาเขตมีมติใหม่ และถ้าสภาเขตไม่ดำเนินการตามที่สภาเทศบาลร้องขอ สภาเทศบาลจะเข้ามากำหนดบัญชีรายรับรายจ่ายด้วยตนเอง

ค) รายจ่ายของเขตจะเป็นรายจ่ายที่ใช้ไปในการบริหารกิจการที่เขตให้บริการบำรุงรักษาสถานที่ สันทนาการพัสดุและสิ่งหา-  
ริมทรัพย์ แต่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร เทศบาลจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

ง) เขตนั้นไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง สภาเทศบาลจะเป็นผู้อนุมัติงบประมาณ หลังจากที่ได้ปรึกษากับคณะกรรมการชุดหนึ่งที่เรียกว่า "คณะกรรมการวางแผนการใช้อุปกรณ์" ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและนายกเขตทั้งหลาย อย่างไรก็ตามงบประมาณของเทศบาลจะระบุแยกเป็นเขต ๆ แยกย้ายงบประมาณของเทศบาลนั่นเอง

## 2. เขตมีบุคลากรเป็นของตนเอง

บุคลากรซึ่งสังกัดเขตก็เป็นส่วนหนึ่งของบุคลากรเทศบาลนั่นเอง เทศบาลเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้แก่บุคคลเหล่านี้และบุคคลเหล่านี้มีสถานะเป็นพนักงานเทศบาลเช่นเดียวกัน บุคลากรเหล่านี้ประกอบด้วย

ก) ปลัดเขต (le secrétaire général)

ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีตามคำแนะนำของนายกเขต

ข) ในเขตที่มีประชากรเกิน 45,000 คน นายกเขตมีสิทธิแต่งตั้งผู้ร่วมงานได้ 1 คน และมีสิทธิแต่งตั้งได้ 2 คน ถ้าจำนวนประชากรมีมากกว่า 100,000 คน และ 3 คน ถ้าจำนวนประชากรเกิน 150,000 คน

ค) บุคลากรที่จำเป็นในการดำเนินงานของเขตนั้น ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจระหว่างนายกเทศมนตรีและนายกเขตถ้าตกลงกันไม่ได้ก็จะต้องให้สภาเทศบาลเป็นผู้ชี้ขาด

#### ง. การมีส่วนร่วมของสมาคม

สมาคมสามารถเข้าร่วมกิจกรรมของเทศบาลได้ในระดับเขตซึ่งเป็นหลักการใหม่และสำคัญ บัญญัติไว้ในมาตรา 16 พระราชบัญญัติลงวันที่ 31 ธันวาคม 1982

1. กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการริเริ่มและให้คำปรึกษาแก่เขต" ขึ้น คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้แทนของสมาคมท้องถิ่นหรือสมาคมระดับชาติที่มีกิจกรรมในเขตนั้น

2. สภาเขตจะต้องจัดประชุมอย่างน้อย 3 เดือนครั้ง โดยเชิญผู้แทนสมาคมต่าง ๆ เข้าร่วม สมาคมเหล่านี้ไม่มีอำนาจตัดสินใจมีแต่เพียงอำนาจให้คำปรึกษา ดังนั้นในการประชุมดังกล่าวผู้แทนสมาคมมีสิทธิตั้งคำถามและให้ข้อเสนอแนะในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสมาคมในเขตนั้นได้ สภาเขตจะต้องมีมติในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ในขณะที่ผู้แทนสมาคมหนึ่งอยู่ด้วย

3. การอภิปรายต่างๆ จะต้องมีการเตรียมการสอน โดยสมาคมจะต้องแจ้งหัวข้อที่สมาคมต้องการให้มีการอภิปรายในที่ประชุมให้สภาเขตทราบล่วงหน้าเสียก่อน หลังจากนั้นสภาเขตจะกำหนดวันประชุมร่วมกัน "คณะกรรมการริเริ่มและให้คำปรึกษาแก่เขต" โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ให้ข้อมูลประกอบการอภิปรายแก่สภาเขตด้วย

#### 6. การปกครองนครหลวงของประเทศญี่ปุ่น

การปกครองท้องถิ่นนครโตเกียวของญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมากเพราะนายพลแมคอาเธอร์ ผู้ทำหน้าที่ยึดครองญี่ปุ่นได้พยายามให้ญี่ปุ่นได้ปกครอง โดยกระจายอำนาจออกไปแทนการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เหมือนกันที่เคยทำมาก่อนการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ได้ระบุหลักการไว้ในรัฐ-

ธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1974 อย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักคำประกันระบบการปกครอง โดยการกระจายอำนาจโดยระบุไว้ว่า<sup>15</sup>

1. มาตรา 92 "การจัดระเบียบการปฏิบัติงานของหน่วยปกครองท้องถิ่นกระทำได้โดยออกเป็นกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปโดยอิสระ"

2. มาตรา 93 "หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสภาทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย บทบัญญัติ หรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี สมาชิกสภาหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรตามกฎหมายที่บัญญัติไว้"

3. มาตรา 94 "หน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน บริหารงานการปกครองของตนได้ โดยออกบทบัญญัติหรือข้อบังคับ ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมาย"

4. มาตรา 95 "สภาไอเอท (Diet) จะตราพระราชบัญญัติหรือกฎหมายพิเศษเพื่อใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นหนึ่งมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น"

ตามที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าในประเทศญี่ปุ่น และนครโตเกียวได้มีความประสงค์อย่างจริงจังที่จะกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ตราไว้ชัดเจน และเป็นหลักคำประกันการปกครองท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้มาก แม้แต่สภาแห่งชาติ (Diet) ก็ไม่อาจจะล่วงเกินความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ถ้าไม่ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นนับว่ารัฐธรรมนูญนั้นได้ให้หลักประกันการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นไว้ได้อย่างมาก

นครโตเกียวได้สร้างขึ้นเป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของคนญี่ปุ่นเมื่อ 500 ปีมาแล้ว โดยมีปราสาทของโอตาโดแคนอยู่เป็นศูนย์กลางและต่อ ๆ มาได้มีการสร้างเป็นเมืองรายรอบปราสาทเกิดเป็นชุมชนใหญ่ขึ้นเป็นลำดับ จนถึงปี ค.ศ. 1923 หลังจากเกิดแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ นายกเทศมนตรีฝ่ายบริหารของเทศบาลนครนิวยอร์กมาช่วยจัดสร้างและวางผังเมืองใหม่ซึ่งเป็นรากฐานของแบบผังเมืองอยู่จนปัจจุบัน

<sup>15</sup> โอมรินทร์ พานิชพันธ์. สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 9 ฉบับที่ 2, (กุมภาพันธ์ 2512), หน้า 1-2.

การปกครองระดับท้องถิ่นของนครโตเกียวได้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เช่น ในปี ค.ศ. 1941 ระหว่างสงครามโลก การบริหารนครโตเกียวใช้วิธีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการเลือกตั้ง แต่หลังจากสงครามแล้วได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง และได้มีการยุบเขตที่เรียกว่า อำเภอ (Wards) ซึ่งมี 35 อำเภอ ให้เหลือ 23 อำเภอ (Ward) และในแต่ละอำเภอ (Ward) ก็ได้มีหัวหน้าปกครองตนเอง เรียกว่า Special Wards นอกจาก Wards 23 หน่วยแล้วยังมีส่วนอื่นเป็นนคร (Cities) และเกาะต่าง ๆ อีกหลายแห่ง ซึ่งเป็นหน่วยปกครองตนเอง

### 1. การแบ่งหน่วยการปกครอง

มหานครโตเกียวซึ่งเป็นหน่วยการปกครองใหญ่ มีผู้ว่าราชการที่ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทุก 4 ปี เป็นผู้บริหารโดยมีสภานครโตเกียวที่ประชาชนเลือกตั้งทุก 4 ปี เช่นเดียวกัน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ในระดับล่างได้แบ่งหน่วย การปกครองต่ำออกไปอีกหลายประเภทคือ<sup>16</sup>

1. เขต (Ward) หรือภาษาญี่ปุ่นเรียก กุ (KU) มีจำนวน 23 เขต ซึ่งมีประชาชนประมาณ 85% ของทั้งมหานครโตเกียว ในแต่ละเขตจะมี ประชาชนอยู่อย่างหนาแน่นเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจ และการเมืองซึ่งในส่วนนี้ ของนครโตเกียวมีประชาชนจากสารพัดต่าง ๆ ของประเทศมาทำธุรกิจวันหนึ่งๆ นับจำนวนล้านคน

2. เทศบาลนคร (City) ซึ่งภาษาญี่ปุ่นเรียก ชิ (Shi) จำนวน 10 เทศบาล

3. เทศบาลเมือง (Town) มีจำนวน 23 เทศบาล

4. เทศบาลตำบล (Village) มีจำนวน 10 ตำบล

5. เกาะต่าง ๆ

<sup>16</sup>เขียน ชีร์วิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น (พระนคร : ไทย วัฒนาพานิช, 2511), หน้า 90.



จะเห็นได้ว่าการแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขต รวมทั้งเป็นหน่วยการปกครองของมหานครโตเกียว นั้นเป็นแบบการแบ่งตามแนวราบ ถึงแม้ว่าจะเป็นเทศบาลหรือเมืองก็มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองหน่วยหนึ่งที่ไม่ขึ้นต่อเขต (Ward) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่า ต่างเป็นอิสระแก่กัน อยู่ภายใต้การกำกับและดูแลนครโตเกียวที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด

## 2. องค์การทางการเมืองและการบริหาร

การปกครองมหานครโตเกียวเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ไม่มีหน่วยปกครองแบบภูมิภาคแอบแฝงอยู่ การปกครองท้องถิ่นของโตเกียวมีอยู่ 2 ระดับคือระดับที่เป็นจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองรวมทั้งมหานคร กับระดับเทศบาลซึ่งเป็น Special Wards, Cities Towns และ Villages ซึ่งอยู่ตามเขตต่าง ๆ ของมหานครโตเกียว แต่ละหน่วยเป็นการปกครองอิสระขึ้นตรงต่อมหานครโตเกียว และทุกหน่วยจะแยกองค์การปกครองดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร (Governor) หรือ Mayor
2. สภา (Assembly)
3. คณะกรรมการบริหาร (Administrative Commission)

## 3. ระดับจังหวัดหรือมหานคร

(1) ฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการมหานคร (Governor) เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งจากประชาชนของมหานครโตเกียว อยู่ในตำแหน่งสมัยละ 4 ปี ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งต้องมีอายุ 30 ปีขึ้นไป ไม่กำหนดเพศ ไม่เป็นสมาชิกสภา (Diet) หรือ สภาท้องถิ่นใด ๆ<sup>17</sup> เป็นหัวหน้าปกครองสูงสุด และอาจแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยการยินยอมของสภาฐานะของผู้ว่า

---

<sup>17</sup>S.Quigley, Harald and E. Turner, John; the New Japan : Government and Politics (Minneapolis:University of Minisota Preess), P.379.

ราชการเป็น Strong Executive รับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งสรุปได้ว่าผู้ว่าราชการมณฑลมี 2 ฐานะ

(1.1) ทำหน้าที่เป็นประมุขขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(1.2) ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง ดำเนินการตามที่รัฐบาลมอบหมาย

ผู้ว่าราชการมณฑลโตเกียวมีความสำคัญทางการเมืองเทียบเท่ากับนายกเทศมนตรีนครนิวยอร์กหรือกรุงเบอร์ลิน<sup>1๘</sup>

ผู้ว่าราชการมณฑลอาจจะถูกถอดถอน (Removed) ได้โดยนากรัฐมนตรีภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ประชาชนอาจจะลงประชามติ (Recall) ถอดถอนผู้บริหารได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก นากรัฐมนตรีอาจจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการมณฑลชั่วคราวได้ และทำนองเดียวกันผู้ว่าราชการมณฑลแต่งตั้งนายก (Mayor) ในเขตต่าง ๆ ชั่วคราวได้ เช่นเดียวกัน ฐานะของผู้ว่าราชการเป็นทั้งนักการเมือง และนักบริหารในเวลาเดียวกันสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่างๆ ตลอดจนกรรมการบริหารงานต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นกรรมการถาวร (Standing Committee) หรือกรรมการชั่วคราว (Special Committee)

นอกจากนี้ยังมีอำนาจในด้านการแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ อำนาจด้านการงบประมาณ และการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของหน่วยงานปกครอง ผู้ว่าราชการจะต้องควบคุมการบริหารเทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดของตน แต่ไม่มีอำนาจถอดถอนนายกมีเฉพาะแต่อำนาจตักเตือนให้ดำเนินการตาม

กฎหมาย และอาจมอบหมายงานของจังหวัด (Prefecture) ให้เทศบาลรับไปทำได้<sup>1๙</sup>

<sup>1๘</sup> เขียน อธิวิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น, หน้า 90.

<sup>1๙</sup> Harold and Quigley and E. Turnee, John. op.cit., PP. 329-380.

(2) สภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาของหน่วยปกครองท้องถิ่นของมหานครโตเกียวมีจำนวน 120 คน สมาชิกที่จะสมัครเข้ารับการเลือกตั้งจะต้องมีอายุ 25 ปีขึ้นไป ผู้ทำการเลือกตั้งต้องมีอายุ 20 ปี ที่อยู่อาศัยอยู่ในเขตนครโตเกียว สมาชิกภาพมีอายุคราวละ 4 ปี สภาเลือกประธานสภาได้เอง และสภาอาจจะตั้งกรรมการของสภาเพื่อทำหน้าที่ แทนสภาได้ สมาชิกอาจเสนอข้อกฎหมายนอกจากด้านการเงิน การโหวตใช้เสียงข้างมาก

อำนาจหน้าที่ของสภา (Powers of Assemblies) มีหน้าที่ในการตรา หรือแก้ไขกฎหมาย ยกเลิกกฎหมายของท้องถิ่น พิจารณางบประมาณ กำหนดอัตราภาษี ค่าจ้าง ค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มีอำนาจพิจารณาจัดทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ ทั้งนี้ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล นอกนั้นก็ทำหน้าที่เกี่ยวกับ ทรัพย์สินโอนทรัพย์สินการลงทุน สภาประชุมสมัยสามัญปีละ 6 ครั้ง สำหรับการประชุมสมัยวิสามัญสามารถทำได้เท่าที่จำเป็น ซึ่งเรียกประชุมได้โดยผู้ว่าราชการมหานครหรือจากการเรียกร้องของสมาชิก 1 ใน 4 ของสภา การประชุมสภาต้องมีสมาชิก  $\frac{1}{2}$  ของ สมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

(3) คณะกรรมการบริหาร (Administrative Boards) คณะกรรมการบริหารเป็นองค์การสำคัญในการบริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งมีหลายคณะด้วยกัน เช่น

1. คณะกรรมาธิการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายของท้องถิ่น และช่วยควบคุมการบริหารวิสาหกิจของท้องถิ่น ควบคุมการรับจ่ายเงิน คณะกรรมาธิการนี้แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการมหานครด้วยความเห็นชอบของสภา

2. คณะกรรมาธิการการศึกษาเป็นกรรมาธิการด้านเทคนิคและส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา ดำเนินการบริหารงานการศึกษา สมาชิก 5 คน มีสำนักงานแต่งตั้งโดยหัวหน้าฝ่ายบริหาร ดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3. คณะกรรมาธิการดำเนินการเลือกตั้งมีสมาชิก 4 คน มาจากการเลือกตั้ง 2 คน และโดยการคัดเลือกจากสมาชิก 2 คน ทำหน้าที่ดำเนินการการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี

4. คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ทำหน้าที่กิจการของตำรวจประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ดำรงตำแหน่งครั้งละ 3 ปี

5. คณะกรรมการพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีสมาชิก 5 คน ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ให้คำแนะนำการบริหารงานบุคคล งานทะเบียน การรับคนเข้าทำงาน ฯลฯ

#### 4. การปกครองระดับหมู่บ้าน เขต เมือง และนคร

สำหรับมหานครโตเกียวรองจากระดับจังหวัด (Prefecture) คือ มหานครโตเกียว แล้วก็มีหน่วยปกครองย่อยแบ่งออกเป็น (Wards, Cities, Towns และ Village ต่างก็เป็นหน่วยปกครองอิสระคล้ายเทศบาลของไทย ส่วน Wards นั้นเป็นหน่วยปกครองที่ใหญ่กว่า Cities) มีคนหนาแน่นกว่าสำหรับองค์กรทางการปกครองของหน่วย ปกครองดังกล่าวก็แบ่งได้ 3 องค์กรคือ

1. ฝ่ายบริหาร คือนายกเทศมนตรี (Mayor)
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภา (Assembly)
3. ฝ่ายคณะกรรมการบริหาร

สำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรี (Mayor) นั้น เข้าดำรงตำแหน่งโดยการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกัน อายุผู้มีสิทธิเข้ารับการเลือกตั้งต้องอย่างน้อย 25 ปี ไม่จำกัดเพศ ผู้คัดเลือกจะต้องมีอายุอย่างน้อย 20 ปี อาศัยอยู่ในเขตนคร เมืองนั้น ๆ ส่วนคุณสมบัติอื่น ๆ คล้าย ๆ กับตำแหน่งผู้ว่าราชการที่กล่าวมาแล้ว

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา มีสมาชิกเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นเดียวกัน จำนวนสมาชิกตั้งแต่ 12 คน ถึง 48 คน ตามขนาดของพลเมืองในเขตนั้น ๆ ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี คุณสมบัติอื่น ๆ คล้ายกับสภาระดับจังหวัดที่กล่าวมาแล้ว

คณะกรรมการต่างๆ ก็มีแบบเดียวกันเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้จะมีคณะกรรมการอะไรบ้างแล้วแต่ท้องถิ่นนั้น ที่จะต้องมีอยู่เป็นประจำ เช่น กรรมการตรวจเงิน กรรมการการศึกษา กรรมการดำเนินการเลือกตั้ง เช่น

การดำเนินการบริหารทำทั้งงานของท้องถิ่น และงานที่ระดับจังหวัดหรือรัฐบาลกลางจะมอบหมายให้ดำเนินการ เป็นที่น่าสังเกตก็คือระดับหมู่บ้าน ระดับเมือง นครต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารระดับจังหวัด ไม่ได้ขึ้นแก่กัน และกัน เป็นลักษณะของการจัดรูปแบบการกระจายการปกครองตามแนวนอน (Horizontal) การบริหารงานของ Wards, Cities, Town, Village นั้นเป็นไปตามอำนาจของกฎหมายที่เรียกว่า Local Autonomy Law หรือโดยการได้รับมอบหมายหรือมอบอำนาจ (Delegated) จากผู้บริหารระดับจังหวัด (Governor) อำนาจและหน้าที่สำคัญ เช่น งานเกี่ยวกับสวนสาธารณะ (Park) การจัดสนามเด็กเล่น (Playground) งานห้องสมุด (Libraries) งานศูนย์กลางชุมชน (Community Center) งานไฟฟ้าตามถนน (Street Light) เป็นต้น

ส่วนงานบางอย่างที่เป็นกิจกรรมใหญ่ที่ไม่สามารถจะดำเนินการก็เป็นหน้าที่ของจังหวัด (Prefecture) หรือมหานครดำเนินการ เช่น งานสาธารณสุข (Health) สุขาภิบาล (Sanitation) สวนสาธารณะใหญ่ ๆ (Mayor Park) ถนน (Road) ที่จอดรถ (Parking Facilities) ประปา (Water Supply) การกำจัดขยะมูลฝอย (Sewage Disposal) การป้องกันอัคคีภัย (Fire protection) ที่อยู่อาศัย (Public Housing) กิจการตำรวจ การศึกษาถ้าในระดับประถมศึกษาและมัธยมต้น Junior High School ดำเนินการโดยคณะกรรมการการศึกษาระดับ (Wards, Town, etc) แต่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (Junior High School) และโรงเรียนพิเศษ ดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร ของโตเกียวมหานครโดยตรง

##### 5. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นลักษณะของการตรวจสอบซึ่งกัน บางครั้งนั้นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจจะมาจากพรรคการเมืองที่ต่างกันได้ และโดยปกตินั้นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีพรรคการเมืองเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีความเห็นขัดแย้งกัน ฝ่ายบริหารอาจจะยุบสภาเพื่อเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาใหม่ แต่อย่างไรก็ตาม จะถือว่าสภามีอำนาจที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้าย นอกจากนั้นฝ่ายบริหารก็อาจจะควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยการ



1. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยในตัวกฎหมายใดๆ ได้ฝ่ายบริหารยับยั้งได้แล้วส่งคืนให้สภาพิจารณาใหม่ ถ้าสภามีมติยืนยันเหมือนเดิมด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดก็ให้ถือว่าเป็นกฎหมายใช้บังคับได้
2. ถ้าในกรณีที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าข้อเสนอของฝ่ายนิติบัญญัติผิดกฎหมายแต่สภายังยืนยันข้อเสนอเดิมให้ฝ่ายบริหารให้ศาลชี้ขาด

## 6. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับนครโตเกียว

การปกครองท้องถิ่นใดๆ ไม่อาจเป็นอิสระจากการควบคุมรัฐบาลกลางโดยสิ้นเชิงได้ สำหรับการบริหารของญี่ปุ่นนั้นรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ

1. ความสัมพันธ์ด้านรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญกำหนดหลักประกันให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางจะต้องจัดการดำเนินการและควบคุมตลอดจนตราข้อบัญญัติต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ
2. ความสัมพันธ์ด้านการบริหาร รัฐบาลจะต้องมีบทบาทในด้านการบริหารของท้องถิ่น เช่น
  - 1) การให้คำปรึกษาแนะนำด้านเทคนิค และบริหารด้านข้อมูลข่าวสาร การช่วยเหลือตรวจตราการปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ
  - 2) ควบคุมด้านการคลัง ให้ใช้เงินเป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะงานที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง
  - 3) ควบคุมด้านการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย
  - 4) ให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ซึ่งส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการใด ๆ ตามต้องการ

การบริหารเกี่ยวกับงานปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลางนั้นเป็นหน้าที่ของกระทรวงปกครองตนเอง ซึ่งจะทำหน้าที่วางแผนจัดทำโครงการเกี่ยวกับระบบปกครองท้องถิ่น และการประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น หรือระหว่างส่วนท้องถิ่นด้วยกัน นอกจากนั้นก็มีคณะกรรมการที่รัฐบาลกลางตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลืองานท้องถิ่น เช่น the Local Finance Deliberation Commission ซึ่งส่วนกลางตั้งขึ้นเพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่น เช่นการภาษีและการคลัง เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการจัดรูปแบบการปกครองหรือ  
หน่วยการปกครองแบบสองระดับ และมีรูปการบริหารแบบนายกเทศมนตรีและสภา

## 7. สรุป

จากการศึกษารูปแบบการปกครองและการบริหารของนครหลวงประเทศ  
ดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่าการที่จะให้การปกครองนครหลวงมีรูปแบบการปกครอง  
แบบไทย และมีการบริหารแบบไทย ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของรัฐที่ต้องการให้มี  
การกระจายอำนาจการปกครองได้ในท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด



### บทที่ 3

#### การจัดระเบียบการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร

##### 1. ประวัติความเป็นมาในการจัดระเบียบการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานคร ก่อน พ.ศ. 2475

การปกครองของกรุงรัตนโกสินทร์ในตอนต้นนี้ลักษณะและดำเนินการปกครองแบบเดียวกันกับที่เป็นอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ หัวเมืองต่าง ๆ ยังขึ้นอยู่กับทั้ง 3 กระทรวง คือ หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นแก่สมุหนายก (มหาดไทย) หัวเมืองฝ่ายใต้ ขึ้นแก่สมุหกลาโหม (กลาโหม) และหัวเมืองชายทะเล ขึ้นแก่โกษาธิบดี (คลัง)<sup>1</sup>

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้เปลี่ยนแปลงปฏิรูปการปกครองประเทศ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการปกครองเช่นเดียวกับการปกครองสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี คือมีราชการส่วนกลางประกอบด้วย 6 กรม คือ กรมมหาดไทย กรมกลาโหม กรมเวียง กรมวัง กรมคลัง และ กรมนา กับบรรดาประเทศราชและหัวเมืองทั้งหลาย ซึ่งไม่ใช่ราชการส่วนภูมิภาค เพราะผู้ปกครองประเทศราชและหัวเมืองเป็นชาวเมืองนั่นเอง มิใช่เป็นบุคคลจากส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้งประกอบด้วยได้อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งขณะเดียวกันส่วนกลางไม่มีอำนาจควบคุมกำกับการทำราชการของประเทศราชและหัวเมืองเหล่านั้น ประเทศราชและหัวเมืองจึงมีอำนาจกระทำการสำคัญ ๆ ได้เองแม้กระทั่งการทหาร ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจบริหารอันพึงมีได้ในประเทศที่เอกภาพทางการปกครองเท่านั้น

---

<sup>1</sup> ประมุข จันทรจ่างนง. "ประวัติกรุงเทพมหานคร" ในวิทยุ อังคนารักษ์ และคณะ, กรุงเทพมหานคร, 2516, หน้า 1.

ความคิดริเริ่มให้มีการจัดระเบียบราชการแผ่นดินของประเทศไทยเป็น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา มีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ เพื่อให้ประเทศมีเอกภาพในการปกครอง จึงได้จัดให้ราชการส่วนกลางประกอบด้วย 12 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงนครบาล กระทรวงเกษตร กระทรวงการคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธานธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการและกระทรวงมูรธาธิการ หรือมูรธาธร และราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย 18 มณฑล ได้แก่ มณฑลกรุงเทพ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี มณฑลนครชัยศรี มณฑลนครสวรรค์ มณฑลกรุงเก่า (มณฑลอยุธยา) มณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร

การปกครองของกรุงเทพมหานคร ก็ดำเนินการตามแบบต่าง ๆ อย่างของกรุงศรีอยุธยาเป็นลำดับมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2437 ซึ่งเป็นสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระองค์ได้ทรงปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องที่เป็น การใหญ่ โดยมอบอำนาจบังคับบัญชาหัวเมืองให้ขึ้นอยู่กับกระทรวงปกครองท้องที่ คือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลโดยใช้กระทรวงกลาโหมบังคับบัญชา แต่ราชการทหารให้กรมท่าหรือกระทรวง การต่างประเทศบังคับบัญชาแต่ราชการ ต่างประเทศ ไม่ต้องบังคับบัญชาหัวเมืองเหมือนเดิม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้รวมกระทรวงนครบาล เข้ากับกระทรวง มหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงปกครองท้องที่เพียงกระทรวง เดียวตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ทรงประกาศให้เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" แทน การเรียก "มณฑลกรุงเทพฯ" แต่ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของเสนาบดีกระทรวง นครบาลตามเดิม ครั้งยุบกระทรวงนครบาลกับกระทรวงมหาดไทยเมื่อ พ.ศ. 2465 จึงได้ตั้งสมุหพระนครบาลเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร (มณฑลกรุงเทพเดิม)

การปกครองนครหลวงในสมัยรัชกาลที่ 5 ก่อนที่การเปลี่ยนการปกครอง ท้องที่ครั้งใหญ่นั้น พระองค์ทรงจัดให้มีการปกครองนครหลวงในรูปแบบที่คณะกรรมการ ที่ปรึกษาหรือเรียกว่า "Board of Councillorship" โดยทรงพระ- กรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการผู้เข้าใจในงานรวม กันเป็นคณะกรรมการ (Committee) จัดบริหารนครหลวง ทำนองเทศบาล ต่อ

มาพระองค์ทรงเห็นว่าการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการล่าช้า จึงโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกคณะกรรมการเสี้ยและยกฐานะคณะกรรมการขึ้นเป็นเสนาบดีกระทรวงเมือง ซึ่งต่อมาได้แปรสภาพมาเป็นกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพระนครและธนบุรี กับหัวเมืองใกล้เคียง คือ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ ชัยภูมิบุรี และมีนบุรี รวมเรียกว่า มณฑลกรุงเทพ โดยใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และมีนบุรี รวมเรียกว่ามณฑลกรุงเทพ โดยใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และข้อบังคับหัวเมืองโดยอนุโลม<sup>๒</sup> มณฑลกรุงเทพในขณะนั้นมีจังหวัดรวมอยู่ด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรีและจังหวัดสมุทรปราการ และมีพระสมุหพระนครบาลเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชามณฑลกรุงเทพ

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้มีการยุบมณฑลต่างๆ เหลือเพียง 10 มณฑล และยุบจังหวัดมีนบุรี เมื่อ พ.ศ. 2474 กรุงเทพมหานคร จึงเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย 4 จังหวัด คือ จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ

## 2. การจัดระเบียบปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานครหลัง พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วประเทศไทยก็ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น<sup>๓</sup> มีการยุบมณฑลต่าง ๆ ทั้งหมดรวมทั้งกรุงเทพมหานคร หรือมณฑลกรุงเทพเดิม ราชการส่วนภูมิภาคจึงเหลือแต่การปกครองระดับจังหวัดลงไป ในขณะที่เดิวก่อนก็จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูป

<sup>๒</sup> มิ่งขวัญ ชาวประเสริฐ. "กรุงเทพมหานคร" วารสารกรุงเทพ-มหานคร, ปีที่ 6 ฉบับที่ 61, มกราคม 2521, หน้า 37.

<sup>๓</sup> พรบ.ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 ปัจจุบันใช้ พรบ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้หลักการเดียวกัน



เทศบาลขึ้นตามจังหวัด ๆ<sup>4</sup> พร้อมกับจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้นในจังหวัดพระนคร<sup>5</sup> และจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีขึ้นในจังหวัดธนบุรี<sup>6</sup> ต่อมาจึงได้จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ๆ คือสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารจังหวัดธนบุรี

ในปี พ.ศ. 2476 ได้มีกฎหมายสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปการปกครองของกรุงเทพมหานครอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นต้น

ผลจากการนำกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มาใช้ ทำให้รูปการปกครองของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไปโดยสมบูรณ์ และมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นบริหารราชการส่วนกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้แก่จังหวัดและอำเภอ ส่วนพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบเทศบาลและโดยผลแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งเช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีและจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ และเทศบาลนครธนบุรีจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง และตำบลแห่งอื่น ๆ ทั่วประเทศ<sup>7</sup>

ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 มาตรา 48 ท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นเทศบาลนครได้ ต้องมีราษฎรตั้งแต่ สามหมื่นคนขึ้นไป และราษฎรเหล่านี้ต้องหนาแน่นคิดเฉลี่ยได้ไม่ต่ำกว่าพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร<sup>8</sup> การจัดตั้งเทศบาลนครนั้นจะทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดเขตและนามของเทศบาลนั้น ตามนามของจังหวัดที่เทศบาลตั้งแต่เมืองได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล

<sup>4</sup> พรบ. ว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476

<sup>5</sup> พรบ. จัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ.2476

<sup>6</sup> พรบ. จัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ.2476

<sup>7</sup> ประมวล จันทรจำนง, ประวัติกรุงเทพมหานคร หน้า 9.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476

พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2486 การจัดตั้งเทศบาลนครไม่ต้องทำโดยพระราชบัญญัติแล้วแต่ตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีมีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่น คือ เป็นที่ตั้งของการปกครองส่วนกลาง และถึงแม้ว่าการจัดบริการสาธารณะในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ในพื้นที่จะแยกออกจากกันได้ชัดเจน แต่ในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางนั้นประชาชนทั้งสองจังหวัดได้รับบริการร่วมกันมาโดยตลอด เหมือนอยู่ในจังหวัดเดียวกัน เช่น ใช้บริการจากโรงพยาบาลของส่วนกลางร่วมกัน การจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สำนักงานเดียวกัน ฯลฯ เป็นต้น แม้แต่เจ้าหน้าที่ของจังหวัดทั้งสองยังเคยใช้สถานที่เดียวกันเป็นศาลากลางจังหวัดอยู่เป็นเวลานานเหมือนเมื่อครั้งขึ้นอยู่กับกระทรวงนครบาล เพิ่งจะแยกที่ตั้งศาลากลางจังหวัดก่อนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 24

เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 ให้รวม จังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีเป็น "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรีให้เรียกว่า "ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดสองคน ให้รวมองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีเป็น "องค์การบริหารส่วนนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" มีสภาจังหวัดของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เรียกว่า "สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อเป็นการประหยัดเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น<sup>๑</sup>

ในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 วันเดียวกันก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 25 ให้รวมเทศบาลนครกรุงเทพกับเทศบาลนครธนบุรีเป็น "เทศบาลนครหลวง" โดยให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีเทศ-

<sup>๑</sup>ชลอ ชรรณศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, พ.ศ. 2532 หน้า 456-457.

บาลนครหลวงโดยตำแหน่งด้วย ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลว่า การปกครองท้องถิ่นนครหลวงกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษเป็นเทศบาลสำหรับนครหลวงโดยเฉพาะ

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 24 และ 25 เป็นการจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานครใหม่อีกรูปหนึ่งโดยรวมพื้นที่จังหวัดพระนคร และธนบุรีเข้าด้วยกัน รวมองค์การบริหารทั้งราชการภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน สำหรับเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเมื่อรวมเป็นเทศบาลนครหลวงแล้วให้ผู้นว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่นายกเทศมนตรีโดยตำแหน่งคือ ให้นายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้ง ยกเลิกการเลือกตั้งไป การปกครองกรุงเทพมหานครในระยะนี้มีลักษณะที่เด่น กล่าวคือ รวมจังหวัดพระนครและธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นนครหลวงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการภูมิภาค มีผู้นว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยบริหารควบคุมดูแลซึ่งเป็นราชการภูมิภาคและเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหลวง ซึ่งเป็นราชการท้องถิ่นตามกฎหมายด้วยมีองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้นว่านครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นนายกองค์การบริหารฝ่ายบริหาร และมีสภานครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรเทศบาลกรุงเทพและเทศบาลธนบุรีรวมกันเป็นเทศบาลนครหลวงและรวมสภาของเทศบาลทั้งสองเป็นสภาเทศบาลนครหลวงด้วย ส่วนอำเภอที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครหลวงกรุงเทพมหานครยังคงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ปฏิบัติหน้าที่เป็นราชการภูมิภาคอยู่ ส่วนชุมชนใดที่จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลก็คงบริหารงานต่อไปในควบคุมดูแลของนายอำเภอ อาจกล่าวได้ว่าการปกครองกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 เป็นก้าวแรกที่จะให้การปกครองนครหลวงมีลักษณะพิเศษ ผู้บริหารมีอำนาจมากโดยให้ผู้นว่าราชการนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมอำเภอและสุขาภิบาลทั่วประเทศพื้นที่ แต่ยังเป็นการคาบเกี่ยวระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เป้าหมายของการปกครองภูมิภาคมุ่งที่จะเป็นพี่เลี้ยงของประชาชนในพัฒนาการปกครองท้องถิ่น มีการปกครองตนเองได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงมีความเจริญกว่าจังหวัด หรือท้องถิ่นใด ๆ สมควรให้อำนาจปกครองตนเองได้แล้ว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ออกมาใช้บังคับทั้งนี้เพื่อกำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีรูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะสำคัญคือ<sup>10</sup> เป็นรูปการปกครองพิเศษต่างหากที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>11</sup> แต่ถือว่าเป็นจังหวัดหนึ่งซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมืองแต่งตั้งถอดถอนโดยมติคณะรัฐมนตรี และมีสิทธิเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะให้เกียรติ เทียบเท่ารัฐมนตรี มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง มีงบประมาณรายได้ ใช้จ่ายตามหลักการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอ ประธานสภาภิบาล และกำนันตามกฎหมายนั้น ๆ ลักษณะการปกครองจึงเป็นการรวมเอาองค์กรของภูมิภาค และท้องถิ่นในพื้นที่เข้าด้วยกันมอบอำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองแบบผู้บริหารที่มีอำนาจมากและกำหนดฐานะของผู้บริหารให้เทียบเท่ารัฐมนตรี เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีได้

การปกครองกรุงเทพมหานครตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 พ.ศ. 2515 จึงเป็นการก้าวหน้าไปในทางเป็นท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัดและให้อำนาจผู้บริหารมากขึ้นยกฐานะผู้บริหารเสมือนเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลเพื่อลดการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวงซึ่งเคยมีปัญหาในอดีต อย่างไรก็ตามการจัดรูปการปกครองกรุงเทพมหานครตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 นั้น ได้ใช้มาประมาณ 3 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปกครองดังกล่าวใหม่ โดยรัฐออกพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับโดยยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ทั้งนี้เป็นผลมาจากที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 บัญญัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มีดังต่อไปนี้

<sup>10</sup> ชลอ ธรรมศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 459.

<sup>11</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 พ.ศ. 2518 ถูกยกเลิก ปัจจุบันเป็น พรบ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534



1. ให้กรุงเทพมหานคร เป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>12</sup>
2. การจัดองค์กรของกรุงเทพมหานคร มีส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร และส่วนสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>13</sup>
3. ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกรุงเทพมหานคร<sup>14</sup>
4. ให้มีปลัดกรุงเทพมหานครคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ และตามคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>15</sup>
5. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกรุงเทพมหานคร<sup>16</sup>
6. รัฐมนตรีมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าและรองผู้ว่าออกจากตำแหน่งได้ โดยให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอญัตติ ให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาให้ประชาชนออกเสียงเป็นประชามติว่าควรให้ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง ถ้าประชาชนมีมติ

<sup>12</sup>มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518.

<sup>13</sup>มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518.

<sup>14</sup>มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518.

<sup>15</sup>มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518.

<sup>16</sup>มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518.



ออกเสียงให้ถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง<sup>17</sup>

7. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาจแนะนำให้รัฐมนตรีมหาดไทยยุบสภากรุงเทพมหานครได้<sup>18</sup>

8. กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร<sup>19</sup> และมีอำนาจกระทำการนิติกรรม แก่เอกชนหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ<sup>20</sup> และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร<sup>21</sup>

9. ได้มีการจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้มีเขต<sup>22</sup> และเขตหนึ่งนั้น ๆ ให้มีหัวหน้าเขตรับผิดชอบงาน<sup>23</sup>

จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจตามพื้นฐานกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับขณะ

<sup>17</sup> มาตรา 30 อนุ 9 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>18</sup> มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>19</sup> มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>20</sup> มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>21</sup> มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>22</sup> มาตรา 11 อนุ 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

<sup>23</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

นั้น คือ รัฐธรรมนูญปี 2517 โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกรุงเทพมหานคร แต่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถควบคุมกำกับซึ่งกันและกันได้ โดยตรงกล่าวคือ การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะยุบสภากรุงเทพมหานคร ก็ต้องเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน ซึ่งจะเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าเห็นควรจะยุบหรือไม่ และในขณะเดียวกันสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้มีสิทธิที่จะเสนอให้สภาถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ เว้นแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้ว่าออกจากตำแหน่งเสียก่อน

### 3. ความเป็นมาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 แล้ว กรุงเทพมหานครก็ได้มีโอกาสเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2518 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายธรรมนุญ เทียนเงิน และคณะได้รับชัยชนะเข้าเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานคร นายธรรมนุญ เทียนเงิน และคณะ ได้บริหารงานมาจนกระทั่งถึงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 นายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ก็ได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519<sup>24</sup>

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 21 บัญญัติว่า "ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับคือปราบปราม การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่า

มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 3/2520 ลงวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2520 ให้นาย-  
 ชรรมนูญ เทียนเงินและคณะ พร้อมด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง  
 เนื่องจากเกิดการขัดแย้งใน คณะผู้บริหารอย่างรุนแรงจนอาจจะทำให้การบริหาร  
 ราชการกรุงเทพมหานครเกิดความเสียหายได้ และนายชานินทร์ กรัยวิเชียร ได้  
 แต่งตั้งให้นายชลอ ชรรมศิริ และคณะเข้ามาบริหารงานกรุงเทพมหานครเป็นการ  
 ชั่วคราว และให้มีการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเสียใหม่ ภายใน  
 2 ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ได้มีคณะผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง เหตุที่สำคัญ  
 มาจากความเห็นขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับรองผู้ว่าราชการ-  
 กรุงเทพมหานครฝ่ายที่รับผิดชอบงานด้านโยธา ในที่สุดผู้ว่าราชการกรุงเทพ-  
 มหานครจึงนำงานในความรับผิดชอบของรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฝ่าย  
 นั้นไปรับผิดชอบเอง และในวันเดียวกันนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารชุดใหม่ ต่อ  
 มาได้มีการเปลี่ยนแปลง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพ-  
 มหานครหลายครั้งโดยใช้วิธีแต่งตั้งทั้งสิ้น รวมถึงการแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพ-  
 มหานครด้วย<sup>25</sup> ในช่วงของการบริหารงานโดยคณะผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้ง  
 นั้น มีนักการเมืองบางกลุ่ม<sup>26</sup> ได้เสนอความคิดที่จะให้มีกระทรวงนครบาลเพื่อ  
 รับผิดชอบการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ โดยแบ่งพื้นที่ปก

ต่อเชิงอรรถที่ 24

จะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอก  
 ราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และของสภา  
 ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือ  
 ว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็น  
 คำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินทราบ".

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา 96 (23 เมษายน 2522).

<sup>26</sup> เช่น กลุ่มพรรคกิจสังคม และกลุ่มพรรคประชากรไทย.

ครองของกรุงเทพมหานครออกเป็นเทศบาลตามขนาด และจำนวนที่เหมาะสมแก่การบริหารงานในรูปราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องใช้เวลาในการร่างกฎหมายใหม่ แม้จะได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 พ.ศ. 2523<sup>27</sup> แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 เพื่อขยายเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารที่มาจากการแต่งตั้งออกไปอีกจนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยกระทรวงนครบาลออกมาใช้บังคับ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่มีความแน่นอนที่จะออกมาใช้บังคับได้เมื่อใด ประกอบกับมีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความไม่พอใจการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการมหานครในขณะนั้นอย่างกว้างขวางในบรรดาสื่อมวลชน วงราชการและประชาชนทั่วไป พร้อมทั้งมีการเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เมื่อการจัดตั้งกระทรวงนครบาลไม่เป็นผลสำเร็จจึงได้มีการนำพระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 มาปรับปรุงแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2528 จนถึงปัจจุบัน

ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย ให้กรุงเทพมหานครมีอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลางมากขึ้น และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายในคณะผู้บริหารดังเช่นปรากฏมาแล้ว<sup>28</sup> โดยมีสาระสำคัญแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับเดิมบางประการ กล่าวคือ

1) ให้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไปพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ 4 คน แทนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการ

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 7 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2523.

<sup>28</sup>ชลอ ชรรณศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 461.

กรุงเทพมหานครเป็นคณะ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในคณะผู้บริหารดังเช่นที่ได้เคยเกิดขึ้นมาแล้ว<sup>20</sup>

2) ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง<sup>30</sup>

3) การยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เดิมไม่ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี<sup>31</sup>

4) ถ้ามีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย<sup>32</sup>

5) มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยกาเขต<sup>33</sup>

6) กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและการรักษาทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร รวมถึงการมีอำนาจ สั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึด หรือสั่ง<sup>34</sup> เป็นต้น

7) ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่งและข้าราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ของ

<sup>20</sup> มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>30</sup> มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>31</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>32</sup> มาตรา 52 อนุ(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>33</sup> มาตรา 79 อนุ(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>34</sup> มาตรา 109 มาตรา 110 มาตรา 111 และมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528



กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>35</sup>

8) มีกิจการในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เช่น การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดการผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การควบคุมปลอดภัยความเป็นระเบียบ เรียบร้อยและอนามัยในสาธารณะสถานอื่น ๆ <sup>36</sup> เป็นต้น

9) สามารถตั้งสหการเพื่อดำเนินการในอำนาจหน้าที่ได้<sup>37</sup>

#### 4. การจัดระเบียบโครงสร้างการปกครองกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองที่มีพื้นที่กว้างขวาง และมีประชากรมากที่สุดของประเทศ<sup>38</sup> แต่การจัดองค์การปกครองคงเหมือนกับเทศบาลทั่ว ๆ ไป<sup>39</sup> กล่าวคือประกอบด้วยคณะผู้บริหาร สภาและเจ้าหน้าที่ประจำ ส่วนที่มาของคณะผู้บริหารอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนกลางนั้น ปรากฏว่ามีทั้งลักษณะที่เหมือนกันและลักษณะแตก

<sup>35</sup> มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>36</sup> มาตรา 98 อนุ (2) และ อนุ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>37</sup> มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>38</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์, โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 27 พฤษภาคม 2534, หน้า 71.

<sup>39</sup> ทองต่อ กลัวชัย ฌ อุษธยา. "แง่คิดบางประการในการปกครองส่วนท้องถิ่น" รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร, 2531, หน้า 5.

ต่างจากเทศบาล ดังจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะมากกว่าเทศบาล และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากกว่าเทศบาลด้วย ซึ่งจะได้กล่าวในบทวิเคราะห์ต่อไป

### 1. คณะผู้บริหารและสภากรุงเทพมหานคร

#### คณะผู้บริหาร

กฎหมายกำหนดให้มีคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เรียกว่า "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร" ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 4 คน และแต่งตั้งที่ปรึกษาได้ไม่เกิน 9 คน และแต่งตั้งเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>40</sup>

ในการบริหารงานกรุงเทพมหานครและเพื่อให้การบริหารลุล่วงไปด้วยดี กฎหมายให้ผู้ว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำและลูกจ้างในกรุงเทพมหานคร<sup>41</sup>

### อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีดังต่อไปนี้

#### 1. อำนาจทั่วไป<sup>42</sup>

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่งอนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร

<sup>40</sup> มาตรา 49 อนุ (3), มาตรา 56 และ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>41</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>42</sup> มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประชาชนที่ปรึกษา ที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย

อื่น

## 2. อำนาจเกี่ยวกับสภา

- (1) เสนอร่างกฎหมาย, รับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน<sup>43</sup>
- (2) อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภากรุงเทพ<sup>44</sup>
- (3) เสนอให้รัฐมนตรีมหาดไทยยุบสภา<sup>45</sup>

<sup>43</sup>มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>44</sup>มาตรา 101 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>45</sup>มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

### สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในกรุงเทพมหานคร<sup>46</sup> มีวาระคราวละ 4 ปี<sup>47</sup> สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรพิจารณาร่างข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร<sup>48</sup> และวินิจฉัยให้สมาชิกกรุงเทพมหานคร ออกจากการเป็นสมาชิกของกรุงเทพมหานคร<sup>49</sup> เลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร<sup>50</sup> ขอให้รัฐมนตรีมหาดไทยปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ออกจากตำแหน่ง<sup>51</sup> และประกาศสำคัญสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามผู้ว่ากรุงเทพมหานครในเรื่องเกี่ยวกับการงานของกรุงเทพมหานคร<sup>52</sup> ถ้าหากปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่สามารถตอบคำถามไม่เป็นที่น่าพอใจแก่สภา ซึ่งสมาชิกในสภาก็มีสิทธิลงคะแนนเกี่ยวกับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร<sup>53</sup> เมื่อพิจารณา

---

<sup>46</sup>มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>47</sup>มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>48</sup>มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>49</sup>มาตรา 23(8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>50</sup>มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>51</sup>มาตรา 52 อนุ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>52</sup>มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>53</sup>มาตรา 100 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ที่มาและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจตามที่กล่าวข้างต้นและสภามีสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง และเสนอ รัฐมนตรีมหาดไทยให้ปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ โดยต่างฝ่ายต่างควบคุมซึ่งกันและกันนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการนำความคิดทางการเมืองการปกครอง ประเทศแบบประชาธิปไตย ของประเทศในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบอบการปกครองของอังกฤษซึ่งใช้ระบบรัฐสภาเป็นหลักมาเป็นแบบอย่างนั้น แม้จะมีการดัดแปลงในบางเรื่องเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพทางการเมือง แต่โดยหลักการสำคัญก็เป็นระบบรัฐสภา กล่าวคือ สภามีอำนาจลงมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ และฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ และไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญกันมาแล้วหลายฉบับ ทุกฉบับยกเว้นฉบับที่ใช้ในระหว่างที่สมาชิกสภามาจากการแต่งตั้งก็ยังคงยึดหลักการนี้มาโดยตลอด การจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงเป็นการลอกเลียนแบบการปกครองในระดับประเทศ โดยมุ่งประสงค์ที่จะให้เป็นพื้นฐานการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยด้วย อันเป็นอุดมการณ์ของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นหลักการปกครองประเทศหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แต่การจัดโครงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่จะนำรูปแบบปกครองประเทศตามระบอบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีและรัฐสภาต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจยุบสภาและสภาไม่มีอำนาจลงมติให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง แต่ละฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระจนหมดวาระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงมีการนำส่วนหนึ่งของระบบ ประธานาธิบดีมาใช้ในการจัดโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าคณะผู้บริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครฝ่ายต่างๆอีก 4 คน ประกอบเป็นคณะผู้บริหาร ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับสภากรุงเทพมหานครนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจเสนอ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศยุบสภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่หัวหน้าสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เพื่อสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง



แห่งได้ ในส่วนนี้จึงเป็นการนำระบบรัฐสภามาใช้ อาจจะกล่าวได้ว่า กฎหมายกรุงเทพมหานครยังให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับด้วยการเงิน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อันทำให้เห็นได้ชัดว่าเป็นระบบรัฐสภาเพราะในระบบประธานาธิบดีนั้น ประธานาธิบดีไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายใดแต่มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ดังนั้นโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานครเป็นระบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีกับระบบรัฐสภา

### 3. เจ้าหน้าที่ประจำ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการประจำโดยที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้บรรจุแต่งตั้ง มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร<sup>๕๔</sup> ข้อดีของรูปแบบการจัดองค์กรในลักษณะนี้ ทำให้การดำเนินงานของข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นอิสระจากส่วนกลาง และการดำเนินงานจะต้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชนโดยผ่านการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการประจำ โดยกรุงเทพมหานครเป็นผู้บรรจุแต่งตั้งให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่กรุงเทพมหานคร องค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร อนุกรรมการสามัญ และอนุกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการ-

<sup>๕๔</sup> มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย 1 คน ปลัดกรุงเทพมหานคร เลขานุการกรุงเทพมหานคร หรือผู้แทนเลขานุการกรุงเทพมหานคร หรือผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ด้านหลักราชการ หรือการบริหารงานบุคคล จำนวน 4 คน เป็นกรรมการหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารบุคคล เช่น การโอนย้าย บรรจุ สอบแข่งขัน การจัดทำมาตรฐานของตำแหน่ง เป็นต้น<sup>๕๕</sup>

ส่วนบุคคลผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการกรุงเทพมหานครตามที่ระบอบอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 28 มีดังนี้

1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 และระดับ 11 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้ง

2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 9 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ลงมาให้สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

5) การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาจากสำนัก สำนักงาน หรือสำนักงานเขตหนึ่งไปอีกสำนัก สำนักงาน หรือสำนักงานเขตหนึ่งให้ปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้ง

---

<sup>๕๕</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ในสำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ให้ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้า ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนักแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของปลัดกรุงเทพมหานคร

7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 6 ลงมาในสำนักหรือส่วนราชการ การที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ให้ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนักแล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

8) การบรรจุและแต่งตั้งเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ต้องเป็นไปโดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของประธานสภากรุงเทพมหานคร

9) การบรรจุและแต่งตั้ง หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ต้องเป็นไปโดยคำแนะนำหรือความเห็นชอบของประธานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

จัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร<sup>๕๖</sup>

- 1) สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
- 2) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 3) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- 4) สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
- 5) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นสำนัก
- 6) สำนักงานเขต

ส่วนราชการดังกล่าวมีข้าราชการประจำเป็นฝ่ายปฏิบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับเดิม ไม่มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้นงานของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงมีกองการเจ้าหน้าที่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติ งาน ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

<sup>๕๖</sup> มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานคร ซึ่งนางานบางส่วนของกองการเจ้าหน้าที่ไปดำเนินการ และมีจุดมุ่งหมายจะขยายขอบเขตความรับผิดชอบให้กว้างขวางขึ้นเช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่สภาพและขอบเขตความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครนั้นมีจำกัด คงขยายไปได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ไม่เหมือนกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนกลางจึงมีข้อน่าสังเกตว่า หากมีการขยายบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ให้ถึงจุดหมดยังกล่าว และให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานนี้ได้ปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้นพร้อมกับขยายอัตราเจ้าหน้าที่มากขึ้น ซึ่งหมายถึงการสิ้นเปลืองงบประมาณมากขึ้นนั้น จะทำให้สำนักงานนี้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการบริหารงานบุคคลของปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพ หรือจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานของผู้รับผิดชอบดังกล่าวหรือไม่ และจะเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใหม่ในองค์การกรุงเทพมหานคร อันจะมีผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ประจำตลอดจนการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในอนาคต ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าจะได้นำไปหามาตรการแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือสนับสนุนต่อไป

## 2. สภาเขต

สภาเขตเป็นส่วนสำคัญอันเป็นข้อแตกต่างจากกฎหมายฉบับเก่าอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในอนาคตด้วย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภาเขตมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตและมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>๕๗</sup>

1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร

<sup>๕๗</sup> มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

- 2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการศึกษา ทั้งนี้ตามที่กำหนดให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย
- 3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของงานสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร
- 4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
- 5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
- 6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น
- 7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมายให้กรุงเทพมหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขตตาม ข้อ (2) สำหรับประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะภาพและบทบาทของสภาเขตในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจของนครหลวง ผู้เขียนจะนำเสนอในบทที่ 4



สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต

1. ความเป็นมาของสภาเขต

ในปี พ.ศ. 2516-2517 กรุงเทพมหานครได้มีการหยิบยกเรื่องการจัดตั้งสภาเขต แต่ไม่ทราบเหตุผลและความคิดริเริ่มดังกล่าว<sup>1</sup> ในปี พ.ศ. 2523 กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยมอบหมายให้สำนักงานโยธาและแผนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ยกร่าง<sup>2</sup> เมื่อร่างเสร็จตามมติที่ประชุมแล้วก็เตรียมจะเสนอกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป พอดีรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีและนักวิชาการ

ครั้งแรกคณะกรรมการได้นำรูปแบบ 5 รูปแบบ<sup>3</sup> ด้วยกันมาพิจารณา แต่ในที่สุดที่ประชุมก็มีมติดังนี้คือ

---

<sup>1</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การเมืองและการปกครองของกรุงเทพมหานคร, วิทยุ อังคนารักษ์ และคณะ. กรุงเทพมหานคร, 2516, หน้า 192-196. และ สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย. การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร, บริษัท ส.พยุ่งพงศ์จำกัด, 2517, หน้า 93.

<sup>2</sup> ถวิล ไพรสมท์. อดีตผู้ว่าอำนาจการสำนักงานโยธาและแผนกรุงเทพมหานคร, ข้าราชการระดับ 10, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2535.

<sup>3</sup> รูปแบบที่ 1 แบบกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518.

รูปแบบที่ 2 แบบกรุงเทพมหานครที่มีผู้ว่าราชการมาจากการแต่งตั้ง

1. ในระยะยาวให้จัดตั้งกระทรวงนครบาล หรือกระทรวงราชการ ส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยให้กระทรวงนี้ควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด คือทั้ง กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบอื่น ๆ ที่จะมีในอนาคต และให้ส่งเรื่องตั้งกระทรวงนี้ไปให้คณะกรรมการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินพิจารณา

2. เห็นชอบให้จัดโครงสร้างกรุงเทพมหานคร โดยเลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงผู้เดียวและเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครต่างหาก และถ้าการจัดตั้งกระทรวงตามข้อ 1 เรียบร้อยแล้วก็ให้กรุงเทพมหานครขึ้นกับกระทรวงนี้ ซึ่งในการร่างพระราชบัญญัติตามข้อ 2 นี้ ก็ได้้นำร่างที่กรุงเทพมหานครเตรียมไว้แล้วมาปรับปรุง

ภายหลังจากการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อปี 2525 ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่วมกัน ชำระราชการจากกรมการปกครอง เป็นเวลาประมาณ 4 เดือน จึงเสร็จ

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรียบร้อยแล้วก็เสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสนอต่อรัฐสภา รัฐสภารับหลักการในวาระที่ 1 แล้วตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง คณะกรรมการคณะนี้มีวุฒิสมาชิกร่วมด้วยเพราะอยู่ในระหว่างใช้เฉพาะกาล คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาแล้วเสร็จและส่งคืนรัฐสภา แต่ยังไม่ได้พิจารณาในวาระที่ 2-3 สมาชิกผู้แทนราษฎร ถูกขูดเสียดก่อน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไป

(ต่อเชิงอรรถที่ 3)

รูปแบบที่ 3 แบบทบวงนครบาลที่มีหน่วยย่อย

รูปแบบที่ 4 แบบกระทรวงนครบาล และกรุงเทพมหานคร

รูปแบบที่ 5 ให้มีการจัดตั้งกระทรวงนครบาลขึ้น, อ้างใน ถวิล

ไพโรจน์ ธีววิจารณ์แนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสิทธิ์, เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการวิสามัญรัฐสภา, 2527, ไม่ปรากฏหน้า, (อัดสำเนา).

หลังจากเลือกตั้งทั่วไปใน พ.ศ. 2526 แล้วนั้น พรรคการเมือง 3 พรรค<sup>๔</sup> ได้เสนอร่างนี้เข้าสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และพร้อมกันนั้น รัฐบาลก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอีก โดยกรรมการประกอบด้วย ตัวแทนของพรรคร่วมรัฐบาลด้วย ซึ่งการประชุมครั้งนี้ไม่ได้พิจารณาอะไร นอกจากมอบหมายให้มีการร่างเพิ่มเติมเฉพาะที่เกี่ยวกับสภาเขตเท่านั้น

คณะกรรมการพิจารณาแล้วส่วนใหญ่เห็นด้วยให้คงไว้ตามร่างเดิม แต่ขอให้เพิ่มสภาที่ปรึกษาเขตเท่านั้น เสร็จแล้วก็ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบส่งให้กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14 วันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2527 ค.ร. เกษม ศิริสัมพันธ์ ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น เสนอให้มีสภาเขตโดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาเป็นตัวแทนของเขาเอง<sup>๕</sup> และการให้มีสภาเขตนั้น ในขณะนั้นได้มีผู้ให้ความเห็นแย้งไว้ว่า<sup>๖</sup>

"ในการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 นั้น ได้มีตัวแทนพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสมัยนั้นคนหนึ่งเสนอให้มีสภาเขต ผู้เขียนซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้คัดค้านว่า เขตจะมีสภาไม่ได้เพราะเขตมิได้เป็นนิติบุคคลแยกไปจากกรุงเทพมหานครเป็นแต่ส่วนราชการส่วนหนึ่งเท่านั้น ไม่สามารถออกกฎหมายของตนเอง ไม่มีงบประมาณ

<sup>๔</sup> ได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย

<sup>๕</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ) เล่ม 9 พ.ศ. 2527, หน้า 210.

<sup>๖</sup> ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อรุณษา. แง่คิดบางประการในการปกครองส่วนท้องถิ่น : เรื่องของสภาเขตที่ยังมีคนสงสัยอยู่มาก, รายงานกิจการของสภากรุงเทพมหานคร, 2531, หน้า 5.

หนึ่งให้สภาเขตมีมติทำอะไรได้ตามความชอบใจเหมือนกับงบประมาณอุดหนุน ส.ส. ส่วนทางปฏิบัติจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ผู้เขียนไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบ ดังนั้น การที่สมาชิกสภาเขตหลายคนโวยวายว่าไม่มีอำนาจหน้าที่เท่าที่ควรพึงรับทราบเกร็ดพงศาวดารการปกครองท้องถิ่นเรื่องนี้ไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม มีหลายเขตที่ร่วมมือร่วมใจกับสภาเขตรับทราบข้อเท็จจริงทุกข์ของประชาชนในเขตจากสภาเขตแล้วมาปรับปรุงแก้ไขก็เป็นเรื่องควรแก่การอนุโมทนา"

จากการศึกษาตามข้างต้น ในด้านความเป็นมาของคำว่า "สภาเขต" ผู้เขียนได้ค้นพบว่า ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. . . . . . ในแนวความคิดเริ่มแรกนั้น เดิมได้กำหนดให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>7</sup>

1. ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตตามระเบียบวิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
2. ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขบริหารภายในเขตหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือลูกจ้างในเขตนั้น
3. ให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการเขต

สำหรับความเห็นแย้งดังกล่าวนี้ ผู้เขียนได้สัมภาษณ์ ดร.เกษมศิริสัมพันธ์ จากการให้สัมภาษณ์สรุปได้ว่าการให้มีสภาเขต เพื่อให้เป็นจุดเริ่ม

---

<sup>7</sup>รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ) เล่ม 9 พ.ศ.2527, หน้า 40.

ต้นของการมีเทศบาลเล็ก ๆ ในอนาคต มิใช่เป็นหัวคะแนนตามความเห็นของ ปลัดกรุงเทพมหานคร<sup>๑</sup>

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในขณะ นั้นพรรคการเมืองหนึ่งที่มีบทบาทในรัฐบาลสมัยชุดเปรม 4 มีแนวความคิดเห็นว่า ปัจจุบันกรุงเทพมหานครเป็นระบบรวมอำนาจไว้ที่องค์การกรุงเทพมหานครมากเกินไป มิใช่เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นระดับล่างอย่างแท้จริง จึงพยายามต่อสู้ที่จะให้สภาเขตมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากกว่านี้ กล่าวคือ พรรค ร่วมรัฐบาลมีความเห็นว่าอยากจะคงรูปเดิมไว้และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครโดยเร็ว ฉะนั้น สภาเขตจึงเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการ เขตเท่านั้น

## 2. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาเขต

สำหรับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาเขต จากหลักการและเหตุผล ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มี เจตนารมณ์ ดังนี้<sup>๒</sup>

"เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วรวม 5 ครั้ง ก็ยังมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการ กรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการ ของประชาชนได้โดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตาม หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึง จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup>ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์. สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2535.

<sup>๒</sup>รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ) เล่ม 9 พ.ศ. 2527, หน้า 12.



สำหรับเจตนารมณ์ในการให้มีสภาเขตนั้น ผู้เขียนได้ศึกษาจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 14 ซึ่ง ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคกิจสังคม ได้อภิปรายไว้ตอนหนึ่งว่า<sup>10</sup>

"พรรคกิจสังคมนั้นได้ยื่นอยู่ในหลักการที่ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหมายที่สุดนั้น ย่อมเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด และคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งให้ประชาชนในระดับที่ใกล้ชิดกับเขาเอง ได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหา และความเดือดร้อนของเขานั้น เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุน" และได้อภิปรายเอาไว้อีกตอนหนึ่งว่า<sup>11</sup>

"เห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหมายที่สำคัญที่สุดนั้น คือการปกครองที่ใกล้ชิดตัวประชาชนที่สุดและการที่จะให้ประชาชนในส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดตัวประชาชนที่สุดได้ เข้ามามีส่วนร่วมนั้นในรูปร่างของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันนั้นก็คือสภาเขต เพราะสภาเขตนั้นต้องการที่มีประชาชนที่ได้รับเลือกตั้ง เข้ามาได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเขาระดับทุกระดับสุขของราษฎรที่มีอยู่ในละแวกในท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมเป็นสิ่งซึ่งจะช่วยแก้ไขและบรรเทาความเดือดร้อนได้"

เมื่อพิจารณาความพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว วัตถุประสงค์การให้มีสภาเขต ดังนี้<sup>12</sup>

- (1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร
- (2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ความที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหลังงบประมาณรายจ่าย
- (3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

<sup>10</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ) เล่ม 9 พ.ศ. 2527, หน้า 209-210.

<sup>11</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 หน้า 210.

<sup>12</sup> มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริหารประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

(5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

(7) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดให้กฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

มีนักวิชาการและนักการเมืองให้เหตุผลในการจัดตั้งสภาเขตไว้ว่า<sup>13</sup> "สภาเขตมีขึ้นเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาท้องถิ่นระดับล่างของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้สภาเขตทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมการบริหารของเขต ในอนาคตผู้อำนวยการเขตจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขตขึ้นมาเป็นนายกเทศมนตรี"

<sup>13</sup> นายชลอ ชรรณศิริ. อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและอดีตรัฐมนตรีกรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2535.

พลตรีจำลอง ศรีเมือง. อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 20 พฤศจิกายน 2535.

รองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากร. สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2535.

นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อยู่ชยา. ปลัดกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 28 กันยายน 2535.

นายถวิล ไพรสณฑ์. อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร

ในฐานะสภาเขตเป็นองค์กรเกิดขึ้นใหม่ เพื่อที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้ปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร มีการกระจายอำนาจย่อยลงไปสู่ท้องถิ่นระดับเขตในอนาคต<sup>14</sup>

เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ตามข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่างานวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสภาเขตหรือให้มีสภาเขต พอสรุปได้ดังนี้คือ

1. สภาเขตทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนอความคิดเห็นหรือกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในเขต

2. เพื่อให้สภาเขตเป็นเครื่องมือนำประโยชน์ไปสู่การปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยในเมืองหลวงของกรุงเทพมหานคร ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองระดับเขต

3. เพื่อให้สภาเขตมีอำนาจในการกระทำโดยผลของกฎหมาย อำนาจที่จะกระทำได้ เช่น อนุมัติ แสลงมติให้กับฝ่ายบริหารของเขตดำเนินงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทำให้งานสำเร็จไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

### 3. องค์ประกอบของสภาเขต

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าในแต่ละเขตจะมีสภาเขต ซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

---

<sup>14</sup>พรชัย รัชมีแพทย์. การปกครองตนเองของนครหลวง : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนกลาง, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531, หน้า 97. และ

ชัยพร ธนถาวรลาภ. ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 52.

3.1 สภาเขต หมายถึง องค์การทางการเมืองท้องถิ่นระดับเขตที่มาจากการเลือกตั้ง<sup>15</sup> มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้<sup>16</sup>

3.2 สมาชิกสภาเขต ในแต่ละเขตให้สมาชิกสภาเขต ซึ่งมาจากการเลือกตั้งอย่างน้อยเขตละ 7 คน อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละ 4 ปี และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเขตมีอายุตามวาระของสภา<sup>17</sup>

3.3 ประธานสภาเขตและรองประธานสภาเขตมาจากการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาเขต โดยดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละหนึ่งปี<sup>18</sup>

3.4 สำนักงานเขตในการศึกษาถึงองค์ประกอบของสภาเขตจำเป็นต้องศึกษาถึงสำนักงานเขต ทั้งนี้ เพราะสำนักงานเขตเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานภายในเขตนั้น ๆ โดยมีข้าราชการประจำสังกัดกรุงเทพมหานครขึ้นตรงต่อกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารงานของเขตจัดบริหารงานตามกฎหมายที่กำหนดเอาไว้ ตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างของสภาเขตแล้ว มีรูปแบบมีส่วนคล้ายกับสภากรุงเทพมหานคร แตกต่างกันตรงที่อำนาจและที่มาของฝ่ายบริหาร สำหรับรายได้ของสำนักงานเขต เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงานมีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดินและค่าอุตสาหกรรมเนียมต่าง ๆ เป็นเงินได้ของตนเอง ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดสรรเงิน

---

<sup>15</sup> มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>16</sup> มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>17</sup> มาตรา 72 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>18</sup> มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

งบประมาณมาให้สำนักงานเขตจำนวนหนึ่ง ซึ่งการจัดสรรเงินงบประมาณนี้เขตแต่ละเขตจะได้รับไม่เท่ากัน และไม่เป็นธรรม

ข้อสังเกตควรปรับปรุงระบบการจัดเก็บรายได้ ภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นำมาบำรุงท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>1๐</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้เขตมีการคลังของตนเองในท้องถิ่นระดับเขตจากการแบ่งปันภาระในทางการคลังจากกรุงเทพมหานคร เป็นต้น เพื่อให้สภาเขตสามารถดำเนินการควบคุมการบริหารงานของเขตได้

สำหรับการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน, ภาษีป้าย, ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีที่สำนักงานเขตต่างๆ จัดเก็บแล้วนำส่งกรุงเทพมหานคร ผู้เขียนขอนำตัวเลขที่สำนักงานเขตในแต่ละเขตจัดเก็บได้ในปี พ.ศ. 2534 ดังนี้

พระนคร	จัดเก็บได้	ยอดเงินรวม	72,422,947.27
ดุสิต	"	"	31,857,501.68
บางซื่อ	"	"	30,025,917.70
พญาไท	"	"	67,893,747.96
ราชเทวี	"	"	97,988,065.52
มีนบุรี	"	"	17,034,299.42
หนองจอก	"	"	3,910,971.93
ห้วยขวาง	"	"	73,569,567.72
ห้วยขวาง สาขาดินแดง	"	"	23,417,604.77
บางเขน	"	"	27,038,711.19
ดอนเมือง	"	"	71,818,765.56
จตุจักร	"	"	58,226,287.25
บางกะปิ	"	"	81,187,260.22

<sup>1๐</sup>วิษณุ เครืองาม. วิวัฒนาการของกฎหมายภาษีไทย, หน้า 96. และสมคิด เลิศไพฑูรย์. ข้อสังเกตบางประการในทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า "ภาษี", วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2532, หน้า 119-120.



ลาดพร้าว	จัดเก็บได้	ยอดเงินรวม	11,342,762.37
บึงกุ่ม	"	"	18,170,951.65
ปทุมวัน	"	"	187,066,453.18
ป้อมปราบ	"	"	46,354,875.22
บางรัก	"	"	187,659,279.69
สัมพันธวงศ์	"	"	43,478,318.60
พระโขนง	"	"	55,938,385.32
คลองเตย	"	"	231,737,269.79
ประเวศ	"	"	15,432,925.99
ประเวศ สาขาสวนหลวง	"	"	19,918,574.92
ลาดกระบัง	"	"	21,932,523.94
ยานนาวา	"	"	59,857,719.76
สาทร	"	"	63,636,286.29
บางคอแหลม	"	"	35,271,380.18
ธนบุรี	"	"	39,371,437.46
คลองสาน	"	"	27,580,990.55
บางกอกน้อย	"	"	17,188,938.78
บางพลัด	"	"	36,136,442.64
บางกอกใหญ่	"	"	22,191,836.94
ภาษีเจริญ	"	"	44,860,579.39
บางขุนเทียน	"	"	25,130,972.41
จอมทอง	"	"	23,277,800.40
ตลิ่งชัน	"	"	7,983,460.37
หนองแขม	"	"	11,558,447.15
ราษฎร์บูรณะ	"	"	35,534,615.26

เมื่อพิจารณาแล้วเขตที่เก็บเงินได้ไม่เกิน 30 ล้านบาท มี 13 เขต  
 ไม่เกิน 60 ล้านบาท มี 17 เขต เกิน 60 ล้านบาท มี 3 เขต และเกิน  
 100 ล้านบาท มี 3 เขต

#### 4. สถานภาพทางกฎหมายของสภาเขต

4.1 สถานภาพของสภาเขต สภาเขตเป็นองค์กรทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยที่แต่ละเขตจะมีสมาชิกสภาเขตได้ไม่เกิน 7 คน หรือแล้วแต่จำนวนประชากรของแต่ละเขตซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้<sup>20</sup>

4.2 สถานที่ตั้งของสภาเขต รัฐบาลไม่ได้กำหนดให้สภาเขตมีสถานที่ตั้งแบบถาวรเหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น สภาเทศบาลนคร เทศบาลอำเภอ แต่กฎหมายได้กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตนั้น ๆ เป็นผู้จัดอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการประชุมและกิจการอื่น ๆ<sup>21</sup> ซึ่งก็หมายความว่าผู้อำนวยการเขตจะมีหน้าที่จัดห้องประชุมให้แก่สภาเขตเท่านั้น ส่วนสถานที่ทำงานของประชาชนสภาเขตหรือรองประชาชนสภาเขตทางเขตจะไม่ได้จัดให้ ดังนั้นประชาชนสภาเขตและรองประชาชนสภาเขตต้องใช้สถานที่บ้านของตนเป็นที่ทำการ<sup>22</sup>

#### 4.3 ผลของการดำเนินงานของสภาเขต

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาเขตน้อยมาก ดังนั้น ลักษณะการดำเนินงานของสภาเขตจึงเป็นลักษณะการเสนอโครงการโดยผ่านผู้อำนวยการเขตไปยังสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณหรืออนุมัติโครงการนั้น ๆ แล้วแต่กรณี ซึ่งการที่สภากรุงเทพมหานครจะอนุมัติให้โครงการของ

<sup>20</sup> โปรดดูรายละเอียดในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต หน้าที่ 93

<sup>21</sup> มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>22</sup> ประชาชนสมาชิกสภาเขต รองประชาชนสมาชิกสภาเขต หรือสมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2535, ผู้อำนวยการเขต รองผู้อำนวยการเขต หัวหน้างานปกครองและเลขานุการหัวหน้าปกครอง, สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2535 จนถึง 3 พฤศจิกายน 2535.

สภาเขตได้หรือจัดสรรงบประมาณให้เขตใดในจำนวนเงินเท่าใดนั้น<sup>23</sup> ก็แล้วแต่ความสามารถของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณาลงคะแนนเสียงส่วนสมาชิกสภาเขตหรือสภาเขตไม่มีบทบาทตามข้างต้น คล้าย ๆ กันกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณางบประมาณสร้างสาธารณูปโภคในจังหวัดต่างๆ จะไม่ได้พิจารณาถึงความเร่งด่วนหรือชุมชนนั้นๆ แต่ขึ้นอยู่กับความสามารถเฉพาะตัวหรือตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น ๆ ว่าเป็นฝ่ายบริหารหรือไม่ อาทิ เช่น จังหวัดสุพรรณบุรี หรือจังหวัดสระบุรี หรือจังหวัดนครราชสีมา มีการสร้างถนน พื้นที่ผิวการจราจรเกินความจำเป็นของชุมชนนั้น ๆ<sup>24</sup>

เมื่ออำนาจของสภาเขตมีน้อยในการดำเนินงานของสภาเขต จึงทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

1. ระดมกำลังชุมชนนั้นช่วยงานสังคม เช่น เก็บผักตบชวาในคลองแสนแสบ<sup>25</sup>
2. เป็นผู้นำชาวบ้านในการร้องทุกข์ต่อฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ผู้อำนวยกาเขตไม่แก้ไขปัญหาให้ เช่น การที่เขตไม่จัดระเบียบขทางเท้า ปล่อยให้มีการวางหาบเร่แผงลอยบนทางเท้า<sup>26</sup>
3. ฟ้องสื่อมวลชนในกรณีที่ผู้อำนวยกาเขตหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ยอมแก้ไขปัญหา เช่น ท่อระบายน้ำอุดตัน การที่ไม่ยอมเก็บขยะในแม่น้ำลำคลองตามหมู่บ้าน หรือการไม่ยอมซ่อมแซมฝาดรอบ ฝาปิดท่อระบายน้ำหรือ

<sup>23</sup> มาตรา 89 และมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

<sup>24</sup> สมาชิกสภาเขต. สัมภาษณ์, 26 สิงหาคม 2535.

<sup>25</sup> สมาชิกสภาเขต. สัมภาษณ์, 10 กรกฎาคม 2535.

<sup>26</sup> ประธานสมาชิกสภาเขต รองประธานสมาชิกสภาเขต หรือสมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์ 6 สิงหาคม 2535.

การไม่ยอมตัดกิ่งไม้ตามถนนที่กีดขวางทางจราจร หรือถนนในตรอกซอกซอย ไม่บำรุงรักษาซ่อมแซม<sup>27</sup>

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาผลดำเนินงานของสภาเขต แล้วเห็นว่าไม่ได้เป็นการใช้อำนาจสภาเขตโดยตรง เพราะหากเป็นการใช้อำนาจสภาเขตแล้ว ก็จะต้องมีการตั้งกระทู้ถามผู้อำนวยการเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ปฏิบัติตามสภาเขตก็สามารถควบคุมกำกับผู้อำนวยการเขตได้ เมื่อกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจสภาเขตตามข้างต้นแล้ว สภาเขตจึงใช้วิธีการรวมกลุ่มกันของชุมชนนั้น เพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่สนใจรูปแบบ

## 5. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเขตในปัจจุบัน

ในปัจจุบันสภาเขตได้รับการยอมรับว่าเป็นสภาที่คุ้มครองพื้นฐาน ในอันที่จะพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สภาเขตจึงเป็นองค์กรในระดับท้องถิ่น ผู้เขียนขอแยกประเด็นศึกษาดังต่อไปนี้

### 5.1 บทบาทและอำนาจของสภาเขต

สภาเขตมีบทบาทและอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและกิจการอื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต<sup>28</sup>

ดังนั้น การประชุมสภาเขตจะทำให้สภาเขต ซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นระดับล่างได้รับทราบความคิดเห็นจากประชาชนตลอดถึงความต้องการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการฝึกให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิ เสรีภาพ

<sup>27</sup> เอกสารสมาชิกสภาเขต. เขตสัมพันธวงศ์, 2535, ไม่ปรากฏหน้า, (อัดสำเนา).

<sup>28</sup> มาตรา 79 อนุ (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

ในการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ต้องกระทำตามระบอบประชาธิปไตย<sup>20</sup> และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการที่กฎหมายจะกำหนดขึ้น สำหรับการให้คำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการเขตนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ไม่มีความหมายมากนัก เพราะผู้อำนวยการเขตเป็นข้าราชการประจำย่อมมีเจ้าหน้าที่และนักวิชาการของตนเองอยู่แล้ว ผู้อำนวยการเขตจะขอคำปรึกษาหรือไม่ก็ได้ ให้คำปรึกษาแล้วจะทำตามหรือไม่ก็ได้ หากมีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษอย่างไรก็ได้<sup>30</sup>

สำหรับอำนาจในการให้ข้อคิดและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตและจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาเขตตามระเบียบวิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีความกำกวม เพราะความเห็นชอบกับการที่ต้องได้รับการอนุมัติไม่เหมือนกัน และแผนพัฒนาเขตนั้นถ้าจะให้ถูกต้องก็ควรเป็นแผนกว้าง ๆ ระยะเวลา เช่น 5 ปี แล้วจึงทยอยทำไปแต่ละปี แต่ความตามมาตรฐานนี้ไม่มีความหมายเช่นนี้ คงจะต้องหมายความถึงแผนประจำปี ซึ่งอำนาจขั้นสุดท้ายก็ต้องอยู่กับสภากรุงเทพมหานครว่าจะอนุมัติโครงการได้หรือไม่ ดังนั้น สภาเขตแต่ละเขตต้องริบแบ่งกันอนุมัติแผนการไปมาก ๆ ให้ไปต่อสู้กันในสภากรุงเทพมหานคร และถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเขตจะไม่เข้าประชุมก็ห้ามมีผลกระทบต่อปฏิบัติงานของสำนักงานเขตไม่<sup>31</sup>

อย่างไรก็ตาม ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวนี้ได้มีผู้โต้แย้งว่าเจตนารมณ์ที่กำหนดให้มีสภาเขต ก็เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขตในงานบริการและงานพัฒนาต่างๆ โดยเป้าหมายในระยะ 8-10 ปีข้างหน้า เขตต่างๆ

<sup>20</sup> วิชาญ เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 328-325.

<sup>30</sup> นายสุชาติ วิริยานุภาพพงศ์. สมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์

30 พฤษภาคม 2535

<sup>31</sup> บันทึกข้อความส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ที่ กท 0307/956 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2535 เรื่องการขาดประชุมของสมาชิกสภาเขต



จะต้องปรับปรุงเป็นเทศบาล ทำนองเดียวกันในมหานครโตเกียวและมหานครลอนดอน<sup>32</sup>

ซึ่งอำนาจตามข้างต้นเห็นได้ว่า ไม่ใช่เป็นบทบังคับที่ผู้อำนวยราชการเขตต้องนำมาปฏิบัติ

(2) จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิชาการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย<sup>33</sup>

อำนาจตามข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นการควบคุมงบประมาณของสำนักงานเขต และเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งที่ทางเขตต้องยอมรับฐานะของสมาชิกสภาเขต เพราะงานจะไม่เดิน หากไม่ผ่านการอนุมัติเงินงบประมาณจากสมาชิกสภาเขต และสมาชิกสภาเขตเองก็พึ่งพากำลังของฝ่ายบริหารที่จะใช้ผู้เชี่ยวชาญคำนวณหรือวางผังงานโครงการก่อสร้างปรับปรุงต่าง ๆ ซึ่งสภาเขตเองต้องการให้ดำเนินการ ดังนั้น การปฏิบัติในเรื่องการควบคุมงบประมาณ จึงมีลักษณะถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน โดยต่างยอมรับซึ่งกันและกัน โดยอยู่ในลักษณะคานกันไว้อย่างก้ำกึ่งพอดีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง

ผู้เขียนขอนำตัวอย่างของการจัดสรรงบประมาณของสภาเขตบางเขตดังต่อไปนี้

นายนารา เทวคุปต์ ผู้ช่วยผู้อำนวยราชการเขตในขณะนั้น ชี้แจงว่าเรื่องการจัดทำโครงการโดยใช้งบประมาณเขต ขณะนี้ได้จัดทำใหม่เนื่องจากมีสมาชิกเสนอมาทั้งหมด ปรากฏว่าเกินงบประมาณที่ได้รับที่จัดทำใหม่มีดังนี้ ขอให้สมาชิกพิจารณาให้ความเห็นชอบ<sup>34</sup>

<sup>32</sup> ถวิล ไพรสมภ์. ข้อวิจารณ์แนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสิทธิ์. เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร, คณะกรรมการรัฐสภา, 2527, ไม่ปรากฏหน้า, (อัดสำเนา).

<sup>33</sup> มาตรา 7904 อนุ (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>34</sup> รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน, ครั้งที่ 7/2530 24 กรกฎาคม 2530, หน้า 3.

อย่างไรก็ตาม ในการที่สภาเขตจะอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในงบประมาณโครงการต่าง ๆ มักไม่มีการถกเถียงกันเพราะเป็นเรื่องของการเสนอข้อมูลโครงการจำนวนมากแล้วมาทำการคัดเลือกในการประชุมที่อยู่ในวาระเรื่องงบประมาณ

ผู้เขียนขอนำตัวอย่างของการประชุมเขตบางเขตมาเสนอดังต่อไปนี้ งานโยธาชี้แจงว่า ขณะนี้สำนักงานเขตคลองสานได้รับอนุมัติงบประมาณกลางปี เพื่อสร้างเขื่อนในคลองหลวงวารีไปแล้ว และได้เสนอโครงการทำเขื่อนกันดินคลองวัดสุวรรณไปแล้ว เรื่องได้ผ่านอนุกรรมการไปแล้ว โดยใช้งบประมาณปี 2530<sup>๓๕</sup>

การผ่านงบประมาณของทางสภาเขตยังมีขั้นตอนต่อไปที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในเขตคลองสานแล้วเข้าอนุกรรมการของกรุงเทพมหานคร แล้วจึงไปผ่านสภากรุงเทพมหานคร การได้รับการพิจารณาโครงการจากสภาเขตจึงยังไม่ใช่ว่าจะได้รับงบประมาณให้ทำโครงการนั้น ๆ ได้เสมอไป

เมื่อพิจารณาอำนาจการจัดสรรงบประมาณของสภาเขตแล้ว หากสภาเขตไม่อนุมัติจัดสรรงบประมาณได้ ผู้อำนวยการเขตก็จะต้องไม่มีความรับผิดชอบสภาเขตเพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดให้สภาเขตมีอำนาจควบคุมผู้อำนวยการเขต ในกรณีเช่น ผู้ที่ได้รับความเสียหายคือ ชุมชนในเขตนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภาเขตอนุมัติโครงการและสภากรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติตาม และได้จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขตในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาเขตมาเสียก่อน<sup>๓๖</sup> ซึ่งหมายความว่า การที่เขตจะนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาเขตเสียก่อน

<sup>๓๕</sup> รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน, ครั้งที่ 4/2530

ในทางปฏิบัติ กล่าวคือ สภาเขตมิได้มีการเข้าร่วมในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ตามข้างต้น<sup>37</sup> แต่สมาชิกสภาเขตทุกคนจะรับเงินดังกล่าวจำนวนคนละ 120,000 บาท เท่า ๆ กันไปพัฒนาเขตตามสมควร ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนี้เหมือนกับงบประมาณพัฒนาจังหวัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนั้น ๆ อาทิ การสร้างศาลาภิรมยอนและสลักชื่อของสมาชิกสภาจังหวัดเอาไว้เป็นที่ระลึก ส่วนสมาชิกสภาเขตอาจจะนำเงินงบประมาณที่ได้รับมานั้นไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเขต เช่น การไปสร้างสวนหย่อมหน้าโรงพักตำรวจ

(3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร<sup>38</sup>

กล่าวคือ สมาชิกสภาเขตได้สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในแต่ละเขตนั้น ๆ ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือไม่ ถ้าหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของเขตหรือเขตนั้น ๆ ดำเนินการไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน สมาชิกสภาเขตย่อมมีสิทธิตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้อำนวยการเขตได้<sup>39</sup>

<sup>36</sup> มาตรา 79 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>37</sup> สมาชิกสภาเขต ได้แก่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคมวลชน และพรรคอิสระ.

<sup>38</sup> มาตรา 79 (3) แห่งพระราชระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

<sup>39</sup> นายสุนันท์ มีนมณี. สมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์ 18 พฤษภาคม 2535, นายสมเกียรติ บุญเกิด. สมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์ 2 พฤษภาคม 2535.

ในการสอดส่องของสภาเขตตามข้างต้นดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสภาเขตได้ทำเป็น 2 วิธีการคือ<sup>40</sup>

1. การออกตรวจสอบเป็นการทั่วไป
2. การออกตรวจสอบโดยเจาะจง

การออกตรวจสอบเป็นการทั่วไปคือ การออกตรวจสอบสถานที่ต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาเขตที่ต้องกระทำ หากพบเห็นข้อบกพร่องก็จะนำไปแจ้งแก่ทางเขตโดยผ่านประธานสภาเขต อาจแจ้งในที่ประชุมหรือแจ้งล่วงหน้าก่อนแล้วให้ตอบผลการแก้ไขในที่ประชุมสภาเขตก็ได้

กรณีการตรวจสอบเป็นการทั่วไปนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างที่สมาชิกสภาเขตบางเขตได้กระทำ เช่น

นายเสนอ ประดิษฐ์ชัย ออกตรวจพบว่า บริเวณร้านขายก๋วยเตี๋ยวหน้าโรงรับจำนำวงเวียนเล็ก วางเกะกะ และสกปรกมาก<sup>41</sup>

การออกตรวจสอบโดยเจาะจงสมาชิกสภาเขต จะรับผิดชอบโดยแบ่งงานกันทำตามที่กล่าวไว้แล้วตอนต้น หากงานใดรับไปดำเนินการแล้วแจ้งผลงานให้ทราบแล้วในที่ประชุมหรือใช้เวลาานพอสมควรก็จะมีสมาชิกสภาเขตผู้รับผิดชอบดูแลงานนั้น ๆ ออกตรวจสอบเป็นการเจาะจงเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างเช่น

นายเสนอ ประดิษฐ์ชัย เมื่อการประชุมครั้งที่แล้วได้รับหลักฐานไปแล้วว่า จุดรวมรับขยะให้ล้างทุกวันเสาร์ได้ออกไปตรวจสอบด้วยตัวเอง ปรากฏว่าไม่ได้ดำเนินการอะไรเลย จึงขอทราบทางเขตจะดำเนินการอย่างไร<sup>42</sup>

<sup>40</sup>สมชาย จันทนะศิริ. สภาเขตกับการเมืองที่ก้าวก้าวการบริหาร, โครงการปริญญาโท หลักสูตรนักบริหาร. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532, หน้า 14-16.

<sup>41</sup>รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน. ครั้งที่ 9/2530, 22 กันยายน, 2530, หน้า 3.

<sup>42</sup>รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน, ครั้งที่ 5/2530, หน้า 12.

นายบุญชู สมิตินันท์ บริเวณที่ริมกำแพงวัดสุทธารามด้านทิศใต้ ช้าง บ้านเลขที่ 1952/7 ซึ่งเดิมเป็นที่ว่างที่ทางวัดเว้นไว้ให้เป็นระยะ 1 เมตร และที่ส่วนบุคคลที่อยู่บริเวณข้างวัดก็เว้นไว้ให้อีก 1 เมตร ปรากฏว่ามีประชาชน ที่อาศัยอยู่บริเวณหมู่ตึกได้รื้อกำแพงบริเวณนั้นเข้าไปปลูกสร้างอาคารจนชิดกำแพงวัด ขอให้ทางเขตดำเนินการ<sup>43</sup>

การออกตรวจสอบสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เขตได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นสภาพที่ปรากฏจริง ไม่อาจหลีกเลี่ยงความเป็นจริงได้ การแก้ไขปัญหาของฝ่ายบริหารต้องใช้วิธีการทางระเบียบกฎหมายเป็นหลักประกอบด้วยความรู้และประสบการณ์ของฝ่ายบริหาร เช่น โรงเรียนวัดทองธรรมชาติ ได้ก่อสร้างอาคารรื้อกำแพงไปในลำดับแล้ว แล้วเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนใกล้เคียงที่จะทำบ้าง<sup>44</sup>

เมื่อสภาเขตได้สอดส่องและติดตามการดำเนินงานของสำนักงานเขต แล้ว หากพบเห็นสิ่งบกพร่องก็จะนำเสนอที่ประชุมในสภาเขต เพื่อสอบถามผู้อำนวยการเขตต่อไป

(4) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริหารประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>45</sup>

เมื่อสมาชิกสภาเขตได้สอดส่องดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต แล้ว หากเห็นว่าไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือมีข้อบกพร่อง สมาชิกเขตก็จะเสนอแนะเขตเพื่อให้สภาเขตแนะนำหรือให้ข้อสังเกต (แจ้ง) ต่อผู้อำนวยการ

<sup>43</sup> รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน, หน้า 11.

<sup>44</sup> รายงานการประชุมสมาชิกสภาเขตคลองสาน, ครั้งที่ 7/2530 24 กรกฎาคม 2530, หน้า 3.

<sup>45</sup> มาตรา 79 อนุ (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.



เขต หากผู้อำนวยราชการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ สภาเขตก็ไม่ลงโทษต่อผู้อำนวยราชการเขตได้คงมีแต่อำนาจแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นเรื่องบกพร่องหน้าที่อย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจส่งเรื่องให้ส่วนกลางคณะกรรมการพิจารณาด้วยวินัยของผู้อำนวยราชการเขตนั้น ๆ

(5) ให้ค่าปรึกษาตามที่ผู้อำนวยราชการเขตร้องขอ ในการดำเนินงานของผู้อำนวยราชการเขต โดยหลักการกระจายอำนาจแล้ว กล่าวคือการใช้ทรัพยากรในพื้นที่นั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อชุมชนในเขตนั้น ๆ และให้เป็นไปตามความต้องการของชุมชนด้วย แต่เนื่องจากผู้อำนวยราชการเขตเป็นข้าราชการประจำไม่ได้สัมพันธ์ประชาชนโดยตรง จึงไม่ทราบความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเป็นอย่างดี ดังนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจผู้อำนวยราชการเขตขอค่าปรึกษาต่อสภาเขต<sup>46</sup> เพื่อทราบความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชนในเขต

ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้อำนวยราชการเขตไม่ได้ปรึกษาสภาเขตถึงปัญหาความตามข้างต้นแต่ใช้จากการสอบถามสมาชิกสภาเขตและดำเนินการตามความเห็นชอบของตนเอง

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

การที่กฎหมายให้อำนาจสภาเขตแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการเพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขตนี้ คำว่า การงานของสภาเขตในที่นี้หมายถึงข้อความในมาตรา 79 อนุ (3) คืองานของสภาเขตในการสอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร อาทิเช่น ได้มีนายทุนบุกรุกที่ดินสาธารณะของกรุง-

<sup>46</sup> มาตรา 79 อนุ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

เทศฯ เพื่อถมคูคลอง และที่ดินที่เป็นของกรุงเทพมหานครจริงหรือไม่ หากสำนักงานเขตนั้น ๆ ไม่ดำเนินการสอบสวน สภาเขตก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวได้

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวน มีอำนาจเรียกให้ข้าราชการประจำกรุงเทพฯ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารมาประกอบการซักถามได้ หากข้าราชการประจำคนนั้นไม่ให้ความร่วมมือก็อาจมีความผิดทางวินัยก็ได้

ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็เหมือนหนึ่งเป็นองค์กรคอยตรวจสอบการทำงาน ของสำนักงานเขตให้เกิดประโยชน์สูงสุดในชุมชนในเขตนั้น ๆ

หลักการดังกล่าวนี้ ได้นำแบบมาจากสภาผู้แทนราษฎรที่แต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ อาทิ เช่น ตั้งคณะกรรมการแรงงานเพื่อสอบสวนคดีเพชรช้อดิอาระเบีย ส่วนสภาเขตนั้นก็ยังมีอำนาจตั้งสมาชิกสภาเป็นกรรมการ เพื่อสอบสวนหรือศึกษาเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานเขตว่าถูกต้องหรือไม่ กฎหมายได้กำหนดให้สภากรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเขตตามข้างต้นเสียก่อน สภาเขตจึงสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตเพื่อสอบสวนหรือศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงานเขตและในการสอบสวนนั้นก็จะมี การเรียกข้าราชการประจำในกรุงเทพมหานครมาให้การ หรือส่งเอกสารมาให้คณะกรรมการได้ และถ้าหากข้าราชการกรุงเทพมหานครฝ่าฝืนก็จะผิดวินัย ในกรณีเช่นนี้สภาเขตก็สามารถตั้งคณะกรรมการควบคุมการทำงาน ของสำนักงานเขตได้ นับตั้งแต่ได้มีสภากรุงเทพมหานคร. จนถึงปัจจุบันไม่ปรากฏว่า ได้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการได้เสนอให้สภากรุงเทพมหานคร ออกข้อบัญญัติให้สภาเขตแต่งตั้งกรรมการได้ ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานคร ต้องการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง<sup>47</sup> เพราะว่ากรุงเทพมหานครมีความเกรงใจ

<sup>47</sup> นายเทียนทอง อัสวะธีรางกูร. สมาชิกสภาเขต, สัมภาษณ์  
1 มิถุนายน 2535.

ต่อข้าราชการประจำที่จะได้รับผลกระทบจากสภาเขต และกรุงเทพมหานครต้องการรักษาฐานเสียงของตนเองไว้ แต่ประการสำคัญยังไม่มีกฎหมายรองรับว่าจะต้องให้กรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติให้กับสภาเขตในกรณีใดบ้าง

(7) หน้าที่ยื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

ตามมาตรา 79 อนุ (7) นี้ แยกออกได้เป็น 2 กรณี กรณีแรก คืออำนาจของสภาเขตตามที่กำหนดใช้ในกฎหมายซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 79 ตั้งแต่อนุ (1) จนถึงอนุ (6)

กรณีที่ 2 หมายถึง สภากรุงเทพมหานครมอบหมายให้สภาเขตทำหน้าที่อื่น ๆ อาทิเช่น สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภาเขต เพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง<sup>48</sup> หรืออาจแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตคนใดคนหนึ่งเพื่อเป็นอนุกรรมการพิจารณางบประมาณ แต่ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งสภาเขตเป็นอนุกรรมการนั้นขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาเขตนั้นจะอยู่พรรคเดียวกันหรือไม่

## 5.2 การเปรียบเทียบการปกครองนครหลวงในบางประเทศกับประเทศไทย

เพื่อการศึกษาในเรื่องการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานครในรูปแบบสภาเขต ที่มุ่มมองที่กว้างและลึก ผู้เขียนจึงนำเอาการปกครองนครหลวงของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น มาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ดังนี้

---

<sup>48</sup> มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

สถานะบทบาท (อำนาจหน้าที่ของสภาเขต)	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
1. สถานะภาพของสภาเขต	เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ โดยการปกครอง ในนครลอนดอนนั้น เป็นรูปแบบการปก ครองท้องถิ่น โดย โดยแบ่งเทศบาล ออกเป็นเทศบาล เล็ก ๆ เต็มพื้นที่ นครลอนดอน <sup>40</sup>	ไม่เป็นนิติบุคคล	เป็นนิติบุคคล	ไม่เป็นนิติ บุคคล
2. ที่มาของสภา	จากการเลือกตั้ง ของประชาชนใน ท้องถิ่น	จากการเลือก เลือกตั้งของ ประชาชนใน ท้องถิ่น	จากการ เลือกตั้ง ของประชา ชนในท้องถิ่น	จากการ เลือกตั้ง ของประ ชาชนใน ท้องถิ่น
3. บทบาท (อำนาจหน้าที่)				
3.1 ออกข้อเทศบัญญัติ	มี	ไม่มี	มี	ไม่มี
3.2 อำนาจหน้าที่ใน การดูแลทรัพย์สิน	มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

<sup>40</sup>โปรดดูรายละเอียดบทที่ 2 เรื่องการปกครองนครหลวงและบาง  
ประเทศของประเทศอังกฤษ หน้า 29-37.

สถานะบทบาท (อำนาจหน้าที่ของสภาเขต)	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
<p>และความปลอดภัยในชีวิต ของประชาชน (กิจการตำรวจ)</p> <p>3.3 อำนาจหน้าที่ในส่วนเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค<sup>๕๐</sup></p> <p>3.3.1 การกำจัดขยะ</p> <p>3.3.2 การกิจการน้ำประปา</p> <p>3.3.3 กิจการไฟฟ้า</p> <p>3.3.4 การตัดถนน</p> <p>3.4 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา</p>	<p>มี</p> <p>มี</p> <p>มี</p> <p>มี</p> <p>มี</p>	<p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>มี</p>	<p>มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p>	<p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p>
<p>4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ</p> <p>4.1 รายได้</p> <p>4.2 การใช้จ่ายเงิน</p>	<p>มี</p> <p>เป็นอิสระ</p>	<p>มี</p> <p>ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานครปารีส</p>	<p>มี</p>	<p>ไม่มี</p> <p>ไม่มี</p>

<sup>๕๐</sup>โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 เรื่องการปกครองนครบางประเทศ  
หน้า 29-53



สถานะบทบาท (อำนาจหน้าที่ของสภาเขต)	อังกฤษ	ฝรั่งเศส	ญี่ปุ่น	ไทย
5. อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ใช้ใน การควบคุมฝ่ายบริหาร				
5.1 โดยตั้งกระทู้ถาม	มี	มี	มี	ไม่มี
5.2 การแสดงประชามติ	มี	มี	มี	ไม่มี
5.3 อนุมัติการเงิน	มี	มี	มี	ไม่มี
5.4 การควบคุมหัวหน้าฝ่าย บริหาร	มี	มี	มี	ไม่มี

จากการเปรียบเทียบความข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการกระจายอำนาจในการปกครองนครหลวง จากระดับบนกระจายอำนาจลงไปสู่ระดับล่างในท้องถิ่น ซึ่งของต่างประเทศมีการกระจายอำนาจมากกว่าของไทย

### 5.3 ข้อดีและข้อเสียของสภาเขต

ตามที่ได้ศึกษาการเปรียบเทียบในตอนต้นแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบของสภาเขตของประเทศไทยมีข้อดีและข้อเสีย ซึ่งผู้เขียนได้สัมภาษณ์ทัศนคติของสมาชิกสภาเขตดังต่อไปนี้

#### ข้อดีและข้อเสียของสภาเขต

<u>ข้อดี</u>	<u>ข้อเสีย</u>
<p>1. สภาเขตจะเป็นสัญลักษณ์ที่แสดงว่าประชาชนได้เข้าร่วมในการปกครองระดับเขตด้วยและถ้าหากนอกจากจะมีสภาเขตในระดับเขตแล้ว ก็เป็นเครื่องแสดงว่าประชาชนสามารถเข้าร่วมในการปกครองของกรุงเทพมหานคร 2 ระดับด้วยกันคือ ระดับรวมซึ่งเป็นสภากรุงเทพมหานคร ระดับเขตซึ่งเป็นสภาเขตโดยนัยเช่นนี้ประชาชนจึงสามารถมีส่วนร่วมในรูปสภาอยู่ทุกระดับในการปกครองกรุงเทพมหานคร</p>	<p>1. ถึงแม้ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองในสภากรุงเทพมหานคร แต่ก็เป็นการกระจายอำนาจในระดับแนวราบ ซึ่งสภากรุงเทพมหานครอาจจะได้ทราบถึงสภาพปัญหาหรือความต้องการของชุมชนแต่ละเขต จึงไม่อาจสนองความต้องการแก่ชุมชนนั้น ๆ ได้<sup>๕๑</sup></p> <p>สำหรับสภาเขตนั้นเป็นการกระจายอำนาจในระดับการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการ ของชุมชนนั้น ๆ แต่สภาเขตในปัจจุบันไม่มีอำนาจในการที่จะสนองความต้องการให้แก่ชุมชนนั้น ๆ ได้</p>

<sup>๕๑</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การเมืองและการปกครองของกรุงเทพมหานคร, หน้า 192-196.

ข้อดี

2. ผู้แทนของประชาชนในสภาเขต จะ เป็นหูเปิดตาให้ประชาชนทั่วไป ทำให้หัวหน้าเขตและข้าราชการประจำ ปฏิบัติราชการเพื่อผลประโยชน์ของ ส่วนรวม ระมัดระวังในการที่จะไม่ พยายามหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง
3. การมีสภาเขตทำให้ความหมายของ "เขต" ในฐานะที่เป็นหน่วยปกครอง ของประชาชนในชุมชนที่เรียกว่าเป็น "เขต" มีความหมายชัดเจนและเด่น ชัด และจะทำให้เขตเป็นเขตที่รับผิดชอบ ต่อประชาชนโดยตรงในการ ดำเนินบริการต่างๆ เพื่อประชาชน แยกและเห็นเด่นชัดต่างหากไปจาก กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครอง ท้องถิ่นระดับล่างอีกระดับหนึ่งเหมือน เทศบาลเล็กลงไป และเพิ่มอำนาจ

ข้อเสีย

2. สภาเขตนั้น กฎหมายไม่ได้ให้อำ นาจสภาเขตเหมือนกับสภากรุง- เทพมหานครคือสภากรุงเทพมหา- นครสามารถลงมติไม่ไว้วางใจ ฝ่ายบริหารได้ แต่สภาเขตนั้นไม่ มีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามผู้อำนวยการ เขตหรือเจ้าหน้าที่เขตนั้นๆ หาก แต่กฎหมายให้อำนาจเพียงให้คำแนะนำหรือข้อสังเกต สภาเขตก็ ไม่มีบทบาทต่อผู้อำนวยการเขต กฎหมายให้เพียงสภาเขตมีหนังสือ แจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อดำเนินการต่อไป การที่ผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครจะดำ- เนินการหรือไม่เป็นดุลยพินิจ และ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง
3. เขตได้ให้บริการชุมชนในเขตนั้น ๆ ในระดับพื้นฐาน เช่น งานทะเบียน การเกิด มรณะ จดทะเบียนสมรส แต่ การให้บริการหรือสนองนโยบายแก่ชุมชนนั้น ๆ ได้อย่างไม่เต็มที่ เพราะเขตไม่มีอิสระและไม่สามารถ ดำเนินการตามโครงการของสภาเขต หรือสมาชิกสภาเขตหรือสมาชิกสภา เขตในชุมชนนั้น ๆ อาทิเช่น
  - 3.1 การจัดระเบียบบนทางเท้า ใน บางเขตนั้นได้มีการวางหาบ

ข้อดี

ของสภาเขตให้ดูแลการบริหารของ  
เขตได้ทั่วถึง

ข้อเสีย

- เร่ และตั้งแผงลอยบนทางเท้าขาย  
ของ จนเป็นเหตุทำให้ประชาชนไม่  
สามารถสัญจรไปมาในทางเท้าได้  
และต้องไปสัญจรบนทางรถยนต์แทน  
จนก่อให้เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง และ  
หลายราย และเมื่อสภาเขตหรือ  
สมาชิกสภาเขตหรือชุมชนนั้น ๆ ได้  
มีหนังสือแจ้งให้ผู้อำนวยกาเขต  
นั้น ๆ หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพ-  
มหานครดำเนินการแก้ไขแต่ท้ายสุด  
สุดท้ายดังกล่าวยังมีอยู่ตลอดเวลา
- 3.2 การเก็บขยะมูลฝอยในบางเขต  
ไม่สามารถดำเนินการเก็บขยะใน  
หน้าบ้านหรือในหมู่บ้านจัดสรรหรือ  
ในคอนโดมิเนียม หรือในแม่น้ำลำ  
คลองหรือที่สาธารณะในเขตนั้น ๆ  
ได้อย่างทั่วถึงจนเป็นเหตุทำให้ขยะ  
นั้นเน่าและส่งกลิ่นเหม็น สร้าง  
ความเดือดร้อนในชุมชนนั้น ๆ
4. สภาเขตไม่สามารถควบคุมหรือกำ  
กับดูแลการทำงานของเขตได้
5. สภาเขตไม่สามารถให้เขตดำเนินการ  
ตามโครงการของสภาเขตได้  
เพราะโครงการของสภาเขตอาจ  
จะไม่ผ่านการพิจารณาของสภา-  
กรุงเทพมหานครก็ได้
6. สภาเขตไม่สามารถตั้งกระทู้ถาม

ข้อดีข้อเสีย

หรือลงมติถอดถอนผู้อำนวยการ  
เป็นตัวแทนของท้องถิ่นตามหลักของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

**6. สภาพปัญหาและอุปสรรคของสภาเขต**

จากการศึกษาในบทที่ 4 มาเนี้้แสดงให้เห็นว่าสภาเขตไม่สามารถควบคุมเขต (ฝ่ายบริหาร) และประกอบกับกฎหมายให้อำนาจหน้าที่สภาเขตไว้น้อยมาก ประกอบกับสำนักงานเขตไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่มีกำลังของตนเอง ดังนั้น ผลการดำเนินงานของสภาเขต จึงไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่น รูปพิเศษของกรุงเทพมหานครโดยแท้จริง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคมีต่อไปนี้ (สำหรับรายละเอียดผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์ บทที่ 5 ต่อไป)

สภาพปัญหาอุปสรรค

- |   |   |
|---|---|
| <p>1. สำนักงานไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคล ดังนั้นสำนักงานเขตจึงไม่มีทรัพย์สินและรายได้เป็นของตนเอง ต้องพึ่งงบประมาณจากกรุงเทพมหานคร เป็นสำคัญ</p> | <p>1. จึงไม่สามารถบริการให้ชุมชนนั้นๆ อย่างทั่วถึงและได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น ในกรณีน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร ต้องอาศัยเรือภาค(รถสูบน้ำท่วม) จากส่วนกลาง (กรุงเทพมหานคร) ไปบริการในเขตต่าง ๆ อย่างไม่ทั่วถึงหรือการซ่อมแซมสะพานลอยคนข้ามหรือถนน เขื่อนกันดิน</p> |
| <p>2. การที่สภาเขตไม่สามารถควบคุม</p>   | <p>2. ผู้บริหารของเขต ถ้าหากดำเนินการ</p>   |



สภาพปัญหาอุปสรรค

คุมฝ่ายบริหาร (ผู้อำนวยกา  
เขต) หรือการที่สภาเขตไม่มี  
ฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือก  
ตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

ตามนโยบายและมีประสิทธิภาพชุมชนในเขต  
เขตนั้นๆ ก็ไม่เดือดร้อนแต่ถ้าหากบริการใน  
ทิศทางตรงข้ามกับความต้องการของชุม  
ชน ผลที่ออกมาชุมชนก็เดือดร้อน สภาเขต  
ก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้

### 7. สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตในอนาคต

จากการศึกษาในตอนต้นของบทนี้แล้ว สภาเขตได้มีข้อดีและข้อเสีย  
สภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เห็นได้ว่าข้อเสียมีมากกว่าข้อดี เป็นผลทำให้ประ  
ชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาดังกล่าว หรืออาจพูดได้ว่าประชาชนไม่ได้  
รับประโยชน์อย่างสูงสุด ตามหลักการกระจายอำนาจ จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้  
ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักการเมือง และข้าราชการประจำ  
กรุงเทพมหานครว่า สถานะและบทบาท (อำนาจ) ของสภาเขตในอนาคตควรมี  
สถานะและบทบาทอย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะนำมาเสนอไว้ดังต่อไปนี้<sup>๕2</sup>

<sup>๕2</sup> นายชโล ธรรมศิริ. อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและอดีต  
ปลัดกรุงเทพมหานคร และ

พลตรีจำลอง ศรีเมือง. อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ  
นายไชยวัฒน์ ลินชูวงศ์. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ  
นายทองต่อ กล้วยไม้ ๗ อยุทธยา. ปัจจุบันปลัดกรุงเทพมหานคร และ  
นายประเสริฐ สมะลาภา. รองปลัดกรุงเทพมหานคร และ  
รองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากร และ

นายถวิล ไพรสณฑ์. อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุง

กรุงเทพมหานคร และ

ผู้อำนวยกาเขตบางท่าน และ

ประธานสมาชิกสภาเขต หรือรองประธานสมาชิกสภาเขต หรือสมา  
ชิกสภาเขตบางท่าน

### 7.1 สถานะภาพของสภาเขต

สภาเขตจะต้องเป็นสถาบันที่สามารถออกกฎข้อบังคับของตนเองได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชี้้นำการบริหารของสำนักงานเขต

### 7.2 อำนาจหน้าที่ของสภาเขต

ในการที่จะให้สภาเขตในฐานะที่เป็นตัวแทนของชุมชนในเขตนั้น ๆ สามารถใช้ทรัพยากรในเขตนั้นให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดและประหยัดนั้น จำเป็นที่จะต้องให้สภาเขตมีอำนาจดังต่อไปนี้

7.2.1 มีอำนาจวางกฎข้อบังคับทั่วไป เพื่อเป็นการแสดงออก ซึ่งเจตนาขององค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในอันที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตให้กระทำได้ ทั้งนี้ เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นการชี้้นำการบริหารงานของสำนักงานเขต

7.2.2 มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ แผนพัฒนาเขต เช่น การจัดทำงบประมาณของเขตนั้นจะกระทำการได้ จะต้องผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบของสภาเขต ซึ่งก็เท่ากับสภาเขตมีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติในการดำเนินการทำกิจกรรมบริษัทสาธารณะประชาชนได้ โดยไม่ต้องนำเสนอสภากรุงเทพมหานครพิจารณาอีก

7.2.3 มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณแผนพัฒนาเขต โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพราะสภาเขตเป็นตัวแทนของชุมชนในเขตนั้น สภาเขตย่อมทราบถึงความต้องการในชุมชนนั้นมากกว่าสภากรุงเทพมหานคร

7.2.4 มีอำนาจในการคลังของตนเอง ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเขตมีเงินได้และสามารถนำเงินไปเป็นงบประมาณแผนพัฒนาตามข้อ 7.2.3 ได้ ซึ่งเงินได้นี้ อาจจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีป้าย หรือเงินได้ในรูปแบบที่กรุงเทพมหานคร จัดสรรให้ตามสัดส่วนที่กรุงเทพมหานคร เก็บจากภาษีเขตนั้น ๆ

7.2.5 มีอำนาจในการควบคุมสำนักงานเขต การที่จะให้สภาเขตรักษาผลประโยชน์ของเขตนั้น ๆ หรือให้ทรัพยากรในเขตนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยสำนักงานเขตเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อสภาเขตมีอำนาจควบคุมสำนักงานเขตให้บริหารงานตามโครงการแผนพัฒนาเขตได้ ชุมชนในเขตนั้นก็จะได้รับผลประโยชน์อย่างสูงสุดและคล่องตัว หากสำนักงานเขตไม่ดำเนินการหรือบริหารงานตามแผนพัฒนาเขตโดยไม่มีเหตุผล สภาเขตต้องมีอำนาจในการลงโทษในระดับหนึ่ง<sup>๕๓</sup>

7.2.6 มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในการประชุมสภาเขต เพื่อให้การดำเนินงานของสภาเขตมีประสิทธิภาพ สภาเขตติดตั้งกระทู้ถามผู้อำนวยการเขตหรือผู้เกี่ยวข้องในเขตนั้น ๆ ให้ชี้แจงในการดำเนินงานของสำนักงานเขต ซึ่งผู้อำนวยการเขตหรือคนที่เกี่ยวข้องต้องมีหน้าที่ตอบ

7.2.7 มีอำนาจให้ตั้งคณะกรรมการของสภาเขต การที่จะให้สภาเขตทำหน้าที่สอดส่องและติดตามการทำงานของสำนักงานเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องให้สภาเขตแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานเขตว่าถูกต้องหรือไม่ คณะกรรมการนี้ต้องมีอำนาจเรียกข้าราชการประจำกรุงเทพมหานครทุกคนมาสอบปากคำหรือให้จัดส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หากบุคคลดังกล่าวฝ่าฝืนต้องมีความผิดทางวินัย

เมื่อได้พิจารณาสถานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของสภาเขตในอนาคตตามแนวความคิดดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนจะได้รับผลประโยชน์อย่างสูงสุด เพราะเป็นการปกครอง โดยประชาชนในเขตนั้น ๆ

<sup>๕๓</sup> สมาชิกสภาเขตบางท่าน. สัมภาษณ์.

## บทที่ 5

### วิเคราะห์สภาพปัญหาสถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต

ในสถานการณ์ปัจจุบันได้มีการย้ำและเน้นถึงระดับของการพัฒนาทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปที่ระดับพื้นฐานของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในนโยบายการพัฒนาความจำเป็นในการปกครอง<sup>1</sup> ขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น จึงเป็นแง่มองถึงอยู่เสมอ จึงเน้นที่องค์การระดับพื้นฐานของท้องถิ่นที่มีอยู่ ที่จะรองรับการพัฒนาในหลายๆ ด้าน แต่ความเป็นไปในปัจจุบันสภาเขตยังไม่มีบทบาทในด้านนิติบัญญัติที่ใช้อำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต ออกกฎระเบียบข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นข้อยกเว้นไปจากกรุงเทพมหานครตามที่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะให้อำนาจไว้กล่าวคือ หน้าที่ ซึ่งจะกระทำได้ออนุมัติงบประมาณของเขตและควบคุมการบริหารตามแผนโครงการระดับเขตด้วย<sup>2</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ใช้พื้นที่ทั้ง 36 เขต โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในระดับเขตมีข้าราชการประจำทำหน้าที่ในการบริหาร และมีสภาเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเขตเท่านั้น อำนาจอยู่กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในลักษณะที่อำนาจมากกว่าสภา<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย และวราพจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 กันยายน 2528 หน้า 42.

<sup>2</sup> ชลอ ธรรมศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 610-611.

<sup>3</sup> ชลอ ธรรมศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 610-611.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภาเขตเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งส่วนหนึ่งในระดับท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 ซึ่งระบุว่า<sup>4</sup> "การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น" นอกจากนี้ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครยังได้บัญญัติให้เขตหนึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการเขต<sup>5</sup> ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2475 อีกด้วย แต่สภาเขตนั้นมีลักษณะพิเศษ จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าสภาเขตเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ อนุมัติ อนุญาต จัดสรรงบประมาณ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารระดับเขตเต็มรูปแบบ

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะจุดอ่อนของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ และด้วยเหตุประกอบหลักการโดยทั่วไป กล่าวคือ ตัวบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น นายกเทศมนตรี โดยวิธีการที่มุ่งประสงค์ที่จะให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง จึงจัดให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีให้ประชาชนได้ใช้สิทธิอย่างกว้างขวาง ซึ่งโดยหลักการนี้ให้สิทธิแก่ราษฎรทั่วหน้ากันในการออกเสียงเลือกตั้ง ไม่มีการจำกัดคุณสมบัติโดยไม่จำเป็น<sup>6</sup> ดังนั้น เมื่อเขตขาดองค์ประกอบตามนี้เช่นนี้ ปัจจุบัน

<sup>4</sup> มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

<sup>5</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2528.

<sup>6</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, พระนคร : โรงพิมพ์พาณิชย์ย์สุภผล, 2495, หน้า 126.



สภาเขตจึงไม่สามารถทำหน้าที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ในการกระทำการควบคุมฝ่ายบริหารของเขตคือ ตัวผู้อำนวยการเขตเฉพาะภายในท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ สภาเขตจึงเป็นเพียงที่ปรึกษา และนำปัญหา มาเสนอแนะให้กับผู้อำนวยการเขตเท่านั้น

ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์สภาพปัญหาและสถานะทางกฎหมายของสภาเขตดังมีหัวข้อต่อไปนี้

## 1. ปัญหาด้านสถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขต

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการปกครองในนครหลวงของบางประเทศ อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เป็นหลักการกระจายอำนาจจากระดับสูงสุดสู่ระดับเขตในรูปแบบของการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ โดยกำหนดให้มีสภา ซึ่งสภานั้นประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละพื้นที่ และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้ แต่สำหรับการปกครองนครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเช่นเดียวกันของต่างประเทศตามที่กล่าวมานั้น เพียงแต่สภาเขตไม่มีอำนาจในการที่จะควบคุมหรือกำกับฝ่ายบริหารของเขตได้ จากการที่สภาเขตไม่มีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร (เขต) สภาเขตจึงมีความสับสนในการกำหนดบทบาทของตนเอง และท้ายสุดสภาเขตจึงได้มีบทบาทดังต่อไปนี้

1.1 การที่ข้าราชการประจำเขตกล่าวหาว่า ทางสภาเขตได้เข้าไปก้าวก้าวงานของเจ้าหน้าที่ (เทศกิจ)

1.2 สภาเขตมักจะเป็นผู้นำในชุมชนนั้น ๆ ขึ้นข้อเสนอเรียกร้องต่อฝ่ายบริหารของเขต หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสื่อมวลชน ในกรณีที่เขตดำเนินกิจการที่ขัดต่อความต้องการของชุมชนนั้น ๆ

1.3 สภาเขตไม่สามารถมีบทบาท ในการรักษาผลประโยชน์ในชุมชนอย่างเพียงพอหรือไม่สามารถสนองนโยบายของชุมชนนั้น

จากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดสถานะภาพ และบทบาทของสภาเขตไว้ อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดสภาพปัญหาตามข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการ ในพื้นที่เกี่ยวกับสถานะภาพและบทบาททางกฎหมาย ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สภาเขตมาจากการเลือกตั้ง แต่มีอำนาจน้อยทำให้ความรู้สึกการเป็นตัวแทนในลักษณะประชาธิปไตยน้อยลง ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะในระยะเริ่มแรกเพื่อในการทดลองก่อน โดยมีจุดประสงค์ที่จะพัฒนาให้เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุมฝ่ายบริหารของเขตในอนาคต
2. การที่มีได้กำหนดโครงสร้างสภาเขตให้ชัดเจน ทำให้สภาเขตไม่ได้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำการควบคุมการบริหารงานของเขตได้ และก่อให้เกิดปัญหาในด้านการกระทำกิจกรรมของตนขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน และขาดบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนโดยสิ้นเชิง
3. สภาเขตเป็นที่ปรึกษาของผู้อำนวยการเขต มีสมาชิกสภาเขตบางเขตวางตัวยังไม่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงานในเขต ปัญหามีหลากหลายด้าน ทำให้การดำเนินงานในเขตไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของประชาชน แต่ก็มุ่งในด้านการจัดทำแผนพัฒนาเขตเท่านั้น มิได้เป็นที่ปรึกษาแท้จริงโดยตรง แต่ก็มีส่วนเขตได้ให้ความร่วมมือขอรับคำแนะนำ และข้อวิจารณ์ในการประชุมสภาเขตตลอดเช่นกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่ามีกฎหมายรองรับโดยตรงด้วย
4. เมื่อมองในแง่ของการปกครองตนเองแล้ว จะเห็นว่าโครงสร้างจริง ๆ นั้นจะเหมือนกับการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาลเล็ก ๆ แต่เมื่อมองในด้านความเป็นจริง สภาเขตมิได้มีหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามหลักการเช่นเดียวกับเทศบาล
5. การที่เขตชั้นนอกยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง โดยประชาชนไม่สามารถที่จะแยกออกว่าใครเป็นผู้นำของตนเองในท้องถิ่นระดับเขต เมื่อสมาชิกสภาเขตไม่ได้เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและไม่มีบทบาทของตนเอง การถูกครอบงำโดยฝ่ายปกครอง อันได้แก่ ผู้อำนวยการ หัวหน้างานปกครองก็เป็นไปได้ง่ายเหมือนเช่นกรณีผู้อำนวยการเขต ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

## 2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายของสภาเขต

(1) อำนาจในการให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และสภากรุงเทพมหานคร

ในการทำแผนพัฒนาเขต สภาเขตมีอำนาจในการแสดงข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนนั้นว่า เป็นไปตามความต้องการของชุมชนในเขตนั้นๆ หรือไม่ แต่กฎหมายมิได้บังคับให้ผู้ผู้อำนวยการเขตนั้น ๆ ต้องปฏิบัติข้อคิดเห็นหรือข้อสังเกตตามข้างต้น ดังนั้น แผนพัฒนาเขตอาจจะไม่ตรงตามความต้องการของชุมชนนั้น ๆ

กรณีที่ผู้อำนวยการเขตได้ปฏิบัติตามข้อคิดเห็น และข้อสังเกตของสภาเขต แล้วเสนอแผนพัฒนาเขตไปยังสภากรุงเทพมหานคร ในการที่แผนพัฒนาดังกล่าวนั้นจะได้ผ่านสภากรุงเทพมหานครหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่สภาเขตไม่มีสิทธิไปออกเสียง

(2) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรืองบประมาณรายจ่าย

เมื่อแผนพัฒนาเขตตาม อนุ (1) ได้ผ่านความเห็นชอบต่อสภากรุงเทพมหานครแล้ว กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครจัดงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามแผนพัฒนาเขต ซึ่งในการที่เขต (ผู้อำนวยการเขต) จะใช้จ่ายเงินนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินนั้นจากสภาเขต

ในทางปฏิบัติแล้วในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาเขต สภาเขตไม่มีอำนาจเข้าไปจัดสรรงบประมาณร่วมกับเขต ซึ่งจะกำหนดงบประมาณโดยความเห็นชอบของผู้ผู้อำนวยการเขต เขตจะทำและดำเนินการให้เสร็จเรียบร้อยตามความต้องการของเขต แต่กรณีสภาเขตไม่มีอำนาจไปเสนอให้เขตดำเนินการอะไรได้ บางเรื่องเสนอส่งเขต ถ้าหากไปตรงกับความต้องการของเขต เขตก็จะดำเนินการให้ ถ้าเป็นเรื่องที่ประชาชนเรียกร้องจริง ๆ อาจจะรับไปดำเนินการให้ในงบประมาณปีถัดไป กรณีนี้มิใช่เป็นการสั่งการของสภาเขต แต่เป็นการเสนอแนะปัญหาให้ไปดำเนินการ ถ้าหากไปตรงกับแผนพัฒนาของเขตหรือไม่ก็ตามแต่ประการใด ในทางปฏิบัติถ้าไม่ตรง แต่ประชาชนเดือดร้อนจริง ๆ เขตถึงจะดำเนินการให้ จากข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ร้อยละ 50 ที่รับไปดำเนินการและไม่รับ

ไปดำเนินการตามที่เสนอแนะ ใน (2) นี้ จะมีงบประมาณสำหรับเป็นงบพัฒนาของสมาชิกสภาเขต จำนวนคนละ 120,000 บาท ไปพัฒนาและดำเนินการกิจกรรมในเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งแต่ละเขตจะปรึกษาร่วมกัน เพื่อมีจุดมุ่งหมายไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะต้องการได้งานเป็นชิ้นลักษณะใหญ่ ๆ ของแต่ละเขตเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นระดับล่างของนครหลวงจากการที่กฎหมายได้บัญญัติ "แผนพัฒนาจัดสรรงบประมาณพัฒนาเขต" เป็นความหมายที่กว้าง เพราะแผนพัฒนาเขตแต่ละเขตนั้นจะมีรายละเอียดมาก จึงก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินผิดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

(3) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

กฎหมายให้อำนาจสภาเขตมีหน้าที่สอดส่อง และติดตามการดำเนินงานของเขต หากพบเห็นการปฏิบัติงานของเขตได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นหรือ เพื่อให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเขตอย่างมีประสิทธิภาพ หากปรากฏว่าการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตบกพร่องก่อให้เกิดละเมิดกฎหมาย (ในส่วนของกรุงเทพมหานครรับผิดชอบ) สภาเขตก็จะแจ้งให้ผู้ช่วยการเขตดำเนินการแก้ไข แต่ผู้ช่วยการเขตมีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธที่จะไม่ดำเนินการตามคำร้องเรียน หรือการแจ้งของสภาเขต

(4) ให้คำแนะนำหรือข้อสั่งเกตต่อผู้ช่วยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายใต้เขต หากผู้ช่วยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

การที่กฎหมายให้อำนาจสภาเขตตามข้างต้นนี้ กล่าวคือ ให้คำแนะนำต่อผู้ช่วยการเขต หากผู้ช่วยการเขตไม่ดำเนินการตามคำแนะนำ กฎหมายก็ไม่ได้ให้อำนาจสภาเขตที่จะลงโทษผู้ช่วยการเขตได้ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งและสภาพปัญหาระหว่างผู้ช่วยการเขตกับสภาเขตอยู่เป็นประจำ และกฎหมายให้อำนาจสภาเขตมีหนังสือต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการกับผู้ช่วยการเขตนั่นได้ ซึ่งการที่สภาเขตแจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้น ซึ่งตามระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ในลักษณะดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย เมื่อมิใช่เป็นความผิดทางวินัยแล้ว ผู้ช่วยการจึงไม่หวั่นเกรงต่ออำนาจของสภาเขต



และยิ่งกว่านั้นในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหากใช้ข้าราชการประจำเป็น  
ฐานเสียง หรือเป็นคณะพรรคกับสภาเขตก็อาจจะไม่รับฟังตามที่สภาเขตแจ้งมา  
และผู้อำนวยการเขตก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เพราะงานประจำของเขตก็ค้ำ-  
เนินงานตามปกติอยู่แล้ว ส่วนคำแนะนำจากสภาเขตเป็นดุลยพินิจของเขต จะ  
ปฏิบัติ และข้อสำคัญ ผู้อำนวยการเขตจะถือนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพ-  
มหานครเป็นสำคัญ เช่น ผู้ว่าอาจจะผ่อนผันในการหาแร่แฝงลอยบนทางเท้าใน  
เขตต่าง ๆ ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมาย หากสภาเขตขอให้เขตดำเนินการจับกุม  
ผู้อำนวยการเขตจะไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของสภาเขต ดังนั้น จึงก่อให้เกิดความ  
ขัดแย้งระหว่างผู้ว่ากรุงเทพมหานครกับสภาเขต ซึ่งจะมีผลกระทบต่อชุมชนในเขต  
นั้น ๆ โดยตรงที่ต้องมาเดินสัญจรบนทางรถยนต์เป็นประจำ

(5) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

ตามที่กฎหมายให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขต  
แต่กฎหมายไม่ได้ส่งเสริมให้สภาเขตให้มีข้อมูลหลักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการ  
บริหาร กล่าวคือ กฎหมายมิได้กำหนดให้สภาเขตมีสถานที่เป็นของตนเอง และมี  
บุคลากรของตนเอง

ประกอบกับตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พ.ศ. 2528 มิได้กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตต้องขอคำปรึกษากับสภาเขตในกรณีใน  
ข้าง

ในทางปฏิบัติผู้อำนวยการเขตจะมีได้ร้องขอแต่ประการใด เพราะเขต  
จะมีแนวความคิดที่จะดำเนินการตามความต้องการเองได้ อย่างที่มีต้องไปปรึกษา  
ต่อสภาเขต ทั้งนี้ หัวหน้างานในหน่วยงานของเขตแต่ละฝ่ายก็ได้เสนอแนะมายัง  
ผู้อำนวยการเขต เพราะฉะนั้นใน อนุ (5) ก็ไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร การประ-  
ชุมแต่ละครั้งก็มีการปรึกษาหารือกัน ซึ่งปกติผู้อำนวยการเขตก็จะไม่เข้าไปร่วม  
ประชุมด้วย เพราะสามารถให้ตัวแทนเข้าประชุมได้

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน  
หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อ  
บัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น

กฎหมายให้อำนาจสภาเขตแต่งตั้งคณะกรรมการ ซึ่งการแต่งตั้งก่อนจะ  
ต้องปฏิบัติตาม ที่สภากรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการ



แต่งตั้งคณะกรรมการ จากการศึกษาสร้างเงื่อนไขเหมือนหนึ่งเป็นการรื้อถอนอำนาจของสภาเขตในการแสวงหา ซึ่งงานของสภาเขตก็คือ การสอดส่องและติดตามดูแลการทำงานของสำนักงานเขต ดังนั้น หากสภาเขตพบเห็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ก็ไม่สามารถที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในเรื่องนั้น ๆ ได้

จากการที่กฎหมายสร้างเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดการเมืองท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานคร และมีกลุ่มของตนเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาศัยเงื่อนไข เป็นการสร้างเกราะกำบังคุ้มครองการบริหารของตนเพื่อไม่ให้สภาเขตเข้ามาสอดส่องการดำเนินงานของสำนักงานเขตเพราะโดยปกติแล้วสำนักงานเขตย่อมบริหารงานตามนโยบายของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

จากปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้สภาเขตไม่สามารถควบคุมการทำงานของสำนักงานเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(7) หน้าอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้สภาเขต มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 79 อนุ (1) - (6) แล้ว กฎหมายยังได้เพิ่มหน้าที่ของสภาเขต ต้องปฏิบัติตาม ดังนี้คือ

(7.1) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้

(7.2) หน้าที่ตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

(7.3) สำหรับหน้าที่ตามที่กฎหมายระบุเอาไว้ใน เมื่อพิจารณาคุณพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ได้กำหนดให้สภาเขตมีหน้าที่นอกเหนือไปจากมาตรา 79 อนุ (1) จนถึง อนุ (6) แต่ประการใด

(7.4) สำหรับหน้าที่ตามที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมายนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนแจ้งว่า สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจมอบหมายอะไรบ้างหรือกรณีไหนบ้างที่ต้องมอบหมายงานให้แก่สภาเขต

จากสภาพปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้สภากรุงเทพมหานครและสภาเขตมีความสับสนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับสภาเขต ในประเด็นเกี่ยวกับการหาคะแนนจากชุมชนหรือฐานมวลชน ดังตัวอย่างที่จะกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้น

ในอนาคต เช่น ฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครต้องการให้ชุมชนแออัด ซึ่งอาศัยอยู่ในชุมชนใดชุมชนหนึ่งในเขตนั้น แต่ไม่ดำเนินการขับไล่ ออก เพราะกลัวเสียฐานเสียง ฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภากรุงเทพมหานครก็อาจแต่งตั้งให้สภาเขตเป็นคณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา 38 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และถ้าหากสภาเขตในฐานะที่เป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร ก็ต้องสอบสวนเรื่องชุมชนแออัด มีการบุกรุกพื้นที่ของกรุงเทพมหานครจริงหรือไม่ และมีข้อเสนอแนะอย่างไร หากเสนอให้ขับไล่ ออก สภากรุงเทพมหานครก็อาจมีความเห็นเช่นเดียวกับของสภาเขตดังกล่าว ซึ่งในกรณีสภากรุงเทพมหานครก็จะอยู่เหนือความรับผิดชอบ

จากปัญหาดังกล่าวสภาเขตนั้น ๆ มีสิทธิ์ที่จะปฏิเสธไม่รับเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องแก้ไขด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้เสนอในบทสรุปและข้อเสนอแนะ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วสภากรุงเทพมหานครอาจแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตที่เป็นคนของพรรคตนเองให้เป็นอนุกรรมการพิจารณางบประมาณ ซึ่งในความเป็นจริง ถ้าหากเป็นคนละพรรคกับสภากรุงเทพมหานคร ก็จะไม่แต่งตั้งสภาเขตต่างพรรคกันมาเป็นอนุกรรมการ โดยปกติสภากรุงเทพมหานครจะเลือกสภาเขตเขตละ 2 คน เข้ามาเป็นคณะอนุกรรมการ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วสภากรุงเทพมหานครจะพิจารณาสมาชิกสภาเขตของฝ่ายประจำตามรายงาน คือ เขตเสนอเข้ากรุงเทพมหานครพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วจึงเสนอให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาก่อน แล้วจึงเสนอเข้าสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี เป็นต้น

(8) สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจได้รับงบประมาณ เพื่อการพัฒนาเขตของตนจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งการได้รับงบประมาณที่มีมาจากการที่สำนักงานเขตได้เสนอแผนเพื่อการพัฒนาเขตไปยังสภากรุงเทพมหานคร หากสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบก็อนุมัติ จากนั้น กรุงเทพมหานครก็จะส่งงบประมาณมาให้จำนวนเท่าใดนั้น เป็นดุลยพินิจของสภากรุงเทพมหานคร

จากสภาพปัญหาของกฎหมายที่มีได้กำหนดให้สภากรุงเทพมหานคร (หรือกรุงเทพมหานคร) ต้องจัดสรรงบประมาณให้สภาเขตตามสัดส่วนที่เก็บเงินจากเขตนั้น ซึ่งเป็นการสร้างความไม่ชอบธรรมเกิดขึ้นในเขตนั้น ๆ ได้

### 3. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ด้วยเหตุที่การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเป็นการปกครองรูปพิเศษของไทย ซึ่งให้วิวัฒนาการมาจากรัฐบาลกลาง มอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองจากผลของการเรียกร้องของประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง กล่าวคือ ให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง บริหารตนเอง เพื่อความเจริญรุ่งเรืองและความผาสุกของตนเอง

ฉะนั้น การจะช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จะต้องกำหนดให้สภาเขตในฐานะเป็นตัวแทนของชุมชนในเขตนั้น ๆ มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของสำนักงานเขต เพื่อให้ประชาชนในการเข้าไปมีบทบาท ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับล่างของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง จากปัญหาดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาอีกหลายปัญหา อาทิเช่น

1. ประชาชนบางส่วนขาดความสำนึกในการปกครองตนเอง ประชาชนมีทัศนคติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นเรื่องรัฐบาล หาใช่หน้าที่ของราษฎรที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยไม่ การริเริ่มจึงเป็นการหยิบยื่นให้ โดยรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจมิได้เกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนโดยแท้จริง

2. ความตื่นตัวของประชาชน ในเรื่องการปกครองตนเองถูกบั่นทอนโดยความไม่มั่นคงทางการเมืองในระดับชาติ ซึ่งมีผลกระทบต่อความรู้สึกศรัทธาในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นของประชาชนด้วย

3. ประชาชนบางส่วน เอื้อมระอาในพฤติกรรมของสมาชิกสภาเขตบางคน ซึ่งบางครั้งสภาเขตได้กลายเป็นเวทีหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เป็นการสร้างอิทธิพลทางการเมืองของคนบางกลุ่มและสภาเขตบางแห่ง กลายเป็นที่สนองผลประโยชน์ แก่เจ้าหน้าที่ของเขตที่เข้าไปมีบทบาทในหน่วยงานนั้น ๆ ในแง่ผลประโยชน์ทางการเงิน หรือความดีความชอบทางราชการ

4. ข้าราชการประจำบางส่วน ไม่ยินยอมให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนระดับล่างของกรุงเทพมหานคร และมักจะอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะรับอำนาจเหล่านั้น ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น

5. ประชาชนบางส่วนยังขาดความรู้ ความเข้าใจในรูปแบบสภาเขต คือ เข้าใจว่าเป็นเพียงองค์กรหน่วยหนึ่ง ซึ่งรองจากเขต ไม่ได้คิดว่าเป็นองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของเขต และเป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนในท้องถิ่นระดับล่าง

6. บุคคลที่มีความรู้ ไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทนในการดำเนินงานของสภาเขต ข้อนี้เป็นสิ่งที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปประสบปัญหา เพราะหากสามารถที่จะเลือกกระหว่างราชการกับงานของสภาเขตแล้ว คุณค่าในสายตานั้นต่างกันมากในความรู้สึกของคนทั่วไป

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งสภาเขตจึงเป็นรูปแบบมากกว่าความสำนึกทางการเมือง กล่าวคือ เลือกตั้งเพื่อให้ได้ชื่อว่าเลือกตั้งไม่ได้คาดหวังผลจากการเลือกตั้งมากนัก ทั้งนี้ มิได้เป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่เป็น การปกครองโดยประชาชนอย่างแท้จริง จึงกล่าวได้ว่าประชาธิปไตยก็เป็นระบบ การปกครองตนเองในท้องถิ่นชนิดหนึ่ง ซึ่งการปกครองตนเองต้องเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแล้วก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ใน ท้องถิ่นระดับล่างยังขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น ในประเทศญี่ปุ่น นคร โตเกียว

#### 4. ปัญหาด้านการคลังของเขต

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินได้ของสำนักงานเขตใน บทที่ 4 แล้ว เห็นได้ว่าสำนักงานเขตไม่มีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุง ท้องที่ ภาษีที่ดิน ภาษีป้ายเป็นของตนเอง หากแต่มีหน้าที่เก็บเพื่อส่งให้กับกรุงเทพ มหานคร สำหรับรายได้ของเขตแล้วจะได้รับมาจากสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ พิจารณาจัดสรรให้ ซึ่งการจัดสรรให้ นั้นจะพิจารณาจากแผนพัฒนา เขตที่สำนักงาน แต่ละเขตเสนอขึ้นมา จากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้โดยชัดแจ้งว่าสภา กรุงเทพมหานครจะต้องจัดสรรงบประมาณแต่ละเขตอย่างต่ำเท่าไรนั้น หรือไม่ ได้กำหนดชัดแจ้งว่าจะต้องจัดสรรงบประมาณให้เขตตามสัดส่วนร้อยละเท่าใด ที่ สำนักงานเขตได้เก็บภาษีส่งให้กรุงเทพมหานคร

จากการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้ตามข้างต้นนั้น จึงทำให้สภากรุง  
เทพมหานครมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ โดยจัดสรรงบประมาณให้เขตแต่  
ละเขต จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในชุมชนเขตนั้น ๆ และยิ่งกว่านั้น ถ้า  
เขตไหนเป็นฐานเสียงของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ถือเสียงข้างมากใน  
สภาเขตนั้น ๆ จะได้รับเงินงบประมาณมากกว่าในเขตอื่นด้วย

สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของสำนักงาน จากการที่กฎหมายไม่  
ได้ให้สำนักงานเขตมีอำนาจจัดเก็บภาษีตามข้างต้นเป็นของตนเอง จึงก่อให้เกิด  
อุปสรรคในการทำงานของสำนักงานเขต กล่าวคือเมื่อสาธารณูปโภคเช่น สะพาน  
ข้ามคลองพัง ประชาชนไม่สามารถสัญจรไปมาได้ หรือการจัดสร้างสะพานลอย  
ข้ามถนนในบริเวณที่มีรถบรรทุกวิ่งชน สำนักงานเขตไม่สามารถจะซ่อมแซมสะพาน  
หรือสร้างสะพานลอยให้คนข้ามได้อย่างทันที่ตามที่ ตามความต้องการของประชาชน  
ในเขตนั้น ๆ อันเป็นการบรณาความเดือดร้อนของชุมชน



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### บทสรุป

จากการที่รัฐมีอาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาล มีประชากรจำนวนมาก และผู้มีภารกิจจะต้องบริหารประเทศ ให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น รัฐจึงต้องกระจายอำนาจลงสู่การปกครองท้องถิ่นโดยจัดตั้งองค์กรทางการเมือง ซึ่งเรียกว่าเทศบาล ให้ประชาชนเลือกตัวแทนของตนขึ้นมาบริหารงาน ซึ่งรัฐบาลจะควบคุมกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือเป็นการทำให้ประชาชนมีโอกาสปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

จากหลักการตามข้างต้นนี้ ในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศอังกฤษ, ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในส่วนท้องถิ่น

สถานภาพและบทบาททางกฎหมาย ของสภาท้องถิ่นระดับล่างในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น มีหลักการเหมือนกันหลายประการ คือ สภาเขต (ท้องถิ่นระดับล่าง) สามารถควบคุมฝ่ายบริหารของเขตได้ตั้งกระทู้ถาม ส่วนของประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น สภาท้องถิ่นระดับล่างสามารถอนุมัติงบประมาณต่างๆ กระทำได้โดยอย่างมีอิสระและมีการตัดสินใจ ซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายกำหนดให้มีขึ้น

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษามานี้ เป็นการชี้ให้เห็นว่าการปกครองนครหลวงในรูปแบบพิเศษของไทย ได้นำแนวความคิดและวิชาการของต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วนี้มาประยุกต์ใช้ ทั้งนี้รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการปกครองกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้มีสาระสำคัญดังนี้ กล่าวคือ กำหนดให้มีการบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ในกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ส่วนราชการ กรุงเทพมหานครจัดระเบียบราชการออกเป็น 36 สำนักงานเขต ในเขตหนึ่งๆ ให้มีสภาเขต สภาเขตประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนในเขต แต่ละเขตมีวาระ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้กำหนดมีสภาเขตเพื่อ ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะสอดส่องการดำเนินงานของสำนักงานเขตและให้ข้อคิด และข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานครฉบับนี้มิได้ให้สภาเขตมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของ สำนักงานเขต จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาที่สภาเขตไม่สนองความต้องการของ ชุมชนในเขตนั่นอย่างสูงสุดเพราะสำนักงานเขตไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาเขต นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไม่ได้กำหนดให้สำนักงานเขตมีเงินได้เป็นของตนเองจากการเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่างๆ จัดสรรเงินงบประมาณ จึงทำให้สำนักงานเขตไม่มีเงินเป็นของตนเอง ในการพัฒนาเขตเพื่อชุมชนนั้น ๆ อย่างทันทั่วถึงที่ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นเช่น สะพานลอยคนข้ามถนนเกิดพังขึ้นมา เนื่องจากถูกรถบรรทุกชนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถข้ามถนนได้ปลอดภัย หรือเชื่อมกันดินพังทลายตามคูคลองเกิดพังทลายขึ้นมา กรณีเช่นนี้ประชาชนในเขตนั่นๆ จะได้รับความเสียหาย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่ได้กำหนดให้สำนักงานเขตเป็นนิติบุคคล สำนักงานเขตจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นคู่สัญญาในการว่าจ้างเอกชนทำการต่าง ๆ เช่นจ้างซ่อมแซมสะพาน ซ่อมแซมถนน ซ่อมแซมเขื่อน และประการสุดท้าย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฉบับนี้ ไม่ได้ให้อำนาจสภาเขตแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนการทำงานของสำนักงานเขต จากการที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจสภาเขตในการควบคุมกำกับการบริหารงานของผู้อำนวยการเขต จึงก่อให้เกิดสถานะภาพทางกฎหมายของสภาเขต ไม่อยู่ในฐานะที่จะดูแลปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์และทรัพย์สินของชุมชนในเขตนั่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่เดียวกันการปกครอง นครหลวงในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายประเทศดังกล่าว กำหนดให้สภาท้องถิ่นระดับล่างของนครหลวง มี

อำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารของเขต และให้ฝ่ายบริหารของเขต เป็นนิติบุคคลและมีอำนาจจัดเก็บภาษีของประชาชนในเขตเป็นของตนเอง ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส ที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล

เพื่อให้สภาเขตมีอำนาจและสถานะบทบาททางกฎหมายในการที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของชุมชนนั้นๆ อย่างสูงสุด ผู้เขียนเห็นว่า เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้สำนักงานเขต เป็นนิติบุคคลในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับกรุงเทพมหานคร โดยมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ให้สภาเขตมีอำนาจในการควบคุมและกำกับผู้อำนวยการเขต
2. มีอำนาจในการอนุมัติออกกฎระเบียบ และข้อบังคับของตนเอง

โดยไม่ขัดต่อกฎหมายระดับสูงของกรุงเทพมหานคร

3. มีอำนาจพิจารณาจัดสรรงบประมาณเป็นของตนเองโดยไม่ต้องผ่านสภากรุงเทพมหานคร และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินการของสำนักงานเขต

4. ให้สำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการปฏิบัติการตามข้อบัญญัติ เช่น จับกุมผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติ

5. มีอำนาจในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้

ข้อสังเกต จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ก่อนที่จะให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ได้ครบองค์ประกอบ ตามหลักการและเหตุผลจากการศึกษาอาจจะพิจารณาได้ว่า ในระยะช่วงเริ่มต้นอาจจะนำรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาทดลองใช้ไปก่อน กล่าวคือ ให้เขตเป็นนิติบุคคล โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการเขตเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจในการจัดทำบริหารสาธารณะในเขตได้ และให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่และบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถที่จะเป็นฝ่ายควบคุมการบริหารงานของเขตมากกว่าในปัจจุบันอีกระดับหนึ่ง เป็นต้น

จากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวนี้ทำให้สถานะและบทบาททางกฎหมายของสภาเขตทัดเทียมกันกับสภาเขตของนครหลวงในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นการปกครอง

ท้องถิ่นรูปพิเศษอย่างแท้จริง อันก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด และตรงตามความต้องการของชุมชนอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

### ข้อเสนอแนะ

เมื่อสภาเขตมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารของเขต มีอำนาจในการอนุมัติ ออกกฎระเบียบและข้อบังคับ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการดำเนินงานของสำนักงานเขต และมีอำนาจพิจารณางบประมาณโดยไม่ต้องผ่านสภากรุงเทพมหานคร การที่ให้สำนักงานเขตเป็นนิติบุคคล มีอำนาจจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และมีอำนาจจับกุมผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติและมีอำนาจทำนิติกรรม

ดังนั้น โครงสร้างการบริหารของเขตควรจะเป็นอย่างไรและสภาเขตควรจะมีอำนาจมากน้อยเพียงใดนั้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 1. การบริหารงานของเขตจะต้องประกอบไปด้วย

เมื่อสภาเขตมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารของเขตแล้ว จะต้องจัดระเบียบการบริหารของเขตดังนี้

##### 1.1 สภาเขต

##### 1.2 นายกเทศมนตรี (ผู้อำนวยการเขต)

1.1 สภาเขต ต้องมีองค์ประกอบ คือสภาเขตและสมาชิกสภาเขต ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น ๆ โดยมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด

1.2 นายกเทศมนตรีเขต (ผู้อำนวยการเขต) นายกเทศมนตรีเขต เป็นฝ่ายบริหารของเขต โดยต้องเป็นสมาชิกสภาเขต และต้องมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเขต และมีอำนาจแต่งตั้งนายกเทศมนตรีเขต เพื่อดำเนินการในการบริหารงานในสำนักงานของเขต ทั้งนี้ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภาเขต นายกเทศมนตรีเขตก็จะ เป็นฝ่ายบริหารในสำนักงานเขต

ในกรณีนี้ถือว่า นายกเทศมนตรีเขต เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในเขตนั้น และในความหมายเดียวกัน สำนักงานเขตต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งบริหารงานโดยนายกเทศมนตรีเขต โดยอิสระจากสภากรุงเทพมหานคร หรือ กรุงเทพมหานคร ภายใต้กฎหมายกำหนดขึ้น

อย่างไรก็ตาม เขตยังมีความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครอยู่ กล่าวคือ เมื่อเขตดำเนินการผลิตวัตถุประสงค์ หรือฝิ่นของเขตของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้น กรุงเทพมหานครย่อมมีอำนาจเข้ามาควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานของเขตได้ แต่ต้องให้เป็นไปโดยความชอบธรรมที่จะมิให้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับเขต

## 2. อำนาจของสภาเขตในการออกระเบียบข้อบังคับ

เมื่อสภาเขตมีฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง และต้องรับผิดชอบต่อสภาเขตแล้ว เพื่อให้สภาเขตสามารถขึ้นำการทำงานของฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรีเขต) สภาเขตต้องมีอำนาจในการอนุมัติ ออกกฎระเบียบและข้อบังคับ เพื่อใช้บังคับในเขตของตนเอง แต่ทั้งนี้ระเบียบข้อบังคับนั้นต้องไม่ขัดต่อระเบียบพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร หรือกฎหมายอื่นใด

## 3. อำนาจของสำนักงานเขต

### 3.1 มีอำนาจในการเก็บภาษี

เพื่อให้สภาเขตเป็นตัวแทนของชุมชนนั้น ในการรักษาผลประโยชน์และรับใช้ชุมชนนั้นได้อย่างเต็มภาคภูมิ จำเป็นที่จะต้องให้สำนักงานเขตจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นำเงินดังกล่าวมาพัฒนาเขตนั้น ๆ ซึ่งรายได้ของสำนักงานเขตควรมีที่มาดังต่อไปนี้

1. รายได้จากทรัพย์สินของเขต
2. รายได้จากการสาธารณูปโภค
3. รายได้จากการพาณิชย์ของเขต



4. ภาษีอากร ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเขต
5. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่มีกฎหมายกำหนด
6. ค่าตอบแทนการให้บริการ
7. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยความเห็นชอบจากสภาเขต
8. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น
9. เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
10. เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทนอื่น
11. รายได้จากการจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินในครหลวงแต่ละเขต
12. รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่กฎหมายกำหนด
13. เงินช่วยเหลือจากรัฐต่างประเทศ องค์การในรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
14. รายได้อื่น ๆ

### 3.2 มีอำนาจในการปฏิบัติการตามข้อบัญญัติ

สำนักงานเขตมีอำนาจในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติของเขตหรือของกรุงเทพมหานคร

### 3.3 มีอำนาจในการทำนิติกรรม

สำนักงานเขตมีอำนาจในการทำนิติกรรมกับบุคคลภายนอกได้

## 4. การจัดส่วนราชการของเขต

เมื่อสภาเขตมีอำนาจในการอนุมัติ ออกกฎระเบียบ และข้อบังคับเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารของเขต จำเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานเขตจะต้องแบ่งส่วนราชการ-

การออก เพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในเขตนั้น ๆ ส่วนราชการของเขต ควรแบ่งดังนี้คือ

4.1 สำนักงานเลขานุการนายกเทศมนตรีเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานราชการประจำของนายกเทศมนตรีเขต

4.2 สำนักงานปลัดเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเขต และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใด ซึ่งสำนักงานปลัดเขตต้องแบ่งงานออกดังนี้

4.2.1 งานปกครอง งานเทศกิจ

4.2.2 งานทะเบียน งานศึกษา

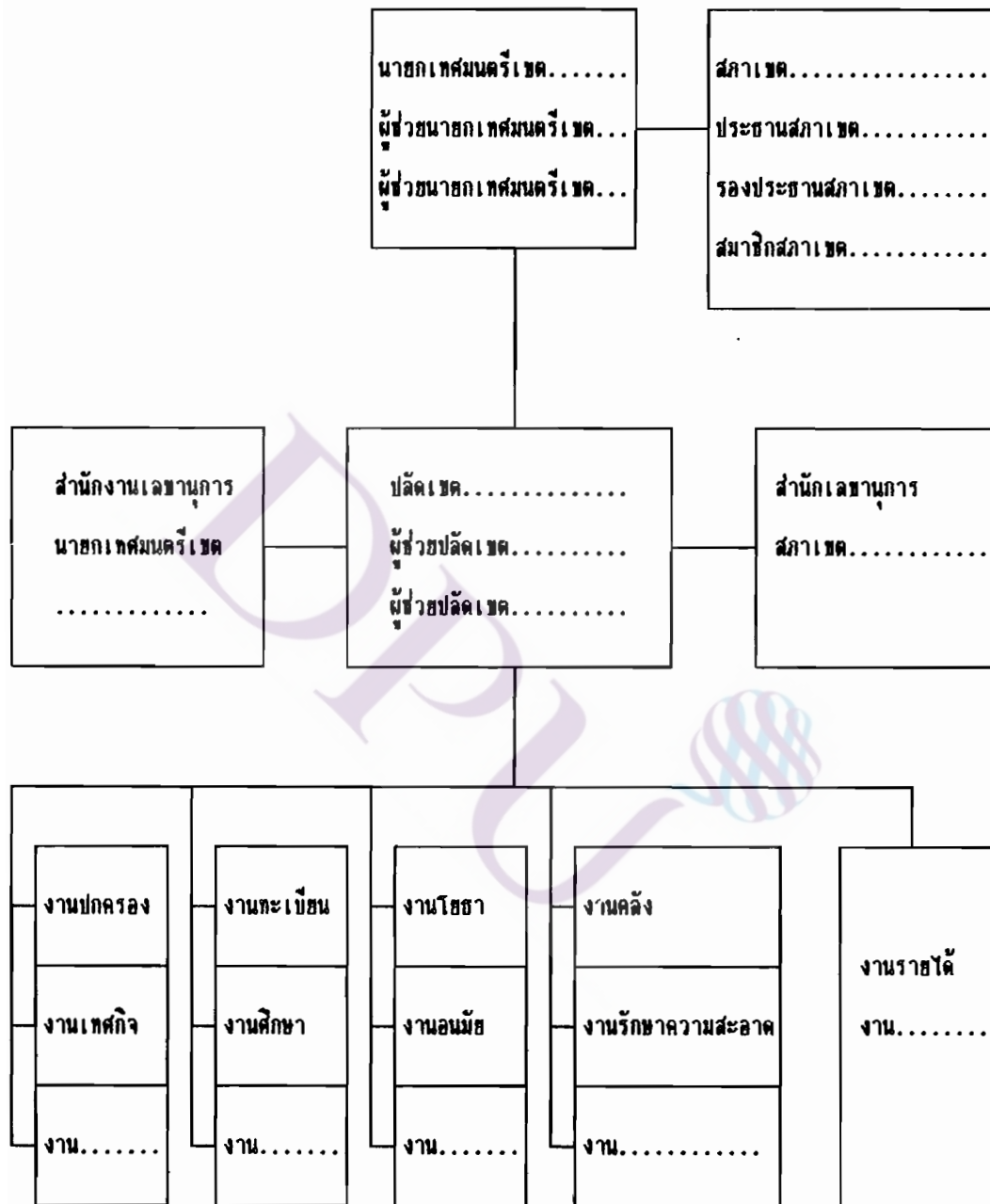
4.2.3 งานโยธา งานอนามัย

4.2.4 งานคลัง งานรักษาความสะอาด

4.2.5 งานรายได้

4.3 สำนักงานเลขานุการสภาเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำของสภาเขต โดยมีประธานสภาเขตเป็นหัวหน้า  
ดังนั้น รายละเอียดผู้เขียนได้เสนอแผนผังดังนี้

แผนผังโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับเขตในอนาค



## 5. ข้อสังเกตจากการที่สภาเขตมีสถานะ และบทบาททางกฎหมายที่ควบคุมฝ่ายบริหารของเขต

จากข้อเสนอแนะตามข้างต้น เมื่อสภาเขตเป็นองค์กรของฝ่ายการปกครองท้องถิ่นของเขตเต็มรูป คือ สามารถควบคุมฝ่ายบริหารของเขตในการอนุมัติออกกฎระเบียบและข้อบังคับในเฉพาะเขตของตนเองได้ย่อมมีผลกระทบดังต่อไปนี้

### 5.1 ผลกระทบที่สภาเขตมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารของเขต

#### 5.1.1 ผลกระทบต่อการปกครองกรุงเทพมหานคร

หากสภาเขตมีการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลง บทบาทหน้าที่ไปสู่การเป็นองค์กรควบคุมของหน่วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเต็มรูป กล่าวคือ มีฐานะเป็นผู้อนุมัติ อนุญาต วางกฎข้อบังคับ ออกระเบียบ ข้อมส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในรูปขององค์การปกครองกรุงเทพมหานคร อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. พื้นที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองกรุงเทพมหานคร ย่อมถูกตัดทอนอำนาจของกรุงเทพมหานครลงไป
2. บทบาทผู้อำนวยการเขตก็จะเปลี่ยนไป
3. รายได้จะต้องเปลี่ยนไปคือ ส่วนหนึ่งของเขตโดยตรง และกรุงเทพมหานครจะต้องมีเงินอุดหนุนให้เขตด้วย

#### 5.1.2 ผลกระทบต่อหน่วยการปกครองระบบสาธารณูปโภคอื่น ๆ

เมื่อสภาเขตมีฐานะเป็นองค์กรควบคุมการบริหารของเขต ในขณะที่เดี๋ยวก่อนเขตก็ถูกกำหนดเป็นหน่วยการปกครองตนเองระดับล่างสุดของกรุงเทพมหานครแล้ว ปัญหาจึงมีอยู่ว่าความสัมพันธ์ขององค์การดังกล่าวจะเป็นไปในลักษณะใด มีขั้นตอนอย่างไร ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่างานทางด้านสาธารณูปโภคที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร ก็ต้องแบ่งไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง

#### 5.1.3 ผลกระทบต่อการปกครองส่วนภูมิภาค

ผลกระทบสำหรับงานในหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค  
ซึ่งฝากไว้ที่สำนักงานเขต คือ

5.1.3.1 งานสี่สี่เขต กระทรวงกลาโหมจะมอบ  
การปกครองบังคับบัญชาต่อผู้อำนวยการเขตนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น คือ<sup>1</sup>

ดำเนินการในกิจการสี่สี่ทั้งปวงซึ่งกำหนด  
ไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับระเบียบคำสั่งแบบธรรมเนียม และบันทึกข้อตกลงที่เกี่ยวข้อง  
ในเขตท้องที่อำเภอ

ดำเนินการควบคุมทหารกองเกินและทหาร  
กองหนุนในเขตท้องที่อำเภอ

ดำเนินการในกิจการสี่สี่ทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง  
ในเรื่องการเตรียมผล

สอดส่องดูแลความประพฤติทหารกองประจำ  
การนอกหน่วยทหารในเขตท้องที่อำเภอ และประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
ในการจับกุมทหารกองประจำการที่ขาดหนีราชการส่งหน่วยต้นสังกัด

หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสายงานสี่สี่  
ตลอดจนกิจการอื่นเกี่ยวกับกำลังคนในเขตท้องที่อำเภอ ตามที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้  
ซึ่งได้รับมอบอำนาจในบังคับบัญชาจะได้มอบหมายให้

5.1.3.2 งานสรรพากร

รับแบบแสดงรายการชำระภาษีการค้า  
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล

การจำหน่ายอากรแสตมป์

การขอชำระอากรแสตมป์

และต่างท้องที่

รับชำระภาษีอากรค้ำทุกระเภทในเขต

ให้คำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับการชำระภาษี

อากรฝ่ายสรรพากร

<sup>1</sup> ชลอ ชรรมศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 535-536.



การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ผู้มีเงินได้ซึ่งมีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ของปีที่ล่วงมาแล้ว ทุกคนต้องยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีเงินได้ในเดือนมีนาคมของปีถัดไป

การเสียภาษีการค้า ผู้ประกอบการค้าหรือผู้แทนนำบัตรประจำตัวผู้ประกอบการค้ามาแสดงต่อเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งแบบแสดงรายการชำระภาษีการค้าเป็นรายเดือนภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากเขตทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชน ต้องถือว่าเป็นหน้าที่ของเขตจะต้องเข้าช่วยเหลือในเบื้องต้น หากมีเจ้าของงานนั้น ๆ ก็ต้องส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อไป หากไม่มีผู้รับผิดชอบ นายกเทศมนตรี เขตก็ต้องรับภาระดูแลเป็นตัวแทนรัฐบาลหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อขจัดปัญหาให้หมดไป นอกจากนี้สภาเขตยังต้องมีความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงพัฒนา โดยฟังความคิดเห็นของประชาชน สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และกลุ่มชนทั่วไป เพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและจัดตั้งงบประมาณประจำปี ดำเนินการในเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณประจำปี และประการสำคัญสภาเขตต้องหาหนทางแก้ไขความเดือดร้อนและปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนและท้ายสุดสภาเขตต้องเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมตามขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นในโอกาสต่าง ๆ<sup>2</sup>

ผลกระทบอีกประการหนึ่ง ต่อการปกครองในเขตชั้นนอกที่ยังมี กำนันผู้ใหญ่บ้าน<sup>3</sup> ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละเขตจะต้องยกเลิกไปในที่สุด

<sup>2</sup> ชลอ ชรรณศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น, หน้า 535-536.

<sup>3</sup> ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. อ้างใน สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. รายงานผลการศึกษาระดับสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 27 พฤษภาคม 2534, หน้า 453.

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กิตติ ประทุมแก้ว. การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ 2512.
- เขียน ชีววิทย์. ระบบการปกครองของญี่ปุ่น. พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2511.
- ชลอ ชรรณศิริ. การบริหารการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2526.
- ประมุล จันทรจ่างนง และ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. ประวัติกรุงเทพมหานคร. ในวิญญู อังคนารักษ์และคณะ, กรุงเทพมหานคร, 2516.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พระนคร : โรงพิมพ์พาณิชย์ศิลป์, 2495.
- ลิขิต ชีระเวคิน. การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนา. 2535.
- วิชฌุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2533.

สมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย. การปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
พระนคร : บริษัท ส. พงษ์พงศ์ จำกัด, 2517.

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง  
พ.ศ. 2534.

พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528.

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. 2476.

พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534.

ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 7 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2523.

### วารสาร และเอกสารอื่น ๆ

ไพบลูย์ ช่างเขียน. "การปกครองมหานคร : เปรียบเทียบระหว่างไทยกับ  
สหรัฐอเมริกา" สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2522 : 36-40.

ไตรธวัช คีตีสาร์. "แนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพท้องถิ่นในประเทศไทย  
และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย" นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 32  
(กรกฎาคม 2535) : 36-42.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. "กฎหมายมหาชนเบื้องต้น" เอกสารประกอบคำบรรยาย,  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534 : 38.

ทองต่อ กล้วยไม้ ณ อุษงษา, "แนวคิดบางประการในการปกครองส่วนท้องถิ่น",  
รายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร, 2531. : 5.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "การปกครองท้องถิ่น : กรณีกรุงเทพมหานคร"  
มติชนสุดสัปดาห์, (พฤศจิกายน 2532) : 38-39.

- โกศล พลกุล. "หลักกฎหมายปกครอง เล่ม 2" เอกสารประกอบการสัมมนา, จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, (ตุลาคม 2528) : 14.
- . "หลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ" เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง เล่ม 2, จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรกฎาคม 2528). (อัดสำเนา).
- . "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส" วารสารกฎหมาย, (สิงหาคม 2530) : 283.
- มิ่งขวัญ ชาวประเสริฐ. "กรุงเทพมหานคร" วารสารกรุงเทพมหานคร, ปีที่ 6 (มกราคม 2521) : 37.
- รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญ) เล่ม 9, 2527 : 12-210.
- วิชญ์ เครื่องาม. "วิวัฒนาการของกฎหมายภาษาไทย" วารสารวิชาการทางกฎหมายและภาษาอักษร. ปีที่ 12 เล่มที่ 132 กันยายน 2535 : 96
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "ข้อสังเกตบางประการในทางกฎหมายเกี่ยวกับคำว่า ภาษา" วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 19 (มีนาคม 2532) 119-120.
- สมจิตร สุขอนธสวัสดิ์. "นครหลวง" วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ, ปีที่ 5 เล่มที่ (มกราคม 2513) : 30-31.
- สมชาย จันทะศิริ. "สภาเขตกับการเมืองที่ก้าวก้าวการบริหาร", โครงการปริญญาโท หลักสูตรนักบริหาร, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532 : 14-16.
- สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิสฤตพิชญ์. "แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย" วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 14 (กันยายน 2527) : 42.
- สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. รายงานผลการศึกษาดับัสมบูรณ์ โครงการการศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการวางแผนพัฒนา, กรุงเทพมหานคร (พฤษภาคม 2534) :

โอมรินทร์ พานิชพันธ์. "สรุปหลักการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย"  
นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 9 (กุมภาพันธ์ 2512) : 1-2

อมร รักษาสิทธิ์. เอกสารการปรับปรุงกฎหมายระเบียบบริหารราชการ.  
 กรุงเทพมหานคร พ.ศ...., 2527, และถวิล ไพรสณฑ์, ข้อวิจารณ์  
 แนวความคิดของ ดร.อมร รักษาสิทธิ์ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ  
 ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ....., คณะกรรมา-  
 ธิการรัฐสภา, ไม่ปรากฏหน้า, (อัดสำเนา).

อิสระ นิตินันต์ประกาศ. "ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส" เอกสาร  
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการ, เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย  
 ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัด  
 โดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, (พฤศจิกายน 2533) : 8  
 (อัดสำเนา).

#### วิทยานิพนธ์

ชัยพร ธนถาวรลาภ. "ปัญหาทางกฎหมายบางประการในการบริหารของ  
 กรุงเทพมหานคร" วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2535.

พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์. "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" วิทยานิพนธ์  
 ปริญญาตรีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

พรชัย รัชมีแพทย์. "การปกครองตนเองของนครหลวง : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์  
 ระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนกลาง" วิทยานิพนธ์  
 ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

#### สัมภาษณ์

เกษม ศิริสัมพันธ์., ดร., สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2535.

จำลอง ศรีเมือง. พลตรี, อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์,  
 20 พฤศจิกายน 2535.

ชลอ ธรรมศิริ. อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และอดีตปลัดกรุงเทพ-  
 มหานคร, สัมภาษณ์, 11 ธันวาคม 2535.



- ไชยวัฒน์ สินสุวงศ์. รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 27 ตุลาคม 2535.
- ถวิล ไพรสณฑ์. อดีตผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, ข้าราชการระดับ 10, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2535.
- นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อรุณยา. ปลัดกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์ 28 กันยายน 2535.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. รศ., สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2535.
- นายประเสริฐ สมะลาภา. รองปลัดกรุงเทพมหานคร, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2535.
- ผู้อำนวยการเขต รองผู้อำนวยการเขต หรือหัวหน้าฝ่ายปกครอง. สัมภาษณ์, 26 กุมภาพันธ์ 2535 จนถึง 3 พฤศจิกายน 2535.
- ประธานสภาเขต รองประธานสมาชิกสภาเขต หรือสมาชิกสภาเขต. สัมภาษณ์, 21 มิถุนายน 2535 จนถึง 9 ตุลาคม 2535.

#### ภาษาอังกฤษ

##### Books

- Chapman, Brain. Introduction to Franch Local Government. London : Gorge Allen & Unwin Ltd, 1953.
- C. Smith, Brain. Field Administration. London : Routledge and Regar Paul, 1967.
- Luchajre, Francois and Luchajre, Yves. Le Droit de la decentralisation. PUF, 1983.
- Bleack, Howard. Local Government Politicians professionals and the Public in Local Authorities. London : Methuen Co. Ltd. 1982.
- Humes, Samuel. and N. Mortin, Eilee. The structure of Local Government throughout the World. The Hage : international Union of Local Authorities, 1961.

S. Quigley, Harold and E. Turner, John ; the New Japan :  
Government and Politics (Minneapolis : University  
of Minnesota Press).

Warren, J.H. The English Local Government System. London :  
George Allen & Unwin, 1963.

Anderson, William and W. Wediner, Edward. American city  
Government. New York : Harcourt & Co., 1954.

Wit, Daniel. A comparative survey of Local government and  
administration 1958.



ภาคผนวก



ที่ กท.9015/864

สำนักงานเขตบางกอกใหญ่  
ถนนรัชดาภิเษก  
แขวงท่าพระ กท.10200

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2536

เรื่อง ปัญหาและความคิดเห็นของสื่อมวลชน  
เรียน บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ  
อ้างถึง หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2535 คอลัมน์  
คุณจิ้งจก สีเขียว

ตามที่ประชาชนได้ร้องเรียนผ่านหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับลงวันที่ 26 ธันวาคม 2535 คอลัมน์ คุณจิ้งจก สีเขียว เรื่องขอให้สร้างสะพานลอยคนเดินข้ามหน้าวัดเครือวัลย์ ถนนอรุณอมรินทร์ และขอให้ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างตั้งแต่เชิงสะพานข้ามคลองมอญ ถึงหัวเลี้ยวกรมสารวัตรทหารเรือ นั้น

สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ได้ตรวจสอบแล้ว ขอเรียนชี้แจงดังนี้

1. ขอให้สร้างสะพานลอยคนเดินข้ามหน้าวัด เครือวัลย์ ถนนอรุณอมรินทร์ ขณะนี้สำนักงานเขตฯ อยู่ในระหว่างดำเนินการออกแบบประมาณการ และขอความร่วมมือกองวิศวกรรมจราจร พิจารณากำหนดจุดตามหลักการวิศวกรรมเพื่อสำนักงานเขตฯ จะได้ขออนุมัติจัดสรรเงินจากกรุงเทพมหานครต่อไป.
2. ขอให้ติดตั้งไฟฟ้าและแสงสว่าง ตั้งแต่เชิงสะพานข้ามคลองมอญ ถึงหัวเลี้ยวกรมสารวัตรทหารเรือสำนักงานเขตฯ ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าบริเวณดังกล่าวมีไฟฟ้าแสงสว่างอยู่แล้ว 5 ดวง แต่เป็นดวงโคมหลอดฟลูออเรสเซนต์ทั้งหมด สำนักงานเขตฯ จึงแจ้งให้การไฟฟ้านครหลวงเปลี่ยนเป็นดวงโคมแสงจันทร์ ทั้ง 5 ดวง และขอติดตั้งเพิ่มอีก 3 ดวง ฝั่งวัดเครือวัลย์ ตามหนังสือที่ กท. 9015/386 ลงวันที่ 20 มกราคม 2536

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและชี้แจงให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันด้วย  
จักขอขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายปรีชา โกศล)

ผู้อำนวยการเขตบางกอกใหญ่

งานโยธา

โทร. 457-0069 ต่อ 23

### บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร (สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร  
โทร. 2242945  
ที่ กท.0307/956 วันที่ 22 มิถุนายน 2535  
เรื่อง การขาดการประชุมของสมาชิกสภาเขต

กรณีสมาชิกสภาเขตขาดการประชุม ทำให้ไม่สามารถเปิดการประชุมสภาเขตได้ เนื่องจากไม่ครบองค์ประชุมนั้น กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 75 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้สมาชิกสภาเขตประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งไม่มีสัมัยการประชุมเช่นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อสมาชิกสภาเขตขาดการประชุม จึงไม่มีผลให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเขตสิ้นสุดลงตามมาตรา 23 (7) และสมาชิกสภาเขตมิได้ทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเช่นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพียงแต่ทำหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ คำแนะนำต่อผู้อำนวยการเขต รวมทั้งการสอดส่องและติดตามการดำเนินงานของเขตตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ดังนั้นการขาดประชุมของสมาชิกสภาเขตจึงไม่มีผลต่อการดำเนินงานของเขตแต่อย่างใด

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

(นายทองต่อ กล้วยไม้ ณ อรุณยา)

ปลัดกรุงเทพมหานคร



สำนักงานเขต	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		ภาษีบำรุงท้องที่		ภาษีป้าย	
	ยอดจัดเก็บปี 2534	จำนวนเงิน	ยอดจัดเก็บปี 2534	จำนวนเงิน	ยอดจัดเก็บปี 2534	ยอดรวม
พระนคร	67,904,723.66		1,495,184.41		3,023,039.20	72,422,947.27
ดุสิต	29,136,398.38		1,745,885.33		975,217.97	31,857,501.68
บางซื่อ	24,980,892.64		3,315,983.26		1,729,041.80	30,025,917.70
พญาไท	58,949,389.91		5,404,170.15		3,540,187.90	67,893,747.96
ราชเทวี	89,015,799.91		2,043,802.56		6,928,463.05	97,988,065.52
มีนบุรี	13,177,224.49		2,424,451.73		1,432,623.20	17,034,299.42
หนองจอก	2,407,080.01		979,340.27		524,551.65	3,910,971.93
ห้วยขวาง	58,328,621.34		8,448,301.08		6,792,645.30	73,569,567.72
ห้วยขวาง	20,632,395.72		1,263,782.98		1,521,426.07	23,417,604.77
สาขาศาสนาแดง						0.00
บางเขน	21,265,331.06		2,866,334.51		2,907,045.62	27,038,711.19
ดอนเมือง	61,502,745.34		4,554,301.27		5,761,718.95	71,818,765.56
จตุจักร	45,812,011.28		6,038,781.62		6,375,494.35	58,226,287.25
บางกะปิ	66,090,686.82		9,976,452.30		5,120,121.10	81,187,260.22
ลาดพร้าว	6,018,231.95		3,985,395.42		1,339,135.00	11,342,762.37
บึงกุ่ม	10,537,263.61		5,801,815.42		1,831,872.62	18,170,951.65
บทุมวัน	176,792,073.32		3,794,182.16		6,500,197.70	187,086,453.18
ป้อมปราบ	42,328,001.45		912,129.80		3,114,743.97	46,354,875.22
บางรัก	178,460,598.88		2,533,105.11		6,665,575.70	187,659,279.69
สัมพันธวงศ์	39,491,083.61		363,912.49		3,623,322.50	43,478,318.60
พระโขนง	42,474,296.25		7,873,031.52		5,591,057.55	55,938,385.32
คลองเตย	213,572,718.55		8,539,131.24		9,625,420.00	231,737,269.79
ประเวศ	9,443,991.18		5,152,097.41		836,837.40	15,432,925.99

สำนักงานเขต	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		ภาษีบำรุงท้องที่		ภาษีป้าย	
	ยอดจัดเก็บปี 2534 จำนวนเงิน	ยอดจัดเก็บปี 2534 จำนวนเงิน	ยอดจัดเก็บปี 2534 จำนวนเงิน	ยอดจัดเก็บปี 2534 จำนวนเงิน	ยอดรวม	ยอดรวม
ประเวศ	13,364,599.63	4,692,251.25	1,861,724.04	19,918,574.92		0.00
สาขาสวนหลวง						
ลาดกระบัง	18,656,515.36	2,701,115.98	574,892.60	21,932,523.94		
ยานนาวา	52,137,877.71	4,964,134.10	2,755,707.95	59,857,719.76		
สาทร	58,684,275.84	2,508,714.95	2,443,295.50	63,636,286.29		
บางคอแหลม	30,064,016.01	4,045,592.87	1,161,771.30	35,271,380.18		
ธนบุรี	34,764,540.33	1,403,549.13	3,203,348.00	39,371,437.46		
คลองสาน	24,109,868.77	1,318,268.30	2,152,853.48	27,580,990.55		
บางกอกน้อย	14,800,914.46	1,204,493.52	1,183,530.80	17,188,938.78		
บางพลัด	31,242,498.12	1,616,828.92	3,277,115.60	36,136,442.64		
บางกอกใหญ่	20,233,093.91	1,021,565.23	937,177.80	22,191,836.94		
ภาษีเจริญ	38,265,049.60	4,350,058.43	2,245,471.36	44,860,579.39		
บางขุนเทียน	21,101,938.46	2,387,513.15	1,641,520.80	25,130,972.41		
จอมทอง	20,939,055.85	1,182,953.05	1,155,791.50	23,277,800.40		
ตลิ่งชัน	3,010,289.49	2,709,880.98	2,263,289.90	7,983,460.37		
หนองแขม	8,020,781.71	1,838,186.58	1,699,478.86	11,558,447.15		
ราษฎร์บูรณะ	30,303,126.28	3,072,577.98	2,158,911.00	35,534,615.26		
รวมทั้งสิ้น	1,698,020,000.89	130,529,256.46	116,475,619.09	1,945,024,876.44		

ที่มา : กองรายได้สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร

### ประวัติผู้เขียน

นางสาวจิรพร ตลับเงิน ภูมิลำเนา อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี  
สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปัจจุบันทำ  
งานในตำแหน่งอาจารย์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

