

สมุดปกขาว ฉบับที่ 2

รูปแบบนิติบุคคล  
ที่เหมาะสม

ของสภาตำบล

เอกสารสำหรับคณะกรรมการของรัฐสภา  
สภาพันธ์ 2533



สถาบันนโยบายศึกษา  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

รูปแบบนิติบุคคล  
ที่เหมาะสม  
ของสภาตำบล



เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

**WHITE PAPER No. 2**  
**APPROPRIATE FORM OF TAMBON COUNCIL AS JURISTIC PERSON**

compiled by : **APICHAJ PANTASEN**  
**SOMYOS CHUYTHAI, BUNYEUN RUANGDIT**

A Part of Documents for the House Standing Committees

published by : **INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES**  
**SOCIAL SCIENCE ASSOCIATION OF THAILAND**

with support from : **KONRAD ADENAUER FOUNDATION**

February 1990.

**สมุดปกขาว ฉบับที่ 2**

**รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมของสภาตำบล**

ประมวลโดย : อภิชัย พันธเสน

สมยศ เชื้อไทย, บุญอิน เรืองดิษฐ์

ส่วนหนึ่งของชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการมาธิการสามัญของรัฐสภา

จัดพิมพ์เผยแพร่โดย : สถาบันนโยบายศึกษา

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

ได้รับการสนับสนุนจาก : มูลนิธิคอนราด อเดนาวร์

กุมภาพันธ์ 2533

พิมพ์ที่ มาสเตอร์เพรส

94/13 สุขุมวิท 71 พระโขนง กทม.

## **Preface**

---

The White Paper Series is a part of the Documents for the House Standing Committees which are publications of the Data & Information Center, a center under the auspices of Institute of Public Policy Studies, the Social Science Association of Thailand with support from the Konrad Adenauer Foundation, Federal Republic of Germany. Its objective is to promote the views, knowledge and experiences of those who know and are responsible for putting policies into practice, and relating these to those who make policies and those who have to work with them.

The White Paper Series selects issues or subjects which are of interest to the MPs, House Standing Committees and House Extraordinary Committees. It aims to provide information, not to influence their views of decisions on the subjects. Opinion, if any, in the White Paper Series is strictly of the researcher or the compiler alone and not of the Social Science Association of Thailand.

**Chai-Anan Samudavanija**

**Director, Institute of Public Policy Studies  
The Social Science Association of Thailand.**

เอกสาร “สมุดปกขาว” เป็นส่วนหนึ่งของชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา ซึ่งสถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิ คอนราต อเดนาวร์ สถาบันนโยบายศึกษาจัดทำชุดเอกสารสำหรับคณะกรรมการสามัญของรัฐสภา เพื่อส่งเสริมทัศนคติอันกว้างไกล ความรู้และประสบการณ์ของผู้ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และผู้ที่มีส่วนในการนำนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ รวมถึงตลอดถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายสาธารณะทุกชั้นตอน

เอกสาร “สมุดปกขาว” เป็นเอกสารที่ประมวลเรื่องราวที่น่าสนใจสำหรับสมาชิกรัฐสภาคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับเรื่องราวนั้น ๆ ไม่ได้มุ่งหวังที่จะมีอิทธิพลต่อทัศนคติหรือการตัดสินใจของบุคคลดังกล่าว แต่ประการใด ความเห็นซึ่งอาจจะมีปรากฏอยู่ใน “สมุดปกขาว” เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยหรือผู้รวบรวม ไม่ใช่ความเห็นของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยแต่อย่างใด

ชัยอนันต์ สมุทวณิช

ผู้อำนวยการ สถาบันนโยบายศึกษา

สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย

## ABSTRACT

---

### **Appropriate form of Tambon Council as Juristic Person**

Tambon Council as a local administration has been established since 2499 B.E. Its main obstacles to become a local self-governing organ is attributable to the uncertainty of policy concerning decentralization of power to the local people as well as policy emphasizing local development directed from central government.

The present Tambon Council is a regional administration which enables the people to participate in the administration process by expressing their views to the authorities and to help coordinating Government local development policy in order to achieve effective results in each Tambon. One study indicates that a certain number of Tambon Councils are ready to become local self-governing organs in accordance with the principles of decentralization under a democratic system. Thus, it is suggested that laws regarding Tambon Councils be amended by upgrading such Tambon Councils that are ready to become local self-governing organ to have a status of juristic person.

Conclusion can be drawn from the analysis of administrative law, researches concerning Tambon Councils as well as seminars with Tambon Council's members and other people involved with it that

1. according to the prevailing laws, the upgrading of Tambon Councils should be done by taking into consideration the readiness of each Tambon Council. Those Tambon Councils which are ready should be upgraded to have a status of juristic person. Those which are not should be modified respecting their administrative structures.,

---

2. administrative structures should be modified as follows.

2.1 Tambon Council's Counsellor should be appointed by a district sheriff from district officials approved by Tambon Council.

2.2 Tambon Council's Secretary does not necessarily come from reudimentary school teachers but should be selected freely by Tambon Council as it sees fit.

2.3 Tambon Council's Members should be added in two aspects. The first is to promote the villagers awareness regarding Tambon Council. In this respect, Tambon representative should be elected from the people in every village. Another aspect is to enable Tambon Council to give advice to every organ. Thus, Tambon Council's Member should serve as a leader in all matters including religion, culture, local development and such person should be elected by other members of Tambon Council.

3. For Tambon Councils which are ready to be upgraded do juristic persons, suggestions are as follows;

3.1 The manner of upgrading process should be changed by requiring an establishment of a committee consisting rural officials people-elected representatives, and representatives of local administrative organs. The Committee will consider the matters submitted by Tambon Council wishing to upgrade itself with an approval of the people in such Tambon more than one-half of those who are entitled to vote for Tambon Council's Members.



- 
- 3.2 The criteria for upgrading should be different from those of Tesabal by considering the work of Tambon Council, its labor as well as local resources which can be used to develop Tambon.
- 3.3 Administrative structures of Tambon Council wishing to promote itself should be in the form of such committee as suggested for modification or in the form of Tambon Administrative Organization under which the executive branch is separated from the assembly. The executive branch is chaired by Kamnan, 2 Phuyaibaan and other representatives selected by Tambon Council's members. The assembly's chairperson is selected by its members.

---

## **INSTITUTE OF PUBLIC POLICY STUDIES**

Chai-Anan Samudavanija	Director
M.R.Sukhumbhand Paribatra	Deputy Director
Manoot Watanakomen	Deputy Director, Director (Hon.), Data & Information Center
Bowornsak Uwanno	Director, Legislative Research Center
Somsakdi Xuto	Director, Radio Programme
Phuwadol Songprasert	Director, MPs Dialogue Programme
Juanjai Ajanant	Director, Representative Institutions Human Resource Development Center
Theerapat Serirangsan	Editor, Parliament newspaper

---

## คณะกรรมการบริหาร สถาบันนโยบายศึกษา

- นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการ  
ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร รองผู้อำนวยการ  
นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร รองผู้อำนวยการ และ  
ผู้อำนวยการฝ่ายเอกสารและข้อมูล  
ทางวิชาการ (กิตติมศักดิ์)  
นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยกฎหมาย  
กับการพัฒนา  
นายสมศักดิ์ ชูโต ผู้อำนวยการฝ่ายโครงการวิเทศ  
นายภูวดล ทรงประเสริฐ ผู้อำนวยการฝ่ายรัฐสภาสัญจร  
นายชวนชัย อัจฉรินทร์ ผู้อำนวยการฝ่ายส่งเสริมเผยแพร่และ  
ฝึกอบรม  
นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ บรรณาธิการหนังสือพิมพ์ผู้แทนราษฎร

# รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสม ของสภาตำบล

คำนำ :

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญยิ่ง เพราะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมในการตัดสินใจปัญหาและการพัฒนาภายในท้องถิ่นของตนได้ โดยไม่ต้องคอยรับนโยบายหรือคำสั่งจากรัฐบาลส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว และจะทำให้ประชาชนมีโอกาสสัมผัสและเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยไปในเวลาเดียวกันด้วย ในท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ตำบล เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในชนบท ดังนั้น การรณรงค์ให้มีการปกครองตนเองของประชาชนในแต่ละตำบล จึงมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในชนบทของประเทศไทยซึ่งมีประชาชนส่วนมากอาศัยอยู่ สำหรับสภาตำบลเป็นรูปแบบหนึ่งของความพยายามที่จะสร้างหน่วยการปกครองตนเองในท้องถิ่นในระดับตำบล แต่ว่าตั้งแต่เริ่มมีสภาตำบลตั้งแต่ พ.ศ. 2499 สภาตำบลประสบปัญหาขาดตลอด จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้สภาตำบลก็ยังมีได้อยู่ในฐานะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น



อย่างสมบูรณ์ แต่เมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ในปัจจุบันพบว่า สภาพของตำบลต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ประชาชนใน ตำบลเองมีความตื่นตัวมากขึ้น และมีประสบการณ์การบริหารใน สภาตำบลรูปแบบเก่ามานานพอสมควร ควรศึกษาหารูปแบบ ของสภาตำบลที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นจึงควร ศึกษาหารูปแบบของสภาตำบลที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน งานศึกษานี้จะแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งจะว่าด้วยความ เป็นมา และสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของสภาตำบล และใน ส่วนที่สองจะกล่าวถึงรูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งควรจะนำ มาใช้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฉบับใหม่

# ส่วนที่ 1

## ความเป็นมาและสภาพการณ์ ที่เป็นอยู่ของสภาตำบล

### 1. ความพยายามในการสร้างรูปแบบ การปกครองตนเองในท้องถิ่น ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีความพยายามที่จะให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย (โดยในปี พ.ศ. 2476) ได้จัดให้มีเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 รูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่จำลองมาจากการปกครองประเทศในระบอบรัฐสภา แต่ปรากฏว่าไม่สามารถจะจัดตั้งเทศบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ทั้งหมด ในปี พ.ศ. 2495 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น โดยเฉพาะในเขตท้องที่ที่ยังไม่เจริญมากนัก โดยมุ่งหมายจะให้ เป็นรูปแบบที่ค่อย ๆ พัฒนาไปสู่เทศบาลในอนาคต รูปแบบสุขาภิบาลจึงมิได้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่รวมกันอยู่ในรูปของคณะกรรมการสุขาภิบาล / และคณะ

กรรมการสุขาภิบาลนี้ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ กรรมการโดยการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสุขาภิบาลมีจำนวนน้อย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดตั้งองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นขึ้นทั้งในรูปแบบของเทศบาลและสุขาภิบาลแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจัดตั้งการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเขตชนบท เพราะประชาชนอยู่อย่างกระจัดกระจายไม่สามารถจะยกฐานะเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาลได้ ทำให้ท้องถิ่นในชนบทขาดการพัฒนา และประชาชนไม่มีโอกาสเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น การบริหารในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นไปตามความต้องการของส่วนกลางฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้เอง ในปี พ.ศ. 2498 จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดออกมา จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลในทุกจังหวัด แต่รูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเป็นแบบกึ่งการปกครองส่วนภูมิภาค และกึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงอาศัยข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2499 รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ก็ได้เริ่มนำรูปแบบสภาตำบลมาใช้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้

สภาตำบลเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยของประชาชนในชนบท จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความพยายามที่จะนำรูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นมาใช้ในประเทศไทย เริ่มโดยเทศบาล และต่อมาก็ได้นำรูปแบบสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งสภาตำบลเข้ามาใช้แก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่น ในท้องที่ที่ยังไม่ค่อยเจริญมากนัก หรือในเขตชนบทนั่นเอง ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีความหลากหลายตามความเจริญของพื้นที่ ถ้าแยกพิจารณาตามความเจริญของพื้นที่แล้ว อาจแยกได้ดังนี้

(1) พื้นที่เจริญแล้ว ใช้รูปแบบเทศบาล โดยปกติเป็นพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองของทุกจังหวัด ยกเว้นในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีกฎหมายกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะ เนื่องจากมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่เจริญแล้วในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ

(2) พื้นที่ที่พอเจริญบ้าง ใช้รูปแบบสุขาภิบาล โดยปกติเป็นพื้นที่ในเขตอำเภอชั้นนอก โดยเฉพาะในเขตที่มีที่ว่าการอำเภอตั้งอยู่

(3) พื้นที่ที่ยังไม่เจริญ ใช้รูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีรูปแบบสภาตำบลมาเสริมในส่วนย่อยระดับตำบล โดยปกติรูปแบบนี้ใช้ในเขตพื้นที่ชนบทนั่นเอง



## 2. ความพยายามในการสร้างรูปแบบการปกครองตนเองในท้องถิ่นระดับตำบล

### 2.1 ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การปกครองในระดับตำบลเริ่มด้วยพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทวางระเบียบในการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านมาจนถึงทุกวันนี้ ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ตำบลประกอบด้วยหมู่บ้านหลาย ๆ หมู่บ้าน โดยมีกำนันซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาจากผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นเป็นผู้ปกครอง และมีคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครู ประชาบาล และกรรมการหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน โดยมีกำนันเป็นประธานทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษา การปกครองตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นนั้นมีลักษณะเป็นการสนองนโยบายการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มากกว่าจะเป็นการวางรากฐานการปกครองตนเองในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แต่ก็ยังเป็นไปเพื่อความสะดวกของรัฐบาลกลางในการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยไม่ต้องส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปปกครอง ดังนั้น การปกครองตำบลหมู่บ้านตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่อาศัยคนในท้องถิ่นมาช่วยดำเนินการนั่นเอง แม้ต่อมาจะได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใน

ปัจจุบันนี้ ได้กำหนดรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัด และอำเภอเท่านั้น มิได้กล่าวถึงตำบลและหมู่บ้านด้วย จึงยังคงใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายปกครองตำบลและหมู่บ้านต่อมา โดยปรับปรุงแก้ไขบ้างเพียงเล็กน้อย

## 2.2 ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองตนเองในท้องถิ่น

ความพยายามที่จะให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2499 จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้เดินทางไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรป ได้พบเห็นการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้นมีการจัดรูปสภาท้องถิ่นแตกต่างกันไป และมีการบริหารงานตรงกับผลประโยชน์ของแต่ละท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศไทยยังบริหารงานในท้องถิ่นชนบทตามความประสงค์ของราชการส่วนกลาง เมื่อเดินทางกลับประเทศไทย จึงได้สั่งการให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการจัดตั้งสภาท้องถิ่นในระดับตำบลโดยด่วน กระทรวงมหาดไทยจึงออกคำสั่งที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ให้ทุกจังหวัดจัดตั้งสภาตำบลให้แล้วเสร็จใน 3 เดือน โดยมีจุดมุ่งหมายที่ระบุชัดในคำสั่งดังกล่าวว่า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบลและช่วยสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น

แม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะมีเจตนารมณ์ที่ดีที่จะส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ แต่การดำเนินงานของสภาตำบลในรูปแบบนี้ก็ประสบ

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการทั้งในด้านตัวบุคคล ค่านิยมของสังคม การประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบล กับสภาตำบล และระเบียบวิธีการปฏิบัติที่ยุ่งยาก ปัญหาเหล่านี้ ทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ไม่อาจตอบสนอง ความต้องการของประชาชนตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้

หลังจากนั้นไม่นาน ในปี 2499 นั้นเอง ก็มีการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น แต่กระนั้นการจัดตั้งสภาตำบลก็มีน้อยมากคือเพียง 44 ตำบล เมื่อเทียบกับจำนวนตำบลที่มีประมาณ 5,000 ตำบลใน ขณะนั้น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่ ประสบความสำเร็จตามที่คาดหมายไว้ เพราะถูกควบคุมอย่าง หนาแน่นจากส่วนราชการชั้นอำเภอขึ้นไป อีกทั้งรายได้ก็ไม่ เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเองได้ และยังขาดอิสระในการบริหาร นอกจากนี้การริบดำเนิการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลหลังจาก มีการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ไม่ถึงปี มีส่วนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลประสบความสำเร็จล้มเหลวเช่นเดียวกับสภาตำบล เพราะขาด การวางรากฐานในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับ สิทธิหน้าที่ และความสำคัญในการปกครองตนเองตามระบอบ ประชาธิปไตย

ดังนั้น เมื่อสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ดำเนินงานมาเป็นเวลาประมาณ 10 ปี แล้วยังไม่

ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) จัดตั้งสภาตำบลในรูปแบบใหม่ขึ้น เป็นรูปแบบที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย (พพ.) โดยกระทรวงมหาดไทยจะปรับปรุงสภาตำบลให้มีลักษณะคล้ายสภาท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม สภาตำบลนี้ก็ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่อาจดำเนินการจัดตั้งได้ทั่วประเทศ เนื่องจากมีงบประมาณจำกัด ปรากฏว่า จนถึงก่อนปี พ.ศ. 2515 มีสภาตำบลตามคำสั่งที่ 275/2509 เพียง 1,509 ตำบล มีสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 ประมาณ 3,100 ตำบล และมีองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 44 แห่งเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2440 เป็นต้นมาจนถึงก่อนปี พ.ศ. 2515 ปรากฏว่ามีการจัดการปกครองตำบลซ้อนกันถึง 4 รูปแบบ คือ

- (1) การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- (2) การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499
- (3) การจัดการปกครองตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499
- (4) การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509

ใน 4 รูปแบบนี้ มีเพียงรูปแบบที่ 3 เท่านั้นที่มีความเป็นประชาธิปไตยเต็มรูปแบบ คือ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ส่วนรูปแบบที่ 2 และ 4 มีลักษณะเหมือนโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยแก่ประชาชนในชนบท เพื่อเป็นการเตรียมการไปสู่การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

ความหลากหลายในรูปแบบของการจัดการปกครองตำบลดังกล่าว ทำให้เกิดความสับสนและแสดงถึงความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐในการจัดการปกครองตำบล ประกอบกับรัฐบาลในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงในระดับพื้นฐานเพื่อต่อสู้กับฝ่ายคอมมิวนิสต์ และมุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่นจากส่วนกลาง จึงได้มีการยุบเลิกการจัดการปกครองตำบลตามรูปแบบที่ 2, 3 และ 4 โดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และให้จัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบใหม่ เพียงรูปแบบเดียว โดยกำหนดให้จัดตั้งให้แล้วเสร็จทั่วประเทศภายใน 3 ปี

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 จนถึงปัจจุบัน การปกครองในระดับตำบลจึงมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้โดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวจักรสำคัญในการปกครอง และโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ส่วนรูปแบบที่สอง คือ สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ซึ่งทางราชการมุ่งจะให้หน่วยงานพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐ แต่อาศัยคนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า ในพื้นที่บางตำบลได้จัดรูปแบบการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลตำบล แต่ต้องถือว่าเป็นข้อยกเว้น เพราะว่าเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญ ซึ่งมีลักษณะเป็นเมือง มีสภาพชนบท ดังเช่นสภาพของตำบลส่วนใหญ่แต่อย่างใด

### 3. รูปแบบและโครงสร้างการบริหารของสภาตำบลในปัจจุบัน

การจัดตั้งสภาตำบลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 รูปแบบและโครงสร้างส่วนใหญ่นำเค้าโครงมาจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 มาปรับปรุงใหม่ ดังนี้

#### 3.1 โครงสร้างการบริหารงาน

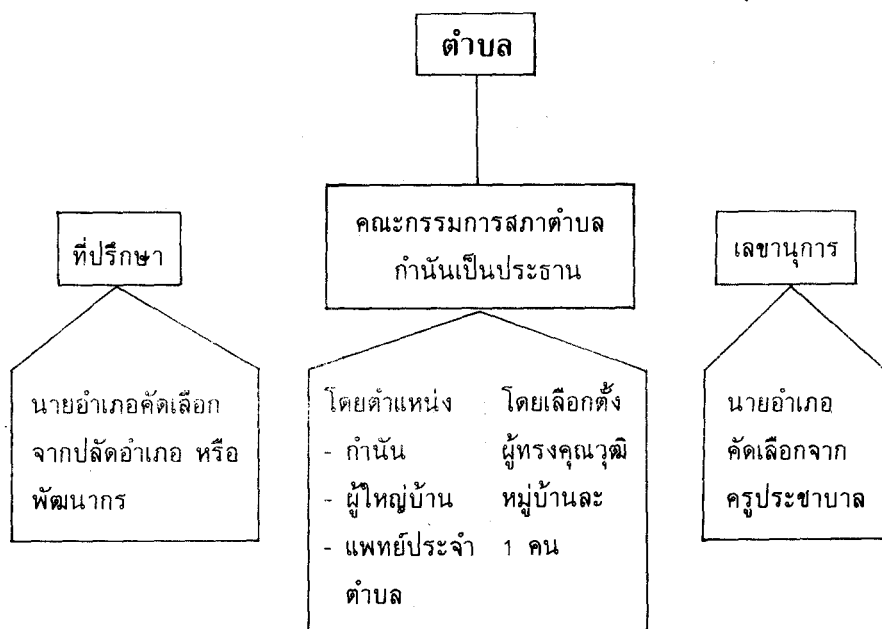
การดำเนินงานของสภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบลคณะหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ คณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลนั้น

(2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นทำการเลือกตั้งกรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คณะกรรมการสภาตำบลนี้มีกำนันเป็นประธาน กรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วนที่ปรึกษาตำบล 1 คนนั้น

จะแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น และเลขานุการสภาตำบล 1 คน แต่งตั้งจากครูประถมศึกษาในตำบลนั้น โดยนายอำเภอแห่งตำบลนั้นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล แล้วเสนอไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง



### 3.2 อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 มีดังนี้

(1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานของสภาตำบล ได้แก่ การเตรียมและจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติ ส่วนงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ได้แก่ งานที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” นั้นเอง

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบลหรือกิจการที่เห็นสมควร ซึ่งหมายถึงกิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่จะนำมาซึ่งความเจริญแก่ตำบล สภาตำบลมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบหรือเสนอการแก้ไขให้เหมาะสม เพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนมากที่สุด งานลักษณะนี้จะได้มาจากการเสนอของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรมหรือกระทรวงอื่น ๆ

(3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือกับองค์การอาสาสมัคร องค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการ ให้ราษฎรทราบ



(5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการสภาตำบล เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎรและการทำนุบำรุงท้องถิ่น เป็นต้น

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย โดยประธานสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินกิจการแทน

### 3.3 การคลัง

#### รายได้สภาตำบล

สภาตำบลได้มีการปรับปรุงให้มีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ในเขตตำบลนั้น
- (3) ภาษีโรงเรือนที่เก็บในเขตตำบลนั้น
- (4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน
- (5) รายได้อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

#### รายจ่ายสภาตำบล

ให้ทำรายจ่าย เป็นงบประมาณประจำปีเสนอนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ โดยแยกตามโครงการของสภาตำบลหรือตามประเภทของกิจการที่ได้รับมอบหมาย งบประมาณให้เป็นไปตามงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

### 3.4 การควบคุมสภาตำบล

#### สภาตำบลถูกควบคุมดังนี้

(1) นายอำเภอจะทำหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ข้อบังคับ และนโยบายของทางราชการส่วนกลาง

(2) นายอำเภอสามารถสั่งระงับเพิกถอนการดำเนินกิจการใด ๆ ของสภาตำบลที่เห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือราชการโดยส่วนรวมได้ ในการนี้สภาตำบลสามารถอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลได้ หากเห็นว่ามีพฤติการณ์ที่จะเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือทางราชการ

### 3.5 ข้อสังเกต

สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะมุ่งจะให้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยการดึงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเท่านั้น

ในด้านการปฏิบัติงานไม่ได้แยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน แต่อยู่ในลักษณะของคณะกรรมการโดยให้กำนันเป็นประธาน ครูประชาบาล เป็นเลขานุการ และให้ข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาเป็นที่ปรึกษาโดยครูประชาบาลและข้าราชการมิได้มีฐานะเป็นกรรมการสภาตำบลในเวลาเดียวกันด้วย ซึ่งต่างไปจากรูปแบบเดิมบ้างเล็กน้อย

#### 4. ปัญหาและอุปสรรคของสภาตำบลในฐานะองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

ถ้าพิจารณาสภาตำบลในฐานะที่จะพัฒนาไปสู่องค์การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว จะพบว่า ปัญหาและอุปสรรคหลายประการ เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่ไม่มี ความแน่นอนและต่อเนื่องในอันที่จะทำให้สภาตำบลเป็นองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ถ้าพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของสภาตำบลแล้วจะเห็นว่า สภาตำบลนั้นเริ่มต้นด้วยความคิดของประชาธิปไตยในช่วงสุดท้ายของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ต่อมาความคิดได้หยุดชะงักไปในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐและความมั่นคงภายในเป็นสาระสำคัญ ลักษณะดังกล่าวจึงทำให้สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 มีใช้องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นกลไกของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

ความเปลี่ยนแปลงในแง่นโยบายได้เกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2518 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสภาไว้ 2 ประการ กล่าวคือ ให้สภาตำบลเป็นหน่วยพื้นฐานของประชาธิปไตย และให้สภาตำบลเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น

นโยบายรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเรื่องสภาตำบล มีความชัดเจนมากในการที่จะให้สภาตำบลพัฒนาไปสู่การเป็น

องค์การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด โดยเฉพาะนโยบาย “โครงการเงินผัน” ที่รัฐบาลจัดสรรให้สภาตำบลทุกแห่ง ๆ ละประมาณ 5 แสนบาท เพื่อให้สภาตำบลนำไปพัฒนาท้องถิ่น นโยบายดังกล่าวทำให้สภาตำบลเป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น และในขณะเดียวกันก็มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าร่วมบริหารงานของสภาตำบลยิ่งกว่าที่ผ่านมา

หลังจากรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ปรากฏว่านโยบายในเรื่องสภาตำบลได้เปลี่ยนแปลงกลับไปสู่กรอบความคิดเก่าคือ ให้มีบทบาทในฐานะเป็นกลไกการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐจากส่วนกลาง โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ทำโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) เข้ามาแทนที่โครงการเงินผันเดิม ทำให้กรรมการสภาตำบลต้องเรียนรู้การทำโครงการ การวางแผนให้เป็นไปตามกรอบของนโยบายส่วนกลาง และถูกควบคุมจากข้าราชการส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ลักษณะนี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถที่จะมีความคิดที่เป็นอิสระ ไม่สามารถริเริ่มโครงการที่จะพัฒนาท้องถิ่นตามความคิดเห็นของตนเองได้ ถึงแม้จะมีความคิดริเริ่ม แต่เมื่อไม่มีงบประมาณก็มิได้ดำเนินการตามความคิดเห็นของตนได้ ในที่สุดก็ต้องตกอยู่ในสถานะจำยอมที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบการพัฒนาจากส่วนกลาง สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนในการสัมมนากรรมการสภาตำบลต่าง ๆ ทั้งในภาคใต้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ



ด้วยเหตุนี้จึงเห็นว่านโยบายพัฒนาชนบท หรือนโยบายพัฒนาท้องถิ่น โดยรัฐเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการที่จะทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบล ในการแก้ปัญหานี้เห็นว่า รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนนโยบายพัฒนาชนบทโดยรัฐมาเป็นนโยบายพัฒนาชนบทโดยคนในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้โดยการสนับสนุนให้สภาตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบล และให้การสนับสนุนทางการเงินอย่างจริงจังด้วย

ส่วนปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับความรู้ความสามารถของกรรมการสภาตำบลนั้น เห็นว่ามีได้เป็นประเด็นหลัก สามารถแก้ไขได้โดยการฝึกอบรมกรรมการสภาตำบล โดยเน้นประสบการณ์ด้านปฏิบัติเป็นหลักสำคัญ ซึ่งคงจะแก้ไขได้ในที่สุด แม้ว่าจะต้องอาศัยเวลาบ้างก็ตาม แต่ความสำคัญอยู่ที่ว่าจะต้องให้โอกาสที่จะเป็นอิสระแก่ประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อนเป็นเบื้องต้น

## ส่วนที่ 2

### รูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสม ของสภาตำบล

#### 1. ความพยายามที่จะปรับปรุง

##### รูปแบบของสภาตำบลในปัจจุบัน

ในระยะเวลา 30 ปีเศษที่ผ่านมา ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงสภาตำบลหลายครั้ง ทั้งจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรง และจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ในปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลดังต่อไปนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงมหาดไทย
- (2) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคประชาธิปัตย์
- (3) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคกิจสังคม
- (4) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคชาติไทย
- (5) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคราษฎร
- (6) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคประชากรไทย
- (7) ร่างพระราชบัญญัติของพรรคเอกภาพ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

### ก. หลักการและเหตุผลของกฎหมาย

เฉพาะร่าง พ.ร.บ.สภาตำบลของกระทรวงมหาดไทย เท่านั้นที่กล่าวว่าการเสนอ พ.ร.บ.สภาตำบลนี้ด้วยความมุ่งหมาย ให้สภาตำบลแบบใหม่เป็นหลักพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค ส่วนร่าง พ.ร.บ.ของพรรคการเมืองอื่นทุกพรรคเน้น ความมุ่งหมายของการเสนอกฎหมายสภาตำบลนี้ว่าเพื่อส่งเสริม การปกครองตนเอง โดยให้สภาตำบลเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีแม้จะอ้างเหตุผลที่ต่างกัน แต่ในหลักการ ของร่าง พ.ร.บ.ของหลายพรรค กลับเดินตามหลักการของ กระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าในด้านโครงสร้างของสภาตำบล อำนาจ หน้าที่ของสภาตำบล หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมสภา ตำบลโดยหน่วยราชการส่วนภูมิภาค เช่น ตามร่างของพรรค ประชากรไทย, พรรคราชฎูร, พรรคชาติไทย

ข. ฐานะของสภาตำบล ส่วนใหญ่ร่าง พ.ร.บ.สภาตำบล ของพรรคการเมืองต่าง ๆ ต้องการให้สภาตำบลมีอิสระที่มีสิทธิ และหน้าที่ของตนเอง จึงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามร่างของกระทรวงมหาดไทย ของพรรคประชากร ไทย และพรรคชาติไทย มีหลักการคล้ายกัน คือ สภาตำบลอาจ ยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพียงแต่ร่างของพรรคประชากรไทย และพรรคชาติไทยกำหนดว่า เมื่อสภาตำบลใดมีประชากรและ รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการให้มีการปกครองส่วน

ท้องถิ่นภายในสองปีนับแต่วันที่เข้าหลักเกณฑ์ ขณะที่ตามร่างของกระทรวงมหาดไทยไม่ได้กำหนดเวลาไว้

ส่วนร่างของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทันทีที่มีการจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว

ในร่างของพรรคประชาธิปัตย์มีหลักการที่ต่างออกไปคือ ให้มีสภาตำบลสองประเภท ประเภทแรกเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และสภาตำบลประเภทสองซึ่งได้แก่ตำบลที่รายได้และประชากรถึงเกณฑ์ ทั้งนี้ต้องเป็นความต้องการของสภาตำบลนั้นด้วย เมื่อเข้าเกณฑ์ที่กำหนดก็จะถูกยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตามร่างของพรรคราษฎรให้สภาตำบลตาม พ.ร.บ.มีฐานะเป็นนิติบุคคลทันที แต่สภาตำบลนั้นจะถูกยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อมีรายได้และจำนวนหมู่บ้านถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้

### ค. โครงสร้างของสภาตำบล

ส่วนใหญ่ได้เสนอสภาตำบลที่โครงสร้างคล้ายกันคือ ประกอบด้วยสภาซึ่งอาจเรียกว่าสภาตำบล ตามร่างของกระทรวงมหาดไทย ของพรรคประชากรไทย ของพรรคราษฎร ของพรรคชาติไทย หรือเรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบลตามร่างของพรรคประชาธิปัตย์ก็ตาม (ซึ่งจะทำหน้าที่คล้ายสภาผู้แทนในระบบรัฐสภาที่เป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารแล้วก็คอยควบคุมดูแลฝ่ายบริหารให้ดำเนินการไปตามนโยบายของสภา) กับอีกส่วนหนึ่ง เป็นฝ่าย



บริหารของสภาตำบลซึ่งเรียกว่าคณะกรรมการบริหารสภาตำบล ตามร่างของกระทรวงมหาดไทย พรรคราชฎ หรือเรียกว่า คณะกรรมการบริหารตำบลตามร่างของพรรคประชากรไทย, พรรคชาติไทย หรือเรียกว่าคณะผู้บริหารสภาตำบลตามร่างของ พรรคประชาธิปไตยก็ตาม ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของสภาตำบล ดำเนินกิจการไปตามนโยบายของสภาและอยู่ใต้การควบคุมของ สภา

แต่ที่ต่างกันออกไปอย่างเห็นได้ชัดเจน คือ ตามร่าง ของพรรคกิจสังคมและร่างของพรรคเอกภาพ ซึ่งเสนอสภาตำบล ในรูปแบบผู้จัดการ โดยที่มีคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนคณะหนึ่งแล้ว คณะกรรมการสภาตำบล นี้จะไปว่าจ้างนักบริหารมืออาชีพให้มารับหน้าที่ปลัดตำบลเพื่อ บริหารกิจการของสภาตำบล โดยการบริหารงานของปลัดตำบล อยู่ภายใต้การครอบงำหรือความควบคุมของคณะกรรมการสภา ตำบล

#### ง. รายได้ของสภาตำบล

ตามร่างของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้สภาตำบล มีรายได้จาก

(1) เงินซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้จากรายได้ดังต่อไปนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ก. ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตสภาตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ตามนิยามใน มาตรา 4 คำว่า หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น แม้ภาษี

บำรุงท้องถิ่นนั้นจัดเก็บได้ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งอยู่ในเขตสภาตำบลนั้นก็เข้าเกณฑ์ที่ต้องจัดสรรให้สภาตำบล)

ข. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตสภาตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (หมายเหตุ - คำเรียกภาษีตามความดังกล่าวเป็นคำตามกฎหมายเก่า ปัจจุบันเรียกว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475)

ค. เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตสภาตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ง. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตสภาตำบลนั้น

(2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(4) เงินรายได้อื่นใดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้

(5) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

การกำหนดรายได้ดังกล่าวส่วนใหญ่มีลักษณะอย่างเดียวกันกับสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่เพิ่มขึ้น คือ รายได้ตามข้อ (3), (4), (5) และตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดสรรเงินให้ แต่ตาม

ร่างของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดสรรรายได้ให้แก่สภาตำบล

หลักการดังกล่าวตรงกันกับในร่างของพรรคประชากรไทย และพรรคชาติไทย เพียงแต่พรรคประชากรไทยและพรรคชาติไทยเพิ่มรายได้ให้สภาตำบลอีก 1 ประเภท คือ ค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามข้อบังคับสภาตำบล

พรรคราษฎรก็เสนอหลักการเดียวกันกับพรรคประชากรไทยและพรรคชาติไทยคือ ให้สภาตำบลมีรายได้จาก 5 ประเภทดังกล่าว และเพิ่มรายได้ค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามข้อบังคับของสภาตำบล อย่างไรก็ตามในประเภทรายได้จากค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เงินอากรฆ่าสัตว์นั้น ร่างของพรรคราษฎรไม่ได้กำหนดว่าต้องเป็นเงินที่เก็บได้ในเขตสภาตำบลที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น แม้เงินดังกล่าวเก็บได้ในเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล แล้วองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดก็อาจนำมาจัดสรรให้สภาตำบล ซึ่งน่าจะไม่ใช่หลักการที่ต้องการ

หลักการที่กำหนดในร่างของกระทรวงมหาดไทย พรรคประชากรไทย พรรคชาติไทย และพรรคราษฎรดังกล่าวมีหลักใหญ่เหมือนกัน โดยเฉพาะการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บเงินค่าภาษีและอากรให้สภาตำบลแล้วจัดสรรให้สภาตำบลภายหลังตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

แต่ตามร่างของพรรคประชาธิปัตย์ได้กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้จากเงินต่าง ๆ เหมือนกันกับตามร่างของกระทรวงมหาดไทย (โดยไม่เพิ่มเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามข้อบังคับของสภาตำบลด้วย เพราะตามร่างของพรรคประชา-

ธปทียไม่ได้กำหนดให้สภาตำบลอาจตราข้อบังคับได้) โดยไม่ได้ระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดเก็บให้สภาตำบล (ตามมาตรา 31) ดังนั้น สภาตำบลน่าจะต้องจัดเก็บรายได้ทั้งหมดด้วยตนเอง

ส่วนของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพได้กำหนดรายได้ของสภาตำบลไว้มากกว่าร่างอื่น คือ กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้จาก

- (1) ภาษีอากร
  - (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ
  - (3) รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล
  - (4) รายได้จากกิจการของสภาตำบล
  - (5) พันธบัตรหรือเงินกู้
  - (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การต่าง ๆ
- ทั้งนี้สภาตำบลต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือท้องถิ่นอื่น ๆ
  - (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
  - (9) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเขตสภาตำบล
  - (10) รายได้อื่น ๆ

*ข้อสังเกต* ตามร่างของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพดังกล่าวในข้อ 1, 2 ไม่ได้ระบุรายละเอียดว่าเป็นภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมจากการใด ซึ่งน่าจะไม่ต้อง ตามความในกฎหมายเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา หรือกรุงเทพมหานคร

ก็ระบุไว้ชัดเจนว่าเป็นภาษีอากรชนิดใด ใครเป็นผู้จัดเก็บ ไม่เช่นนั้นก็คงไม่มีผลทางกฎหมายใด ๆ

ส่วนรายได้ตามข้อ 5 พันธบัตรหรือเงินกู้ ก็ไม่ระบุหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขในการออกพันธบัตรหรือการกู้เงินไว้ และการกู้เงินก็มีระบุไว้ในข้อ 6 เช่นกัน

รายได้ที่น่าสงสัยอีกประการคือ ในข้อ 9 รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน น่าจะต้องระบุด้วยว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่สภาตำบลเป็นผู้ดูแลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นใด เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินในเขตสภาตำบลอาจอยู่ในความดูแลของหน่วยราชการอื่น เช่น กรมป่าไม้ นอกจากนั้นที่กำหนดว่าให้สภาตำบลมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเขตสภาตำบล ทำให้สงสัยได้ว่าเป็นเงินอย่างใด เพราะรายได้ของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายต้องเป็นของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนกำไรบางส่วนรัฐวิสาหกิจจะส่งให้รัฐ แล้วจากนั้นรัฐบาลจะจัดสรรให้หน่วยราชการอื่นก็ต้องระบุใน พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีอีกทีหนึ่ง การที่จะกำหนดให้สภาตำบลมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจโดยตรงไม่น่าจะถูกต้องตามวิธีการงบประมาณ

#### จ. การควบคุมสภาตำบล

ตามร่างของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ควบคุมดูแลสภาตำบล กล่าวคือ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่งได้เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(2) ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล และคณะกรรมการบริหารสภาตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมีอำนาจเพิกถอนมติหรือสั่งให้ระงับการดำเนินการใด ๆ ของสภาตำบล หรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบล ซึ่งเห็นว่าน่าจะเป็นผลเสียแก่ทางราชการ หรือที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ แต่สภาตำบลหรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ถือเป็นที่สุด

(3) ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าสภาตำบลหรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมด้วยหลักฐาน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้ยุบสภาตำบล หรือคณะกรรมการบริหารสภาตำบล หรือสั่งให้สมาชิกสภาตำบลพ้นจากตำแหน่งได้

(4) กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่นเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสภาตำบล

หลักการดังกล่าวตรงกันกับของพรรคประชากรไทย พรรคราชฎร พรรคชาติไทยทุกประการ และพรรคประชาธิปไตยก็เช่นกัน เพียงแต่พรรคประชาธิปไตยได้เพิ่มว่า งบประมาณรายจ่ายของสภาตำบลให้ตราเป็นข้อบัญญัติสภาตำบลโดยระเบียบและวิธีการตราให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 33)

ส่วนร่างของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพมีหลักการที่ต่างกันออกไป กล่าวคือ

(1) ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่น ๆ เกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของสภาตำบลตามมาตรา 75

(2) ตาม มาตรา 77 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของสภาตำบล แล้วรายงานปลัดตำบลเพื่อเสนอคณะกรรมการสภาตำบล

(3) ตาม มาตรา 79 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสภาตำบลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนสภาตำบล และตรวจสอบกิจการของสภาตำบล เรียกรายงาน เอกสารหรือสถิติใดจากสภาตำบลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกกรรมการสภาตำบลหรือพนักงานตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยกเลิกมติ ซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติสภาตำบล เมื่อเห็นว่ามตินั้นเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ผ่าฝืนกฎหมาย หรือมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ (ตามมาตรา 80)

(5) ให้นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด ควบคุม ดูแลสภาตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่

ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนสภาตำบล และตรวจสอบกิจการของสภาตำบล เรียกรายงาน เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสภาตำบลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกกรรมการสภาตำบล หรือพนักงานตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

#### ข้อสังเกต

(1) หลักการของพรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ คล้ายคลึงกับหลักการควบคุมใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

(2) ตามร่างของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพ ห้ามสภาตำบลยุ่งเกี่ยวใด ๆ กับเรื่องการเมืองแห่งรัฐ เช่น ตามมาตรา 33 ห้ามไม่ให้คณะกรรมการสภาตำบลประชุมปรึกษาหารือในเรื่องการเมืองแห่งรัฐ หรือ มาตรา 80 ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยกเลิกมติของสภาตำบลที่มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐได้

(3) การควบคุมภายในองค์กรสภาตำบลเอง เนื่องจากตามร่างของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพ ใช้โครงสร้างผู้จัดการ ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้ว่าจ้าง จึงต้องควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดตำบลผู้ถูกว่าจ้าง แต่ตามร่างกำหนดให้คณะกรรมการสภาตำบลมีการกำหนดสมัยประชุม ซึ่งต่างจากกฎหมายเมืองพัทยา ที่ให้มีการประชุมสภาทุกเดือน ๆ ละครั้ง ทำให้การควบคุมงานของเมืองพัทยาเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพกว่าของพรรคกิจสังคมและพรรคเอกภาพ

#### ฉ. อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

ส่วนใหญ่ของร่าง พ.ร.บ.ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในส่วนที่เป็นองค์กรไว้ เพียงแต่ระบุหน้าที่ของหน่วย



งานในองค์กร คือ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารและสภาตำบล ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในองค์กรสภาตำบล

นอกจากนั้นคำว่าสภาตำบลบางทีในร่างกฎหมายจะสับสนว่าเป็นสภาตำบลที่เป็นองค์กรหรือสภาตำบลซึ่งเป็นหน่วยงานภายในองค์กรสภาตำบล

ร่างกฎหมายที่ใช้คำว่า สภาตำบลเหมือนกันทั้งที่เป็นหน่วยงานในองค์กรและองค์กรคือร่างของกระทรวงมหาดไทยของพรรคประชากรไทย, พรรคราชฎร และพรรคชาติไทย ซึ่งทำให้สับสนได้ เช่น ตามร่างของพรรคประชากรไทย ในมาตรา 22 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลไว้โดยไม่ระบุว่ามีถึงสภาตำบลใด ต่อเมื่อพิจารณาเนื้อความ เช่น ตาม (2) ที่ว่า “ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน...ของคณะกรรมการบริหารตำบล” ทำให้พอจะตีความได้ว่า สภาตำบลตามมาตรานี้หมายถึงสภาตำบลที่เป็นหน่วยงานสภาในองค์กรสภาตำบล

อาจสรุปอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลได้เป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกของกระทรวงมหาดไทย, พรรคประชากรไทย, พรรคราชฎร, พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปไตย ซึ่งมีโครงสร้างแบบมีสภาและฝ่ายบริหารแยกจากกัน กลุ่มนี้ไม่ได้ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรสภาตำบลไว้ แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานสภาและฝ่ายบริหารในสภาตำบลแทน

ข้อสังเกตในเรื่องนี้คือ

1) ควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรไว้โดยชัดเจน เพราะองค์กรเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล อาจมีนิติสัมพันธ์ กับ บุคคลหรือหน่วยงานอื่นได้ และการกระทำทางปกครองต่อราษฎรในสภาตำบลก็ทำในนามสภาตำบล

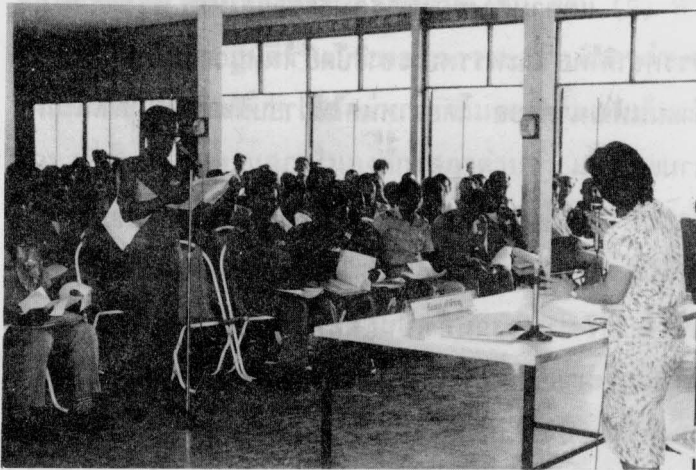
2) เนื่องจากฝ่ายบริหารในองค์กรเป็นผู้ดำเนินกิจการของสภาตำบล ดังนั้นจึงควรมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง และมากกว่า อำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งเป็นเพียงฝ่ายควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ตามร่างกฎหมายในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่ให้หน่วยงานสภาซึ่งไม่มีหน้าที่ทางปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากกว่าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติการ

3) ในร่างของกระทรวงมหาดไทยให้หน่วยงานฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยให้หน่วยงานสภาเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และควบคุมให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล

แต่ตามร่างของพรรคประชากรไทย, พรรคราษฎร, พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ ในหน่วยงานสภา เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการตามแผนนั้น

ความแตกต่างดังกล่าวอาจเป็นนโยบายของพรรคการเมือง แต่มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อให้หน่วยงานสภา มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง และรวมทั้งเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าว แต่ในกฎหมายกลับกำหนดให้สภามีการประชุมเพียงอย่างน้อยปีละสองครั้ง แม้จะไม่กำหนดจำนวนอย่างมากไว้ แต่การกำหนดดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานของสภาตำบลไม่อาจเป็นไปได้ โดยมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ได้

กลุ่มสอง คือ ของพรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ซึ่งใช้โครงสร้างผู้จัดการได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรสภาตำบลไว้แตกต่างหากจากหน้าที่ของหน่วยงานภายในองค์กร



ข้อสังเกต ในร่างกฎหมายทุกฉบับ (7 ฉบับ) ร่างของ  
 พระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล (ที่เป็นหน่วย  
 งานในองค์กร) ไข่มากที่สุด คือ 23 ข้อ และทุกร่างที่เสนอไม่ได้  
 แบ่งแยกว่าอำนาจหน้าที่ใดเป็นอำนาจหน้าที่ที่สภาตำบลต้องทำ  
 อำนาจหน้าที่ใดที่สภาตำบลควรใช้

เปรียบเทียบข้อเสนอปรับปรุงสภาตำบลของพรรคการเมืองต่าง ๆ

สาระ	ข้อเสนอของ	กระทรวงมหาดไทย	พรรคกิจสังคม	พรรคประชาธิปัตย์	พรรคชาติไทย
1. ฐานะสภาตำบล		- เป็นนิติบุคคลได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ใน พ.ร.ฎ.	- เป็นนิติบุคคล - เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	- ราชการส่วนตำบล - ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	- เป็นนิติบุคคลได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ใน พ.ร.ฎ.
2. โครงสร้างคณะกรรมการสภา	สภาตำบล - ประธานสภาตำบลจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา - รองประธานสภา - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน - แพทย์ประจำตำบล - เลขานุการสภาตำบล	คณะกรรมการสภาตำบล 1) โดยตำแหน่ง - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน 2) โดยการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 หรือ 2 คน ตามจำนวนประชากร	ราชการส่วนตำบล คณะกรรมการสภาตำบล - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน - กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน - เลขานุการ นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการ	ราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการสภาตำบล - มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน	สภาตำบล - ประธานสภาตำบลจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน - สมาชิกสภา ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน - เลขานุการ
คณะที่ปรึกษา	- ปลัดอำเภอ (หัวหน้า) - ข้าราชการในตำบล	ไม่มี	- ปลัดอำเภอ(หัวหน้า) - ข้าราชการในตำบล	ไม่มี	ข้าราชการในตำบล
คณะผู้บริหารงาน	คณะกรรมการบริหารสภาตำบล - กำนัน (ประธาน) - ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน - สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน	- ปลัดตำบล - ผู้ช่วยปลัดตำบล	คณะผู้บริหารสภาตำบล - กำนัน (ประธาน) - ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน - กรรมการสภา 2 คน		คณะกรรมการบริหารตำบล - กำนัน (ประธาน) - ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน - สมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน

สาระ / ข้อเสนอของ	พรรคประชาชนไทย	พรรคราชฎ	พรรคเอกภาพ
1. ฐานะสภาตำบล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อาจมีฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้เงื่อนไขตาม พ.ร.ฎ.</li> <li>- เมื่อยกฐานะแล้วเป็นราชการส่วนท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นนิติบุคคล</li> <li>- อาจยกฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นนิติบุคคล</li> <li>- เป็นราชการส่วนท้องถิ่น</li> </ul>
2. โครงสร้าง - คณะกรรมการสภา	<p>สภาตำบล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานสภาตำบลจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภา</li> <li>- กำนัน</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- แพทย์ประจำตำบล</li> <li>- สมาชิกสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน</li> <li>- เลขานุการสภาฯ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการในตำบล</li> </ul>	<p>สภาตำบล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานสภาฯ จากการเลือกตั้ง</li> <li>- รองประธาน ของสมาชิกสภาฯ</li> <li>- กำนัน</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- แพทย์ประจำตำบล</li> <li>- ผู้ทรงคุณวุฒิจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน</li> <li>- เลขานุการสภาฯ นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการในตำบล</li> </ul>	<p>คณะกรรมการสภาตำบล</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) โดยตำแหน่ง <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำนัน</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้าน</li> </ul> </li> <li>2) โดยการเลือกตั้ง <ul style="list-style-type: none"> <li>หมู่บ้านละ 1 หรือ 2 คน</li> <li>ตามจำนวนประชากร</li> </ul> </li> </ol>
- คณะที่ปรึกษา	นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการในตำบล	นายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการในตำบล	ไม่มี
- คณะผู้บริหารงาน	<p>คณะกรรมการบริหารตำบล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำนัน (หัวหน้า)</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน</li> <li>- สมาชิกสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน</li> </ul>	<p>คณะกรรมการบริหารสภาตำบล</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กำนัน (ประธาน)</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน</li> <li>- ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปลัดตำบลโดยการว่าจ้าง</li> <li>- ผู้ช่วยปลัดตำบล โดยการว่าจ้าง</li> </ul>

## 2. ข้อเสนอเพื่อยกร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล

ตามโครงการศึกษารูปแบบนิติบุคคลที่เหมาะสมของสภาตำบล จากการศึกษาเรื่องสภาตำบลจากงานวิจัยต่าง ๆ และจากการสัมมนาระดมความคิดเห็น 2 รอบ จากจุดศึกษางานสภาตำบลตามโครงการวิจัยสภาตำบลสรุปได้ว่า ปัญหาการพัฒนาให้สภาตำบลเป็นหน่วยการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ปัญหาใจกลางอยู่ที่การกระจายอำนาจของรัฐ ปัญหาของสภาตำบลเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาดังกล่าว ดังนั้น การพัฒนาให้สภาตำบลอยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมตามอุดมคติแล้วจะต้องปรับเปลี่ยนกฎหมายอีกหลายฉบับพร้อมกันไปในขณะที่เดียวกัน การพิจารณาปัญหานี้ควรยกระดับไปสู่นโยบายระดับชาติ เพื่อปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด และปรับโครงสร้างของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคพร้อมกันไปด้วย นั่นคือจะต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบนั่นเอง

อย่างไรก็ตามถ้าจะต้องยกร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงสภาตำบลให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และพิจารณาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การแล้ว เห็นว่าควรปรับปรุงสภาตำบลในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

### ก. การจัดตั้งสภาตำบลเป็นนิติบุคคล

#### ก.1 ข้อเสนอเรื่องการยกฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้ค่อย ๆ ยกฐานะสภาตำบลที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันตามประกาศคณะปฏิวัติที่ <sup>326</sup> ๕๖ เป็นนิติบุคคลตามสภาพความพร้อมของแต่ละสภาตำบล โดยให้ยกฐานะสภาตำบลที่มี

ความพร้อมเป็นนิติบุคคลตามวิธีการใหม่ ส่วนสภาตำบลที่ยังไม่พร้อมให้คงสภาพเดิม ตามประกาศคณะปฏิวัติ 326 ไปก่อน โดยปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานใหม่

การบริหารงานใหม่ การยกฐานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้สภาตำบลกลายเป็นองค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานทั้งในด้านการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นในเขตตำบลของตนภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ การยกฐานะดังกล่าวเป็นการสนับสนุนสิทธิการปกครองตนเองในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 180<sup>๑๖ (๑๓๔, ๑๓๖)</sup> ว่า "การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น"

เนื่องจากความเป็นอิสระในการบริหารงานนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ในเรื่องความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละตำบลจะต้องมีความสำนึกที่จะปกครองตนเองหรือต้องการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และมีความสามารถที่จะก้าวเข้ามาบริหารกิจการด้วยตนเองได้ ประการที่สอง ในเรื่องการเงินหรืองบประมาณ หน่วยงานที่จะสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระนั้น จำเป็นต้องมีรายได้เพียงพอที่จะทำการจ้างเจ้าหน้าที่ของตนเองและนำมาใช้จ่ายตามนโยบายของตนเองได้ และหากมีรายได้ไม่เพียงพอและต้องอาศัยเงินจากที่อื่นแล้ว ก็จะถูกควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามความต้องการของผู้เป็นเจ้าของเงินได้ ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความพร้อมนั้นเห็นว่า ให้พิจารณาจากการดำเนินงานที่ผ่านมาแล้วของสภาตำบลแต่ละสภาตำบล การพิจารณาความพร้อมจากผลงานของสภาตำบลนั้นทำให้เห็นสภาพความพร้อมที่เป็นรูปธรรมทั้งในเรื่องบุคลากร ซึ่งเป็นผู้บริหารสภาตำบล ความตื่นตัวของประชาชน และศักยภาพในการพัฒนาตนเองของประชาชนในแต่ละตำบลด้วย สำหรับเรื่องการเงินนั้นไม่ควรพิจารณาอย่างกรณีของเทศบาล เพราะสภาตำบลนั้นอยู่ในเขตพื้นที่ชนบท ไม่อาจเอากรอบของเมืองมาพิจารณาได้ ดังนั้น นอกจากรายได้ที่เก็บมาจากภาษีบำรุงท้องที่ของประชาชนแล้วก็คงมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย แต่เงินอุดหนุนนี้ต้องให้สภาตำบลเป็นผู้พิจารณาเองว่าสมควรจะนำไปพัฒนาตำบลของตนอย่างไร โดยรัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายจากการใช้เงินพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของส่วนกลางมาเป็นนโยบายพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นแทน นอกจากนั้นคงต้องคำนึงถึงแรงงานของชาวบ้าน ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละสภาตำบลอาจจะคมมาพัฒนาท้องถิ่นได้ โดยใช้เงินจำนวนน้อยซึ่งคงพิจารณาได้จากการดำเนินงานที่ผ่านมาของสภาตำบล รวมทั้งโครงการพิเศษที่สภาตำบลริเริ่มขึ้นเองและมีผลกำไรเข้าสู่สภาตำบลด้วย

เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงของแต่ละสภาตำบลแล้วเห็นว่ามี ความแตกต่างกันอยู่ บางสภาตำบลพร้อม บางสภาตำบลยังไม่พร้อม จึงไม่ควรยกฐานะสภาตำบลทุกตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลพร้อมกันทั้งหมด แต่ควรดำเนิน



การยกฐานะเป็นสภาตำบล ๆ ไป ตามสภาพความพร้อมของแต่ละ  
สภาตำบล

### ก.2 ข้อเสนอเรื่องวิธีการยกฐานะ

ให้กำหนดวิธีการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล  
ให้ชัดเจนดังนี้

1) ให้กรรมการสภาตำบลยื่นคำร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคำรับรองของประชาชนในตำบลนั้น ๆ จำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลในเขตตำบลนั้น ๆ

2) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติตามความเห็นของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย

- (1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
- (2) นายอำเภอในเขตที่สภาตำบลนั้นตั้งอยู่
- (3) ประธานสภาจังหวัดในเขตจังหวัดที่สภาตำบลนั้นตั้งอยู่
- (4) สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นผู้แทนของอำเภอที่สภาตำบลนั้นตั้งอยู่
- (5) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดที่สภาตำบลนั้นตั้งอยู่
- (6) ประธานสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว (ถ้ามี)

การกำหนดวิธีการดังกล่าวเพื่อให้การยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคลดำเนินการไปได้ตามสภาพของสภาตำบลที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดให้กรรมการสภาตำบลเป็นฝ่ายริเริ่มยื่นคำขอ โดยมีการรับรองของประชาชนในท้องที่ตำบลนั้นก็เพื่อ

ให้การยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นเกิดมาจากความสำคัญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง มิใช่เป็นเพียงความประสงค์ของราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเท่านั้น การยื่นคำขอในลักษณะนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง

ส่วนการพิจารณาที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองซึ่งมีส่วนผสมระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อให้การพิจารณาการยกฐานะเป็นนิติบุคคลได้มีความเห็นที่เป็นตัวแทนของหน่วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย ทำให้การพิจารณาไม่เป็นไปด้านเดียว คือ จากด้านของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

## ข. โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างในการบริหารงานของสภาตำบลควรแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือรูปแบบที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และรูปแบบที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังข้อเสนอต่อไปนี้

### ข.1 รูปแบบที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เป็นรูปแบบที่ไม่แยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน แต่ให้รวมกันอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการตามรูปแบบเดิม (ตาม ป.ว.326) โดยให้มีการปรับปรุงใหม่ดังต่อไปนี้

กรรมการสภาตำบล ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท

ประเภทที่ 1 เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล

ประเภทที่ 2 เป็นกรรมการโดยการเลือกตั้งซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นประเภทผู้แทนหมู่บ้าน ๗ ละหนึ่งคน ส่วนประเภทที่ 2 เป็นผู้แทนระดับตำบลคือให้ประชาชนทุกหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกตามสัดส่วนของประชากรในตำบลนั้น (1,500 คนต่อผู้แทนตำบล 1 คน)

ประเภทที่ 3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน 4 คน ให้กรรมการสภาตำบลประเภทที่ 1 และ 2 คัดเลือกบุคคลในตำบลที่เห็นว่าอยู่ในฐานะจะให้ความคิดเห็นเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของสภาตำบลหรือการพัฒนาท้องถิ่น (เช่น ประธานฝ่าย ประธานกลุ่มสตรี เป็นต้น)

สำหรับประธานกรรมการสภาตำบลนั้นยังคงให้กำนันเป็นประธาน ส่วนตำแหน่งเลขานุการนั้นให้ที่ประชุมสภาตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาตำบลด้วยกันเอง

สำหรับตำแหน่งที่ปรึกษานั้นยังคงให้มีอยู่ แต่กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งจากราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำบลนั้น โดยความเห็นชอบของสมาชิกสภาตำบล

รูปแบบที่ 1 นี้เป็นรูปแบบที่ไม่ซับซ้อน และเป็นรูปแบบที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะเป็นการร่วมมือกันบริหารงานระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในตำบลนั้น

ส่วนที่เปลี่ยนแปลงคือ ตำแหน่งที่ปรึกษาตามรูปแบบเดิมกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากร เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ตามรูปแบบที่เสนอใหม่ ยังคงให้ข้าราชการส่วนอำเภอเป็นที่ปรึกษาสภาตำบลต่อไป เพราะเห็นว่าสภาตำบลจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานราชการเป็นที่ปรึกษา แต่เห็นควรเปลี่ยนใหม่ โดยให้

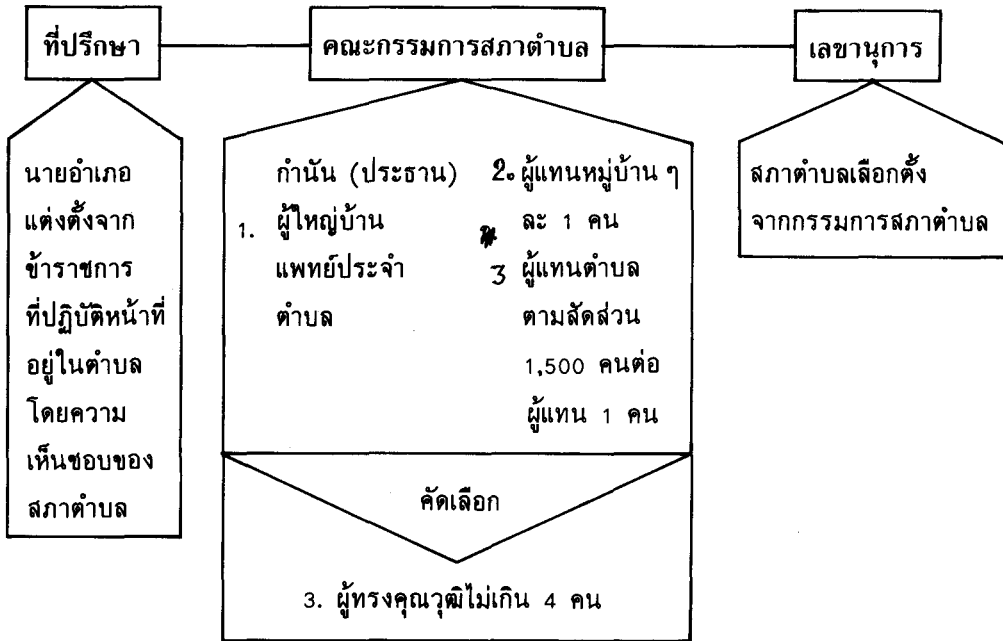
นายอำเภอแต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล เนื่องจากเห็นว่าสภาตำบลที่ยกฐานะเป็นนิติบุคคลนี้มีอิสระในการบริหารงาน ถึงแม้จะยังคงมีที่ปรึกษาเป็นข้าราชการ แต่การแต่งตั้งต้องให้ สภาตำบลมีส่วนร่วมตัดสินใจด้วย

สำหรับตำแหน่งเลขานุการนั้น เดิมกำหนดให้ตั้งจากครูประชาบาลในรูปแบบที่เสนอใหม่ให้สภาตำบลเลือกกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งดำรงตำแหน่งเลขานุการเพราะเห็นว่าสภาพของครูประชาบาลในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากระบบการบริหารการศึกษาประชาบาลเปลี่ยนไป และความสนใจของครูประชาบาลที่มีต่อสภาตำบลมีน้อยลง จึงไม่ควรกำหนดตายตัวลงไปว่าจะต้องเป็นครูประชาบาล แต่ควรเปิดโอกาสให้กรรมการสภาตำบลที่มีความสามารถและมีความสนใจมาทำหน้าที่เลขานุการสภาตำบล

ส่วนการเพิ่มผู้แทนตำบลตามรูปแบบใหม่นั้นก็เพื่อเสริมความรู้สึกต่อสถาบันสภาตำบลเป็นส่วนรวมให้มากยิ่งขึ้น เพราะผู้แทนตำบลมาจากการเลือกตั้งของชาวบ้านทุกหมู่บ้านในตำบลนั้น

สำหรับกรรมการประเภทที่ 3 ซึ่งเพิ่มเติมใหม่นั้น มีความมุ่งหมายที่จะให้บุคคลที่มีความสำคัญในชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนในตำบลในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านศาสนาวัฒนธรรม ด้านสังคม ด้านสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในสภาตำบล เพื่อให้สภาตำบลมีตัวแทนของทุกฝ่ายเข้ามาร่วมในการแก้ปัญหาการพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งจะมีผลให้สภาตำบลกลายเป็นสถาบันทางสังคมพร้อมกันไปด้วย

## แผนผังแสดงรูปแบบที่ 1



## ข.2 รูปแบบที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

รูปแบบนี้เรียกว่า องค์กรสภาตำบล เป็นรูปแบบที่แยกระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกัน องค์การสภาตำบลประกอบด้วยกรรมการสภาตำบล คณะผู้บริหารตำบลเลขานุการตำบล และที่ปรึกษา

1) กรรมการสภาตำบล ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบนโยบายของกรรมการบริหารตำบล รวมทั้งการให้คำปรึกษาแนะนำ และควบคุมตรวจสอบการทำงานของกรรมการบริหารตำบล นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกข้อบังคับตำบล เพื่อใช้บังคับกับประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบลนั้นด้วย กรรมการสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 เป็นสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล

ประเภทที่ 2 เป็นสมาชิกโดยการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทน 2 ประเภท คือ ผู้แทนหมู่บ้าน ๆ ละ 1 คน และผู้แทนตำบล มีจำนวนตามสัดส่วนของประชากร 1,500 คน ต่อผู้แทน 1 คน สมาชิกประเภทนี้ ให้มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

ประเภทที่ 3 เรียกว่าเป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กรรมการประเภทที่ 1 และที่ 2 คัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านศาสนา วัฒนธรรม การพัฒนา การสาธารณสุขการ เป็นต้น มีจำนวนไม่เกิน 4 คน โดยวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี

สำหรับประธานสภาตำบลนั้นให้สมาชิกสภาตำบลเลือกกันเอง โดยให้อยู่ในวาระ 2 ปี

2) คณะผู้บริหารตำบล ทำหน้าที่บริหารตามนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล ประกอบด้วยกรรมการดังนี้

- (1) กำนัน เป็นประธานคณะผู้บริหารโดยตำแหน่ง
- (2) ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ให้กำนันเป็นผู้คัดเลือก

(3) ผู้แทนหมู่บ้านหรือตำบล 2 คน ให้กรรมการสภาตำบลคัดเลือก

3) เลขานุการตำบล ทำหน้าที่เป็นพนักงานประจำรับผิดชอบงานธุรการของสภาตำบล และช่วยเหลือคณะผู้บริหารตำบลในการบริหารงานให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งการจัดการประชุมกรรมการสภาตำบลด้วย โดยให้คณะผู้บริหารตำบลว่าจ้างบุคคลที่มีความเหมาะสม โดยความเห็นชอบของกรรมการสภาตำบล

4) ที่ปรึกษาสภาตำบล ให้มีที่ปรึกษาสภาตำบล ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในตำบล ตามจำนวนที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดยความเห็นชอบของคณะผู้บริหารตำบล ที่ปรึกษาสภาตำบลนี้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่คณะผู้บริหารตำบล และทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสภาตำบลกับหน่วยราชการ และหากเอกชนที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทในตำบลนั้น

นอกจากนั้นให้กรรมการหมู่บ้านทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำแก่คณะผู้บริหารตำบล สำหรับการพัฒนาหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านด้วย

รูปแบบที่ 2 เป็นรูปแบบที่ซับซ้อนกว่ารูปแบบที่ 1 เพราะแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภา องค์ประกอบของฝ่ายสภาหรือกรรมการสภาตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกเช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1 ต่างกันเฉพาะตำแหน่งประธาน ซึ่งในรูปแบบที่ 2 กำหนดให้กรรมการสภาตำบลเลือกกันเอง มิใช่กำหนดเป็นโดยตำแหน่งดังเช่นรูปแบบที่ 1 ทั้งนี้เพราะแยกฝ่ายบริหารออกมาต่างหากนั่นเอง



ส่วนคณะผู้บริหารตำบลนั้นกำหนดให้กำหนดเป็นหัวหน้าหรือประธาน เพราะกำหนดเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองตาม พ.ร.บ.ปกครองท้องที่อยู่แล้ว สำหรับกรรมการอื่นนั้นให้กำหนดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และกรรมการสภาตำบลเลือกคณะผู้บริหารตำบล ผู้แทนหมู่บ้าน หรือผู้แทนตำบลอีก 2 คน มาร่วมเป็นคณะผู้บริหารตำบล โดยผสมผสานระหว่างผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองหมู่บ้านตาม พ.ร.บ.ปกครองท้องที่ และผู้แทนซึ่งเป็นชาวบ้านธรรมดา เพื่อให้การมองปัญหามิด้ด้านของชาวบ้านรวมอยู่ด้วย

ส่วนที่กำหนดให้มีเลขานุการตำบลนั้น ก็เพื่อให้การมีพนักงานประจำที่มีความรู้และมีเวลามาช่วยเหลือในการบริหารของสภาตำบล เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างเป็นกิจจะลักษณะยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะสภาพของสภาตำบลที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นจะซับซ้อนมากกว่ารูปแบบสภาตำบลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้



องค์การสภาตำบล

กรรมการสภาตำบล

ที่ปรึกษา

คณะผู้บริหารตำบล

เลขานุการ

- กำนัน
- ผู้ใหญ่บ้าน
- แพทย์ประจำตำบล
- ผู้แทนหมู่บ้าน ละ 1 คน
- ผู้แทนตำบล ตามสัดส่วน 1,500 คน ต่อ 1 คน

คัดเลือก

ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คน

1. ข้าราชการ นายอำเภอ คัดเลือก โดยความเห็นชอบของคณะผู้บริหาร
2. กรรมการหมู่บ้าน

1. กำนันเป็นประธาน
2. ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน กำนันเป็นผู้คัดเลือก
3. ผู้แทนผู้ใหญ่บ้าน หรือ ผู้แทนตำบล กรรมการสภาตำบล เป็นผู้คัดเลือก

- เอกสารนี้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นบริการทางวิชาการ ความเห็นที่ปรากฏในเอกสารเป็นของผู้เขียน มิใช่ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- เอกสารนี้ไม่ได้มุ่งหวังที่จะผลักดันหรือกีดขวางทัศนนะและการตัดสินใจของสมาชิก รัฐสภาและคณะกรรมการฯ ของรัฐสภาแต่อย่างใด