



ข้อความทั่วไป

ในอดีตประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการภายในประเทศ โดยถือหลักการรวมอำนาจอย่างเต็มมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ และในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ จึงได้เริ่มกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นคือเทศบาล ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖

ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^๑ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการจัดตามหลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการบางท่านกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองแบบการแบ่งอำนาจ (deconcentration)^๒ กล่าวคือ ส่วนกลางแบ่งอำนาจบางอย่างให้ส่วนภูมิภาคดำเนินการตัดสินใจเอง

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๔ ตอนที่ ๑๖ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๕.

^๒ เสน่ห์ วัฒนารัตน, การประสานงานระดับเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เอกสารการสัมมนาเรื่องการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบรวมอำนาจ คือ มีการรวมกำลังทหาร ตำรวจ และอำนาจ
 วินิจฉัยสั่งการให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ตลอดจนมีการจัดลำดับชั้นการบังคับบัญชา^๑ ส่วนการ
 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการติดตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ
 (decentralization) กล่าวคือ มีองค์การที่เป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากองค์การแห่ง
 ราชการ บริหารส่วนกลาง มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่โดยราษฎรในท้องถิ่น และมีอำนาจเกือบ
 อิสระในการปฏิบัติกิจการตามหน้าที่^๒

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง ราชการหรือบริการสาธารณะที่
 รัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวม
 ทั่วทั้งประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การบริหารการคลัง
 การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาการคมนาคม การส่งเสริมการศึกษา การพัฒนาการเกษตร
 การส่งเสริมสาธารณสุข เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ราชการส่วนกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการ
 วางนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมการปฏิบัติราชการทั่วประเทศ การจัด
 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนี้ได้จัดเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง กรม
 หรือทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบเท่ากรม^๓

^๑ สีก กอแสงเรือง, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (ธนบุรี : โรงพิมพ์พิมพ์ไทย
 เทอศธรรม, ๒๕๑๒), หน้า ๕๕-๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๓-๕๔.

^๓ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศไทย
 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, ๒๕๑๖), หน้า ๔๖๗.

การจ้กระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหมายถึงราชการบางอย่างที่รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นจัดทำกันเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วน มาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร^๑

การจ้กระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองนั้น ๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง โดยทั่วไปแล้วราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะสำคัญดังนี้^๒

๑. เป็นการแบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้แก่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค มิใช่เป็นการกระจายอำนาจการปกครอง
๒. เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคนี้ยังอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้ง ถอดถอน มีวินัยเป็นเครื่องบังคับ และมีอำนาจบังคับบัญชา มีความรับผิดชอบในราชการที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติไปตามคำสั่งของส่วนกลางทุกประการ
๓. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ เฉพาะบางเรื่องบางประการเท่านั้น ราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยสั่งการของส่วนภูมิภาคได้ ฉะนั้นผู้มีอำนาจสั่งการขั้นสุดท้ายก็คือราชการส่วนกลางนั่นเอง

การจ้กระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีวัตถุประสงค์ เพื่อการแก้ไขข้อบกพร่องบางประการของหลักการรวมอำนาจการปกครองไว้แก่ส่วนกลาง และมีความมุ่งหมายสำคัญ ดังนี้^๓

^๑ ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศไทย, หน้า ๔๗๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๗๕.

^๓ สุจินต์ ทังสุบุตร, จุดอ่อนระบบการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๗๕-๗๖.

๑. เพื่อให้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่ระบอบการกระจายอำนาจ เพราะเจ้าหน้าที่ที่ออกไปประจำยังส่วนภูมิภาคย่อมมีจิตใจผูกพันต่อท้องถิ่น และประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น

๒. เพื่อแบ่งเบาภาระในการบริการประชาชน เพราะงานจะสำเร็จได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยเฉพาะงานที่ส่วนภูมิภาคได้แบ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เอง ไม่ต้องเสนอส่วนกลางเรื่อยไป

๓. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเป็นตัวอย่าง และพี่เลี้ยงในการปกครองตนเอง แล้วจึงค่อย ๆ คัดแปลงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นทีละน้อย เช่น การปกครองแบบสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองผสม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานร่วมกับข้าราชการ วิธีการข้อนี้เหมาะสมกับประเทศที่ประชาชนยังมีความรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองน้อย ซึ่งถ้ามอบอำนาจให้ไปปกครองตนเองทันทีแล้วอาจเกิดผลร้ายมากกว่าผลดี

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันมีอยู่เพียง ๒ รูป คือ จังหวัดกับอำเภอ ในแต่ละหน่วยมีเจ้าหน้าที่ที่ส่วนกลางได้ส่งไปประจำปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

จังหวัด^๑

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลาย ๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดต้องทรงเป็นพระราชบัญญัติ^๒ จังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารในเขตจังหวัด

^๑ ปัจจุบันประเทศไทยมี ๗๖ จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร.

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ อ่างแล้ว.

และรับผิดชอบราชการของจังหวัดและอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย บางจังหวัดอาจมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีปริญญาในการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่าคณะกรรมการจังหวัด ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่งมาประจำ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการจังหวัดโดยตำแหน่ง คณะกรรมการจังหวัดที่ประกอบด้วยข้าราชการที่ส่วนกลางส่งมาประจำในภูมิภาค มีข้อน่าสังเกตบางประการ คือ

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน และปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ

๒. คณะกรรมการจังหวัดทั้งคณะมีฐานะเป็นที่ปรึกษาและช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดิน

๓. กรมภาคแต่ละคณะมีฐานะเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการเฉพาะส่วนนั้น ๆ แต่ถ้ากฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือปฏิบัติราชการตามกฎหมายโดยทำเป็นหนังสือให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดทำการแทนในนามผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

๔. การที่จะทราบว่าข้าราชการตำแหน่งใดเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือไม่ ต้องดูพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมนั้น ๆ ว่ากำหนดให้ตำแหน่งนั้น ๆ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือไม่ เพราะราชการบริหารส่วนกลางอาจมีสำนักงานประจำอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ก็ได้ เช่น สำนักงานป่าไม้เขต สำนักงานแขวงการทางของกรมทางหลวง หรือสำนักงานสถิติจังหวัด ซึ่งไม่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ชูสง่า ฤทธิ์ประศาสน์, ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศไทย,

อำเภอ^๑

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาในอำเภอ และรับผิดชอบราชการของอำเภอ^๒ ข้อนำสังเกตเกี่ยวกับการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ คือ^๓

๑. การจัดระบบราชการของอำเภอดำเนินไปตามการจัดระเบียบราชการของจังหวัด
๒. การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองระดับกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีใช้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพราะมิได้ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕

ฉะนั้น ในแง่การปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านจึงต้องศึกษา พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๘๗ เป็นหลัก

ตำบล หมู่บ้าน ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

๑. ความเป็นมา

ในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยยังคงใช้การปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งมีมาแต่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มีสมุหกลาโหมปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้และประเทศราช สมุหนายกปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ

^๑ ปัจจุบันประเทศไทยมี ๒๒๐ อำเภอ (สถิติเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ กองปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง).

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕.

^๓ ชูสง่า ฤทธิ์ประศาสน์, ระบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นของประเทศไทย,

และกรมท่าปกครองหัวเมืองชายทะเล และในแต่ละเมืองมีเจ้าเมืองปกครอง และแบ่งเขต ออกเป็นแขวงเมือง มีนายแขวงเป็นผู้ปกครอง แต่ละแขวงแบ่งเขตออกเป็นตำบล หัวหน้า ตำบลมีตำแหน่งเป็นพัน ในเขตการปกครองของพันแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็นหมู่บ้าน ต่าง ๆ แต่ละหมู่บ้านมีนายบ้านปกครองบังคับบัญชา^๑

ตำแหน่งเจ้าเมือง นายแขวง พัน และนายบ้านเหล่านี้เป็นตำแหน่งที่ได้รับการ แต่งตั้งและอยู่ในความปกครองบังคับบัญชาของสมุหกลาโหม หรือสมุหนายก หรือกรมท่าทั้งสิ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เริ่มปรับปรุงการปกครอง โดยกำหนด ราชการบริหารออกเป็น ๒ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค^๒

๑. ราชการบริหารส่วนกลางได้แบ่งแยกหน้าที่ออกเป็น กระทรวง มีอยู่ ๑๐ กระทรวง โดยยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ ตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และกรมท่าเสีย

๒. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทรงยกเลิกวิธีการปกครองหัวเมืองระบบกินเมือง และนำการปกครองรูปแบบพล หัวเมืองหรือจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านมาใช้

สาเหตุหรือมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องมีการปรับปรุงการปกครอง เพราะในขณะนั้น ประเทศไทยต้องเผชิญกับความกดดันต่าง ๆ ของต่างประเทศ เพราะเป็นยุคที่ประเทศทาง ตะวันตกกำลังแสวงหาอาณานิคม นอกจากนี้การปกครองรูปแบบเก่ายังก่อให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพ ในการปกครองประเทศ^๓ เช่น มีการกบฏขึ้นตามหัวเมืองบ่อย ๆ

^๑ กระทรวงมหาดไทย, คู่มือคณะกรรมการสภาตำบลตามโครงการพัฒนาพลเมือง ระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๕), หน้า ๓.

^๒ ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (พระนคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๗๓-๗๔.

^๓ ประมวล รุจนเสรี, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (ธนบุรี : สหประชา พานิชย์, ๒๕๑๓), หน้า ๕.

หลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรับปรุงการปกครองแล้ว
ในปี ร.ศ.๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐) จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.๑๑๖
(พ.ศ.๒๔๔๐) ขึ้นใช้บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร เป็นการวางโครงสร้างการปกครองในระดับ
อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

๒. เป้าหมายของการจัดตั้งตำบล หมู่บ้านในสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
การปกครองตำบลมีกำหนดเป็นนายตำบล ส่วนการปกครองหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้าน
เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองหมู่บ้าน

"ความมุ่งหมายในการปกครองตำบลนี้จะให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ที่ราษฎร เลือกสรรขึ้น
โดยนิยมเอาเป็นธุระปรึกษาหารือ ช่วยกันรักษากิจการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น
และเป็นหูเป็นตาของรัฐที่จะสอดส่องดูแลกิจการสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่ว
ตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดินที่สมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม" ๑

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาพระราชดำรัสตอนหนึ่งของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว

"...ข้าพเจ้าไม่มีความรังเกียจอันใดที่จะมีกฎหมายกำหนดพระบรมราชาภาพ
ของพระเจ้าแผ่นดิน เช่นประเทศทั้งปวงที่กำหนดต่าง ๆ กัน..." และ "...ถ้า
จะมีปาลิเมตรจะไม่มีผู้ใดที่สามารถเป็นเมมเบอร์ได้สักกี่คน และโดยว่าจะมีเมมเบอร์
เหล่านั้นเจรจากันใด ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะการทั้งปวงไม่มี
อันใดสำเร็จไปได้ และจะเป็นที่ทวาดหัวของราษฎรที่ไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด
เพราะไม่ได้นึกไม่คิดต้องการขึ้นในใจเลย..." ๒

พิศาลสงคราม, "สำเนาตราพระราชสีห์น้อยเรื่องการจัดการปกครองท้องที่จาก
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศนิบาล ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ.๑๑๕,"
ตำราปกครอง เล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์ศิริเจริญ, ร.ศ.๑๒๑), หน้า ๕๕-๕๘.

๒ ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, หน้า ๓๕-๓๖.

แสดงให้เห็นว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นห่วงว่าถ้าจะมอบ
การปกครองแบบปกครองตนเอง ประชาชนก็ยังไม่เข้าใจต่อการปกครองแบบนี้ การจะให้
มีการปกครองตามระบอบใหม่ซึ่งประชาชนร่วมด้วย จะต้องมีการฝึกหัดประชาชนให้รู้เรื่อง
การเมืองการปกครองเสียก่อน ต่อมาจึงได้ตรากฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐
กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนันทำหน้าที่
ปกครองตำบล ดังนั้นการจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายดังกล่าวจึงน่าจะมีเป้าหมาย
เพื่อให้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการฝึกฝนประชาชนให้รู้จักการปกครองตนเอง ด้วยการ
ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้ปกครองของตนขึ้น และนับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ประชาชน
ได้มีโอกาสใช้สิทธิทางการเมือง

จึงสรุปเป้าหมายของการ จัดตั้งตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้ ๒ ประการใหญ่ ๆ ดังนี้

๑. เป้าหมายทางการเมือง กล่าวคือ ต้องการให้ตำบลและหมู่บ้านเป็นกลไก
พัฒนาการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยให้ประชาชนฝึกหัดใช้สิทธิทาง
การเมือง เลือกผู้ปกครองของตนเองในระดับหมู่บ้านและตำบล เพื่อจะได้เลือกตัวแทนใน
ระดับชาติหรือที่เรียกว่า "เมมเบอร์" ในโอกาสต่อไปได้อย่างถูกต้อง

๒. เป้าหมายในทางการบริหาร กล่าวคือ เพื่อให้ผู้ปกครองตำบลคือกำนันและ
ผู้ปกครองหมู่บ้านคือผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกลาง หรือสื่อกลางระหว่างประชาชนกับทางราชการ
โดยเป็นผู้นำความต้องการของประชาชนมาเสนอต่อทางราชการ นำข่าวสารและกิจการ ทั้งปวง
ของทางราชการไปเผยแพร่ต่อประชาชน ในขณะที่เดียวกันก็ดูแลทุกข์สุขของประชาชนใน เขต
ปกครองด้วย

ตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ

๑. สาเหตุของการแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๐ และเป้าหมายของการปกครอง

เมื่อตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๐ ออกใช้จนถึง พ.ศ. ๒๔๕๗ อันเป็นรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ใหม่ด้วยเหตุผล คือ "...วิธีการปกครองพระราชอาณาจักร ได้จัดการเปลี่ยนแปลงดำเนินมาโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระดำริเห็นว่าถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๖ ของแห่งใดใช้ได้ให้คงไว้ แห่งใดที่เก่าเกินกว่าวิธีการปกครองทุกวันนี้ก็แก้ไขให้ตรงกับเวลา..."^๑ จะเห็นได้ว่าเป้าหมายการปกครองท้องที่ของกฎหมายฉบับนี้คือกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ยังคงเดิม แต่มีหลักเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเท่านั้น

๒. หลักเกณฑ์ของการจัดตั้งตำบลหมู่บ้าน

๒.๑ การจัดตั้งหมู่บ้านและผู้ปกครองหมู่บ้าน

หลักเกณฑ์ของการจัดตั้งหมู่บ้านนั้นกำหนดไว้ว่า ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญ ประมาณราว ๒๐๐ คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง หรือถ้าเป็นผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้^๒ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, ราชกิจจานุเบกษา ๒๒๘, ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๗.

^๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗, ราชกิจจานุเบกษา ๒๒๘, ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๕๗, มาตรา ๘.

ตามกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดให้ราษฎรที่คั่งบ้านเรือนหรือ
จอดเรือแพเป็นประจำในหมู่บ้านเลือกบุคคลที่นับถือเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น
ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

- เป็นชายเจ้าบ้าน
- อายุไม่ต่ำกว่า ๒๑ ปี
- มีสัญชาติไทยและไม่เป็นทหารประจำการ

การเลือกตั้งจะใช้วิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ โดยถือเกณฑ์ตัดสินจากเสียงข้างมาก
ถ้าคะแนนเท่ากันก็ให้ใช้วิธีจับสลาก การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้ต่อมาได้มีกฎหมายลักษณะปกครอง
ท้องที่ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ ปรับปรุงคุณสมบัติและข้อความของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง และผู้ที่
จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้หลายประการ

คุณสมบัติและข้อห้ามของผู้จะไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นในปัจจุบันกำหนดไว้ดังนี้ ๑

๑. มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะ
 ๒. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช
 ๓. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 ๔. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน
- คุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันได้กำหนด

ไว้ดังนี้ ๒

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘, ราชกิจจานุเบกษา,
เล่มที่ ๖๓ ตอนที่ ๘๓ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๘.

^๒ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๖๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๑๕๐
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕.

๑. เป็นชาย เจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
๒. มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์
๓. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ เดือน
๔. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
๕. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช
๖. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ หรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

๗. ไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
๘. ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
๙. ไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา ๓ ปี นับแต่วันพ้นโทษ

๑๐. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และยังไม่พ้นกำหนด ๓ ปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก

๑๑. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ เทียบเท่า ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น

เกี่ยวกับคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ และแก้ไขให้อยู่ในปัจจุบัน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ การแก้ไขคุณสมบัติ และข้อห้ามดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญมากนัก เช่น แก้ไขจากคุณสมบัติ ต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ มีความรู้อ่านและเขียนหนังสือไทยได้ของ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ มาเป็นคุณสมบัติต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า

๒๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น
ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้น

เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ก็มีการกำหนดสาเหตุที่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
ที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กำหนดไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง
เมื่อ

- ๑) ไปจากหมู่บ้านเกินกว่า ๖ เดือน
- ๒) ต้องราชทัณฑ์ตั้งแต่จำคุกขึ้นไป
- ๓) ไม่มียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่นซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้
- ๔) ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้น ส่วนมากร้องขอให้ออก
- ๕) ทุจริตค่อนหน้า
- ๖) หมู่บ้านถูกยุบ

การกำหนดสาเหตุที่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนี้ มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง
แต่ไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญแต่อย่างใด การปรับปรุงแก้ไขครั้งสุดท้าย กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน
ต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ °

- ๑) ขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ๒) ตาย
- ๓) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- ๔) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- ๕) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกินกว่า ๓ เดือน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๘ ตอนที่
๑๕๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕, มาตรา ๑๔.

๖) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

ข้อนำสังเกตุก็คือ การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยให้ประชาชนส่วนมากในท้องที่ร้องขอให้ออกนั้นเป็นวิธีการสำหรับการปกครองโดยประชาชนโดยตรง กล่าวคือ เป็นการให้ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนหรือของรัฐออกจากตำแหน่งก่อนเวลาซึ่งใช้กันอยู่ในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า Recall

๒.๒ การจัดตั้งตำบลและผู้ปกครองตำบล

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๐ กำหนดให้หลายหมู่บ้านราว ๑๐ หมู่บ้านจัดให้เป็นตำบลหนึ่ง ต่อมาเมื่อแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จึงได้กำหนดให้หลายหมู่บ้านรวมกันราว ๒๐ หมู่บ้านให้จัดตั้งเป็นตำบลหนึ่ง

ผู้ปกครองตำบลคือกำนันนั้น ในชั้นแรกกำหนดให้มีการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แล้วก็ให้ผู้ใหญ่บ้านประชุมเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน การเลือกตั้งกำนันโดยอ้อมนี้มีประโยชน์สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาทางการเมือง ทั้งนี้เพราะราษฎรทั่วไปยังไม่เข้าใจหรือมีความรู้เพียงพอในการที่จะเลือกพ้นตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง การมอบหมายให้บุคคลที่มีความรู้มีสติปัญญาและมีความรอบคอบกว่าราษฎรทั่วไปเป็นผู้เลือกแทนจะเป็นหลักประกันที่ดียิ่งหนึ่ง^๒

^๑ G.A. Jacobsen and M.H. Lipman, Political Science (New York: Barnes and Noble. LNC, 1873), P.88.

^๒ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย (นครหลวง : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๘๖.

อย่างไรก็ตาม การเลือกผู้ปกครองตำบล คือ กำนันในปัจจุบันก็ได้มีการกำหนดให้ราษฎรในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง แต่คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนันจะต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๒.๓ การแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

การพัฒนาทางการเมือง โดยให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ปกครองของตนเอง ในระดับหมู่บ้านและตำบลต้องมีอันชงักลงเมื่อมีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๔๖ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎรมาเป็นการแต่งตั้ง โดยกำหนดให้คณะกรรมการอำเภอตั้งกรรมการ ขึ้นไม่น้อยกว่า ๓ นาย ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน ทำการสอบสวนพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมายขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วพิจารณาคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนันอีกชั้นหนึ่ง เหตุผลที่เปลี่ยนแปลงวิธีการจากการให้ราษฎรเลือกตั้งมาให้คณะกรรมการแต่งตั้ง ก็ได้พิจารณาเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่สำคัญของอำเภอ ประกอบกับในระหว่างนั้น... อยู่ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ความจำเป็นของเหตุการณ์บังคับให้ทรงราชการต้องการคนที่คล่องงานมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งขึ้นเอง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๔๘ ก็ได้เปลี่ยนจากการใช้วิธีการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการมาใช้วิธีเลือกตั้งโดยราษฎรอีก เหตุที่ต้องหันกลับมาใช้วิธีการเลือกตั้งโดยราษฎรอีกนี้ เพราะการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการ ๆ มักเลือกเอาแต่คนที่คล่องแคล่วในการงาน โดยปกติมักได้แก่คนหนุ่มเป็นเหตุให้ผู้ได้รับการเลือกจากคณะกรรมการเข้ากับราษฎรไม่ได้สนิทสนม เพราะมุ่งเอาแต่งานที่มาจากรัฐบาลทางเดียว โดยละเลยต่องานของประชาชน

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕.

นิรันดร์ ชาคีประสพ, วิวัฒนาการของการปกครองตำบลแห่งประเทศไทย (วิทยานิพนธ์: คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), (ม.ป.ป.), หน้า ๔๕-๔๖.

๒.๔ การปกครองหมู่บ้านและตำบล

การปกครองท้องถิ่นที่แต่เดิมเป็นการปกครองตำบลและหมู่บ้านโดยเน้นที่ตัวบุคคล คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ จนกระทั่งมีการประกาศใช้กฎหมายปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงได้กำหนดให้การปกครองตำบลและหมู่บ้าน กระทำในรูปของคณะกรรมการและได้มีการปรับปรุงแก้ไขคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๐

คณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่า ๒ คน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน^๑

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ครูประจำตำบลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ ๑ คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก^๒ คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๐.

^๒ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๔๔ ตอนที่ ๑๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๐.

จากการปกครองหมู่บ้านและตำบลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าทางราชการได้พยายามให้หมู่บ้านและตำบลทำงานเป็นคณะ เพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่ายอันจะเป็นประโยชน์และผลดีต่อการปกครองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตุว่ากำนันและผู้ใหญ่บ้านมิได้ใช้คณะกรรมการตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้านประชุมปรึกษาหารือในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากนัก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเกิดการไม่คล่องตัวในการทำงานและประกอภกับไม่มีเบี้ยประชุม จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความเกรงใจคณะกรรมการ นอกจากนี้การมีสภาตำบลและคณะกรรมการสภาตำบลขึ้นดำเนินกิจการภายในตำบล ทำให้คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการตำบลไร้ความหมายมากขึ้น

๒.๕ อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของกำนัน

๑. อำนาจหน้าที่ในทางการปกครองท้องที่และรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่การดูแลราษฎรในตำบลให้ประพฤติและปฏิบัติตามกฎหมาย ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความปลอดภัยของราษฎร ถ้าเกิดจวราลฆ่ากัน จึงทรัพย์ ปล้นทรัพย์หรือเหตุร้ายในตำบลที่ปกครองอยู่ หรือมีคนร้ายจากที่อื่นเข้ามาฆ่าสุ่ม หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านเป็นผู้ร้าย เป็นหน้าที่ของกำนันต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านออกติดตามจับหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือช่วยเหลืออย่างอื่นตามควรแก่กรณี นอกจากนี้มีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ของราษฎรมาเสนอ นายอำเภอ รับข้อราชการจากอำเภอมาประกาศให้ราษฎรทราบ รายงานพฤติการณ์เหตุการณผิดปกติ หรือข้อทุกข์ร้อนต่อนายอำเภอ และช่วยจัดดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

๒. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญา กำนันต้องรายงานต่อนายอำเภอ เมื่อมีการกระทำผิดขึ้นในตำบลของตนและตำบลใกล้เคียง กำนันมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาขณะกระทำผิดและมีอำนาจติดตามจับโจรผู้ร้าย จัดการตามหมายจับค้น ริบทรัพย์ และสอบสวนเมื่อมีผู้ขออายัด ขอทำตราสิน (รูปพรรณทรัพย์) หรือให้ชั้นสูตราคແລเนื่องจาก การทำร้ายเพื่อนำส่งนายอำเภอ

๓. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำหนดหน้าที่จัดให้คนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้ายให้มีที่พักรักษาตัว และถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารให้ตามที่ร้องขอ โดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นตามสมควรได้

๔. อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งสาธารณประโยชน์ กำหนดหน้าที่ดูแลสิ่งสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ มีให้ผู้ใช้ลูกข่ายยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

๕. อำนาจเกี่ยวกับทะเบียนต่าง ๆ ในตำบล กำหนดเป็นนายทะเบียนตำบล (ทะเบียนราษฎร) เกี่ยวกับการแจ้งคนเกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกคอกสัตว์พาหนะ นอกจากนี้มีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรสเพื่อนำส่งนายอำเภอ จดทะเบียนสมรสให้โดยผู้สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ

๖. อำนาจเกี่ยวกับภาษีอากร เช่น ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร การสำรวจและประเมินราคาเพื่อเสียภาษีอากร

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

- ประกาศขอราชการต่าง ๆ แก่ลูกบ้าน
- รักษาทะเบียนสำมะโนครัวในหมู่บ้าน
- รายงานเหตุการณ์ผิดปกติในหมู่บ้านต่อกำนัน
- สอบสวนคนจร คนแปลกหน้าที่มาอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน
- ระวังเหตุร้ายที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านโดยเรียกลูกบ้านให้ช่วยเหลือ
- สอบสวนและว่ากล่าวผู้แสดงความอาฆาตมาดร้ายผู้อื่นและคนจร
- อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจับกุมติดตามยึดของกลางที่ทำผิดอาญา
- ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนทางราชการ
- ฝึกอบรมคนไทยให้รู้จักหน้าที่และกระทำการเวลาครบ
- บำรุงส่งเสริมการอาชีพราษฎรในทางเกษตร พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

- ตรวจตรา รักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
- สั่งให้ราษฎรป้องกันบรรเทาและช่วยเหลือสาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้น
ภัยอันตราย
- จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดซึ่งเกิดหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน
- จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยถูกต้องด้วยสุขลักษณะ
- จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านโดยเป็นสถานที่ประชุม
- ปฏิบัติตามคำสั่งกำนันและทางราชการ และรายงานเหตุร้ายที่เกิดขึ้น
- กระทำตนเป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการแนะนำชี้แจง

๓. ผลจากการปกครองตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

พ.ศ. ๒๔๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ

การปกครองตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ มีเป้าหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการปกครองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม นั้น นับได้ว่ามีผลน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่ใช้อยู่ ดังกล่าวนี้มากกว่า ๖๐ ปี กฎหมายฉบับดังกล่าวเกือบจะไม่ก้าวหน้าไปกว่ากฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๐ เท่าใดนัก กล่าวคือ มีหลักการใหม่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่น่าสนใจคือ การให้ประชาชนเลือกผู้ปกครองตำบล คือ กำนันโดยตรง แต่ก็มีข้อจำกัดว่ากำนันต้องมีคุณสมบัติ เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ผลก็คือทางเลือกของประชาชน ยังอยู่ในวงแคบ และในบางครั้งเมื่อตำแหน่งกำนันว่างลงมีผู้ใหญ่บ้านสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันเพียงคนเดียว จะด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม เช่นมีการซื้อเสียงผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน การถูกบีบบังคับจากหน่วยเหนือ หรือผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ไม่ประสงค์จะเป็นกำนัน ประชาชนก็ไม่มีโอกาสเลือกผู้ปกครองของตนเอง

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ส่วนใหญ่มุ่งไปสู่คุณสมบัติและข้อห้ามของการที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ได้แก้ไขในสาระสำคัญที่จะมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในระดับท้องที่ เช่นยังไม่มีกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เป็นช่วง ๆ เช่น ควรให้อยู่ตำแหน่งเป็นคราว ๆ คราวละ ๕-๖ ปี แล้วให้มีการเลือกตั้งใหม่ นอกจากนี้คุณสมบัติและข้อห้ามของการ จะสมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้ใหญ่บ้านยังจำกัดในเรื่องเพศ และการต้องมีคุณสมบัติเป็นเจ้าบ้าน อันเป็นการจำกัดสิทธิที่หยาบหยาบเกินไป

อย่างไรก็ตาม กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับต่าง ๆ ก็มีผลดีต่อการ เพิ่มประสิทธิภาพของการ บริหารราชการ เพิ่มประสิทธิภาพตัวผู้ปกครอง ระดับท้องถิ่น โดยการกำหนดระดับการศึกษาของผู้ที่จะ เป็นผู้ใหญ่บ้านให้สูงขึ้น และจำกัดอายุ ของผู้จะเป็นผู้ใหญ่บ้านให้เหลือเพียง ๖๐ ปีแทนการอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต เงื่อนไขดังกล่าว อาจทำให้ได้ผู้ปกครองที่มีความรู้ และอยู่ในวัยที่เหมาะสมสำหรับการ เป็นผู้ปกครองลูกบ้าน นอกจากนี้การกำหนดให้การดำเนินงานของหมู่บ้านและตำบล กระทำในรูปคณะกรรมการ ยังเป็นการฝึกฝนให้ผู้ปกครองรู้จักการบริหารปกครองเป็นหมู่คณะ

สภาตำบล

การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น เป็นการฝึกฝนให้ประชาชน รู้จักการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าใจ และเรียนรู้ระบอบ การปกครองของชาติ จากการบริหารงานท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีคุณค่าต่อการพัฒนาทางการเมืองมาก

การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นช่วงสำคัญช่วงหนึ่งของ การเมืองการปกครองของไทย การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่เดิมได้รับมอบอำนาจ การปกครองบางส่วนจากส่วนกลางก็ค่อย ๆ เปลี่ยนรูปมาเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบอำนาจให้แการาชการส่วนท้องถิ่นบ้าง ให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองเท่าที่จะ กระทำได้ ลักษณะเช่นนี้คล้ายกับวิวัฒนาการในนานาอารยประเทศทั้งหลาย กล่าวคือ ค่อย ๆ เปลี่ยนรูปการปกครองจากระบบการรวมอำนาจมาเป็นระบบการกระจายอำนาจตามลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยรัฐบาลก็ยังไม่ยอมปล่อยให้ท้องถิ่นได้ดำเนินการ ปกครองตนเองได้ทั่วประเทศในเวลาเดียวกัน โดยอ้างถึงเรื่องการศึกษา ขนบธรรมเนียม ประเพณีและความเข้าใจซึ่งถึงระบอบประชาธิปไตยของประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุนี้การ ปกครองที่ได้สืบทอดมาจากสมัยโบราณจนถึงระบอบการ เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นลำดับ

จวบจนถึงทุกวันนี้ก็ยังไม่อาจให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ในประเทศไทยได้ดำเนินการปกครองตนเอง เป็นอิสระได้โดยเด็ดขาด อันจะพิจารณาได้จาก "สภาตำบล" ซึ่งเป็นการจัดรูปปกครอง ตำบลรูปหนึ่งนอกเหนือจากการจัดรูปการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายฉบับ ได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๕ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปหลายแบบด้วยกัน ทั้งที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ประชาชน เพื่อเปิดโอกาส ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบล และหมู่บ้านอันจะเป็นประโยชน์แก่ ท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม และตระหนักถึงความสำคัญของสภาตำบลในฐานะที่เป็นหน่วยการ ปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าอำเภอและจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองในส่วนภูมิภาค และเป็นสถาบันที่มีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นและการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้บังเกิด ความผาสุกและการอยู่ดีกินดีอันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ^๑ แต่ไม่ว่า จะเป็นการบริหารงานของรัฐบาลชุดใดก็ตาม สภาตำบลก็ยังไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะถูกปล่อยให้ดำเนินการปกครองตนเองได้ สภาตำบลเท่าที่เคยมีมาในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันมีอยู่ ๔ รูปแบบด้วยกัน คือ

๑. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๕๕
๒. สภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๕๕
๓. สภาตำบลคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๕/๒๕๐๕
๔. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒/๒๕๑๕

๔. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕

๔.๑ ประวัติความเป็นมา

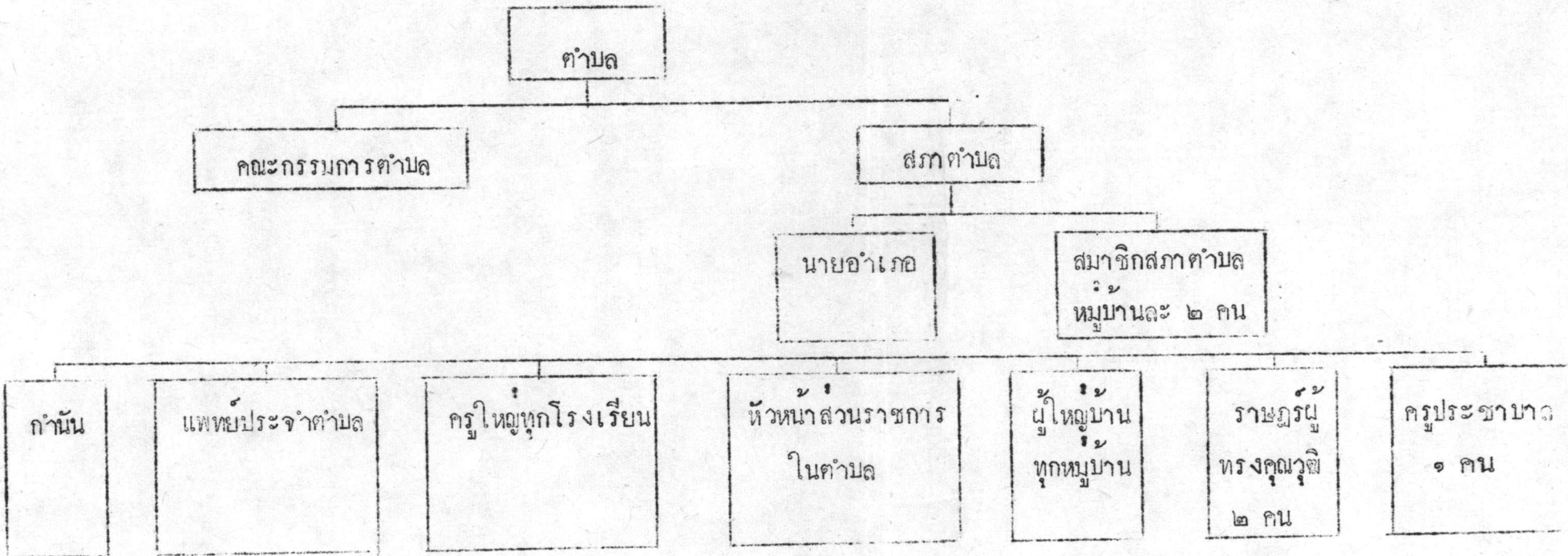
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๕๒
วางระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน โดยให้มีคณะกรรมการตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน
เพื่อช่วยเหลือและร่วมปรึกษากิจกรรมที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน^๑ ต่อมา
หลังจาก จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีได้เดินทางไปเยี่ยมเยียนสหรัฐอเมริกา
และประเทศต่าง ๆ ในยุโรปเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๘ ได้พบว่าการปกครองท้องที่ของประเทศเหล่านั้น
เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองไม่โดยตรงก็โดยทางอ้อมทุกแห่ง การบริหารงาน
จึงเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเน้นว่าการบริหารงานของตำบลและ
หมู่บ้านต่าง ๆ ในชนบทของไทยยังยึดถือความต้องการของทางราชการเป็นหลัก อาจไม่ตรงกับ
ความต้องการของประชาชนได้ จึงมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ เรื่องระเบียบ
บริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ในการปกครองตำบล อันจะมีผลให้การบริหารงานของตำบลได้เป็นไปตามความต้องการของ
ประชาชน ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในอารยะประเทศทั้งหลาย สภาตำบลนี้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยคำสั่ง
กระทรวงมหาดไทย เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่แล้ว จึงไม่มีผลเป็นการล้มเลิกรูปแบบ
และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนตัวผู้ปกครองของตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ รูปการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่อื่น
คงมีอยู่ตามเดิม^๒

^๑ กระทรวงมหาดไทย, คำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๕
เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, คู่มือคณะกรรมการสภาตำบลตามโครงการพัฒนาพลเมือง
ระบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๕),
หน้า ๓.

แผนภูมิที่ ๑

แสดงการปกครองสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๕๕๘



๔.๒ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งดังกล่าว มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ ซึ่งอาจกล่าวเป็นข้อ ๆ ดังนี้

(๑) จัดให้คณะบุคคล คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รวบรวมกันเข้าเป็นคณะกรรมการตำบลในรูปแบบใหม่ ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติงานฝ่ายหนึ่ง และจัดให้มีสภาตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนอความคิดเห็นหรือกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตำบลอีกฝ่ายหนึ่ง

(๒) เพื่อให้สภาตำบลเป็นเครื่องมือพัฒนาทางการ เมืองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการ เมืองการปกครองระดับตำบล

(๓) เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทำให้งานสำเร็จไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

๔.๓ หลักเกณฑ์สำคัญของสภาตำบลรูปนี้

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล

คณะกรรมการตำบล ประกอบด้วยคณะกรรมการตำบลที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบลและครูประชาบาลในตำบลนั้น ๑ คน กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอคัดเลือกไม่น้อยกว่าตำบลละ ๒ คน รวมกับคณะกรรมการตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่จากครูใหญ่ทุกโรงเรียนและหัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งที่ทำการอยู่ในตำบลนั้น เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน ฯลฯ เป็นกรรมการตำบล

สมาชิกสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบลหมู่บ้านละ ๒ คน การเลือกสมาชิกสภาตำบลอาจกระทำโดยให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา หรือนายอำเภอเลือกโดยปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านและ คณะกรรมการตำบล อายุสมาชิกสภาตำบลเมื่อได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งแล้วก็อยู่ตลอดไปจนกว่าจะมีระเบียบกฎหมายออกมาเปลี่ยนแปลงแก้ไข

(๒) อำนาจหน้าที่และสิทธิต่าง ๆ

สมาชิกสภาตำบล มีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงใด ๆ ต่อคณะกรรมการสภาตำบลได้ และเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสภาตำบล ดังนี้

- ขอให้จัดทำหรือระงับการปฏิบัติใด ๆ เพื่อป้องกันบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย หรือให้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือ บำรุงส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของท้องที่และราษฎรในตำบลนั้น

- ขอให้สอบสวนการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตนเห็นว่า เป็นการทำไปโดยมิชอบมิควร ในการนี้จะเสนอให้ตั้งกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ได้ นอกจากนี้อาจเสนอขอตั้งข้อรังเกียจข้าราชการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลแล้วประพฤติมิชอบ

คณะกรรมการตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว คณะกรรมการตำบลยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยด้วย เช่น ต้องปฏิบัติตามมติของสภาตำบลเมื่อเห็นพ้องด้วย และกิจการนั้นไม่เกินกำลังของคณะกรรมการตำบลที่จะปฏิบัติ นอกจากนี้คณะกรรมการตำบลอาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด เช่น การสร้างถนน สะพาน โรงเรียน บ่อน้ำสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น

(๓) การประชุมสภาตำบล

ในการประชุมสภาตำบล ให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการตำบลเข้าร่วมประชุมด้วย สำหรับข้อบังคับการประชุมให้ถือปฏิบัติตามระเบียบการประชุมสภาเทศบาลโดยอนุโลม

(๔) รายได้ของตำบล

รายได้ของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ รายได้ที่ทางราชการส่วนกลางหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งให้ รายได้ที่ได้รับจากการเรียกรหรือมีผู้อุทิศให้ ในทางปฏิบัติสภาตำบลไม่มีรายได้ของตนเองโดยแน่นอน จึงไม่มีกำลังพอในอันที่จะปฏิบัติงานทำนุบำรุงท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น ความเจริญก้าวหน้าของสภาตำบลจึงถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ

๔.๔ ผลของการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่ง ที่ ๒๒๒/๒๔๔๕

เป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่ง ที่ ๒๒๒/๒๔๔๕ เพื่อใช้เป็นองค์การพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น ตามหลักการแล้วน่าจะส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพอสมควร กล่าวคือ มีการแบ่งแยกการทำงานของคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารออกจากสภาตำบล ซึ่งโดยทางปฏิบัติได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย เพราะรู้ความต้องการของท้องถิ่นดี และควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการตำบล แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วสภาตำบลรูปนี้ยังไม่สามารถเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นได้ เพราะการกำหนดให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่งย่อมทำให้มีโอกาสหรือน้ำหนักมากพอที่จะชักจูงหรือโน้มน้าวสมาชิกสภาตำบลให้มีความเห็นคล้อยตามได้ง่าย หรืออย่างน้อยก็ทำให้สมาชิกสภาตำบลอยู่ในภาวะจำยอมไม่กล้า

กระทรวงมหาดไทย, คู่มือคณะกรรมการสภาตำบลตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย, หน้า ๕๒.

แสดงความเห็นขัดแย้ง นอกจากนี้การกำหนดให้ครูใหญ่โรงเรียนต่าง ๆ และหัวหน้าส่วนราชการ ที่มีที่ทำการตั้งอยู่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในฐานะกรรมการตำบล เป็นการไม่ต้องด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การ บริหารงานของตำบลเป็นไปตามความต้องการของประชาชน และบุคคลดังกล่าว นอกจากจะเป็นที่เคารพยำเกรงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาตำบลแล้วยังเป็นข้าราชการ ในปกครองและบังคับบัญชาของนายอำเภอด้วย ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นของบุคคลเหล่านี้ นอกจากจะสามารถชักจูงสมาชิกสภาตำบลแล้ว ยังมีความโน้มเอียงที่จะ เชื่อฟังและสนับสนุน ความคิดเห็นของนายอำเภออีกด้วย °

สำหรับประชาชนก็ไม่สนใจและเอาใจใส่การปกครองตำบล หมู่บ้าน คอยรับผลการปฏิบัติซึ่งทางราชการ จะเป็นผู้บังคับการให้เกิดขึ้น เช่นเดียวกับที่เคยเป็นมาก่อนมีการจัดตั้ง สภาตำบล โดยยังมีความเข้าใจว่าการสร้างสรรค์ความเจริญให้ท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของทางราชการ ings นี้อาจเป็นเพราะว่า รายได้ที่จะนำไปทำนุบำรุงท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ได้รับการอุดหนุนจาก ส่วนกลางหรือจังหวัดจัดสรรให้

สภาตำบลตามคำสั่ง ๒๒๒/๒๔๕๕ ยังมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ บริหารงาน ของตำบลให้ดีขึ้น โดยกำหนดให้บุคคลต่าง ๆ ร่วมกันทำงานเป็นคณะกรรมการมากขึ้น เพื่อให้ มีความร่วมมือกันในหลายฝ่าย แต่การบริหารดังกล่าวยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะ ประสิทธิภาพในหลายด้าน คือ

๑. ปัญหาการประสานงาน กล่าวคือ การแบ่งแยกเป็นคณะกรรมการตำบล แม้สภา ตำบลทำหน้าที่แตกต่างกันจึงมักมีความขัดแย้งกันและไม่ประสานกันในการปฏิบัติงานของตำบล

° กระทรวงมหาดไทย, คู่มือคณะกรรมการสภาตำบล, หน้า ๕๕.

๒ กระทรวงมหาดไทย, คู่มือคณะกรรมการสภาตำบล, หน้า ๕๗.

๒. ปัญหาที่ร้ายได้ สภาตำบลไม่มีรายได้ของตนเองโดยแน่นอน จึงไม่มีกำลังพอที่จะบำรุงท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนซึ่งมีอยู่มากมาย

๓. ปัญหาความเป็นอิสระในการดำเนินงาน สภาตำบลยังขาดอำนาจในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินงานตามมติของตนเอง เพราะไม่มีอำนาจตั้งงบประมาณ โดยในการจัดทำงบประมาณนั้นต้องอาศัยสภาจังหวัด สภาตำบลจะส่งมติซึ่งเป็นความต้องการของเสียงข้างมากให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งไปยังอำเภอ เพื่อเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาจังหวัด คราเป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉะนั้นมติของสภาตำบลอันเป็นความต้องการของประชาชนอาจไม่ได้รับการพิจารณาและตอบสนองได้ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจการอนุมัติใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการตามมติของสภาตำบลมิได้เป็นของสภาตำบล

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการประชุม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาตำบลมีจำนวนมาก เมื่อรวมแล้วมีจำนวนมากเกินความจำเป็น ไม่สะดวกต่อการที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ นอกจากนี้การประชุมยังมีระเบียบยุ่งยากและเป็นพิธีการจึงไม่เกิดผลดีแต่อย่างใด

เนื่องจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ ไม่สามารถสนองต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว จึงได้มีการพิจารณาปรับปรุงรูปการปกครองสภาตำบลเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๕/๒๕๐๕ ตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้ออกต่อไป

๕. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

พ.ศ. ๒๔๕๕

หลังจากมีการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ แล้ว ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๕๕ ปรับปรุงการปกครองตำบลให้ถูกต้องตามลักษณะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (local-self government) ยิ่งขึ้น โดยจัดเป็นองค์การบริหารเรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล

๕.๑ ความเป็นมาและวัตถุประสงค์

เนื่องจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ มีจุดอ่อนที่ราษฎรยังไม่สามารถดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ บุคคลที่ทำงานของสภาตำบล ยังมีผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก และขาดอิสระในการบริหารงานของตนเอง นอกจากนี้ยังไม่สามารถจัดหางบประมาณและใช้จ่ายเงินเป็นอิสระได้ เพื่อแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลโดยพิจารณาตำบลที่เหมาะสมขึ้นบริหารงานในรูปของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ส่วนวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนั้น ยังคงเหมือนกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๕๕ กล่าวคือ เพื่อใช้เป็นองค์กรพัฒนาทางการเมือง และเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานในหน้าที่ของตำบลให้สูงขึ้น

๕.๒ หลักเกณฑ์ทั่วไปและการดำเนินงาน

ก. การจัดตั้ง

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกระทำได้ ๒ ทาง คือ

- (๑) กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร
- (๒) เมื่อราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดร้องขอ

การจัดตั้งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

- (๑) เป็นเนื้อที่หรือตำบลที่มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป
- (๒) มีพื้นที่ตั้งแต่ ๕๐ ตารางกิโลเมตร
- (๓) เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมืองได้ตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไป

นอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วยังอาศัยข้อมูลอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น ความสนใจของประชาชนและสภาพภูมิประเทศในเนื้อที่นั้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์พิจารณา ดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญว่าจะเห็นสมควรหรือไม่ ทั้งนี้อาจจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ได้ การพิจารณาจัดตั้งตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลในครั้งแรกนั้น รวม ๕๕ แห่ง

ข. การจัดองค์การ

องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบล และคณะกรรมการ ตำบล

สภาตำบล มีสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทเลือกตั้งหมู่บ้านละ ๑ คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และสมาชิกโดยตำแหน่ง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สภาตำบล มีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ และซักถามกิจการของตำบลได้

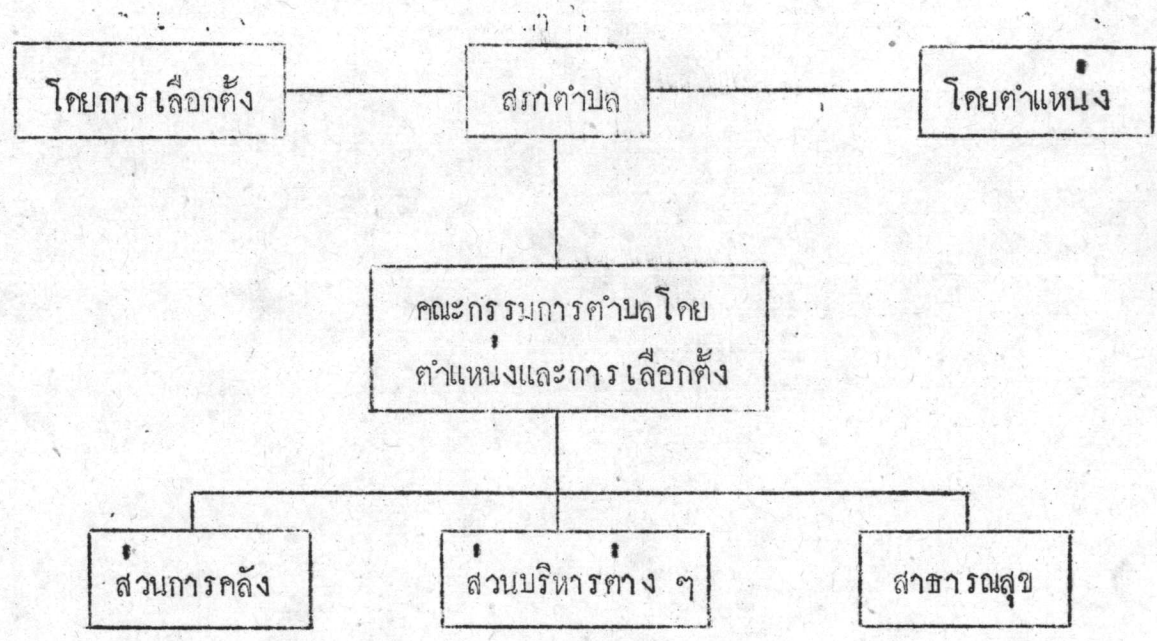
คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารประกอบด้วย กำนัน เป็นประธานคณะกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง แพทย์ประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ครูใหญ่ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ๕ คน เป็นกรรมการ โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการดำเนินกิจการส่วนตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการตำบลเป็นหัวหน้า

สำหรับการแบ่งส่วนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ปกติแบ่งเป็นส่วน สาธารณสุข ส่วนการคลัง ส่วนไฟฟ้า การประปา การโยธา และอื่น ๆ น่าสังเกตว่าเรื่องนี้ กฎหมายมิได้กำหนดไว้^๒

^๑ กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๕๓.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

แผนภูมิที่ ๒
แสดงการจัดองค์การบริหารสวนตำบล



ค. อำนาจหน้าที่

นอกจากคณะกรรมการตำบลจะมีหน้าที่บริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมติของสภาตำบลแล้ว ยังได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนตำบล ดังนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
- (๓) การป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (๔) การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (๕) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (๖) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และการสังคัมสงเคราะห์

ง. การบริหารการคลัง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้รายจ่าย และการงบประมาณดังนี้

- (๑) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด
 - ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด
 - รายได้จากทรัพย์สิน และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนด
 - รายได้จากเงินกู้และเงินอุดหนุนตามที่กำหนดในกฎหมาย
 - รายได้จากผู้ถือสิทธิและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- (๒) รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลมี ๗ ประการ
 - เงินเดือน
 - ค่าใช้สอย
 - การจร
 - รายจ่ายในการลงทุน
 - การชำระหนี้เงินกู้
 - รายจ่ายตามข้อผูกพัน
 - รายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๓) งบประมาณ

การใช้จ่ายเงินองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีออกไม่ทันปีใหม่ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณปีก่อนไปพลาง และถ้ามีความจำเป็นจะต้องตั้งรายรับรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

จ. การควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลถูกควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมอีกทีหนึ่ง ข้อบัญญัติตำบลลี้ ข้อบัญญัติงบประมาณของตำบลลี้ นายอำเภอมีอำนาจที่จะยับยั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสุดท้ายได้ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังเป็นผู้ควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยควบคุมการจัดตั้งหรือการยุบสภาตำบลเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

ฉ. ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล น่าจะประสบผลสำเร็จในการใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะสามารถจัดตั้งงบประมาณของตนเอง จัดหารายได้ของตนเอง มีสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และออกข้อบัญญัติต่าง ๆ แต่ตามข้อเท็จจริงแล้วองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีประสิทธิภาพในการใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองตนเอง และไม่คุ้นเคยกับวิธีปฏิบัติงานเป็นคณะยังมีความพอใจให้ผู้นำ คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านตัดสินใจให้ นอกจากนี้ คณะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังขาดความรู้

ความเข้าใจในการเมืองที่ผิดพลาด จึงไม่สามารถเผยแพร่ความรู้ในการปกครองตนเองให้ประชาชน
ได้รู้และเข้าใจ

สำหรับเป้าหมายในการใช้องค์การบริหารส่วนตำบล เพิ่มประสิทธิภาพ
ในการบริหารงานให้กับตำบลนั้น ก็ทำได้ประสบผลสำเร็จไม่ ทั้งนี้เพราะองค์การบริหาร
ส่วนตำบลขาดรายได้ที่เพียงพอในการที่จะจัดทำโครงการต่าง ๆ ทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมขาด
ความสนใจในที่สุดก็ไม่มาประชุม และการที่คณะผู้บริหารส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ต่อการบริหารงาน
ที่ผิดพลาด ทำให้เมื่อปราศจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นที่เลี้ยงแล้ว การปฏิบัติงานต่าง ๆ ของ
ตำบลก็คิดขัดไม่สามารถดำเนินไปด้วยดี นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการที่ว่า
อิสระนั้น ในทางปฏิบัติก็ถูกควบคุมอย่างแน่นหนาจากหน่วยราชการตั้งแต่ชั้นระดับอำเภอขึ้นไป

ด้วยอุปสรรคและปัญหาดังกล่าวข้างต้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึง
ทำงานอย่างไรประสิทธิภาพ และในที่สุดก็ถูกยุบเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

๖. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

๖.๑ สาเหตุและเป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

เนื่องจากสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ และองค์การบริหาร
ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ ไม่สามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ กระทรวง
มหาดไทยจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕
ลงวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในอันที่จะใช้สภาตำบลเป็นเครื่องมือ
ส่งเสริมการพัฒนาการเมืองด้วยการกำหนดโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.)
ขึ้นดำเนินการควบคู่ไปกับการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

สำหรับเป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย
ที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ ก็ยังเหมือนกับการจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบเดิม คือ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการ
ทางการเมือง และส่งเสริมการพัฒนาการบริหารงานของตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖.๒ หลักเกณฑ์ของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓๕/๒๕๐๘

การที่ตำบลใดจะจัดระเบียบการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓๕/๒๕๐๘ ได้นั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดโดยพิจารณาตามกำลังงบประมาณที่ได้รับ และเมื่อกระทรวงมหาดไทยกำหนดและสั่งการให้ตำบลใด จัดระเบียบการปกครองตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๘ แล้ว ก็มีผลให้เลิกสภาตำบลรูปเดิม คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ๒๒๒/๒๔๘๘ ดังกล่าวแล้วนั้นเสีย

ก. องค์ประกอบของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๘

สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๘ ได้จัดรวม คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเป็นคณะเดียวกัน เช่นเดียวกับการปกครองแบบสุขาภิบาล เรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล"

คณะกรรมการสภาตำบลมี ๓ ประเภท คือ

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เมื่อบุคคลใดดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็จะเป็นกรรมการสภาตำบลทันที

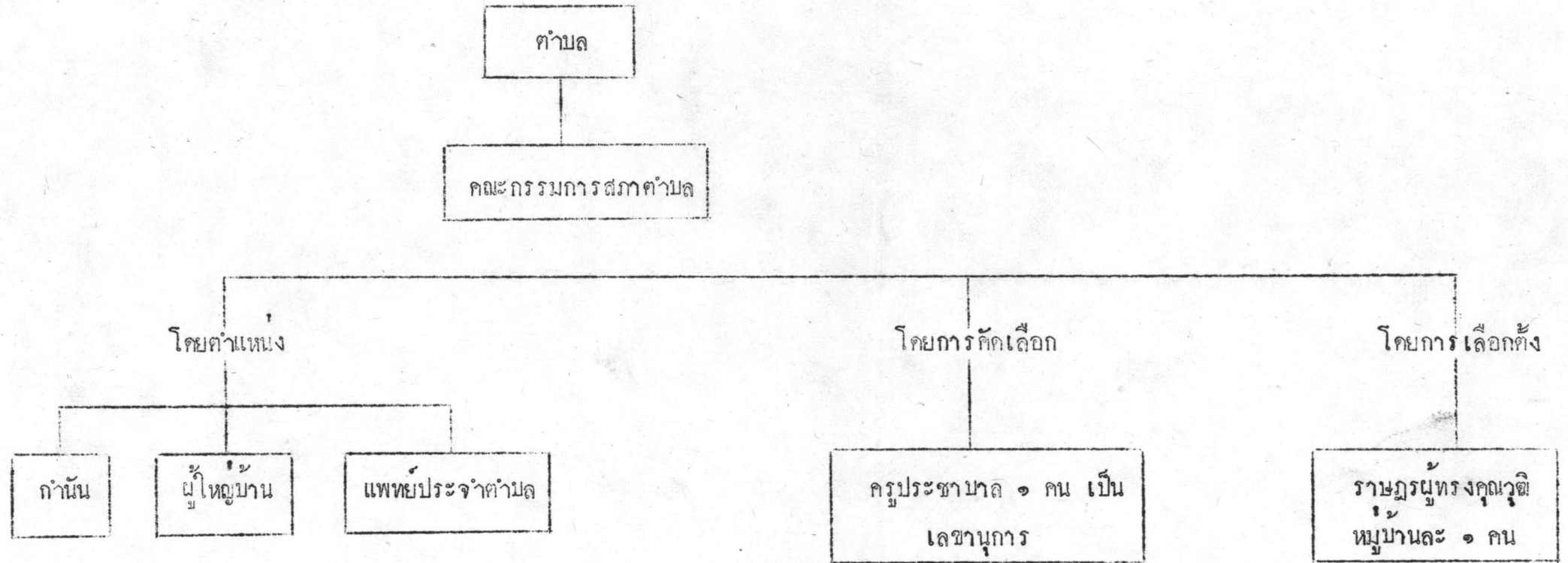
(๒) กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูโรงเรียนประชาบาลในตำบลนั้น ๑ คน ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก (ครูโรงเรียนประชาบาลนี้ ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่) ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี ทั้งนี้ให้เป็นเลขานุการในขณะเดียวกันด้วย

(๓) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านและ ๑ คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง วิธีการเลือกตั้งและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นราษฎรผู้ทรงคุณวุฒินี้ใช้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

^๑ กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๐๘ เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน".

แผนภูมิที่ ๓

แสดงการปกครองสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๐๔



กรรมการทุกคนรวมกันเข้าเป็นกรรมการสภาตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัด จะออกหนังสือแต่งตั้งกรรมการสภาตำบลไว้เป็นหลักฐานทุกคน คณะกรรมการสภาตำบลนี้ มีกำหนดเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลอีก ๑ คน ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานสภาตำบลนี้ อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๑ ปี และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่จะเลือกตั้งคนเดิมก็ได้

คณะกรรมการสภาตำบลต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าปีละ ๔ ครั้ง โดยใช้ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งในตำบลนั้น เช่น ศาลากลางเปรียญ หรือโรงเรียน เป็นต้น

ข. อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

คณะกรรมการสภาตำบลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินงานใด ๆ ตามงบประมาณของสภาตำบลหรือเพื่อการอื่นใด โดยจะตั้งจากบุคคลภายนอกมาร่วมก็ได้ นอกจากนี้ ก็ให้มีหน้าที่ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดและทางราชการให้ความร่วมมือประสานงาน และให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ และเผยแพร่ การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

ค. การเงินของสภาตำบล

ในการใช้จ่ายเงินของสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลจะต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอนายอำเภออนุมัติ ทั้งนี้สภาตำบลอาจมีรายได้เป็นของตนเองดังนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (๒) เงินรายได้จากสภาจังหวัดซึ่งมอบให้ดำเนินการตามโครงการใด

โครงการหนึ่ง

- (๓) เงินเรียไร หรือเงินซึ่งมีผู้อุทิศให้
- (๔) รายได้ที่จัดหาได้เอง เช่น จากการตั้งตลาดนัด โรงมหรสพ

เป็นต้น

ง. การควบคุมสภาตำบล

การปฏิบัติงานของสภาตำบลนี้ ให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามความเหมาะสม นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการ ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือราชการ แต่คณะกรรมการสภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ และหากว่าสภาตำบลได้ดำเนินการหรือมีพฤติการณ์ที่จะเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือทางราชการ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตำบลได้

๖.๓ ข้อแตกต่างที่สำคัญของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ และสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

(๑) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ ได้ลดคณะกรรมการของสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ ลง เช่น ตักกรรมการสภาตำบลที่ประกอบด้วยครูใหญ่ทุกโรงเรียน และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำบลนั้นออก

(๒) เปลี่ยนประธานกรรมการสภาตำบล ตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ จากการกำหนดให้นายอำเภอ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมาเป็นกำหนดให้กำนันภายในเขตตำบลท้องถิ่นเป็นกรรมการสภาตำบลแทน

(๓) สภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ กำหนดให้คณะกรรมการสภาตำบลทำงานรับผิดชอบร่วมกันแทนการแบ่งแยกออกเป็นฝ่ายบริหารงาน ได้แก่ คณะกรรมการตำบล และฝ่ายกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติของตำบล ซึ่งได้แก่ฝ่ายสภาตำบลของสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕

(๔) คณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ กำหนดให้ต้องได้รับการฝึกอบรมตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.) แต่สภาตำบลหรือคณะกรรมการสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕ มิได้กำหนดให้ต้องอบรมแต่อย่างไร

(๕) สภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ มีการกำหนดรายได้ให้มากขึ้น และลดการควบคุมลงกว่าสภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๒๒/๒๔๘๕

๒.๔ ผลของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

ผลของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ ต่อเป้าหมาย เพื่อพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นนั้นได้ผลอยู่บ้างเพราะมีโครงการอบรมคณะกรรมการสภาตำบล ให้มีความรู้มากขึ้นทั้งในด้านการเมืองการบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพที่ใช้ในการพัฒนาการเมืองก็ยังคงอยู่ในวงแคบ กล่าวคือ ในปัจจุบันประชาชนในชนบทโดยทั่วไปยังไม่ได้รับความรู้ทางการเมืองจากโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยได้เท่าที่ควร ความหวังจากการที่จะให้คณะกรรมการสภาตำบลที่ได้รับความรู้ทางการเมืองจากการอบรมไปเผยแพร่ต่อประชาชนยังลางเลือนเต็มที่ ทั้งนี้เพราะโครงการ พพ. ยังมีข้อบกพร่องในหลายประการ เช่น งบประมาณมีจำกัด และคณะรัฐบาลยังไม่ได้สนับสนุนโครงการนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ การกำหนดให้ครูประชาบาลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาตำบลและเป็นกรรมการด้วย นั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักการปกครองตนเอง เพราะครูประชาบาลไม่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน เมื่อเป็นกรรมการย่อมมีสิทธิโต้แย้งและแสดงความคิดเห็นได้ซึ่งโดยปกติครูประชาบาลเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่าคณะกรรมการสภาตำบลผู้อื่น ดังนั้น ในการประชุมจึงอาจพูดชักจูงมติของที่ประชุมได้ง่าย และเท่าที่สังเกตสภาตำบลที่กำหนดให้ครูประชาบาลโรงเรียนใดเป็นกรรมการสภาตำบลอยู่ด้วย โรงเรียนนั้นมักได้เงินงบประมาณของสภาตำบลอุดหนุนเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ โดยหลักการแล้ว สภาตำบลตามคำสั่งที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า เพราะมีการปกครองตนเองมากขึ้น โดยการตัดคณะกรรมการที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนออกไป และกำหนดให้กำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลแทนนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นต้น

สำหรับเป้าหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพบริหารนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับสภาตำบลในรูป ๒๒๒/๒๔๘๘ แล้วมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งโดยหลักการและในทางปฏิบัติ เพราะคณะกรรมการทำงานร่วมกันจึงไม่แตกแยกกัน ในขณะที่เดียวกันก็มีความรู้ในการบริหารเพิ่มขึ้นตามสมควรจากการอบรม

๗. สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม

พ.ศ. ๒๕๑๕

๗.๑ สาเหตุและเป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๓๒๖

โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า การจัดระเบียบบริหารของตำบลนั้น แยกกันอยู่หลายรูป เช่น สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๗๕/๒๕๐๘ และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น บางรูปไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพได้สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีความมั่นคง มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘ หรืออาจกล่าวได้ว่า ให้ยกเลิกการจัดระเบียบการปกครองตำบลในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ ยังให้ยกเลิกสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ และคำสั่งที่ ๒๗๕/๒๕๐๘ ภายในกำหนดระยะเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ออกใช้

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒๖ นี้ ได้กำหนดสภาตำบลรูปแบบใหม่ให้เป็นรูปเดียวกันทั่วประเทศ และให้เป็นสภาตำบลที่กำหนดขึ้นดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.)

ส่วนเป้าหมายของการจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ นี้ยังเหมือนกับการจัดตั้งสภาตำบลรูปอื่น คือ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการปกครองตำบลซึ่งใช้เป็นองค์การพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยและพัฒนาการบริหารของตำบล

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๑๘๐
ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕.

๗.๒ หลักเกณฑ์การดำเนินงานของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาตำบล

คณะกรรมการสภาตำบลมี ๒ ประเภท คือ

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และแพทย์

ประจำตำบล

(๒) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ

๑ คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งใช้เช่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

คณะกรรมการสภาตำบลมีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ไม่มีการกำหนดรองประธานกรรมการสภาตำบล นอกจากคณะกรรมการสภาตำบลแล้ว สภาตำบลนี้ยังกำหนดให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ครูประชาบาลนั้นเป็นแต่เพียงเลขานุการสภาตำบลเท่านั้นมิได้เป็นกรรมการสภาตำบลด้วย

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒ นี้ มิได้เป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับสภาตำบลรูปอื่น แต่เป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นขั้นแรกของการฝึกหัดในการปกครองตนเอง ดังนั้น สภาตำบลรูปนี้จึงยังไม่อาจที่จะดำเนินการใด ๆ ได้โดยลำพังอย่างเต็มที่

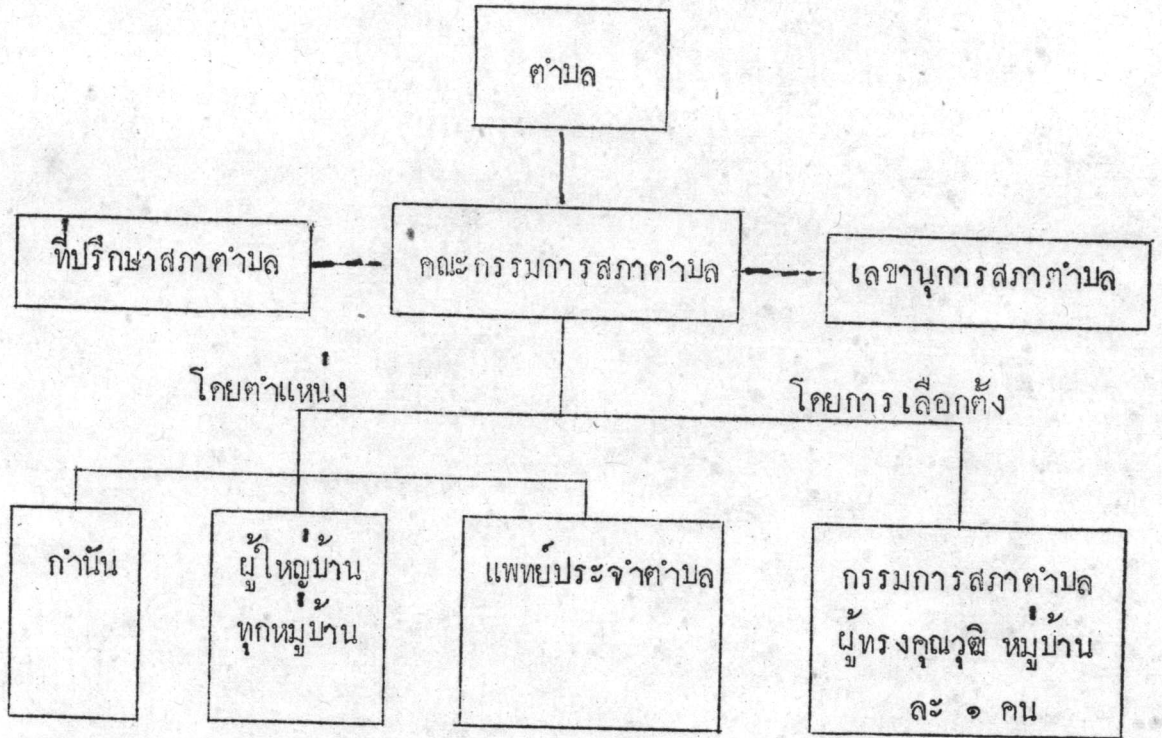
ข. การปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๒ ได้กำหนดหน้าที่ของสภาตำบล

(ในข้อ ๑๑) ไว้ดังต่อไปนี้

แผนภูมิที่ ๔

แสดงการปกครองตำบลตามคำสั่งคณะปฏิบัติ ฉบับที่ ๓๒๖



(๑) บริหารงานของสภาตำบล หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย
จากผู้ว่าราชการจังหวัด

(๒) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(๓) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการ
ร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณสุข ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้อง
และอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(๔) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

(๕) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดไว้

สำหรับคณะกรรมการตำบล

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้อบรมหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่
ตามข้อนี้ ให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล
เว้นแต่สภาตำบลจะได้อบรมหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

ค. รายได้และรายจ่ายของสภาตำบล

รายได้ของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓
ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น มีดังนี้

(๑) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล
หรือสุขาภิบาล

(๓) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินที่ไร้ค่าเนื่องกับ
โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(๔) เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียม
โรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(๕) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

นอกจากนี้สภาตำบลยังอาจมีรายได้อื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้
สำหรับการใช้จ่ายเงินของสภาตำบลนั้น จะต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้
นายอำเภออนุมัติ

ง. ที่ทำการตำบล

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย
จัดให้มีที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามให้ที่ทำการดังกล่าว เป็นที่เหมาะสม
เป็นศูนย์กลางของตำบลและสะดวกในการติดต่อ

จ. การควบคุมสภาตำบล

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ก็เช่นเดียวกับ
สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ กล่าวคือ ให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุม
การปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการใด ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องที่หรือราชการ
แต่สภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

๓.๓ ข้อแตกต่างของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ และ
ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

ถึงแม้ว่าสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ จะมีลักษณะ
คล้ายกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ แต่ก็มีข้อแตกต่างที่สำคัญ ๆ
หลายประการ คือ

(๑) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ไม่มีการกำหนด
รองประธานสภาตำบล ตัดครุประชุมมาจากการ เป็นกรรมการสภาตำบล และกำหนดให้มี
ที่ปรึกษาสภาตำบล

(๒) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ กำหนดให้ตำบลมีที่
ทำการของตำบล ซึ่งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ มิได้กำหนดไว้

(๓) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ กำหนดอำนาจ
หน้าที่ไว้กว้างขวางกว่าสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๕

ฉ. ผลการดำเนินงานของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ซึ่งประกาศใช้มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๙ ปีแล้วนั้น ตามรูปการณ์ลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๙ เพราะคณะกรรมการสภาตำบลตามหลักการได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม สภาตำบลรูปนี้ก็ยังไม่สามารถพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตยที่กำหนดขึ้นดำเนินการควบคู่กับสภาตำบลยังอยู่ในวงแคบ เช่นเดียวกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓๕/๒๕๐๙ และประชาชนส่วนใหญ่ยังมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองตนเองอย่างจริงจัง จะสังเกตได้จากการเลือกตั้งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีผู้นิยมมาใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่าการเลือกตั้งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีประโยชน์สำหรับตนเองเท่าใดนัก แต่การเลือกผู้ใหญ่บ้านมีส่วนกระทบต่อผลได้และผลเสียของตนเอง เพราะ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถเป็นตัวแทนติดต่อกับทางราชการได้

สำหรับสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารนั้น ตามหลักการและการดำเนินงานเท่าที่ผ่านมาสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานมากกว่าการปกครองตำบลในรูปใด ๆ มาก่อน อย่างไรก็ตาม ยังมีอุปสรรคบางประการที่ไม่สามารถทำให้การบริหารงานของตำบลได้ผลเต็มที่นัก กล่าวคือ ถึงแม้ว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ จะได้มีการกำหนดให้การปกครองตำบลเป็นรูปสภาตำบลเดียวทั่วประเทศ ในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล แต่ตำบลก็ยังมีได้เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานของตำบล เพราะยังมีการดำเนินงานอย่างอิสระในหน่วยราชการอื่น ๆ เช่น การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรทำนา กลุ่มยุวเกษตรกร ฯลฯ ในตำบลต่าง ๆ โดยไม่ผ่านความรับผิดชอบของสภาตำบล ผลก็คือ ทำให้สภาตำบลไม่สามารถเป็นหน่วยรวมพลังประชาชนหรือรวมพลังชุมชนในเขตท้องที่ตำบลอย่างแท้จริง เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารงานในส่วนภูมิภาคของประเทศไทยนั้น ไม่สามารถจัดศูนย์กลางการบริหารงานทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล ส่วนราชการต่าง ๆ ยังคงเห็นว่าการปกครองตำบล คือ สภาตำบล เป็นเรื่องที่

กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ดำเนินการเพียงกระทรวงเดียวเท่านั้น การบริหารงานที่ขาดศูนย์กลาง การบริหาร ย่อมทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันมาก เป็นผลให้สิ้นเปลืองกำลังงบประมาณ เจ้าหน้าที่และเสียเวลาโดยใช่เหตุ ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่สามารถแก้ไขให้ตำบลคือสภาตำบลเป็น ศูนย์กลางการบริหารงานในระดับตำบลได้อย่างแท้จริงแล้ว การที่จะไปหวังผลแก้ไขให้จังหวัด เป็นศูนย์กลางของการบริหารก็เป็นสิ่งเลื่อนกลาง

นอกจากที่กล่าวแล้ว สภาตำบลยังประสบอุปสรรคด้านการบริหารงาน เกี่ยวกับการขาดกำลังเจ้าหน้าที่ดำเนินการของสภาตำบลเอง ยังไม่มีการจัดตั้งที่ทำการสภา ตำบลอย่างทั่วถึง และการดำเนินงานของสภาตำบลยังไม่มีการแบ่งแยกกันรับผิดชอบว่าจะให้ บุคคลหรือคณะบุคคลไหนรับผิดชอบงานด้านอะไร เช่น รับผิดชอบด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้าน การเมืองการบริหาร ด้านรักษาความสงบเรียบร้อยของตำบล เป็นต้น และการตั้งที่ปรึกษาของ สภาตำบล ซึ่งจะต้องใ้คนมีความรู้ความสามารถทั้งในด้านการบริหารและการเมือง ก็ไม่มีการ กำหนดคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าวเอาไว้ สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการ เพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารงานของสภาตำบลทั้งสิ้น

๘. สรุป

การปกครองรูปสภาตำบลนั้น วิวัฒนาการมาจากการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยกำหนดให้ผู้นปกครอง ตำบลมีการปกครองเป็นรูปคณะกรรมการ และกำหนดให้มีการปกครองในรูปสภาตำบลในที่สุด ข้อที่น่าสังเกตของการปกครองตำบลก็คือ เป็นกรปกครองที่เบื่องบนหยิบยื่นให้กับราษฎรโดยตลอด ราษฎรโดยทั่วไปมิได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการปกครองตามที่วิวัฒนาการมาแต่อย่างใด และในการ แก้ไขหลักการปกครองตำบลหมู่บ้านแต่ละครั้งมิได้มีการ เปลี่ยนแปลงแก้ไขในหลักการสำคัญแตกต่าง ไปจากเดิมมากนัก

เป้าหมายของการปกครองตำบลและหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๐ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่าง ๆ นั้นมีเป้าหมาย เช่นเกี่ยวกับการปกครองรูปสภาตำบลทั่วไป กล่าวคือ ใช้เป็นเครื่องมือพัฒนาการเมืองระบอบ

ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และพัฒนาการบริหารงานตำบล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและทางราชการให้ดีที่สุด

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปได้ว่า ตามหลักการปกครองตำบลเท่าที่ผ่านมา ช่วยส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่บ้าง เช่น ให้มีการเลือกตั้งผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านโดยประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง และให้ราษฎรออกเสียงประชามติโดยเสียงส่วนใหญ่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้กำหนดผู้ใหญ่ออกจากตำแหน่งก่อนวาระหรือก่อนกำหนดระยะเวลาได้ นอกจากนี้ ยังมีโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.) ขึ้นดำเนินการสนับสนุนส่งเสริมความรู้ทางการ เมืองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนโดยกำหนดให้สภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหรือโดยข้อเท็จจริง ปรากฏว่า การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น การเลือกตั้งผู้ใหญ่อังไม่มีการกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งเป็นช่วง ๆ การเลือกตั้งกำหนดยังจำกัดคุณสมบัติของผู้สมัครว่า จะต้องเป็นผู้ใหญ่อันเป็นต้น นอกจากนี้การเลือกตั้งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิของสภาตำบลก็ไม่ใช่ที่สนใจของประชาชนมากนัก การกำหนดโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย (พพป.) ยังอยู่ในวงแคบ ไม่สามารถส่งเสริมความรู้ทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึง

สำหรับการบริหารงานของตำบลอันจะมีผลกระทบต่อการใช้ตำบลเป็นเครื่องมือส่งเสริมพัฒนาการทางการเมืองด้วยนั้นก็ยังมีปัญหาอยู่หลายประการ เช่น สภาตำบลยังมีได้เป็นศูนย์กลางการบริหารงานของตำบลที่แท้จริง เพราะมีหน่วยราชการหลายหน่วยงานในตำบลโดยไม่ผ่านสภาตำบล ก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน และไม่สามารถวางแผนพัฒนาตำบลได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ยังไม่มีการจัดตั้งที่ทำการตำบลเป็นของตนเองอย่างทั่วถึง การทำงานของสภาตำบลยังไม่มีที่แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบกันทำ เหล่านี้เป็นต้น.