

การปกครองท้องถิ่นไทยในยุครวมศูนย์อำนาจ*

THAI LOCAL GOVERNMENT IN CENTRALIZATION ERA.



อภิญญา ฉัตรช่อฟ้า, พระปลัดสมนึก อีร์ปญโญ, บวร ขมขุนศรี

Apinyar Chatchorfa, Phrasomnuek Dhīrapañño, Borworn Khdmchunsri

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University

Corresponding Author E-mail: oot1980@yahoo.com

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการวิเคราะห์ถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่นในยุครวมศูนย์ที่เกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ สุขาภิบาลกรุงเทพมหานครและที่อื่นๆ ยังไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจในทางทฤษฎีเพราะอำนาจในการดำเนินการทั้งหมดเป็นอำนาจของราชการทั้งสิ้น ในขณะที่สุขาภิบาลท่าฉลอมมีลักษณะบางประการเท่านั้นที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น แต่ภาพรวมของสุขาภิบาลท่าฉลอมก็ยังอยู่ในอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นสำคัญ แม้จะมีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเป็นกรรมการอยู่บ้างแต่อำนาจในการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ราษฎรในเขตสุขาภิบาลท่าฉลอมเองก็ยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับภารกิจของการสุขาภิบาลท่าฉลอมและยังไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง.

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่นไทย; รวมศูนย์อำนาจ

Abstract

This article is an analysis of the characteristics of local government in the centralized era that occurred during the reign of King Rama V, namely, sanitation of Bangkok and other places. It is not a local government organization based on decentralization in theory because all the power to operate is the power of the government. While the sanitation of Tha Chalom only has certain characteristics that are consistent with the principles of local governance. But the only Tha Chalom sanitation had certain characteristics that were corresponding to the local administration. But overall context of

*Received January 26, 2022; Revised May 7, 2022; Accepted May 12, 2022

Tha Chalom is still under the power of area supervisors. Although there are some representatives of the local people as directors, the administrative power still rests with the Executive Committee, who is the headman of the village strictly under the command of the government while the residents of Tha Chalom Sanitation Area do not have sufficient knowledge about the mission of Tha Chalom sanitation and do not have experience in local administration of their own.

Keywords: Thai local government; Centralization

บทนำ

การปฏิรูประบบราชการจัดระเบียบบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนส่วนกลาง(Centralization) และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Decentralization) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแบบสมัยใหม่ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญทำให้ประเทศสยามมีความทันสมัยและการไปสู่สถาปนาความเป็นรัฐชาติ (Nation-state) แต่ทว่าการปฏิรูปการปกครองของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นั้นเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ที่มุ่งการรักษาเอกราชและอธิปไตยให้พ้นจากการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกเป็นสำคัญ แต่การจัดระเบียบบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางยังไม่อาจแก้ไขปัญหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยความสะอาดของบ้านเมืองได้ ในปี พ.ศ. 2437 เจ้าพระยาอภัยราชา (โรอิ่ง ยัดมินส์) ที่ปรึกษาราชการทั่วไปกราบทูลสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงว่า

“พวกชาวต่างประเทศมักจะติเตียนว่า กรุงเทพมหานครยังโสโครกและไม่มีถนนหนทางสำหรับมหาชนไปตามตามสมควรแก่เป็นราชธานี”

พระองค์ได้ทรงปรึกษาความเห็นของเจ้าพระยาอภัยราชาในที่ประชุมเสนาบดีเห็นว่าจะจัดเทศบาลในกรุงเทพฯอย่างเมืองต่างประเทศในสมัยนั้นยังไม่ได้เพราะหนังสือสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำไว้กับต่างประเทศกำหนดไว้ว่าถ้ารัฐบาลสยามจะตั้งกฎหมายอันใดที่บังคับถึงชาวต่างประเทศต้องบอกให้รัฐบาล(กงสุล)ต่างประเทศทราบก่อน ถ้าชาวต่างประเทศละเมิดกฎหมายก็ต้องไปฟ้องต่อศาลกงสุลและชาวต่างประเทศที่อยู่ในเมืองไทยก็อยู่ในกรุงเทพฯการจะจัดเทศบาลคงติดขัดด้วยพวกกงสุลต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับคนในบังคับของตนแต่สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงทรงพระราชปราชญ์ว่า

“ที่เขาคิดเช่นนั้น เป็นความจริงโดยมาก เราจะมัวโทษหนังสือสัญญา ไม่ทำอะไรแก้ไขให้ดีขึ้นเสียเลยหาควรไม่”

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเล็งเห็นความสำคัญของการการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากประสบการณ์ของพระองค์ท่านที่ได้เสด็จพระราชดำเนินไปศึกษาและดูงานประเทศต่าง ๆ ในตะวันตกและประเทศเพื่อนบ้านซึ่งเป็นเมืองขึ้นของตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ เห็นว่าต่างประเทศต่างมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถบริหารจัดการชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้นำแนวคิดการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นสยาม ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่พระองค์ทรงต้องการให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนกันประเทศต่าง ๆ ที่พระองค์ท่านได้เสด็จ เพราะถ้าประเทศสยามมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพซึ่งเป็นเมืองหลวงจะเป็นที่เชิดหน้าชูตาแก่นานาอารยประเทศและเป็นการสะท้อนความทันสมัยของประเทศสยามทำให้ต่างชาติเห็นว่าประเทศสยามมีความเป็นสากลไม่ต่างจากประเทศตะวันตกซึ่งเป็นเงื่อนไขในการต่อสู้กับลัทธิล่าอาณานิคม

สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440): การก่อรูปของการปกครองท้องถิ่นในยุครวมศูนย์อำนาจ

พระองค์จึงทรงริเริ่มให้มีการดำเนินการให้มีการทดลองจัดให้มี “กรมการสุขาภิบาล” เพื่อให้การสุขาภิบาลมีหน้ารักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอำนวยความสะดวก ความสุข ความสะอาดในการดำเนินชีวิตแก่ประชาชน เช่น รักษาความสะอาดถนน กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีน้ำสะอาด และการประปา มีไฟสว่างตามถนนหนทางในเวลาค่ำคืน (กระทรวงมหาดไทย, 2513) เมื่อตั้งกรมการสุขาภิบาลขึ้นแล้วรัชกาลที่ 5 ทรงตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น, 2440)

โดยมีการกำหนดให้กระทรวงนครบาลเป็นผู้รับผิดชอบดูแลจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาเมืองราชธานีให้สมฐานะความเป็นเมืองราชธานีแห่งสยามประเทศ และเพื่อเป็นที่เชิดหน้าชูตาแก่นานาอารยประเทศ เพื่อสะท้อนความทันสมัยของระบบบริหารราชการเมืองราชธานีของสยาม ทั้งนี้การจัดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร พระองค์ท่านมีพระราชประสงค์ให้เป็นแบบอย่างแก่หัวเมืองทั่วไปอีกด้วย แต่การจัดสุขาภิบาลให้เป็นไปทุกหัวเมืองนั้นยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่ค่อนข้างมากเป็นที่หนักพระราชหฤทัยของรัชกาลที่ 5 มาก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตรัสว่า

“ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงกันข้าม...”

จะเห็นได้ว่าจุดเริ่มต้นของการการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของประเทศสยามและมีการตรากฎหมายรองรับอย่างการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ร.ศ.116 เกิดขึ้นจากการริเริ่มของพระมหากษัตริย์และเสนาบดีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในฐานะผู้ปกครองเป็นหลักไม่ได้เป็นการเรียกร้องจากราษฎรเลย ประชากรราษฎรไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารสุขาภิบาลแต่อย่างใด พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลกรุงเทพไว้ 4 เรื่อง คือ 1.การทำลายขยะมูลฝอย 2.การทำส้วม 3.การควบคุมการปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนไม่ให้เป็นที่เกิดโรคได้ และ 4.ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่มหาชน

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ, 2440) พบว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในครั้งนั้นไม่ใช่ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด เนื่องจากสุขาภิบาลกรุงเทพไม่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ไม่มีรายได้ของตนเอง คณะผู้บริหารเป็นข้าราชการทั้งหมด ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาล เป็นประธาน และให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลแต่งตั้งนายแพทย์สุขาภิบาลและนายช่างสุขาภิบาลเป็นกรรมการ มีหน้าที่เกี่ยวกับการสุขอนามัยของชุมชนเป็นหลัก

สำหรับการจัดการสุขาภิบาลในขั้นแรกนั้นจัดให้มีขึ้นเฉพาะในเขตราชธานีเท่านั้น โดยมีกระทรวงนครบาลเป็นผู้ดูแลกิจการสุขาภิบาล การบริหารทั้งหมดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาลทั้งสิ้น โดยประชากรราษฎรในกรุงเทพมหานครไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองสุขาภิบาลกรุงเทพแต่อย่างใด สุขาภิบาลกรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ใช่ลักษณะของการกระจายอำนาจ หรือ การปกครองท้องถิ่นในความหมายทางวิชาการแต่อย่างใด (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2561)

แม้ว่าพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 พ.ศ. 2440 จะให้อำนาจคณะกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจประชุมกันออกข้อบังคับใช้ในเขตสุขาภิบาล โดยกำหนดโทษปรับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อบังคับได้ไม่เกิน 40 บาท แม้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลจะมีอำนาจในการออกข้อกำหนดโทษปรับ แต่ไม่ถือว่าสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่อย่างใด เนื่องจากบุคลากรที่ดำเนินงานของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครล้วนเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น และสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครยังไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเองทั้งสิ้น(ทั้งรายจ่ายและรายรับ) การ

ดำเนินงานของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครยังคงอาศัยงบประมาณจากส่วนกลาง(กระทรวงกระทรวงนครบาล) ไม่มีระบบการคลังเป็นของตนเอง เท่ากับสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครไม่มีอิสระทางการคลัง

กล่าวโดยสรุป พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 พ.ศ. 2440 เป็นเพียงกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร” ที่ให้อำนาจข้าราชการคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ไม่ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในความหมายสากลหรือตามหลักการทางทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด “สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร” เนื่องจากลักษณะของสุขาภิบาลกรุงเทพเองที่ไม่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล ไม่มีรายได้ของตนเอง คณะผู้บริหารเป็นข้าราชการ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง ดังนั้น สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 จึงเป็นเพียงกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลในส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง ตามหลักการทางทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ “สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร” จึงมีความหมายเพียง การอำนวยความสะดวก ความสะดวกในการดำรงชีวิตให้กับราษฎรในกรุงเทพมหานคร และเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งของราชการส่วนกลางเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ.2448)

จากความสำเร็จและความก้าวหน้าของการสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ที่สามารถดูแลอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตให้กับราษฎรในเรื่อง การทำลายขยะมูลฝอย การทำส้วม การควบคุมการปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนไม่ให้เป็นที่เกิดโรคได้ และ ขนย้ายสิ่งโสโครกและสิ่งก่อความรำคาญแก่มหาชน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด และพระองค์ทรงปรารถนาให้กระทรวงมหาดไทยจัดสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่ตามหัวเมืองทั่วไป แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นทรงมีความเห็นว่าประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในราชการพัฒนาการส่วนนี้ ทรงให้เหตุผลว่า

"ราษฎรซึ่งต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังมิรู้ไม่เข้าใจ และยังมิเป็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมาย รัฐบาลบังคับให้จัดให้มีขึ้นก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจ แลความนิยม ของราษฎรยิ่งกว่าการบังคับของรัฐบาล จึงได้ระรอกความคิดเรื่องนี้" (กระทรวงมหาดไทย, 2513)

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงฟังเหตุผลของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพที่ทรงกราบทูลจึงได้รื้อการจัดการสุขาภิบาลในหัวเมือง

ไว้จนถึง พ.ศ. 2448 จึงได้มีพระบรมราชโองการ “จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร” ขึ้นซึ่งเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นในหัวเมือง

จากบันทึกเกี่ยวกับกับพระราชหัตถเลขาเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดตั้งสุขาภิบาล วันที่ 30 กรกฎาคม 2448 รัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีโอกาสเสด็จประพาสอำเภอบางพลี ในขณะนั้นมีฐานะเป็นเมืองนครเขื่อนขันธ์ ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยพระองค์ได้ทรงพบสภาพท้องที่บริเวณเมืองเลอะเทอะและด้วยโคลนตม มีกลิ่นเหม็นอับ ไม่ต้องด้วยสุขภาพ ไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัย ในวันรุ่งขึ้นทรงเสด็จออกที่ประชุมเสนาบดีสภาทรงเล่าให้ที่ประชุมฟังว่า ได้ทรงเห็นถนนแลตลาดเมืองตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก พระองค์ทรงกล่าวว่า “โสโครกเหมือนตลาดท่าจีน” ตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน(เมืองสมุทรสาคร)ขณะนั้นเมืองนครเขื่อนขันธ์ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ตลาดสกปรกที่รับสั่งถึง คือ ตลาดท่าฉลอม (กระทรวงมหาดไทย, 2513)

หลังจากประชุมเสนาบดีวันที่ 2 สิงหาคม พ.ศ. 2448 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเล่ายพระทัยมากในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้งปวงนอกจากหัวเมืองในเขตราชธานี ทรงมีตราหน้าที่ 20/3990 ถึงพระยาไชยสุนทร เจ้าเมืองสมุทรสาคร ความตอนหนึ่งว่า

"ฉันนั่งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกเลอะอายใจมาก ที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาดก็ไม่ใช่อะไรของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่น ที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ก็เหมือนกริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การที่เป็นดังนี้รู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปัดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ตัวฉันตลอดจนผู้ว่าราชการเมือง แลกำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเห็นจะไม่ได้ ฉันมีความร้อนใจอย่างนี้จึงได้มีตราฉบับนั้นมายังพระยาไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้ว ขอให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีน มาประชุม อ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง แลปรึกษากันดูว่าอาจทำอย่างไร อย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้" (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529)

พระยาไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ได้กราบทูลสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และเสนอแผนปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษสกปรกของตลาดตลาดท่าจีน (ตลาดท่าฉลอม) ด้วยการดำเนินการซื้ออิฐปูถนนตลาดท่าจีนหรือท่าฉลอมตลอดทั้งสายให้หายสกปรกตา ต่อมาราว 4-5 เดือน ด้วยความร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของทางราชการ และการร่วมบริจาคเงินของราษฎรชาวตลาดท่าฉลอม การปูอิฐถนนและการทำความสะอาดตลาดก็สำเร็จ

โดยในที่ประชุมพระยาไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ร่วมกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตำบลท่าฉลอมทั้งหมดตกลงวิธีการปรับปรุงแก้ไขได้ชักชวนพ่อค้าในตลาดท่าฉลอมรวมแรงสามัคคี ร่วมด้วยช่วยกันปรับปรุงแก้ไข ได้รับเงินบริจาคเพื่อใช้ในการดำเนินการทั้งสิ้น 5,472 เงินบริจาคของราษฎรตลาดท่าฉลอมทั้งหมดนำมาใช้ดำเนินการดังนี้

สร้างถนน ปูอิฐ กว้าง 2 วา ยาว 11 เส้น (กว้างประมาณ 4 เมตร ยาวประมาณ 42 เมตร)จ้างคนทำความสะอาด ล้างตลาดทำจันททุกวันผลงานการร่วมแรงสามัคคีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าราษฎรท่าฉลอมครั้งนี้ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงพอพระทัยมากทรงถวายรายงานต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและทรงเห็นเป็นโอกาสริเริ่มการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

ความร่วมมือระหว่างทางราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรตำบลท่าฉลอมจึงกลายเป็นแบบอย่างของท้องถิ่นหรือชุมชนนาร่องการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเองทำให้การประกาศพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125

(พ.ศ. 2449) เป็นต้นไปการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบสุขาภิบาลจึงก่อกำเนิดขึ้นในหัวเมือง ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งแรก

ต่อสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถึงนโยบายที่จะรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่นให้คงอยู่ตลอดไป ท้องถิ่นต้องมีรายได้ งบประมาณของตนเอง เพื่อนำไปใช้ในการดูแล บำรุงรักษา จึงได้มอบภาษีโรงเรือนในตลาดให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาลท่าฉลอมเพื่อจัดทำเป็นงบประมาณในการดำเนินการ โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ

1. ซ่อมแซมถนนหนทาง โดยเฉพาะ “ถนนถวายเป็น” คือถนนที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ่อค้าและราษฎรใช้เงินบริจาคบางส่วนสร้างขึ้นในตลาดทำจันท ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครและถนนสายอื่น ๆ ในเขตสุขาภิบาล
2. จุดโคมไฟให้สว่างไสวในเวลาค่ำคืนเป็นระยะ ๆ ตลอดถนนในเขตสุขาภิบาล
3. จัดจ้างคนงานรักษาความสะอาด ขนขยะในตลาด และดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยทั่วไปในเขตสุขาภิบาล

กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเสด็จออกไปตรวจงานเอง ทรงเห็นเรียบร้อยดี และได้้นำความทูลถวายรายงานความก้าวหน้าของการแก้ปัญหาความสกปรกของตลาดทำจันทต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ทรงพอพระทัย และในการนี้กรมพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้กราบทูลอัญเชิญรัชกาลที่ 5 เสด็จพระราชดำเนินไปยังตลาดตำบลท่าฉลอมและทรงเปิด

ถนนที่ใหม่ที่ได้แก้ไขความสกปรกจนสำเร็จ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าบ้านเมืองสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยก็เป็นที่พอพระราชหฤทัย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ จึงกราบบังคมทูลเสนอนโยบาย ก้าวหน้าเพื่อจะรักษาสภาพความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป โดยจะขอรับมอบภาษีโรงเรือนในตลาดตำบลท่าฉลอมให้แก่ “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อบำรุงท้องถิ่น

นอกจากนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ทรงบันทึกการทูลเสริมความว่า

“เห็นสมควรจัดการสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาดท่าฉลอมนี้เป็นการทดลอง ถ้าจัดได้สำเร็จ แห่งหนึ่งแล้วจะจัดต่อไปที่อื่นอีกก็จะง่ายขึ้น สำคัญอยู่ที่ให้ราษฎรเข้าใจ และมีความนิยมใน ประโยชน์ของการสุขาภิบาล ถ้าจัดได้สำเร็จทั่วไป ก็จะเป็นอันทำการสำเร็จสำหรับพระ ราชอาณาจักรสำเร็จได้อีกอย่างหนึ่ง” (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529)

การแก้ไขปัญหาคความสกปรกของตลาดท่าฉลอม (ท่าฉลอม) ทรงพอพระราชหฤทัย ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหที่เกิด จากความพร้อมใจช่วยกันแก้ไขปัญหของข้าราชการ พ่อค้า และราษฎรในตลาดท่าฉลอม พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ประกาศแก่ภาษีโรง เรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาครขึ้น โดยมีพระราชดำริว่า

"ถนนหนทางที่ได้ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่ๆ เช่น บ้านท่าฉลอมนี้เป็นที่สาธารณะ ประโยชน์และความสุขของประชาชนในที่นั้น ดังเช่นจัดให้มีโคมไฟจุดเป็นระยะตลอดถนน และให้มีคนคอยปัดกวาดขนขยะมูลฝอยไปทิ้ง อย่าให้เป็นเครื่องโสโครกปฏิกุลในที่อื่น นั้น ก็ย่อมเป็นสาธารณประโยชน์อันควรจะทำนุบำรุงด้วย" (ตระกูล มีชัย และจุมพล หนิมพานิช, 2545)

ส่วนเงินทุนสำหรับใช้สอยในการทำนุบำรุงสาธารณประโยชน์ดังกล่าวนี้พระองค์ ทรงดำริเห็นว่า

"ประโยชน์และความสุขซึ่งจะได้รับจากการจัดการดังนี้ ก็แต่ประชาชนที่อยู่ใน หมู่บ้านตลาดท่าฉลอม จะเอาเงินภาษีอากรจากที่อื่นมาใช้ในที่นั้นหาควรไม่" (ตระกูล มีชัย และจุมพล หนิมพานิช, 2545)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้น ให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในการทำนุ บำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน พระบรมราชโองการนี้ให้ใช้

ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป ซึ่งถือว่ากิจการสุขาภิบาลในประเทศไทยได้ก่อกำเนิดในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ทำฉลอม

ตามประกาศแก้ภาษีโรงเรือนจัด “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ได้กำหนดมอบอำนาจหน้าที่ให้สุขาภิบาลท่าฉลอมปฏิบัติจัดทำในเขตพื้นที่ตนไว้ 4 ประการ คือ

1. ซ่อมแซมรักษาถนนหนทางให้ทางไปมาได้ตลอด สะดวกทุกฤดูกาล
2. รักษาความสะอาด เช่น กวาดเททิ้งขยะมูลฝอย
3. จุดโคมไฟตามถนนให้คนเดินไปมาในเวลาค่ำคืนได้สะดวก
4. การอย่างอื่น อันเป็นประโยชน์ในการบำรุงความสุขให้แก่หาชนในเขต

สุขาภิบาล ซึ่งจะได้กำหนดภายหลัง (ตระกูล มีชัย และจุมพล นิมิพานิช, 2545) การจัดการสุขาภิบาลตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม มีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการประกอบด้วย กำนันนายตำบลบ้านท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการสุขาภิบาลเป็นกรรมการ และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่สุขาภิบาลกล่าวคือยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้น ให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน กฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.126 ให้อำนาจหน้าที่แก่สุขาภิบาล และกำหนดหน้าที่ของราษฎรในเขตสุขาภิบาล 4 ประการ คือ

(1) ห้ามมิให้เททิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลลงในที่แห่งหนึ่งแห่งใดนอกจากลำน้ำและที่ซึ่งจัดไว้สำหรับรองรับขยะมูลฝอย

(2) ห้ามมิให้ทำร้านหรือแผงลอย หรือวางสิ่งของขายเลื้อยล้าเขตถนน และห้ามมิให้เจ้าของปล่อยสัตว์ที่ตนเลี้ยง เช่น โค กระบือ สุกร ในถนนและทางเดินในเขตสุขาภิบาล

(3) ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากเจ้าพนักงานเปิดปิดโคมไฟ หรือดับโคมไฟด้วยประการใดๆ

(4) ห้ามมิให้ผู้ใดทำให้ทรัพย์สินสาธารณะเสียหาย เช่น หลักเขตถนน สะพาน ทางน้ำหรืออื่น ๆ

การจัดระเบียบสุขาภิบาลครั้งแรกนี้ ได้กำหนดระเบียบในเรื่องการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การรักษาระเบียบเกี่ยวกับการจราจร การให้แสงสว่างในที่ชุมนุมชน และการสงวนรักษาทรัพย์สินสาธารณะ วิธีดำเนินการบังคับตามอำนาจหน้าที่ ให้กำนันผู้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลเปรียบเทียบปรับได้ไม่เกินครั้งละ 10 บาท และนอกจากนี้ถ้าความผิดของผู้ต้องหาควรมีโทษทางอาญา กำนันก็ต้องนำตัวส่งกรมการอำเภอจัดการต่อไป ผู้กระทำผิดขอห้ามอาจต้องโทษจากคุกไม่เกิน 7 วัน

คณะผู้บริหารสุขาภิบาล ประกอบด้วย กำนันตำบลบ้านท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการสุขาภิบาลเป็นกรรมการช่วยกันจัดการสุขาภิบาล โดยมีกำหนดให้ประชาชนชายหญิงซึ่งบ้านเรือนหรือจอดแพประจำหมู่บ้าน ประชุมกันเลือกเจ้า

บ้านผู้เป็นผู้นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกกันเป็นกำนันนายตำบลคนหนึ่ง (พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่, 2440) คณะกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอม ประกอบด้วย

1. หลวงพัฒนาการภักดี กำนันตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป็นประธาน
2. ขุนพิจารณ์รกิจ เป็น กรรมการ
3. ขุนพินิจนการ เป็น กรรมการ
4. จินปัก เป็น กรรมการ
5. จินสุข เป็น กรรมการ
6. จินเนา เป็น กรรมการ
7. จินฮืด เป็น กรรมการ
8. จินโบ (ผู้ใหญ่บ้าน) เป็น กรรมการ

ผลของการจัดสุขาภิบาลแห่งแรกที่ท่าฉลอมได้ดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อย ได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจได้ประโยชน์แก่ทางราชการ และเป็นที่นิยมแก่ประชาชน ข้าหลวง เทศาภิบาลและเจ้าเมืองอื่น ๆ จึงได้เรียบบริ้งให้พิจารณาดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ชี้แจงทำความเข้าใจถึงหลักการและวิธีการที่ถูกต้องของการสุขาภิบาล

"การสุขาภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ที่จะให้ประชุมชนบรรดาตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่มีเมืองแห่งหนึ่ง คือ ในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาดตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเป็นประโยชน์ต้องอาศัยใช้สอยด้วยกัน ซึ่งมีอยู่ในท้องถื่นอันนั้น คือ ถนนหนทาง เป็นต้น ด้วยความชวนชวยและทุนทรัพย์ของประชุมชนที่นั่นเอง หรือถ้าจะว่าอีกอย่างหนึ่ง ก็คือให้คนเหล่านั้นเรียไรกันตามกำลังมากและน้อย รวมเงินที่ได้เป็นกองกลางสำหรับให้คนพวกนั้นใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่แห่งหนึ่งและในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมชนในที่นั้นทั่วไป เช่น การรักษาถนนหนทางในละแวกบ้านนั้นในเวลากลางคืน เป็นต้นว่า โดยยอมเงินเก็บที่ไหนใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้นสำหรับประโยชน์ของคน ที่เสียเงินนั้นไม่เอาไปใช้ที่อื่นและเพื่อประโยชน์คนอื่นนี้แหละคือ สุขาภิบาล" (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, 2527)

การจัดตั้งสุขาภิบาลจะต้องเกิดจากความนิยมชมชอบของราษฎรเป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน รัฐบาลยินดีจะตรากฎหมายจัดการสุขาภิบาลขึ้นแต่ท้องที่ใดจะจัดการปกครองแบบสุขาภิบาลขอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำความเข้าใจ ชี้แจงให้ราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์และเรียกร้องการจัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงค่อยดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529)

คำชี้แจงของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางมิได้ละเลยมองข้ามความเห็นชอบของประชาชนในการจัดการปกครองท้องถิ่น แต่กลับต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากความเรียกร้องต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น

โดยลักษณะของการดำเนินงานของสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมนั้นเป็นการบริหารงานโดยคณะกรรมการสุขาภิบาลซึ่งประกอบด้วย กำนันเป็นหัวหน้า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าในเขตสุขาภิบาลเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยให้ข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานของคณะกรรมการสุขาภิบาลและตรวจสอบบัญชี ส่วนผู้ว่าราชการสมุทรสาครเป็นผู้ตรวจตราแนะนำ การบริหารงานผู้บริหารงานต้องแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายให้ราษฎรท้องถิ่นทราบการดำเนินงานของสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ผลดีเป็นตัวอย่างการปกครองท้องถิ่นข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านอื่น ๆ มีความสนใจเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นตามหัวเมืองต่างๆ พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2450)

สรุปบทวิเคราะห์การจัดตั้งและการบริหารสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครและสุขาภิบาลท่าฉลอม

การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมโดยการประกาศแก๊ภาษีโรงงานและมีการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการประกอบด้วย กำนันตำบลบ้านท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการสุขาภิบาลเป็นกรรมการ และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่สุขาภิบาลกล่าว คือยกภาษีโรงงานที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้นให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในการบำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน กฎกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 4 มีนาคม ร.ศ.126

แต่ถ้าหากพิจารณาถึงการจัดตั้งพบว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นการดำรงขึ้นของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนหลัก โดยมีกำนันนายบ้านท่าฉลอมเป็นหัวหน้า และผู้ใหญ่บ้านในเขตที่ประกาศจัดการสุขาภิบาลเป็นกรรมการ ในขณะที่ราษฎรชาวตำบลท่าฉลอมมีบทบาทในการสนับสนุนให้ความร่วมมือกับราชการในการบริจาคเงินและการซ่อมแซมถนนในท้องถิ่น

การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมไม่ใช่เป็นเพียงการจัดให้มี “การสุขาภิบาล” หรืออำนวยความสะดวกแก่ ราษฎรเหมือนสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารสุขาภิบาลแต่อย่างใดการบริหารทั้งหมดเป็นอำนาจของข้าราชการประจำประชาชน ราษฎรเป็นเพียงผู้รับผลการบริหารสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครเท่านั้น ในหลัก

วิชาการแล้วกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมมีความแตกต่างกับสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครอยู่พอสมควรในเชิงหลักการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ กล่าวคือสุขาภิบาลท่าฉลอมมีความเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจมากกว่าสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร แม้ว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์ตามหลักการกระจายอำนาจก็ตาม

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณารายละเอียดของสุขาภิบาลท่าฉลอม เราเริ่มพบว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมมีลักษณะบางประการที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่บ้างเมื่อเปรียบเทียบกับหลักการปกครองท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจ และสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร เช่น สุขาภิบาลท่าฉลอม มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่นมีรายได้เป็นสัดส่วนของตนเองไม่ได้อาศัยเงินงบประมาณจากส่วนกลางในการดำเนินการบริหารจัดการแต่เพียงอย่างเดียว ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมเริ่มมีการคลั่งเป็นของตนเอง

แต่ทว่าเมื่อพิจารณาถึงภาพรวมสาระสำคัญทั้งหมดเรายังไม่สามารถสรุปได้ว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม (พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่, 2440) ซึ่งเป็นกฎหมายในขณะนั้น ยังไม่ได้มีการรับรองว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมจะมีบุคคลและการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเป็นอิสระแยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง

แม้ว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นและมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและไม่ได้เป็นข้าราชการประจำหรือคนที่ราชการส่วนกลาง แต่ตำแหน่งคณะกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งผูกติดกับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งไม่มีกำหนดวาระที่แน่นอนเหมือนกับผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผลให้ราษฎรในเขตสุขาภิบาลไม่มีโอกาสได้เลือกตั้งผู้บริหารสุขาภิบาลตามแบบอย่างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากลและตามครรลองการปกครองประชาธิปไตย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณารายละเอียดในมิติความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางตามประกาศแก่ภาษีโรงเรือนเพื่อจัดสุขาภิบาลท่าฉลอม พบว่า ข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้อนุมัติการกระทำต่าง ๆ ของกรรมการสุขาภิบาล และมีอำนาจในการตรวจตราและให้คำแนะนำการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลท่าฉลอม รวมไปถึงการติดตามตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายและถ้าพบว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอมบริหารงบประมาณไม่ถูกต้องข้าหลวงเทศาภิบาลมีอำนาจในการทักท้วงหรือยับยั้งห้ามปรามการได้

จากกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบริหารสุขาภิบาลยังอยู่ในภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลางผ่านข้าหลวงเทศาภิบาลอย่างใกล้ชิด ราชการส่วนกลางยังควบคุมการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของสุขาภิบาลท่าฉลอมอย่างเคร่งครัด และเมื่อพิจารณาในมิติความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ยังพบว่าคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาลท่าฉลอม โดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงอยู่ภายใต้อำนาจข้าราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของข้าราชการและกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีหน้าที่ตามกฎหมาย การปฏิบัติงานต้องรับฟังคำสั่งและนโยบายจากราชการส่วนกลาง คณะกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอมจึงยังไม่มีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการอย่างแท้จริง

สรุป

การปกครองท้องถิ่นไทยในยุครวมศูนย์อำนาจที่จัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 คือสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครยังไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เพราะอำนาจในการดำเนินการทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นภารกิจของสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร การงบประมาณ และการบุคลากรเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ในขณะที่สุขาภิบาลท่าฉลอมมีลักษณะบางประการเท่านั้นที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจ แต่ภาพรวมของสุขาภิบาลท่าฉลอมก็ยังคงอยู่ในอำนาจของข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นสำคัญในการบริหารสุขาภิบาลท่าฉลอม แม้จะมีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเป็นกรรมการอยู่บ้างแต่อำนาจในการบริหารอยู่ที่คณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยกำนันผู้ใหญ่บ้านเองก็ยังคงอยู่ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายและภายใต้การบังคับบัญชาของราชการอย่างเคร่งครัด ในขณะที่ราษฎรในเขตสุขาภิบาลท่าฉลอมเองก็ยังไม่มีความรู้ที่เพียงพอเกี่ยวกับภารกิจของการสุขาภิบาลท่าฉลอม และยังไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2513). *ประมวลพระราชหัตถเลขา รัชกาลที่ 5 เกี่ยวกับการกิจของกระทรวงมหาดไทย*. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2527). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- ตระกูล มีชัย และจุมพล หนีพานิช. (2545). *รายงานการศึกษาประเมินความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ส่วนแรก: ผลการสำรวจสถานภาพและ*

พัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น เรื่อง พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 (2440, 30 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 แผ่นที่ 9 หน้า 517.

พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ เรื่อง พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทร์ ศก 116 (2440, 21 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 14 ตอน 34 หน้า 517. โอฟาร ถิ่นบางเตียว. (2561). ตำราประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.