

บทที่ 5

รูปแบบการปกครองที่จัดตั้งและมีพื้นที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ตำบล



หน่วยการปกครองที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลต่าง ๆ โดยทั่วไปจะมีทั้งหน่วยการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อยู่ในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน ดังนั้น การนำเสนอข้อมูลรูปแบบการปกครองที่จัดตั้งและมีพื้นที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ตำบลในบทนี้ จึงเสนอเนื้อหาโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในตำบล
2. รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในตำบล

รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในตำบล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย แบ่งการปกครองออกเป็น 5 ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยการปกครองจังหวัด และอำเภอ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการแผ่นดิน พ.ศ.2534 การปกครองกิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยรูปแบบการปกครองที่เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับตำบล คือ ตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ตำบล

อำเภอและกิ่งอำเภอ แบ่งการปกครองออกเป็น ตำบล ซึ่งตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยกฎหมายที่วางระเบียบการจัดการปกครองตำบลไว้ คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

1. การจัดตั้งตำบล

การจัดตั้งตำบลตามหลักการที่ปฏิบัติอยู่เวลานี้ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขตปกครอง แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อออกประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งการที่จะจัดตั้งตำบลจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบล ไว้ดังนี้¹

¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 29.

- 1) ต้องมีหมู่บ้าน รวบรวม 20 หมู่บ้าน
- 2) ต้องกำหนดเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน และจดเขตตำบลอื่นทุกด้าน ถ้าไม่มีสิ่งธรรมชาติเป็นเครื่องหมายกำหนดเขต เช่น ลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง ก็จัดให้มีหลักป้ายกำหนดเขตไว้เป็นสำคัญ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้²

กรณีชุมชนหนาแน่น

- 1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน หรือ
- 2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
- 3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- 1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน หรือ
- 2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
- 3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ในอดีตที่ผ่านมา มีการจัดตั้งตำบลเพิ่มขึ้นทุกปี ปัจจุบันมีจำนวนตำบลทั้งสิ้น 7,255 ตำบล³ (ไม่นับรวมแขวงในเขตกรุงเทพมหานคร)

² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/6709 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2539

³ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกรมการปกครอง เรื่องแจ้งข้อมูลทางการปกครอง, ลงวันที่ 14 มกราคม 2541.

ตารางที่ 1 แสดงสถิติจำนวนตำบล ปี 2531 - 2540

| ปี พ.ศ. | จำนวนตำบล | เพิ่มขึ้น |
|---------|-----------|-----------|
| 2531 | 6,659 | - |
| 2532 | 6,756 | 97 |
| 2533 | 6,853 | 97 |
| 2534 | 6,954 | 101 |
| 2535 | 7,052 | 98 |
| 2536 | 7,156 | 104 |
| 2537 | 7,159 | 3 |
| 2538 | 7,255 | 96 |
| 2539 | 7,255 | - |
| 2540 | 7,255 | - |

ที่มาของข้อมูล สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

ตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งตำบลเพิ่มขึ้นอีก ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมายคณะที่ 5) ได้มีความเห็นว่า เมื่อตำบลใดได้รับการจัดตั้งและมีการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้ว กระทรวงมหาดไทยไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ในอันที่จะประกาศเปลี่ยนแปลงเขตตำบลใด ๆ ได้อีก คงมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เฉพาะเขตหมู่บ้านภายในตำบลเท่านั้น⁴ ซึ่งปัจจุบันทุกตำบลได้มีการจัดตั้งสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว

2. การจัดระเบียบปกครองตำบล

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการปกครองตำบลไว้ ดังนี้

⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/789 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2538

- 1) กำนัน
- 2) แพทย์ประจำตำบล
- 3) สารวัตรกำนัน
- 4) คณะกรรมการตำบล

กำนัน ในตำบลหนึ่งมีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในตำบลนั้น กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลโดยตรง และต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อน และเมื่อราษฎรเลือกผู้ใดแล้ว นายอำเภอต้องรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน กำนันต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามระเบียบข้าราชการพลเรือน เพราะมิได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือน

แพทย์ประจำตำบล ในตำบลหนึ่งต้องมีแพทย์ประจำตำบลคนหนึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 45 ผู้ที่จะเป็นแพทย์ประจำตำบลได้ ต้องมีลักษณะดังนี้

- (1) มีความรู้ในวิชาการแพทย์
- (2) มีสัญชาติไทย
- (3) มีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น เว้นแต่จะเป็นแพทย์ประจำตำบลใกล้เคียง และได้รับ

แต่งตั้งให้เป็นแพทย์ประจำ 2 ตำบล แพทย์ประจำตำบลนี้เป็นตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด

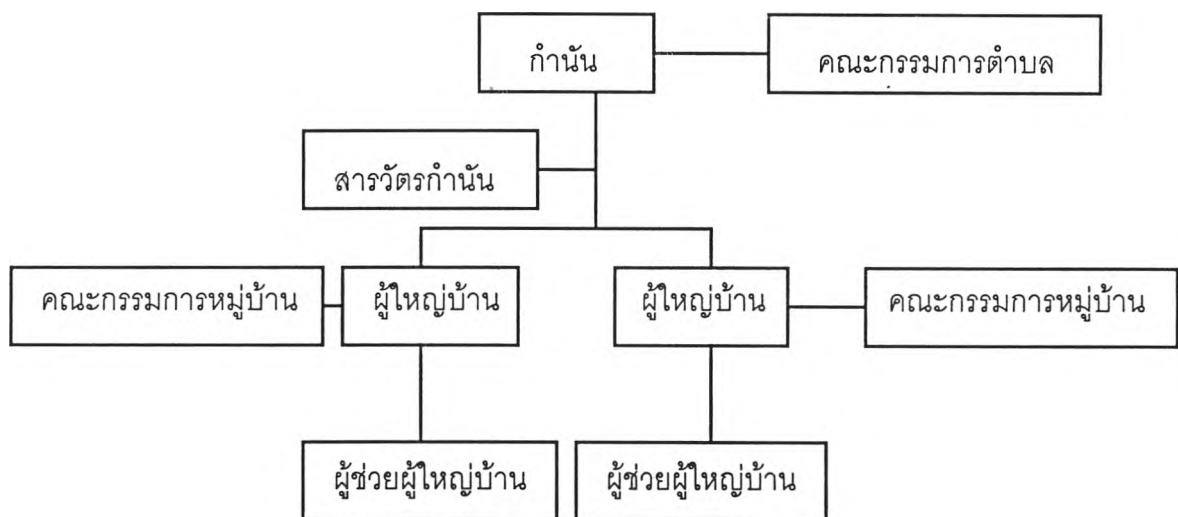
สารวัตรกำนัน ในตำบลหนึ่งมีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้กำนัน 2 คน บุคคลที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้น ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำนันมีสิทธิที่จะเลือกสรรได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน กำนันมีอำนาจที่จะเปลี่ยนสารวัตรกำนันได้ แต่การตั้งสารวัตรกำนันใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน เช่นกัน

คณะกรรมการตำบล พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2486 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นอีกด้วย ส่วนประกอบของคณะกรรมการตำบล ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2510 ดังนี้ คณะกรรมการตำบลประกอบด้วย

1. กำหนดห้องที่เป็นประธาน
 2. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง
 3. กรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นคือ ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน
- ปัจจุบันคณะกรรมการตำบลไม่มีการดำเนินการแต่อย่างใด

แผนภูมิ

การจัดรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457



หมู่บ้าน

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดในปัจจุบัน ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยให้มีราษฎรในท้องที่นั้นผู้หนึ่งเป็นผู้ปกครอง และเป็นตัวแทนของชนกลุ่มนั้น เพื่อดำเนินกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคนกลุ่มนั้น และเพื่อประโยชน์ในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาล ซึ่งจะให้ความคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ของราษฎรในท้องที่ให้ดีขึ้น การจัดตั้งหมู่บ้านอาจเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ หมู่บ้าน (ธรรมดา) หมู่บ้านชั่วคราว และหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ซึ่งแต่ละลักษณะมีรายละเอียด ดังนี้

1. การจัดตั้งหมู่บ้าน

การจัดตั้งหมู่บ้านตามหลักการที่ปฏิบัติอยู่เวลานี้ เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีประกาศจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ แต่ทั้งนี้การจัดตั้งจะต้องขอความเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะจัดตั้งได้ และการจัดตั้งหมู่บ้านจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และหลักเกณฑ์ตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ โดยต้องยึดถือหลักเกณฑ์ใด หลักเกณฑ์หนึ่งใน 2 ประการ ดังนี้⁵

1) จำนวนราษฎร ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรอยู่หนาแน่นเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ว่าจำนวนบ้านจะมีน้อย ก็ให้ถือเอาจำนวนราษฎรเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้าน กล่าวคือเมื่อมีราษฎรประมาณ 200 คน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้

2) จำนวนบ้าน ถ้าท้องที่ใดมีราษฎรไม่หนาแน่น และตั้งบ้านเรือนอยู่กระจัดกระจาย อยู่ห่างไกลกัน ให้ถือจำนวนบ้านเป็นเกณฑ์พิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้าน เมื่อมีบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ก็จัดตั้งเป็นหมู่บ้านได้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้⁶

กรณีชุมชนหนาแน่น

- 1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน
- 2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน
- 3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, มาตรา 8.

⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0214/6709 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม

กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- 1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน
- 2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่ต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน
- 3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

คำว่า "ราษฎร" ที่นำมาพิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้าน หมายถึง ผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น โดยไม่คำนึงถึงเรื่องสัญชาติ เชื้อชาติและอายุ แต่ราษฎรผู้มีสิทธิ์เลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

คำว่า "บ้าน" ที่นำมาพิจารณาในการจัดตั้งหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 7 ได้ให้ความหมายไว้ว่า บ้าน หมายความว่า เรือนหลังเดียวหรือหลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตที่มีเจ้าของเป็นอิสระส่วนหนึ่ง ให้นับว่าเป็นบ้านหนึ่ง ห้องแถวแพ หรือเรือลำซึ่งจอดประจำอยู่ ณ ที่ใด ถ้ามีเจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็นอิสระต่างหากห้องหนึ่งหลังหนึ่ง หรือหมู่หนึ่ง ในส่วนที่มีเจ้าของหรือผู้เช่าคนหนึ่ง ให้นับว่าเป็นบ้านหนึ่งเหมือนกัน ฉะนั้น จึงเท่ากับถือจำนวนบ้านอันแท้จริง

การจัดตั้งหมู่บ้านนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดเขต และประกาศตั้งขึ้นได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังกล่าวแล้ว แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน สำหรับการเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้านในท้องที่ตำบลเดียวกันและอำเภอเดียวกันนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเปลี่ยนแปลงได้เช่นเดียวกันกับการจัดตั้ง แต่ต้องรายงานขอความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย การจัดตั้งหมู่บ้านมีการดำเนินการเป็นประจำทุกปี ปัจจุบันมีหมู่บ้านทั่วประเทศทั้งสิ้น 67,884 หมู่บ้าน⁷ (ไม่รวมหมู่บ้านชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร)

⁷ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ่งข้อมูลทางการปกครอง. ลงวันที่ 14 มกราคม 2541

ตารางที่ 2 แสดงสถิติจำนวนหมู่บ้าน ปี 2531 - 2540

| ปี พ.ศ. | จำนวนตำบล | เพิ่มขึ้น |
|---------|-----------|-----------|
| 2531 | 60,536 | - |
| 2532 | 61,411 | 875 |
| 2533 | 62,373 | 962 |
| 2534 | 63,364 | 991 |
| 2535 | 64,312 | 948 |
| 2536 | 65,277 | 965 |
| 2537 | 65,170 | 107 |
| 2538 | 66,097 | 925 |
| 2539 | 66,974 | 877 |
| 2540 | 67,884 | 910 |

ที่มาของข้อมูล สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง

2. การจัดระเบียบปกครองหมู่บ้าน

ในการปกครองหมู่บ้านหนึ่ง ๆ กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่และคณะกรรมการปกครอง
ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้าน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 9 กำหนดให้หมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากราษฎรในหมู่บ้าน โดยต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ ก็ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เช่นเดียวกัน ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 ในส่วนที่กล่าวถึงการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเพิ่งจะกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2486 ซึ่งได้บัญญัติให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านขึ้นทุกหมู่บ้าน และจะมีกี่คนก็ได้ สุดแต่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่อย่างน้อยต้องมี 2 คน ต่อมาพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2510 ได้บัญญัติให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น และให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่เดิมเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบนี้ ไม่ได้บังคับว่าจะต้องตั้งขึ้นทุกหมู่บ้าน ให้ตั้งขึ้นได้ตามหมู่บ้านที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติตั้งแต่เฉพาะในหมู่บ้านที่มีความไม่สงบ การแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้ง 2 ฝ่ายนี้ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อคัดเลือกได้แล้ว กำนันต้องเสนอให้นายอำเภอออกหนังสือสำคัญให้ เป็นหลักฐาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านทั้ง 2 ฝ่าย อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

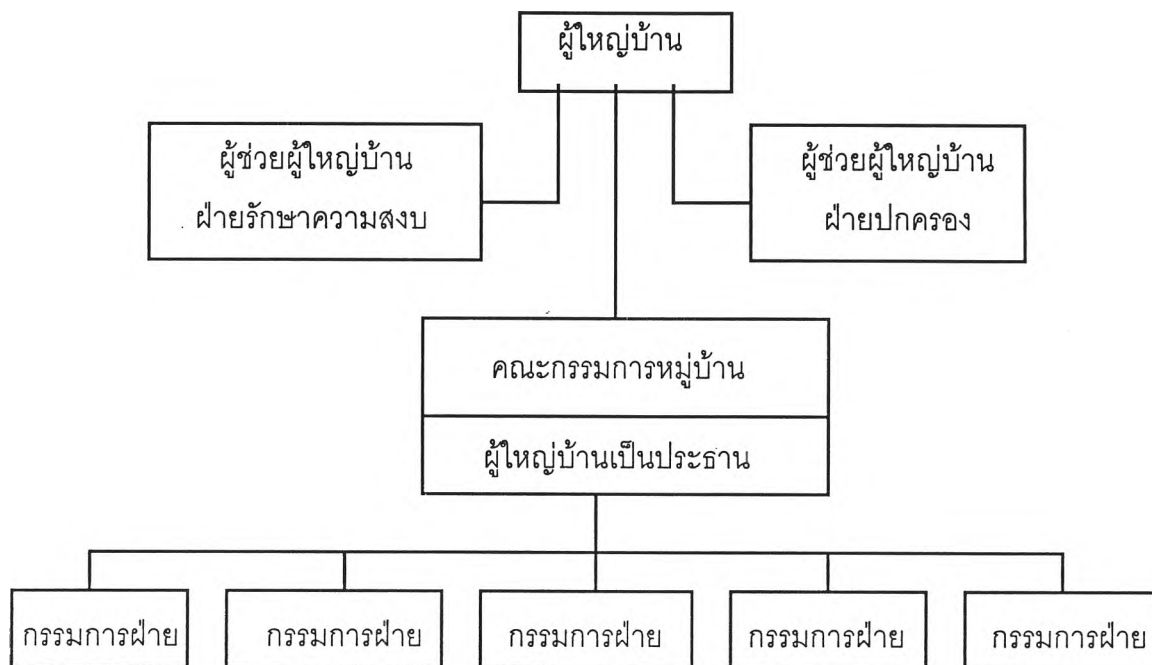
คณะกรรมการหมู่บ้าน ในการปกครองหมู่บ้านนั้น นอกจากมีผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่แล้ว ยังมีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานโดยตำแหน่ง
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง
3. ผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนตามที่นายอำเภอ

เห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่า 2 คน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒินั้นต้องมีสัญชาติไทยและมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ที่สิทธิจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือก โดยนายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน เมื่อราษฎรเลือกได้แล้ว นายอำเภอต้องออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน วิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ แล้วแต่นายอำเภอจะเห็นสมควร กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าตำแหน่งนี้ว่างลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ ต้องมีการเลือกตั้งขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่าง ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่าง แต่ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน 180 วัน จะไม่เลือกตั้งขึ้นแทนก็ได้

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน

แผนภูมิ
แสดงการจัดรูปการปกครองหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457



3. การจัดตั้งหมู่บ้านชั่วคราว⁸

หมู่บ้านตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามปกติ แต่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติถึงหมู่บ้านชั่วคราวไว้ด้วย คือ ถ้าในท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปชุมนุมทำการอาชีพเฉพาะในบางฤดูกาล เช่น ไปชุมนุมกันจับปลาในหนองน้ำหรือบึงในฤดูฝน เห็นว่าควรจะจัดให้มีการปกครองสำหรับชุมชนนั้นขึ้นเป็นการชั่วคราว ตามสภาพของเหตุการณ์ หากว่ามีจำนวนคนประมาณ 200 คน เพื่อความสะดวกในการปกครองก็ให้นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าของท้องที่จัดการประชุมราษฎรในชุมชนนั้น เลือกหัวหน้าขึ้นมาคนหนึ่งเป็นผู้ปกครอง เรียกว่า “ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน” ทำการปกครองและติดต่อประสานงานกับทางราชการ

ผู้ที่จะเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ ต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านตามปกติ เว้นแต่ไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของบ้าน เพราะตำแหน่งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งชั่วคราว ราษฎรที่ไปชุมนุมทำงานอยู่ ณ ที่นั้นก็ไม่มีบ้านของตนเป็นภูมิสำเนาในท้องที่นั้น แต่อำนาจหน้าที่ของว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีเหมือนกับผู้ใหญ่บ้านธรรมดา

⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 22 - 26.

วิธีการเลือกที่ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อประชาชนมาชุมนุมกันเลือกผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง
 ว่าผู้ใหญ่บ้านได้แล้ว นายอำเภอก็รายงานขอหมายตั้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อมีหมายตั้งให้
 ดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะต้องระยะเวลาไว้ให้ชัดเจนว่า เป็นผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่เดือนใด ถึงเดือนใดเป็นการ
 แน่นนอน ตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ ณ ที่นั้น เมื่อราษฎรแยกย้ายกันไป หมู่บ้าน
 ชั่วคราวและว่าผู้ใหญ่บ้านก็หมดสภาพไปด้วย หมู่บ้านชั่วคราวนี้ขึ้นต่อกำนันในตำบล ซึ่งเป็นที่ตั้ง
 ของ หมู่บ้านชั่วคราว เว้นแต่ว่าท้องที่ที่เป็นป่าเปลี่ยวห่างไกลจากที่พักของกำนัน เมื่อมีคนไปตั้ง
 อยู่มาก ถ้าจำเป็นต้องมีกำนันต่างหาก ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะตั้ง “ว่าที่กำนัน” โดยอนุโลม
 ใช้วิธีการเช่นเดียวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ได้

4. หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)⁹

จากการแทรกซึมบ่อนทำลายของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ นับตั้งแต่ปี 2518 จึงได้
 จัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง หรือ อพป. ขึ้น โดยมีพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสา
 พัฒนา พ.ศ.2518 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและ
 ป้องกันตนเอง พ.ศ.2518 และได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนา
 และป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 การจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองนั้น มีวัตถุประสงค์
 สำคัญเพื่อเพิ่มระบบการบริหารงานของหมู่บ้านให้มีองค์กรที่เข้มแข็งขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่ม
 องค์กรบริหารในรูปของคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นคณะกรรมการกลาง (ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร) และ
 กรรมการฝ่ายกิจการต่าง ๆ (ทำหน้าที่ช่วยบริหารและปฏิบัติ) กับให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อ
 ช่วยให้องค์กรเดิมที่มีอยู่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ อันได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วย
 ผู้ใหญ่บ้าน บริหารงานหมู่บ้านได้ดียิ่งขึ้น และให้หมู่บ้านมีรายได้ของตนเองพอสมควร ทั้งนี้ โดยมี
 วัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงในระดับหมู่บ้าน ต่อสู้กับการแทรกซึมและบ่อนทำลายของฝ่าย
 ตรงข้าม การประกาศตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ได้จัดตั้งในพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับ
 ความมั่นคงของชาติบางแห่งเท่านั้น โดยการจัดตั้งทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และการ
 กำหนดให้หมู่บ้านใดเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) ตามพระราชบัญญัติจัด
 ระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้ถือเอา

⁹ พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

หมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เป็นหลัก ส่วนการที่จะกำหนดให้หมู่บ้านใด หมู่บ้านหนึ่ง หรือตั้งแต่สองหมู่บ้านขึ้นไป เป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองนั้น ให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศเป็นคราว ๆ ไป ตามความเหมาะสมแห่งสภาพท้องที่ การแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน การรวมหมู่บ้านต่างอำเภอเพื่อกำหนดเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง จะกระทำมิได้ดังนั้น หมู่บ้าน อพป. จึงไม่ใช่เป็นการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ แต่เป็นการปรับระบบการบริหารของหมู่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เท่านั้น ปัจจุบันมีจำนวนหมู่บ้าน อพป. ทั้งสิ้น 10,816 แห่ง

สำหรับหมู่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้จัดรูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่น และแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นเขตและแขวง แต่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้ยกเลิกหมู่บ้านในเขตชั้นนอก (อำเภอชั้นนอกเดิมของจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี) ซึ่งมีการจัดการปกครองหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่อย่างใด ในเขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก จึงยังจัดรูปแบบการปกครองหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่อยู่ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ดังกล่าว ยังกำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อยู่แล้วก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงให้มีอยู่ต่อไปจนกว่าจะหมดความจำเป็น¹⁰

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528, ฉบับพิเศษ ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 102 ตอนที่ 115 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2528, มาตรา 132.

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สรรวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
ในเขตกรุงเทพมหานคร

| ตำแหน่ง | จำนวน | หมายเหตุ |
|--------------------|-------|-------------------------|
| กำนัน | 66 | มีอยู่ใน 15 เขต 66 แขวง |
| ผู้ใหญ่บ้าน | 661 | |
| แพทย์ประจำตำบล | 66 | |
| สรรวัตรกำนัน | 132 | |
| ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน | 1,454 | |

ที่มาของข้อมูล ข้อมูลปี 2539 สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครอง

ตารางที่ 4 แสดงเปรียบเทียบความแตกต่างของหมู่บ้าน
ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หมู่บ้านชั่วคราว และหมู่บ้านอาสาพัฒนา
และป้องกันตนเอง (อพป.)

| ข้อพิจารณา | หมู่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ | หมู่บ้านชั่วคราว | หมู่บ้านอาสาพัฒนาและ ป้องกันตนเอง (อพป.) |
|---|---|---|--|
| 1. ความ ถาวรต่อเนื่อง | จัดตั้งเป็นการถาวรตาม ประกาศจังหวัด โดยได้รับ อนุมัติและเห็นชอบจาก กระทรวงมหาดไทย | จัดตั้งเป็นการ ชั่วคราวตามกำหนด ฤดูกาลที่ราษฎรจะ ตั้งชุมนุมกันอยู่ โดย ประกาศของจังหวัด | คงเป็นหมู่บ้านปกติตาม กฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ ส่วนลักษณะการบริหาร งานเป็นพิเศษ จะเป็นไปตาม สถานการณ์ หากสถานการณ์ เปลี่ยนแปลง ก็อาจยกเลิกและ ใช้ระบบหมู่บ้านปกติ โดย ประกาศของกระทรวง มหาดไทย |
| 2. การจัดตั้ง ประชากร พื้นที่ และเขต การปกครอง | การจัดตั้งแบ่งเป็น 2 กรณี กรณีชุมชนหนาแน่น มีประชากรตั้งแต่ 1,200 คน ขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้าน ไม่น้อยกว่า 120 บ้าน กรณีเป็นชุมชนห่างไกล มีประชากรตั้งแต่ 200 คน ขึ้นไป หรือมีจำนวนบ้าน ไม่น้อยกว่า 40 บ้าน เป็น ชุมชนห่างจากชุมชนเดิม ประมาณ 6 กิโลเมตร | การจัดตั้งไม่จำกัด จำนวนประชากร ประชากรยังเป็น ราษฎรในหมู่บ้าน ปกติตามเดิม อยู่ ห่างจากชุมชนเดิม มาก เขตการ ปกครองไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับการชุมนุม ตามฤดูกาลของ ราษฎร | การจัดตั้งไม่จำกัดจำนวน ประชากร และอาจรวมเอา หมู่บ้านปกติตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ หลาย ๆ หมู่บ้าน เข้าเป็นหมู่บ้าน อพป.เดียวได้ |

| ข้อพิจารณา | หมู่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ | หมู่บ้านชั่วคราว | หมู่บ้านอาสาพัฒนาและ ป้องกันตนเอง (อพป.) |
|--|---|--|---|
| 3. การปกครอง และการบริหาร หมู่บ้าน | มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วย และมีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นที่ปรึกษา | มีว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน ทำ หน้าที่เสมือนผู้ใหญ่บ้าน เท่าที่ฤดูกาลที่ราษฎรตั้ง ชุมนุมกันอยู่ เมื่อถึงฤดู กาลใหม่ ก็ให้มีการเลือก ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านกันใหม่อีก | มีองค์กรช้อนกับผู้ปกครอง หมู่บ้าน ปกติ เรียกว่า คณะกรรมการหมู่บ้าน อพป. ทำหน้าที่บริหารงาน ในหมู่บ้าน อพป. นั้น ๆ |

รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในตำบล

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ กันถึง 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ¹¹ โดยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่โดยทั่วไปในท้องที่ต่าง ๆ ส่วน กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีเฉพาะกรุงเทพมหานครและเมืองพัตยาเท่านั้น ดังนั้น การนำเสนอข้อมูลรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในตำบล จึงขอเสนอข้อมูลเฉพาะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล และสุขาภิบาล เท่านั้น สำหรับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่กล่าวถึง เนื่องจากว่าหากท้องที่โดยฐานะเป็นเทศบาลแล้ว จะไม่มีการจัดการปกครองในรูปตำบล หมู่บ้าน และไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องที่ของเทศบาล ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล จึงไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ¹² และไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่ได้กล่าวไว้ในส่วนนี้เช่นเดียวกัน สำหรับการปกครองในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาลมีรายละเอียด ดังนี้

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2534.

¹² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540, ราชกิจจานุเบกษา หน้า 1 เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540, มาตรา 8.

องค์การบริหารส่วนตำบล¹³

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เกิดขึ้นจากการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสน ห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ การจัดตั้งจะกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁴ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จำนวน 6,397 แห่ง คงเหลือสภาตำบลที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 567 แห่ง¹⁵ ซึ่งคาดว่าจะ ในปี 2541 จะยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอาณาเขตหรือพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและ สุขาภิบาล ถ้าตำบลใดมีพื้นที่ที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ให้หมาย ความรวมถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วน จังหวัด

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วน ตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านใน ตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ให้อำนาจนายอำเภอแต่งตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เป็นประธานสภาคนหนึ่ง และรอง ประธานสภาคนหนึ่ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกเป็นประธานหรือ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คนหนึ่ง

¹³ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

¹⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537, มาตรา 10.

¹⁵ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกรมการปกครอง เรื่องแจ้งข้อมูล การปกครอง, ลงวันที่ 14 มกราคม 2541

เป็นเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้นทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารในขณะเดียวกันอีกมิได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีจำนวน 7 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน คณะกรรมการบริหารจะเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการบริหาร และอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อนึ่ง ตามบทเฉพาะการ ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (2 มีนาคม 2538 ถึง 1 มีนาคม 2542) ห้ามมิให้คณะกรรมการบริหาร เลือกกรรมการบริหารเป็นประธานคณะกรรมการบริหาร แต่ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ

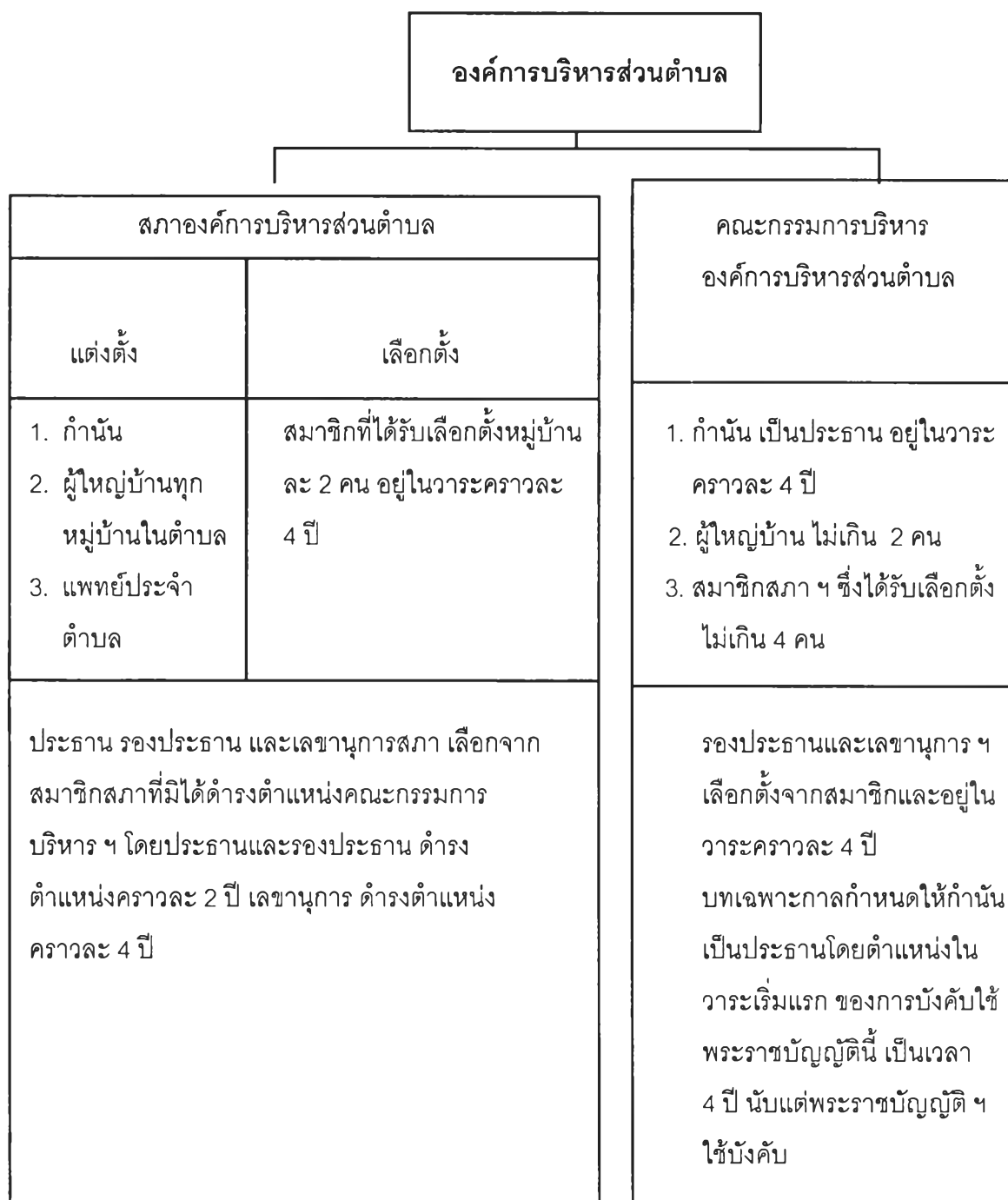
(3) รายงานผลการปฏิบัติและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

แผนภูมิ

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล

และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

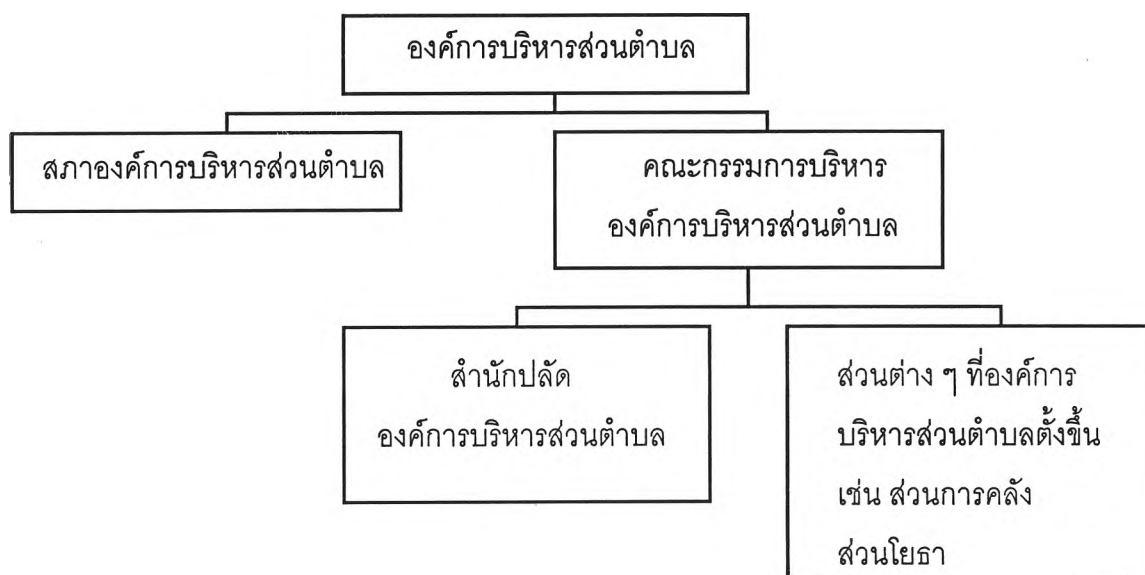


**ตารางที่ 5 แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537**

| อำนาจหน้าที่ | |
|---|--|
| สภาองค์การบริหารส่วนตำบล | คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล | 1. บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม | 2. จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้ความเห็นชอบ |
| 3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารงาน ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล ตาม 1 และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ | 3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง |
| | 4. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย |

ในการบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตนเอง และอาจแบ่งการบริหารงานออกเป็น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น และเพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจร้องขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้

แผนภูมิ
การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล



ในการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล สำนักงาน ก.ท. ได้ดำเนินการแบ่งชั้นองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 5 ชั้น ซึ่งในปี 2540 มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 6,397 แห่ง จำแนกชั้นและอัตรากำลังพนักงานส่วนตำบลได้ดังนี้

ตารางที่ 6 แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล และจำนวนอัตรากำลังพนักงาน/ลูกจ้าง
ที่กำหนดไว้ตามชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล

| ชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล | จำนวน (แห่ง) | จำนวนอัตรากำลังพนักงาน/ ลูกจ้าง |
|---|-----------------|--|
| ชั้น 1 (รายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป) | 78 | พนักงานไม่เกิน 21 ตำแหน่ง/ ลูกจ้าง 5-24 คน |
| ชั้น 2 (รายได้ 12 - 20 ล้านบาท) | 65 | พนักงานไม่เกิน 12 ตำแหน่ง/ ลูกจ้าง 5-24 คน |
| ชั้น 3 (รายได้ 6 - 12 ล้านบาท) | 168 | พนักงานไม่เกิน 6 ตำแหน่ง/ ลูกจ้าง 5-24 คน |
| ชั้น 4 (รายได้ 3 - 6 ล้านบาท) | 298 | พนักงานไม่เกิน 4 ตำแหน่ง/ ลูกจ้าง 5-24 คน |
| ชั้น 5 (รายได้ต่ำกว่า 3 ล้านบาท) | 5,788 | พนักงานไม่เกิน 3 ตำแหน่ง |
| หมายเหตุ อบต.ที่มีรายได้ต่ำกว่า 3 ล้านบาท กำหนดจำนวนลูกจ้างไว้ ดังนี้ | | |
| 1.) เกินกว่า 2 ล้านบาทถึง 3 ล้านบาท | | ลูกจ้าง 5-18 คน |
| 2.) เกินกว่า 1.5 ล้านบาทถึง 2 ล้านบาท | | ลูกจ้าง 5-14 คน |
| 3.) เกินกว่า 1 ล้านบาทถึง 1.5 ล้านบาท | | ลูกจ้าง 2-10 คน |
| 4.) เกินกว่า 5 แสนบาทถึง 1 ล้านบาท | | ลูกจ้าง 2-8 คน |
| 5.) เกินกว่า 3 แสนบาทถึง 5 แสนบาท | | ลูกจ้าง 1-4 คน |
| 6.) ตั้งแต่ 3 แสนบาทลงมา | | ลูกจ้าง 1-2 คน |

ที่มาของข้อมูล : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง

2. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่หลักในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนั้นแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจหน้าที่ในด้านการบริการประชาชนในฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย โดยแบ่งเป็น

หน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

- จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- คัดค้าน ควบคุม และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามทางราชการมอบหมาย

หน้าที่ที่อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งหมายความว่าเลือกทำได้ตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่น) ได้แก่

- ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ให้มีการบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวน

สาธารณะ

- ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดข้างต้น กฎหมายกำหนดไว้มิให้เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการด้วย

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังสามารถออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินกว่า 500 บาท

อำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญได้แก่

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้อำนาจแก่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดังนี้

- พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย ใช้หรือเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ตามมาตรา 21 และ 22 ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 รวมทั้งการรับแจ้งต่าง ๆ เกี่ยวกับอาคารตามมาตรา 39 ทวิ

- การฝ่าฝืน กรณีมีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร อาจสั่งให้ยุติการดำเนินการได้ รวมทั้งให้แก้ไขให้ถูกต้องได้

- องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลในส่วนที่ยังมิได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนด

- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น และประธานกรรมการบริหารในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเรื่องต่างได้แก่ การกำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอย สุขลักษณะของอาคาร เหตุรำคาญ การควบคุมการเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

- พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ.2535

- พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงาน เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กล่าวมานี้ ส่วนใหญ่กำหนดไว้เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลและสุขาภิบาล และมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่กำหนดไว้ใกล้เคียงกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ให้เห็นในบทต่อไป

3. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

- รายได้

1) องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บรายได้เอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์ รวมทั้งเงินกู้ เงินที่มีผู้อุทิศให้

2) รายได้ ซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

3) รายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งหน่วยงานอื่นเก็บแล้วส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล จากอกรังนกนางแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อกรประมง และรายได้ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ

- รายจ่าย

เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

4. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1) นายอำเภอดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย

2) นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการใด ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายได้เป็นการชั่วคราว แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารออกจากตำแหน่ง หรือยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

4) การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ในองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นด้วย

5) กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ออกระเบียบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

5. การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลจะเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลได้ตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล นับแต่วันที่ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป และบรรดางบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิ เรียกร้อย หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิม ให้โอนเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น

การที่องค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลย่อม หมายถึงว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ มีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งลักษณะทางกายภาพที่เข้าสู่สถานะของการเป็นชุมชนเมือง ในระดับที่มากขึ้นน้อยต่างกันไป

สุขาภิบาล¹⁶

เนื่องจากในเขตพื้นที่ตำบลหลายแห่ง มีการจัดการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบของสุขาภิบาล กระจายอยู่ในท้องที่ต่าง ๆ สุขาภิบาลเป็นองค์การนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 ที่ให้ยกฐานะท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอทุกแห่ง รวมทั้งตลาดชุมชนตามตำบลสำคัญ ๆ ที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลก็เพื่อที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ฝึกการปกครองตนเองร่วมกับทางราชการ โดยเน้นหน้าที่ที่เกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น มีลักษณะการดำเนินงานไม่ยุ่งยากซับซ้อนมากนัก ปัจจุบันมีการจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสิ้น 981 แห่ง แยกเป็นสุขาภิบาลที่มีรายได้เพียงพอ (มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป) ซึ่งมีประธานมาจากการเลือกตั้ง จำนวน 313 แห่ง และสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เพียงพอ ประธานมาจากการแต่งตั้ง จำนวน 668 แห่ง¹⁷

¹⁶ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 69 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2495

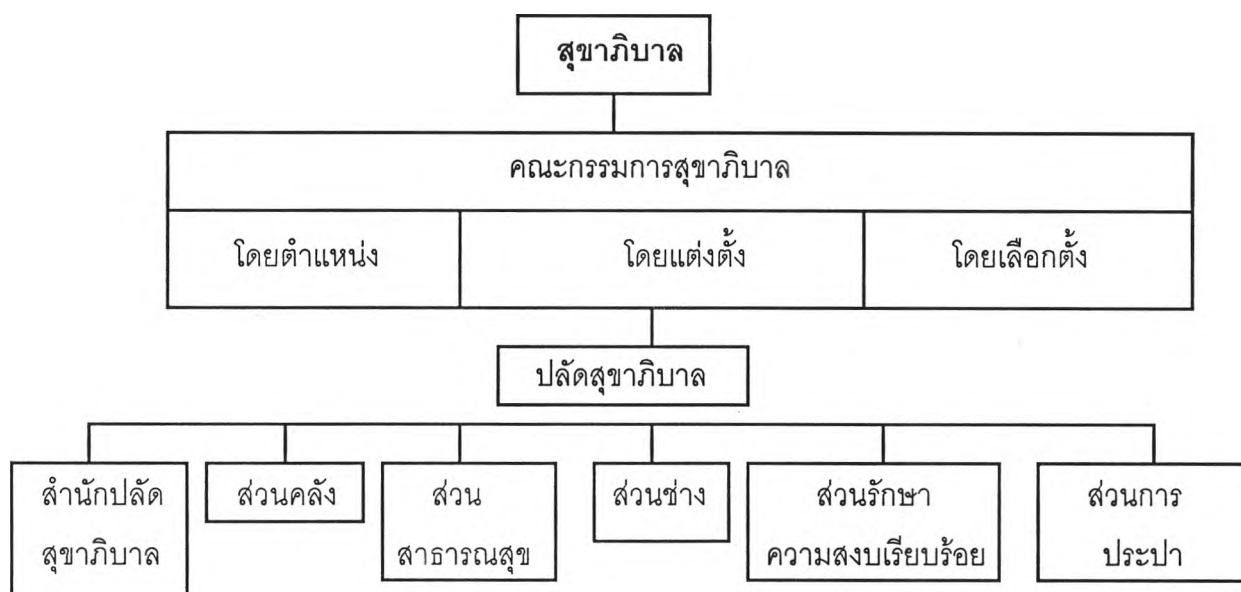
¹⁷ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจกข้อมูลทางการปกครอง, ลงวันที่ 14 มกราคม 2541

1. โครงสร้างของสุขาภิบาล

โครงสร้างการบริหารงานของสุขาภิบาลอยู่ในรูปของคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย นายอำเภอแห่งท้องที่ เป็นประธาน กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรองประธาน หัวหน้าสถานีตำรวจ สาธารณสุขอำเภอและสมุหบัญชีอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล เป็นกรรมการ กรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง 4 คน (อยู่ในวาระ 5 ปี) เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน เป็นกรรมการสุขาภิบาล

แผนภูมิ

การจัดรูปแบบการปกครองของสุขาภิบาล



2. อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลอำนาจทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- (7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (9) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
- (18) การสาธารณสุข
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่น

ซึ่งกฎหมายบัญญัติเป็นกิจการของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลอำนาจทำกิจการนอกเขต เมื่อ

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจ

หน้าที่อยู่ภายในเขตตน

- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด

หรือสภาตำบลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัท

จำกัด เมื่อ

- (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
- (2) สุขาภิบาล ต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้

ในกรณีที่มีเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ

- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สมาชิกถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ไม่ใช่บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัด ที่สมาชิกมาร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

สมาชิกมีอำนาจตราข้อบังคับสมาชิกได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสมาชิกที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(2) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ให้สมาชิกตราข้อบังคับหรือให้มีอำนาจตราข้อบังคับได้

ในข้อบังคับสมาชิกนั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับสมาชิกไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือเป็นความผิดหูโทษ

ถ้าผู้กระทำผิดไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่คำพิพากษาถึงที่สุด ให้ยึดทรัพย์ผู้นั้นแทนค่าปรับหรือมิฉะนั้น บังคับให้ผู้กระทำผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนดวัน ซึ่งคำนวณโดยค่าจ้างแรงงานรายวันในท้องถิ่นอันสมาชิกได้กำหนดไว้โดยข้อบังคับสมาชิก แต่ห้ามมิให้บังคับให้ทำงานโยธาเกินกำหนดสองเดือน

นอกจากที่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ข้อบังคับสมาชิกนั้นให้ใช้ได้เมื่อผู้ว่าราชการได้ลงชื่ออนุมัติ และได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสมาชิกแล้วเจ็ดวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉิน ถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับสมาชิกให้ใช้ข้อบังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ได้ประกาศนั้น

3. รายได้และรายจ่ายของสมาชิก

รายได้

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สมาชิกอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของสมาชิก
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคของสมาชิก
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้ สหกรณ์ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

(9) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายจ่าย

รายจ่ายของสหกรณ์แบ่งออกเป็น 7 ประเภท

(1) เงินเดือน

(2) ค่าใช้จ่าย

(3) การจร

(4) รายจ่ายในการลงทุน

(5) การชำระหนี้เงินกู้

(6) การจ่ายตามข้อผูกพัน

(7) รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

4. การควบคุมดูแลสหกรณ์

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลสหกรณ์ในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้มีหน้าที่ชี้แจง แนะนำตักเตือนสหกรณ์ และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากสหกรณ์มาตรวจ ตลอดจนเรียกกรรมการสหกรณ์หรือพนักงานสหกรณ์มาชี้แจงหรือสอบสวนได้

ให้ผู้ตรวจการเทศบาลจังหวัดมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ควบคุมดูแลสหกรณ์ในจังหวัดนั้น

ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของสหกรณ์

5. การเปลี่ยนฐานะของสหกรณ์เป็นเทศบาล

เมื่อท้องที่อันเป็นที่ตั้งสหกรณ์แห่งใด มีความเจริญ และมีรายได้เพิ่มมากขึ้นก็สามารถยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตั้งเทศบาล