

### บทที่ 3

#### การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล

"ตำบล" เป็นรูปแบบการปกครองที่มีพัฒนาการและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อันยาวนานเกือบ 100 ปีแล้ว ซึ่งก็ได้มีการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลงจากรัฐในขณะนั้นๆ อยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา ในที่นี้จะขอวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในช่วงที่สำคัญๆ 4 ช่วงด้วยกัน ได้แก่

1. ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
2. ในสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม
3. ในสมัยรัฐบาล เผด็จการทหาร
4. ในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย

โดยจะมีประเด็นในการวิเคราะห์นโยบายในแต่ละช่วง คือ

- ก. สภาพแวดล้อมของนโยบาย
- ข. เนื้อหาของนโยบาย
- ค. ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

อันเป็นส่วนประกอบของระบบนโยบายสาธารณะ และจะทำให้เราเข้าใจถึงนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในช่วงที่ผ่านมา และในปัจจุบันได้อย่างถูกต้องและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

#### 1. สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

##### ก. สภาพแวดล้อมของนโยบาย

สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม ในสมัยก่อนที่จะมีการปฏิรูปการปกครองนั้น

คล้ายคลึงกับในสมัยอยุธยาเป็นอย่างมาก โดยการจัดระเบียบสังคมไทยนั้น มีแนวคิดที่เป็นพื้นฐานที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นทั้งเจ้าของแผ่นดินภายในพระราชอาณาจักร และทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตของราษฎรทุกคนด้วย เมื่อเป็นดังนี้แนวคิดของคนในสมัยนั้น คนทุกคนจะต้องมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้คุ้มครองดูแลตนเอง จากแนวคิดนี้จึงมีการจัดลำดับชั้นบุคคลขึ้น โดยสร้างระบบ "ศักดินา" ขึ้นมา ระบบศักดินาเป็นการกำหนดหรือแบ่งประเภทของประชาชนทั่วทั้งราชอาณาจักรออกตามระดับสภาพทางสังคม โดยถือการวัดจำนวนที่ดินเป็นเกณฑ์ เช่น ตำแหน่งของอนุชา (ทรงกรม) เป็นตำแหน่งที่มีศักดินา 15,000 ชุนางชั้นสูงมีศักดินา 200 ผู้มีศักดินาต่ำกว่า 400 ลงมาถึง 30 เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย<sup>1</sup> ไพร่มีศักดินา 10-25 เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่งเป็นอำนาจที่วัดโดยการถือครองที่ดิน เช่น 400 ไไร่ เป็นต้น แต่โดยทั่วไปจะตัดคำว่า "ไร่" ทิ้งเสีย และรวมทั้งปัจจัยสำคัญในเรื่องหน้าที่รับผิดชอบในราชการด้วย

จากระบบนี้จึงทำให้เกิดชนชั้น 2 ชั้นขึ้น คือ ชนชั้นนาย อันได้แก่ พระมหากษัตริย์และขุนนาง ข้าราชการ กับชนชั้นไพร่ ได้แก่ ไพร่และทาส ลักษณะของชนชั้นในสังคมทั้งสองชนชั้นที่กล่าวมาแล้วนั้น มีลักษณะดังนี้

#### 1. ชนชั้นนาย

ก. พระมหากษัตริย์ ซึ่งรวมทั้งพระบรมวงศานุวงศ์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจสมบูรณ์ที่สุดของชนชั้นนาย หรือ มุลนายทั้งปวง คือ เป็นศูนย์รวมอำนาจแล้วจะทรงกระจายอำนาจนั้นให้แก่มูลนายต่างๆ ตามลำดับชั้น ส่วนพระบรมวงศานุวงศ์ เป็นบุคลากรที่ประกอบกันขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันกษัตริย์ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือ การเกี่ยวพันทางสายเลือด เป็นสำคัญ

ข. ขุนนาง บุคคลที่เป็นขุนนาง เป็นบุคคลที่มีกฎหมายแบ่งแยกออกจากไพร่ โดยกำหนดเอาผู้ที่ถือศักดินา 400 ไร่ขึ้นไปเป็นเกณฑ์ ความเป็นขุนนาง เกิด

<sup>1</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ศักดินากับพัฒนาการของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: นามอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 65.

ขึ้นได้จากการที่พระมหากษัตริย์พระราชทานบรรดาศักดิ์ ตำแหน่ง ราชทินนาม และ ศักดินาให้ และสามารถเปลี่ยนแปลงได้ แล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มี หรือถอดออก เมื่อมองจากเบื้องล่างขึ้นมา ขุนนางมีอภิสิทธิ์หลายอย่างเหนือไพร่ คือ ขุนนางได้อยู่ใกล้ชิดกับศูนย์อำนาจ และได้รับส่วนแบ่งอำนาจ รวมทั้งขุนนางยัง ไม่ต้องเกณฑ์แรงงานเหมือนไพร่ และยังได้สิทธิครอบครองไพร่ อันจะได้ประโยชน์ จากไพร่ด้วยการอาศัยแรงงาน หรือได้รับของที่ไพร่มาากำนัล<sup>2</sup>

## 2. ชนชั้นไพร่

ชายฉกรรจ์ทุกคนที่สูงสองศอกคืบ (ราว 1.25 เมตร) โดยวัดเอาตั้งแต่ ไหล่ลงมา ต้องขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ หญิงที่แต่งงานแล้วก็ต้องขึ้นทะเบียนเป็นด้วยเพื่อ จดบันทึกลูกชายของเธอเอาไว้ไม่ให้เลี้ยงการขึ้นทะเบียนได้ ผู้ชายที่ขึ้นทะเบียนแล้ว จะถูกมอบหมายให้พระเจ้าแผ่นดินหรือสมาชิกชนชั้นปกครองคนอื่นๆ<sup>3</sup>

ไพร่แบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ชนิด คือ<sup>4</sup> ไพร่หลวง และไพร่สม

ก. ไพร่หลวง เป็นข้าของรัฐโดยตรง กล่าวคือ เป็นผู้ที่รับราชการของ รัฐบาลและราชการในพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์อาจจะทรงแจกจ่ายไพร่ หลวงให้แก่ข้าราชการชั้นสูงตามกรมกองต่างๆ ของรัฐบาล เช่น ไพร่หลวงกรมพระ ตำรวจซ้าย และอาจจะพระราชทานให้แก่บุคคลผู้รับราชการในพระองค์ เช่น ไพร่ หลวงในสมเด็จพระนางเจ้าโสมนัส พระมเหสีในรัชกาลที่ 4 เป็นต้น

ข. ไพร่สม เป็นเสมือนบ่าวไพร่ของมูลนาย กล่าวคือ เป็นบุคคลที่เข้าหา

<sup>2</sup>มรว. อคิน รพีพัฒน์, สังคมไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ : พ.ศ. 2325-2416

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พิมพ์เนศ, 2518), หน้า 230.

<sup>3</sup>ลิขิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, ครั้งที่ 3

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 46.

<sup>4</sup>วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, "วิวัฒนาการสังคมไทย," ในเอกสารการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ไทยศึกษา: อารยธรรม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2523), หน้า 48.

มูลนายเอง หรือเป็นไพร่ที่มูลนายเกลี้ยกล่อมเข้ามา จะมีจำนวนมากน้อยเท่าไรไม่จำกัด แต่มูลนายต้องยื่นจำนวนและเรื่องราวให้ทางการได้ทราบ

การแบ่งเป็นไพร่หลวง ไพร่สม นั้นมีความสำคัญมาก เนื่องจากจำนวนของไพร่หลวงและไพร่สมมีความสัมพันธ์กับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ถ้าในรัชกาลของพระมหากษัตริย์พระองค์หนึ่งมีจำนวนไพร่หลวงลดน้อยลง แต่จำนวนของไพร่สมซึ่งเป็นบ่าวไพร่ของเจ้านายและขุนนางมีเพิ่มมากขึ้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์พระองค์นั้นย่อมต้องอ่อนลง และเป็นหนทางให้ถูกแย่งราชบัลลังก์ได้ง่าย ดังจะเห็นตัวอย่างในการแย่งชิงราชบัลลังก์หลายครั้งในประวัติศาสตร์ไทยสมัยอยุธยา<sup>๕</sup>

ทั้งไพร่หลวงและไพร่สมต้องถูกเกณฑ์แรงงาน พวกไพร่ต้องใช้แรงงานรับใช้นายของตนทุกเดือนเว้นเดือน (เข้าเดือนออกเดือน) ยกเว้นแต่ว่าจะจ่ายเงินหรือหาของปามาส่งแทนการใช้งาน ไพร่ที่ถูกมอบหมายให้จัดหาผลผลิตบางอย่างมาส่ง ซึ่งจะถูกใช้ไปในด้านการค้า การบริโภค หรืองานของรัฐบาล เช่น มูลค่างควาที่เอามาเป็นส่วนผสมทำดินปืนนั้นเรียกกันว่า ไพร่ส่วย ดังนั้นประชาชนเพศชายทั้งหมดที่มีศักดิ์นาตั้งแต่ 25 ลงมา จึงตกอยู่ภายใต้ระบบเกณฑ์แรงงาน ในยามสงครามระบบไพร่ถูกปรับเปลี่ยนไปใช้เพื่อการทหาร เห็นได้ชัดว่าระบบไพร่มุ่งหมายให้มีขึ้นเพื่อการเกณฑ์แรงงาน การเก็บภาษีเป็นเงินตราและเป็นสิ่งของ และการรับราชการทหาร ระบบไพร่เป็นระบบอเนกประสงค์และอเนกหน้าที่ นอกจากหน้าที่ทางสังคม เศรษฐกิจ และการทหารแล้ว ในยุคหลัง ระบบไพร่ซึ่งโดยแก่นแท้แล้วเป็นระบบควบคุมกำลังคนก็มีบทบาทสำคัญในการเมืองด้วย การควบคุมไพร่กลายเป็นพื้นฐานที่สำคัญแก่การต่อสู้ชิงอำนาจกันในหมู่ผู้ปกครอง<sup>๖</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างไพร่กับชนชั้นนายหรือมูลนาย โดยเฉพาะกับขุนนางหรือมูลนาย คือ การควบคุมดูแลไพร่ ให้อยู่ในภูมิลาเนาเดิมของตน ไพร่จะเดินทางไปไหนต่างถิ่น ต้องขออนุญาตจากมูลนาย เพื่อจะได้เรียกเกณฑ์กำลังไพร่ได้ตามที่ต้องการ มิฉะนั้นจะมีโทษถ้าเวลาเมื่อเหตุฉุกเฉินไม่สามารถเกณฑ์กำลังไพร่มาได้ครบ

<sup>๕</sup> วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, ไทยศึกษา:อารยธรรม, หน้า 48.

<sup>๖</sup> ลิขิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 34.

ตามกำหนด รวมทั้งดูแลความประพฤติมิให้ทะเลาะกัน ถ้ามีเหตุร้ายแรงต้องส่งศาล ให้จัดการลงโทษตามกฎหมาย มีการออกคำสั่งในยามปกติเมื่อไฟร์ถูกเกณฑ์แรงงาน ถ้าไฟร์ขัดขึ้นจะมีโทษ ในยามสงคราม มุลนายก็จะเป็นแม่ทัพ ไฟร์ในสังกัดจะเป็น พลทหาร รวมทั้งมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ คุ่มครอง ดูแลมิให้ผู้ใดมาข่มเหงรังแก ถ้าไฟร์ขึ้นศาล มุลนายต้องช่วยพาไปขึ้นฟ้องและไปให้การ รวมทั้งต้องให้ความช่วยเหลือไฟร์ เมื่อขัดสนเรื่องการเงินตามสมควร โดยไม่คิดดอกเบี้ย และการให้ความ คุ่มครองสำคัญที่ไฟร์ต้องการคือ คุ่มครองไฟร์ในปกครองของตนให้พ้นจากอำนาจรัฐ คือ การที่นายฝ่าฝืนกฎหมายของรัฐ เพื่อช่วยไฟร์ในปกครองของตน เช่น คุ่มครอง ไฟร์ให้พ้นจากการถูกเกณฑ์แรงงาน อาจทำโดยการปิดบังไฟร์หรือแจ้งยอดจำนวนคน ของตนต่อรัฐให้ลดน้อยลง ซึ่งไม่ทำให้ไฟร์ขาดลอยจากนายและคุ่มครองไฟร์จาก อำนาจรัฐ<sup>7</sup> ดังปรากฏหลักฐานในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่า จำนวนคนในกองที่ควรจะได้ เกณฑ์ได้ทั้งหมด 900-1,000 คน แต่พอถึงเวลาเกณฑ์ทำราชการจริงเกณฑ์ได้เพียง 50 คนเท่านั้น<sup>8</sup>

นอกจากนั้นสภาพทางสังคมอื่นในช่วงนี้ได้แก่ สภาพของการติดต่อสื่อสารคมนาคมระหว่างเมืองหลวงกับเมืองต่างๆ เป็นไปด้วยความยากลำบากอยู่ในสภาพ เลวและหาประสิทธิภาพมิได้ การติดต่อของหน่วยราชการต่างๆ กับทางหัวเมืองจึง เป็นไปด้วยความลำบากและล่าช้าเกินการ ตามปกติการเดินทางเป็นหน้าที่คนซึ่งเดิน ทางด้วยม้าหรือเรือแล้วแต่หนทาง แต่ถ้าจะใช้พาหนะชนิดอื่น ก็ต้องช้ากว่าสองหรือ สามเท่าตัว นอกจากนี้พาหนะบางอย่างก็ใช้ได้ในช่วงฤดูกาลเท่านั้น บางภาคการ เดินทางราชการเที่ยวหนึ่งๆ ใช้เวลาร่วมเดือน และด้วยเหตุนี้เองจึงมิได้มีการตรวจ ตราการปฏิบัติงานของหัวเมือง ข้าราชการผู้ใหญ่ เช่น เสนาบดี จะออกไปตรวจก็ต่อ

<sup>7</sup> วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, ไทยศึกษา:อารยธรรม, หน้า 51.

<sup>8</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, เอกสารรัชกาลที่ 5 สมุดเล่มพิเศษเล่ม 31, หน้า 89-90, อ้างถึงใน วัลย์วิภา บุรุษรัตนพันธ์, ไทยศึกษาอารยธรรม, หน้า 52.

เมื่อจะทำสงครามหรือมีการกบฏขึ้นในดินแดนเหล่านี้<sup>๑</sup> เพราะข้อมไม้ปรารถนาที่จะไปเผชิญกับความยากลำบากในการเดินทางและพักอาศัยตามหัวเมืองอันค่อนข้างจะกันดาร ความยากลำบากในการคมนาคมนั้นเป็นปัญหาที่ใหญ่หลวงนัก การติดต่อที่สามารถทำได้มีอยู่สามทางคือ ทางบก ทางน้ำ และทางทะเลนั้น การเดินทางทางบก ยากลำบากที่สุด เมื่อปี พ.ศ. 2430 G.I. Younghusband กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้

เท่าที่เราได้ตรวจดูทั่วประเทศสยามในระยะ 1,000 ไมล์หรือราวๆ นั้น ไม่มีถนนสร้างขึ้นเลย เมืองสำคัญ ที่สุดติดต่อกันได้โดยทางเดินเท้าอันเกิดจากสัตว์บรรทุกคนและของเท่านั้น เส้นทางก็ไม่เป็นแนวตรงเกิน 50 หลาเลย และในป่าเส้นทางคดเคี้ยวมาก... นอกไปจากการโค่นต้นไม้พาดข้ามหรือตัดลำไผ่สองต้นวางพาดสำหรับคนเดินเท้าแล้วก็ไม่มีการสร้างสะพานข้ามลำธารหรือบึงต่างๆ ที่มีอยู่มากมายเลย<sup>๑๐</sup>

นอกเหนือไปจากการที่จะเป็นโรคเมืองร้อนนานาชนิดในระหว่างการเดินทางแล้วยังมีภัยอันตรายจากพวกโจรผู้ร้าย และภัยจากสัตว์ป่า ยิ่งกว่านั้นเส้นทางบก

---

<sup>๑</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2506), หน้า 70, อ้างถึงในจักรกฤษณ์ นรินดิพัฒน์, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 70.

<sup>๑๐</sup> G.I. Younghusband, Eightteen Hundred Miles on a Burmese Tat through Burmah, Siam and Eastern Shan States (London: 1888), p. 85-86, อ้างถึงใน เตช บุนนาค, การปกครองระบบเทศาภิบาลของประเทศไทยพ.ศ. 2435-2458 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 5.

นี้ก็ใช้ได้เฉพาะฤดูแล้ง ซึ่งอยู่ระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนมิถุนายนของทุกปีเท่านั้น ส่วนแม่น้ำและลำคลองที่มีอยู่มากมายใช้เดินเรือผ่านได้ก็ต่อเมื่อถึงฤดูฝนหรือฤดูหนาว ซึ่งเริ่มตั้งแต่เดือนมิถุนายนถึงเดือนธันวาคม มิฉะนั้นแล้วน้ำจะงวดต่ำมาก แต่ทั้งแม่น้ำโขงและแม่น้ำเจ้าพระยามีสันทรายซึ่งเปลี่ยนตำแหน่งอยู่เรื่อยๆ และจากอันตรายจากที่ที่น้ำไหลเชี่ยวในแม่น้ำ สำหรับการขนส่งทางทะเลเริ่มมีการใช้เรือกลไฟเพิ่มขึ้น หมายถึงว่าผู้เดินทางไม่ต้องพึ่งอยู่กับกระแสนลมอีกต่อไปแล้ว<sup>11</sup>

สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงนี้เป็นเศรษฐกิจแบบศักดินา มีการเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบชนวนชาติ<sup>12</sup> คือ การผลิตในระบบเศรษฐกิจที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเลี้ยงตนเอง ปัจจัยการผลิตที่ดินและแรงงานถูกใช้เพื่อดำรงชีพของประชาชน แรงงาน การบริการส่วนใหญ่ของประเทศมาจากไพร่และทาสเป็นส่วนใหญ่ ไพร่จะถูกเกณฑ์ไปทำงานต่างๆ เช่นทำงานโยธา สร้างวัด กำแพงเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการทำกิจกรรมของมูลนายในที่นาที่มูลนายได้รับจากกษัตริย์ แนวโน้มการเกณฑ์แรงงานนี้ก็ได้รับการผ่อนปรนให้เบาลงทุกทีจากในสมัยรัชกาลที่ 5 และรายได้เงินตรา หรือสิ่งของที่เรียกว่า "ส่วย" แทนการเกณฑ์แรงงานจากไพร่กลายเป็นการเก็บภาษีอย่างเป็นระบบจากรัฐ รวมทั้งเป็นวิธีการที่รัฐจะได้วัสดุที่จำเป็นต้องนำมาจาก "ส่วย" เพื่อใช้เองหรือเพื่อส่งออกของรัฐ จากส่วนเกินของผลผลิตเหล่านี้เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนหรือสิ่งสินค้าฟุ่มเฟือยจากประเทศอื่นๆ และอาวุธยุทโธปกรณ์ต่างๆ เพื่อเสริมสร้างการป้องกันประเทศ และอำนาจทางการเมืองของประเทศ ระบบไพร่จึงเป็นกลไกสำคัญในทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งทางด้านแรงงานและผลผลิตใน

<sup>11</sup> Mrs. Grindrod, A Geographical Summary (London: 1895), p.9-79, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

<sup>12</sup> สายชล สัตตยานุรักษ์, "เศรษฐกิจไทยสมัยก่อนรัตนโกสินทร์," ใน เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), หน้า 4.

ประเทศให้ดำเนินไปเพื่อพระมหากษัตริย์และขุนนางซึ่งเป็นชนชั้นนำของประเทศ พระมหากษัตริย์คือผู้มีอำนาจสูงสุดเหนือที่ดินและแรงงาน เพราะการควบคุมปัจจัยทางเศรษฐกิจคือที่มาของอำนาจของพระมหากษัตริย์อย่างหนึ่งด้วย พระมหากษัตริย์ได้ควบคุมผูกขาดการค้าต่างๆทั้งภายในและภายนอกประเทศ แม้ต่อมาสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นก็เป็นเศรษฐกิจที่กำกึ่งกันอยู่ระหว่างเศรษฐกิจแบบยังชีพและเศรษฐกิจแบบตลาด<sup>13</sup> คือสภาพเศรษฐกิจที่เริ่มมีการลงทุนในกิจการต่างๆ มีการผลิตเพื่อสนองตอบความต้องการตลาด มีการแบ่งงานกันทำในกิจกรรมเศรษฐกิจบางอย่าง และมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าด้วยเงินตราเพิ่มมากขึ้น แต่หมุนเวียนจำกัดและกระจายอยู่ในคนหมู่น้อย การแลกเปลี่ยนสินค้าจึงยังคงมีอยู่ ด้วยเหตุนี้ทำให้เศรษฐกิจแบบตลาดไม่สามารถหลุดพ้นจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจแบบเลี้ยงชีพได้แต่่นนอกจากนั้น เศรษฐกิจไทยในช่วงนี้ยังมีการก่อตัวของอุตสาหกรรมขั้นต้นบางอย่างด้วย เช่น อุตสาหกรรมน้ำตาลทราย อุตสาหกรรมต่อเรือสำเภา อุตสาหกรรมเหมืองแร่ มีการค้าที่เรียกว่า "การค้าสำเภา" ได้ทำกันอย่างแพร่หลายทั้งกษัตริย์ ขุนนาง และพ่อค้าชาวจีน แต่ลักษณะการค้ายังผูกขาดการค้าขายสินค้าบางอย่าง โดยเฉพาะสินค้าที่อยู่ในความต้องการของต่างประเทศ และทำกำไรดี เช่น น้ำตาลทราย และพริกไทย และการค้าต่างประเทศ เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งเสริมให้เกิดเศรษฐกิจแบบตลาดในบางภูมิภาค รวมทั้งทำให้การค้าภายในต่อมากการค้ากับต่างประเทศได้ตกต่ำลงจากการแผ่ขยายอำนาจทางเศรษฐกิจของตะวันตก ส่งผลให้ไทยต้องยกเลิกการค้าผูกขาดโดยรัฐ และสถานการณ์ระหว่างไทยกับประเทศตะวันตกได้บีบคั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2389 ไทยก็ได้จากสนธิสัญญาเบาริ่งให้มีการค้าเสรี และเป็นแนวทางให้แก่ประเทศตะวันตกอื่นซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแบบแผนทางเศรษฐกิจของไทย เริ่มตั้งแต่โครงสร้าง

<sup>13</sup> ศุภรัตน์ เลิศพานิชกุล, "เศรษฐกิจไทยสมัยรัตนโกสินทร์," ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย, หน้า 178.





การผลิตจากการผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า<sup>14</sup> การขยายตัวการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การค้าข้าว และการเริ่มใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้า มีผลทำให้การค้าภายในประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว และโครงสร้างการผลิตยังเปลี่ยนแปลงโดยผู้คุมปัจจัยการผลิตในภาคการผลิตทั้งหลายเป็นชนชั้นสูงและนายทุนต่างชาติ ทำให้อำนาจของพระมหากษัตริย์ที่กุมเศรษฐกิจของประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปอยู่ในกลุ่มอื่น นอกจากนั้นยังต้องสูญเสียแหล่งรายได้แบบเดิมของรัฐ ทำให้จำเป็นต้องหาวิธีการแสวงหารายได้เข้ารัฐในรูปแบบใหม่ โดยการเก็บภาษีภายใน และแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของแผ่นดินในทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่ขยายตัว และยังปรับเปลี่ยนระบบจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินให้รัดกุมขึ้น ซึ่งเป็นผลกระทบที่กระทบต่ออำนาจทางเศรษฐกิจของพระมหากษัตริย์ในช่วงต่อมาด้วย สนธิสัญญานี้มีผลให้เศรษฐกิจไทยเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบปิด ที่ไม่มีการค้าระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย และภาคเศรษฐกิจระหว่างต่างประเทศไม่

มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด มีผลทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว และข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่เป็นหลักของเศรษฐกิจไทย เพราะมีความต้องการซื้อข้าวจำนวนมากของพ่อค้าต่างชาติ และเป็น การซื้อที่ไม่ผ่านพระคลังเหมือนแต่ก่อน การค้าต่างประเทศที่เปลี่ยนมาเป็นระบบการค้าแบบเสรีทำให้กิจกรรมการค้าคึกคักอย่างมาก ทั้งการค้าภายในและการค้าภายนอก โดยระบบการค้าภายใน นายทุนจีนจะเป็นผู้ผูกขาดในลักษณะพ่อค้าคนกลาง ในขณะที่กิจการการค้าต่างประเทศอยู่ในมือของนายทุนจีน นายทุนตะวันตก นายทุนจีนและนายทุนศักดินาของไทยที่เข้าร่วมลงทุนกับนายทุนต่างชาติ

จะเห็นได้ว่า อำนาจทางเศรษฐกิจของขุนนาง พ่อค้าต่างๆและชาวต่าง

---

<sup>14</sup> กาญจนา ละอองศรี, "เศรษฐกิจไทยหลังสนธิสัญญาเบาว์ริง ในช่วง พ.ศ. 2398-2453," ในเอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย, หน้า 178.

ชาติเริ่มมีมากขึ้นกว่าเดิม จากที่พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมแต่เพียงผู้เดียว ได้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ มาเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด มีผลทำให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัวอย่างรวดเร็ว และข้าวกลายเป็นสินค้าออกที่เป็นหลักของเศรษฐกิจไทย เพราะมีความต้องการซื้อข้าวจำนวนมากของพ่อค้าต่างชาติ และเป็น การซื้อที่ไม่ผ่านพระคลังเหมือนแต่ก่อน การค้าต่างประเทศที่เปลี่ยนมาเป็นระบบการค้าแบบเสรีทำให้กิจกรรมการค้าคึกคักอย่างมาก ทั้งการค้าภายในและการค้าภายนอก โดยระบบการค้าภายใน นายทุนจีนจะเป็นผู้ผูกขาดในลักษณะพ่อค้าคนกลาง ในขณะที่กิจการการค้าต่างประเทศอยู่ในมือของนายทุนจีน นายทุนตะวันตก นายทุนจีนและนายทุนศักดินาของไทยที่เข้าร่วมลงทุนกับนายทุนต่างชาติ

จะเห็นได้ว่า อำนาจทางเศรษฐกิจของขุนนาง พ่อค้าต่างๆและชาวต่างชาติเริ่มมีมากขึ้นกว่าเดิม จากที่พระมหากษัตริย์ทรงควบคุมแต่เพียงผู้เดียว ได้กระจายออกไปยังกลุ่มอื่นๆของสังคม และเป็นฐานอำนาจให้แก่คนกลุ่มอื่นๆของสังคมไปด้วย อันกระทบกระเทือนอำนาจของพระมหากษัตริย์ในยุคต่อมา และเป็นปัญหาสำคัญและปัจจัยสำคัญต่อการปกครองบ้านเมืองของผู้นาในยุคต่างๆ

นอกจากนี้สภาพทางการเมืองการปกครองที่สำคัญในรัชการที่ 5 ซึ่งมีอิทธิพลและมีความสำคัญต่อการปฏิรูปการปกครองภูมิภาคของไทย ที่ควรจะกล่าวถึงก็คือ

1. อิทธิพลจากประเทศตะวันตก ซึ่งในช่วงนี้อิทธิพลจากทางตะวันตกนั้นมีด้วยกันสองรูปแบบคือ ก. การรุกรานจากประเทศตะวันตก ข. อารธรรมต่างๆของประเทศตะวันตก

ก. การรุกรานจากประเทศตะวันตก ซึ่งในช่วงนี้มีอยู่สองประเทศด้วยกันก็คือ

### อังกฤษ

พ.ศ. 2398 อังกฤษส่งทูตสันถวไมตรีมาใหม่ คือ เซอร์ ยอห์น เบาริง (Sir John Bowring) ได้มีการทำสัญญาทางสัมพันธไมตรีและการค้าฉบับใหม่ขึ้น

เพื่อเพิ่มความสะดวกแก่ประเทศอังกฤษในการเข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทย สัญญาฉบับนี้มีข้อความที่ประเทศไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่หลายประการ แต่ขณะนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องยอมเสียเปรียบเพื่อป้องกันประโยชน์ส่วนใหญ่ไว้ โดยที่หากเกิดการพิพาทระหว่างประเทศขึ้น อาจจะต้องเสียหายมากกว่านี้ เพราะเหตุว่าในขณะนั้นอังกฤษกำลังมีอิทธิพลมาก เนื่องจากอังกฤษชนะสงครามจีนซึ่งเป็นประเทศใหญ่ จึงทำให้อังกฤษไม่เกรงใจประเทศใดต่อไป<sup>15</sup> ข้อที่ถือว่าวิตรอนอำนาจอธิปไตยแก่ประเทศไทยมากที่สุด ในสัญญาฉบับนี้ก็คือการที่ต้องยอมให้อังกฤษมี "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" (extra territorial rights) คือต้องยอมให้ชาวอังกฤษขึ้นศาลกงสุลแทนศาลไทย และไทยจะเก็บภาษีสินค้าประเภทใดๆ ให้เกินร้อยละสามไม่ได้<sup>16</sup>

จากสัมพันธภาพกับประเทศอังกฤษดังที่ได้กล่าวมา พอจะสรุปให้เห็นข้อเท็จจริงได้บางอย่างว่าอังกฤษได้แสดงท่าทีที่จะขยายเขตอาณานิคมให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เช่น ป้องกันไทยมิให้ล้ำลงไปทางแหลมมลายู และในที่สุดอังกฤษได้ครอบครองสหรัชมลายูเสียเองอย่างสมบูรณ์ และเป็นการเชื่อไม่ได้ว่าอังกฤษจะไม่พยายามขยายอาณาเขตเข้ามาในประเทศไทยถ้ามีโอกาสบ้าง

### ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเริ่มเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนทางแหลมอินโดจีน โดยเริ่มเข้า

<sup>15</sup> ดำรงราชานุภาพฯ, พงศาวดารรัชกาลที่ 5, หน้า 372, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

<sup>16</sup> เจริญ ไชยชนะ, สังคมศึกษา, (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2502), หน้า 130, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน.

ไปยึดครองเมืองไซ่ง่อนเป็นประเดิมเมื่อ พ.ศ. 2402<sup>17</sup> เมื่อฝรั่งเศสเริ่มวางรากฐานลงในดินแดนส่วนนี้ได้แล้ว ก็เริ่มแผนการที่จะขยายดินแดนให้มากขึ้น ในขณะนั้นดินแดนทางภาคตะวันออกของไทยจดกับประเทศญวน โดยไทยมีประเทศเขมรและประเทศลาวซึ่งเป็นประเทศราช เป็นอาณาเขตกันเขตแดนอยู่ในสภาพเช่นนั้นฝรั่งเศสได้ใช้วิถีถือเอาอำนาจบังคับโดยได้เคลื่อนกำลังเข้าสู่ประเทศเขมรประเทศราชของไทยและบังคับให้เขมรทำสัญญายินยอมเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศส และแจ้งมาให้ทางประเทศไทยทราบว่า เขมรเคยเป็นเมืองขึ้นของญวนมาก่อน เมื่อฝรั่งเศสได้ญวนไว้ในอำนาจแล้ว ก็ต้องถือว่าเขมรต้องเป็นของฝรั่งเศสด้วย ประเทศไทยไม่สามารถตั้งข้อขัดขวางการรุกรานของฝรั่งเศสด้วยกำลัง จึงต้องยอมให้ฝรั่งเศสเข้าครอบครองเขมรโดยพลการ ต่อมา พ.ศ. 2406 ฝรั่งเศสได้ส่งทูตมาเจรจาทำสัญญาประนีประนอมในเรื่องดินแดนนี้ และในที่สุดก็มีสัญญาใหม่อีกฉบับหนึ่งโดยไทยยอมถอนตัวออกจากประเทศเขมร ฝรั่งเศสยอมรับรองสิทธิของไทยเหนือเมืองพระตะบองและเมืองเสียมราฐ ฝรั่งเศสขอสิทธิเดินเรือในแม่น้ำโขง ซึ่งเรียกกันว่า "การสำรวจทางวิชาการ" หรือ Scientific Expedition" เป็นที่ซึ่งประจักษ์ชัดแจ้งว่าฝรั่งเศสได้มีแผนการที่จะยึดครองดินแดนทางฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง ซึ่งในขณะนั้นเป็นดินแดนที่อยู่ในความปกครองของไทยกว้างตลอดออกไปจนจดเขตแดนญวน และเพื่อเป็นลู่ทางที่จะหาทางรุกรานไทยเมื่อมีโอกาส<sup>18</sup> ไทยก็จำต้องยินยอมทำสัญญานี้ เพื่อเป็นการบันเทาความรุนแรงของสถานการณ์ ทั้งๆที่รู้ว่าเป็นฝ่ายเสียเปรียบฝรั่งเศสมากมาย

ฝรั่งเศสยึดได้ญวนเหนือ (ตั้งเกีย) และญวนกลางในปี พ.ศ. 2401 และ พ.ศ. 2422 ตามลำดับ จึงเป็นอันหมดสิ้นดินแดนของญวนอาณาเขตของฝรั่งเศสจึง

<sup>17</sup> มรว. แสงโสม เกษมศรีและมานี ครอบธรรมอาตม์, ประวัติศาสตร์เตรียมอุดมและครูประถม (พระนคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2499), หน้า 204, อ้างถึง ในเรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>18</sup> J.G.D. Campbell, Siam In The Twentieth Century, p. 228-229, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

เข้ามาขึ้นกันกับประเทศลาวเหนือและลาวใต้ซึ่งเป็นประเทศราชของไทยโดยตลอดทางทิศตะวันออก<sup>1๐</sup>

พ.ศ. 2429 ฝรั่งเศสเข้ามาขอทำสัญญาก่อตั้งกงสุลที่นครหลวงพระบางซึ่งไทยจำต้องยินยอมให้ตั้ง ต่อมาในปี พ.ศ. 2430 พวกฮ่อก่อความวุ่นวายขึ้นที่นครหลวงพระบางโดยเข้าไปปล้นเมือง ไทยจึงทำการปราบปรามจนเหตุการณ์สงบโดยฝรั่งเศสมิได้มีส่วนช่วยเหลือแม้แต่น้อย และเมื่อเหตุการณ์สงบราบคาบแล้วฝรั่งเศสกลับถืออำนาจยกกำลังทหารเข้ายึดเอาแคว้นสิบสองจุไทยและหัวพันทั้งห้าทั้งหกไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อคอยปราบฮ่อ ไทยจะเจรจาอย่างไรฝรั่งเศสก็ไม่ฟังเสียง<sup>2๐</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับฝรั่งเศสไม่ตั้งอยู่บนรากฐานที่ดี แม้ที่ว่าไทยจะยอมสละประโยชน์สละดินแดนไปเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม ก็หาเป็นที่จู้ใจแก่ฝรั่งเศสไม่ ฝรั่งเศสยังคงใช้ความพยายามแทรกซึมเข้ามาตามจุดอ่อนแอตามชายแดนของไทยอยู่เสมอ และไทยเองก็หาได้มีสมรรถภาพพอที่จะคุ้มกันอาณาเขตของตนให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใดไม่ เราจำต้องอดทนยอมเสียเปรียบอยู่เสมอมาด้วยการประคองตัวมิให้ถูกรุกรานจริงๆ จากฝรั่งเศสและเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้เป็นสิ่งสำคัญ และหากเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ต่อไปอีก ไทยคงจะต้องตัดดินแดนให้ไปทีละเล็กละน้อยจนหมดสิ้น

สถานการณ์การรุกรานของมหาอำนาจทางตะวันตกเริ่มมีมากขึ้นทุกขณะจากอังกฤษและฝรั่งเศสและอังกฤษ ที่ได้เข้ามามีอิทธิพลและรุกรานในดินแดนแถบนี้ซึ่งรวมทั้งไทยด้วย ประเทศรอบข้างได้ถูกประเทศทั้งสองเข้ายึดครองทีละเล็กละน้อย

<sup>1๐</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 54.

<sup>2๐</sup> กรมโฆษณาการ, ประเทศไทย: เรื่องการเสียดินแดนแก่ฝรั่งเศส (พระนคร: โรงพิมพ์พานิชย์ศุภผล, 2483), หน้า 4, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 54.

จนหมดสิ้นเหลือแต่ประเทศไทย ซึ่งมีดินแดนอยู่ระหว่างกลาง เป็นดินแดนกันชน อันมีอาณาเขตติดต่อกันกับประเทศทั้งสองดังนี้

ทิศเหนือ	จดเมืองตังเกี๋ยของฝรั่งเศสและรัฐฉานของอังกฤษ
ทิศตะวันตก	จดรัฐเทนนาเซริม (ตะนาวศรี) ของอังกฤษ
ทิศตะวันออก	จดกับรัฐเปรักของอังกฤษ
ทิศใต้	จดกับประเทศพม่าและเขมรของฝรั่งเศส

## 2. อารยธรรมต่างๆของประเทศตะวันตก

รัชกาลที่ 5 ได้ทรงเคยทอดพระเนตรการปกครองของประเทศตะวันตกที่มีการปกครองท้องถิ่น เสด็จประพาสเสด็จเทศเตอลเมนต์ที่เมืองสิงคโปร์ อินเดีย ที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ และได้ทรงเสด็จประพาสประเทศอังกฤษ เพื่อทรงทราบรูปแบบการปกครองของอารยประเทศ และได้ให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์ไปดูการปกครองประเทศพม่าและมลายู เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการปกครองในท้องถิ่นของไทย ซึ่งการปกครองพม่านั้นอยู่ในการควบคุมของอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าได้รับอิทธิพลการปกครองจากประเทศอังกฤษอยู่ไม่น้อย จากการที่หลวงเทศาภิตรได้ไปดูการปกครองของพม่าที่อังกฤษจัดการปกครอง ซึ่งการไปดูการปกครองครั้งนี้ก็เป็น การไปดูในเรื่องของกำนันโดยเฉพาะ ดังที่หลวงเทศาภิตรได้กล่าวในจดหมายเหตुरายวันว่า

ร่างสำเนาตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯพระราชทานมานั้น ข้าพระพุทธเจ้าได้รับใส่เกล้าฯ ตรวจดูตลอดแล้วเห็นด้วยเกล้าฯ เป็นทางตั้งต้นดีอยู่แล้วไม่ขัดกับการที่เป็นแบบอันดีใช้ได้อยู่ในพม่า... เวลานี้การที่ข้าพระพุทธเจ้าได้ตรวจมาแล้ว และซึ่งเป็นการที่ข้าพระพุทธเจ้าอาจจะทำได้ คือ

๑ การจัดตั้งตำบล บ้าน คือกำนันผู้ใหญ่บ้าน นายสิบแลสรรพากรทั้งปวงที่เกี่ยวข้องในอำเภอกำนัน

๒ ค่าที่ดิน (land revenue) ผลประโยชน์ภาษีอากรทุกอย่างทั้งวิธีจัดเก็บ...

๘ การปกครองคนป่าทั้งเงี้ยว ข่า จีน กะเหรี่ยง แลวิธีการปกครองจัดตั้งอำเภอกำนันข้าหลวงในที่นี้



๑๑ การป้องกันจับกุมโจรสลัดด้วยอำนาจพลตระเวร และอำนาจก้านัล ชาวบ้านการเหล่านี้เข้าพระพุทธรเจ้าได้เก็บแบบอย่าง และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมา สำเร็จทุกอย่าง<sup>๒</sup>

ซึ่งการจัดการปกครองของพม่า อังกฤษเป็นผู้กำหนดรูปแบบนี้ แต่ ในประเทศอังกฤษเองนั้นก็กลับมีลักษณะพิเศษคือ ตลอดทั่วทั้งราชอาณาจักรไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปแบบที่จัดในพม่า มีแต่เพียงการปกครองส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งเกิดจากลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง และนิสัยของชาวอังกฤษเองที่รักความเป็นอิสระ มีความมุ่งมั่นที่จะปกครองตนเอง

การที่ประเทศอังกฤษเข้ามาจัดการการปกครองในพม่า ก็ในฐานะ ประเทศอาณานิคมของอังกฤษ มิใช่เป็นประเทศของตนเอง การปกครอง ของพม่าที่มีระบบเทศบาลที่ต้องมีมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน อัน เป็นลักษณะของการปกครองส่วนภูมิภาคมากกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น อันมา จากการที่ประเทศพม่าเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เมื่ออังกฤษยึดพม่าได้ก็ต้อง การควบคุมพม่าให้มีความสงบเรียบร้อย จึงต้องล้มเลิกระบบการปกครองเดิม และสร้างระบบการปกครองที่ดึงอำนาจหรือรวบอำนาจมาอยู่ที่ส่วนกลาง และ ตั้งคนของตนไปควบคุมท้องถิ่นต่างๆ และแต่งตั้งคนของตนไปควบคุมท้องถิ่นต่าง ๆ และคัดเลือกผู้นำในชุมชนปกครองท้องถิ่นที่เป็นคนของตนหรือตนสามารถติดต่อบังคับบัญชาได้ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

---

<sup>๒</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.๕ ต.๑๒ .๓ ๑/๑๖๘ เอกสาร กรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่๕ กระทรวงต่างประเทศ เรื่องพระสฤษฏีพจนกรณ์ (พระยาศรีสหเทพฯ) ไปเสตรตส์เซตเตอลเมนต์ (๖ ตุลาคม ร.ศ. ๑๑๒-๒๑ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๑๓)

## 2. การแย่งชิงอำนาจของรัชกาลที่ 5 กับขุนนาง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ เสด็จสวรรคตในวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2411 นั้น ได้มีการประชุมของบรรดาเจ้านายและขุนนางอาวุโสเพื่อเลือกตั้งผู้สืบราชสมบัติ ที่ประชุมลงมติเอกฉันท์ให้เลือกเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์<sup>22</sup> ซึ่งขณะนั้นมีพระชนม์อายุ เพียง 15 พรรษา ให้สืบราชบัลลังก์ต่อไป เพื่อเสถียรภาพทางการเมืองทั้งนี้เพราะชาวยุโรปโดยทั่วไป คาดคะเนว่าเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์จะได้ขึ้นครองราชย์ และที่ประชุมได้แต่งตั้งสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ซึ่งดำรงตำแหน่ง เสนาบดีกลาโหมและเสนาบดีพระคลังในสมัยรัชกาลที่ 4 ขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการแผ่นดินแทน ในการประชุมครั้งนั้น เกิดความตึงเครียดและก่อให้เกิดการแตกแยกในบรรดาเจ้านาย และขุนนางออกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ สมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ และพรรคพวกต้องการให้ที่ประชุมเลือกตั้งและแต่งตั้งพระองค์เจ้ายอธัยยศ (กรมหมื่นวิชัยชาญ) ขึ้นเป็นกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญ ส่วนอีกฝ่ายมี กรมขุนวรจักรธรานุภาพ เป็นผู้นำคัดค้านว่า ที่ประชุมไม่มีสิทธิเลือกกรมพระราชวังบวรฯ ควรจะเป็นสิทธิดั้งเดิมของกษัตริย์เป็นผู้เลือก แต่เนื่องจากสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์และพรรคพวกในตระกูลบุนนาคเป็นผู้มีอำนาจมากคุมกำลังทหารไว้หมด ที่ประชุมจึงลงมติเลือกกรมพระราชวังบวรวิชัยชาญขึ้นดำรงตำแหน่งวังหน้าด้วยกรณีวังหน้า<sup>23</sup>

สำหรับผู้สำเร็จราชการแผ่นดินนั้น เป็นขุนนางอาวุโสที่มีอำนาจมากมาตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าฯ และยังมีบิดาคือสมเด็จพระยาบรมมหา-

<sup>22</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, จดหมายเหตุปลายรัชกาลที่ 4 และต้นรัชกาลที่ 5, หน้า 22-23, อ้างถึงใน ปิยนารถ บุนนาค, บทบาททางการเมืองการปกครองของเสนาบดีตระกูลบุนนาค, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520), หน้า 211-222.

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 223.



ประยูรวงศ์ (ดิศ บุนนาค) ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 4 และได้เป็นเสนาบดีพระคลังและกลาโหมด้วย และอาร์คือสมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาพิชัยญาติ (ทัต บุนนาค) ได้เคยเป็นผู้สำเร็จราชการทั้งปวงในกรุงเทพมหานครกับการพระคลังสินค้าด้วย<sup>24</sup> ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าขุนนางในตระกูลบุนนาคเป็นผู้มีอำนาจทางการเมือง มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 4 และต้นแผ่นดินพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ เป็นอย่างมาก สภาพแวดล้อมทางการเมืองในสมัยต้นรัชกาลนั้น พระราชอำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงอย่างมากมา<sup>25</sup>

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า แม้สมเด็จพระเจ้าลูกยาเธอเจ้าฟ้าจุฬาลงกรณ์กรมขุนพินิตประชานาถจะได้รับการแต่งตั้งเป็นพระมหากษัตริย์ แต่ทว่าก็ทรงขาดพระราชอำนาจ เนื่องจากยังทรงพระเยาว์คือมีพระชนมพรรษาเพียง 15 พรรษา และที่สำคัญในบรรดาพระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางที่เข้าร่วมประชุมนั้นผู้มีอำนาจมากที่สุดคือเจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์ ดังจะเห็นจากการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้

### 3. ลักษณะรูปแบบการปกครองในอดีต

#### ก. ลักษณะทางอาณาเขตของประเทศไม่แน่นอน

สภาพของการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตเป็นสำคัญ เกิดขึ้นตามประเพณีการสู้รบและยึดครองประเทศราชทางแถบนี้ ไทยเราต้องมีเหตุรบราฆ่าฟันและทำสงครามกับประเทศใกล้เคียงตลอดมาเป็นเวลาช้านาน เฉพาะกับประเทศพม่าประเทศเดียว

<sup>24</sup> พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระสมมตอมรินทร์, "ตั้งเจ้าพระยากรุงรัตนโกสินทร์," คณะรัฐมนตรีจัดพิมพ์เป็นอนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพหม่อมหลวงชูชาติ กำภู เมรุหน้าพลับพลาอิสริยาภรณ์ วัดเทพศิรินทร์, 16 ธันวาคม 2511, หน้า 30-31, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

<sup>25</sup> วิไลลักษณ์ เมฆารัตน์, ไทยศึกษา:อารยธรรม, หน้า 175.

ก็ต้องทำสงครามกันนับได้ถึง 44 ครั้ง<sup>26</sup> ประเทศไทยกับประเทศพม่าเป็นคู่สงครามที่มีอำนาจและอาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่กว่าประเทศอื่นๆ ในบริเวณแหลมทองนี้ ซึ่งต่างก็มีประเทศราชอยู่ในความปกครองหลายแห่ง เมื่อใดทางฝ่ายไทยชนะ ประเทศเล็กๆ ทั้งหลายก็จะพากันมาสวามิภักดิ์เป็นประเทศราช ตรงกันข้ามเมื่อฝ่ายไทยหมดอำนาจหรือกำลังมีความยุ่งเหยิงเกิดขึ้น ประเทศราชเหล่านี้จะหันกลับไปอยู่กับฝ่ายตรงกันข้ามด้วยเหตุต่างๆ บางครั้งไม่เพียงเท่านั้น ยังเข้าโจมตีแย่งชิงหัวเมืองบางเมืองของไทยไปเสียอีก ประเทศเล็กๆ ที่ต้องตกเป็นประเทศราชของผู้อื่นเสมอ ก็พยายามที่จะสร้างอำนาจของตนให้มากขึ้นบ้างเมื่อมีโอกาส ในเวลาเดียวกันก็อาจถูกประเทศเล็กๆ ด้วยกันแย่งชิงพื้นที่ของตนไปอีกทางหนึ่งด้วย โดยเฉพาะเมืองที่มีความเจริญมากๆ มักจะเป็นที่ปรารถนาของชาติอื่นๆ อยู่ตามธรรมดา เหตุการณ์เช่นนี้ทำให้อาณาเขตของประเทศแต่ละประเทศในแถบนี้เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ หากความแน่นอนไม่ได้มาก และประเทศแต่ละประเทศก็มุ่งที่จะถือเอาประโยชน์จากตัวเมืองมากกว่าพื้นที่ เพราะพลเมืองยังมีจำนวนน้อย ความเติบโตของสังคมอยู่ในวงแคบ เป็นทางให้เกิดปัญหาในเรื่องชายแดนขึ้นในระยะต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศตะวันตกซึ่งสนใจในการกำหนดเขตแดนที่แน่นอน เมื่อประสบเหตุการณ์ที่ว่าประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดเขตแดนไว้แน่นอน ก็เลยฉวยโอกาสผนวกดินแดนของไทยเข้าไปอีกด้วยการใช้เล่ห์เหลี่ยมบางประการ<sup>27</sup>

ข. รูปแบบการปกครองในอดีตขาดประสิทธิภาพเพียงพอในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>26</sup> คำรณราชานุภาพฯ, ไทยรบกับพม่า, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์, 2501), หน้า 1, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, คำรณราชานุภาพฯกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 35.

<sup>27</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, คำรณราชานุภาพฯกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 41.

การปกครองในส่วนของประเทศราชและหัวเมืองต่างๆ ของประเทศเริ่มที่จะเกิดปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพต่อการจัดการปกครองในประเทศราชและในหัวเมืองต่างๆ อันได้แก่

ในเรื่องของดินแดนประเทศราช ที่ไทยเราไม่เข้าไปปกครองเอง ปล่อยให้มีอิสระในการปกครองตนเองทุกอย่าง แต่ต้องส่งเครื่องบรรณาการมาให้การมีประเทศราชไว้ในความครอบครองนับว่าเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งในสมัยโบราณ ด้วยเหตุว่านอกจากจะเป็นการเสริมสร้างกำลังรบให้เป็นที่เกรงขามแก่ศัตรูในเวลาทำสงครามแล้ว ยังเป็นแหล่งสะสมเสบียงอาหารให้แก่กองทัพของตนในเวลาเดินทัพและทำสงครามอีกด้วย

แม้ว่าจะไม่สามารถควบคุมประเทศราชเหล่านี้ให้มีความมั่นคงเป็นอันหนึ่งอันเดียวได้ด้วยวิธีนี้ และด้วยความล่าช้าในด้านความเจริญของประเทศและทางวิชาการในกุศโลบายในการรวบรวมอำนาจการปกครองประเทศทางแถบนี้ จึงยังคงนิยมให้เมืองขึ้นของตนมีสภาพเป็นประเทศราชเช่นนี้เรื่อยมา<sup>๒๙</sup> จนกระทั่งอารยธรรมตะวันตกได้แพร่หลายและแทรกซึมเข้ามาอย่างมากมายในปลายศตวรรษที่ 19 พร้อมกับลัทธิล่าอาณานิคม ฝรั่งเศสยังมีนโยบายปลูกปั้นประชาชนตามชายแดนที่ม गयाไว้การศึกษาให้หลัง เชื่อข้อความต่างต่างนานา จนเกิดการเกลียดชังไทยและแสดงความกระด้างกระเดื่องแตกความสามัคคีกันเกิดความระส่ำระสาย เอาใจออกห่างไปเข้าข้างตน เมื่อทำการรุกรานด้วยกำลังในภายหลัง จึงเป็นการสะดวกปลอดภัยจากการต่อต้านชนิดใดๆ เพราะประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถจับกลุ่มกันทำการต่อต้านและไม่อยู่ในสภาพที่จะเป็นหูเป็นตาให้กับประเทศไทยตามที่ควรจะเป็น<sup>๓๐</sup> และระบบการปกครองที่ไม่ดีเหมาะสมกลับมีส่วนส่งเสริมให้มีการถือถือเหล่าอีกด้วย เมื่อ

<sup>๒๙</sup> สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, (พระนคร: โรงพิมพ์เจริญธรรม, 2495), หน้า 180, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 42.

<sup>๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

รัฐบาลกลางไม่สามารถใช้อำนาจบริหารควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและให้มีประสิทธิภาพได้

ปัญหาดังกล่าวล้วนแต่เป็นปัญหาที่ประเทศไทยก็ไม่ตกในขณะนั้น เพราะเหตุว่าด้วยความล่าช้าหลังอยู่มากในด้านความเจริญของบ้านเมืองและการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทย ไทยจึงไม่สามารถส่งกำลังเข้าไปแก้ปัญหาการได้ทันเวลา และไม่สามารถจูงใจให้ประชาชนเหล่านั้นเกิดมีความรักชาติไทยเช่นเดียวกับประชาชนชาวไทยในเขตชั้นในได้ การที่ประเทศไทยยังไม่สามารถจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพพอที่จะควบคุมดินแดนของประเทศให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจริงๆ โดยเฉพาะส่วนที่เป็นประเทศราชย่อมเกิดปัญหาทางการเมืองอันอาจเป็นสาเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่ข้อพิพาทระหว่างประเทศ และเป็นทางนำมาซึ่งเหตุการณ์อันอาจจะลุกลามกว้างขวางเป็นอันตรายแก่อธิปไตยของไทยได้โดยง่าย<sup>30</sup>

ประเทศไทยอีกส่วนหนึ่งอันถัดเข้ามา ซึ่งถือว่าเป็นดินแดนชั้นในและเป็นดินแดนที่เป็นของไทยโดยแท้ มีพลเมืองที่อาศัยอยู่เป็นคนไทย มีขนบธรรมเนียมอย่างเดียวกัน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 สองใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ หัวเมืองชั้นในและราชธานีส่วนหนึ่ง กับหัวเมืองชั้นนอกอีกส่วนหนึ่ง

กฎหมายในสมัยโบราณก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าเมืองอย่างแจ่มชัด แต่เนื่องจากความยากลำบากในการติดต่อกันแต่ละครั้ง รัฐบาลกลางจึงได้กำหนดโทษเจ้าเมืองไว้อย่างหนักในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เจ้าเมืองเหล่านั้นปกครองประชาราษฎร์ให้มีความสุข แต่ถึงกระนั้น ข้อบกพร่องประการสำคัญที่สุดและเป็นส่วนที่ทำลายหลักการตั้งที่ได้กล่าวมาอย่างสิ้นเชิงก็ไม่อาจไปอยู่ที่ปัญหาการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนด (policy implementation)<sup>31</sup> อันเป็นปัญหาทางการบริหารอันนำอันตรายมาสู่ความเป็นเอก-

<sup>30</sup> จักรกฤษณ์ นรินดิฬการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 60.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-65.

ภาพของประเทศไทยโดยตรง ในทางทฤษฎีอำนาจของเจ้าเมืองแม้จะกว้างขวาง แต่ก็อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายรัฐบาลบัญญัติขึ้น แต่ในทางความเป็นจริง เจ้าเมืองเหล่านี้ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ยิ่งไกลออกไป ความอิสระ และอำนาจของเจ้าเมืองก็จะมีมากขึ้นตามลำดับ

...หัวเมืองที่อยู่หลายทิศหลายทาง จะจัดการอันใดพื้นวิสัยที่เสนาบดีจะออกไปจัดหรือตรวจการได้เอง ได้แต่มีท้องตราสั่งเข้าบังคับและแบบแผนส่งออกไปในแผ่นดินกระดาศให้เจ้าเมืองจัดการเจ้าเมืองก็หลายสิบคนด้วยกัน จะเข้าใจคำสั่งต่างกันอย่างไรร และใครจะทำการซึ่งสั่งไปนั้นอย่างไร เสนาบดีอยู่ในกรุงเทพฯ ก็ยากจะรู้...<sup>32</sup>

ด้วยปัญหาในการปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติของรัฐบาลกลางนี้เอง เป็นสิ่งที่พระมหากษัตริย์ในสมัยโบราณ จึงไม่สามารถที่จะรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางได้อย่างแท้จริง แต่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางทฤษฎีได้ช้อนความขัดแย้งความอ่อนแอของระบบการปกครอง<sup>33</sup>

สภาพของการคมนาคมและการติดต่อสื่อสารซึ่งอยู่ในสภาพเริ่มต้น (primitive)<sup>34</sup> ได้เพิ่มความยากลำบากแก่การตรวจตราและควบคุมการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มากยิ่งขึ้น เจ้าเมืองแต่ละคนจึงมีอำนาจมาก

<sup>32</sup> ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 76, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 66.

<sup>33</sup> Detchard Vongkomolchet, The Administrative, Judicial and Financial Reforms of Chulalongkorn: 1868-1910 (Unpublished M.A.'s Thesis, Cornell University, 1958), p. 98, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>34</sup> ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 180, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-71.

และเมื่อเจ้าเมืองแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ในเมืองของตนอย่าง เป็นอิสระเช่นนี้ ประสิทธิภาพในการปกครองหัวเมืองตั้งอยู่บนรากฐานอันคลอนแคลน บริการที่ประชาชนได้รับเกี่ยวกับสวัสดิภาพและทรัพย์สิน เพราะเหตุว่าเจ้าเมืองทั้งหลายมีอิสระในการปกครองมาก ฉะนั้นความพอใจที่ประชาชนจะได้รับจึงอยู่ที่การปฏิบัติของเจ้าเมืองแต่ละคน ถ้าหากว่าเจ้าเมืองไหนดีก็ค่อยยังชั่ว แต่ถ้าหากว่าได้เจ้าเมืองไม่ดี ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อนและการที่จะร้องทุกข์เข้ามายังองค์พระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในส่วนกลางก็เป็นสิ่งที่ทำได้โดยไม่สะดวกนัก และเหตุการณ์เกี่ยวกับโจรผู้ร้ายก็ชุกชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองที่เจ้าเมืองไม่เข้มแข็งหรือเจ้าเมืองที่ทุจริต การปราบปรามโจรผู้ร้ายก็ไม่ราบคาบ

การขาดประสิทธิภาพในการปกครองบริหารงานโดยโครงสร้างการปกครองแบบเดิม เปิดโอกาสให้ขุนนางต่างๆ ในท้องถิ่นหาเงินกับการปกครองท้องถิ่นจนเกิดระบบ "กินเมือง" ขูดรีดราษฎรโดยวิธีต่างๆ เช่น นำไปใช้แรงงาน หรือเก็บเงินค่าราชการ หรือภาษีต่างๆ จากราษฎร โดยใช้ตำแหน่งของตนเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีได้นำสู่รัฐ และราษฎรในชุมชนต้องได้รับความเดือดร้อนและอาจเกิดการต่อต้านและความวุ่นวายได้ในการปกครองในระดับภูมิภาค ซึ่งรัฐไม่สามารถควบคุมการปกครองด้วยรูปแบบการปกครองแบบเดิมได้อย่างทั่วถึง

3. การขาดความเป็นเอกภาพของชาติในดินแดนต่างๆ ที่เป็นราชอาณาจักรไทย

ตามประเพณีการทำสงครามในสมัยโบราณนั้น วิธีปฏิบัติทั่วไปอาจสรุปได้คือ เมื่อทำการรบได้ชัยชนะ หากว่ายึดได้พื้นที่หรือเมืองที่พลเมืองเป็นคนต่างชาติต่างภาษาเป็นต้นว่า พม่า มอญ ญวน เขมร หรือลาว โดยปกติมักจะกวาดต้อนผู้คนมาเป็นของตนบ้าง ให้ชาวเมืองนั้นปกครองกันในฐานะเป็นเมืองขึ้นหรือเป็นประเทศราชของไทยโดยไทยเราไม่เข้าไปปกครองเองบ้าง มีอิสระในการปกครองตนเองทุกอย่าง ประเทศเหล่านี้มีอิสระในการปกครองและชาวเมืองทั้งหลายก็เป็นคนต่างชาติต่างภาษากับคนไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นเช่นนี้ย่อมเป็นเรื่องธรรมดา และยังเป็นปัญหาเรื้อรังที่นำไปสู่ความไม่สามารถที่จะผนวกประเทศราชเหล่านี้ให้เข้ากับราชอาณาจักรอย่าง เป็นปึกแผ่นมั่นคงได้ และเจ้าผู้ครองประเทศราชเหล่านี้ก็คงมีความ



ปรารถนาที่จะซื้อสิทธิ์ต่อชาติของตน มากกว่าชาติไทยซึ่งเขามิได้มีส่วนรับผิดชอบโดยตรงด้วย<sup>35</sup>

เนื่องจากไทยยังไม่มีระบบการปกครองที่จะสอดส่องรักษาอาณาเขตอย่างมีประสิทธิภาพ และเขตแดนของไทยกับประเทศอื่นๆ ยังไม่ได้กำหนดไว้อย่างแน่นอน รัศมูม จึงทำให้ความสัมพันธ์ของราษฎรกับรัฐตามแนวชายแดนมีน้อยมาก เมื่อมีการสำรวจดินแดนจากฝรั่งเศส ประชาชนเหล่านี้ที่เดินทางท่ามาหากินไปๆมาๆ หากได้แยกกันเด็ดขาดตามแนวชายแดนไม่ หากว่าประชาชนเหล่านี้ถือว่าตัวเป็นไทยก็จะไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อระหว่างเขตแดนตลอดจนการทำมาหากินต่างๆ นานา

และเมื่อล้ำเขตแดนก็ต้องถูกทำโทษ ดังนั้นเพื่อจะได้อยู่อย่างเป็นสุข ประชาชนพลเมืองเหล่านี้จึงเลือกที่จะยอมรับเป็นชนที่อาศัยอยู่ในดินแดนของฝรั่งเศสมากกว่าของไทย และเกิดจากความไม่เข้าใจของประชาชนเหล่านี้ว่าตนมีความผูกพันกับรัฐบาลไทยอย่างไร เมื่อฝรั่งเศสมาพบเหตุการณ์นี้เข้า จึงรวบรัดเอาประชาชนเหล่านี้เป็นของตนเสียก่อนที่ไทยจะป้องกันได้ทันทั่วทั้ง<sup>36</sup>

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่เป็นหนทางให้ฝ่ายตรงข้ามสามารถจูงประชาชนเหล่านี้ก็เพราะว่าหัวเมืองตามชายแดนเหล่านี้ เคยขึ้นกับประเทศใกล้เคียงกลับไปกลับมาหลายครั้งหลายหน จนเป็นที่เรียกว่า สองฝ่ายบ้าง สามฝ่ายบ้าง ตามแต่ใครมีอำนาจมากก็ยอมขึ้นกับเมืองนั้น เมื่อทางฝรั่งเศสมีอำนาจ และมีเจ้าหน้าที่มาดำเนินการปกครองอย่างใกล้ชิดกว่าอย่างนี้ ทำให้เกิดความโน้มเอียงไปทางฝรั่งเศสมากกว่าไทย<sup>37</sup>

#### ข. เนื้อหาของนโยบาย

<sup>35</sup> จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย, หน้า 41-60.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

<sup>37</sup> ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา, เทศาภิบาล, หน้า 71, อ้างถึงใน จักรกฤษณ์นรนิติผดุงการ, ดำรงราชานุภาพกับราชเสนา, หน้า 55-56.

การจัดระเบียบการปกครองตำบลก็เช่นกัน เป็นยุคที่ตำบลและกำนันเริ่มดำเนินการกันอย่างจริงจังและกว้างขวาง ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเริ่มแต่ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) เป็นต้นมา

กล่าวคือ ใน ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จไปพักผ่อนพระราชอิริยาบถที่เกาะสีชัง สมเด็จพระมหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) และปรึกษาหารือกันถึงการที่จัดการปกครองท้องถิ่นตามหัวเมือง ได้รับสั่งว่า

เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แขวง ตามหัวเมืองเวลานี้ก็มีอยู่บ้าง ควรที่จัดให้แพร่หลายทั่วราชอาณาจักร โดยการกำหนดหลายๆ เจ้าบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มๆหนึ่ง เข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่า "หมู่บ้าน" แล้วให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่งหลายๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากนักขอผสมควรร ตั้งขึ้นเป็นตำบล ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลายๆ ตำบลรวมเป็นแขวงหรืออำเภอหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่บ้าน เป็นตำบล เป็นอำเภอนี้ คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้าง ต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก และมีพระบรมราชโองการให้ไปลองจัดตำบลหมู่บ้านขึ้นที่บ้านบางปะอิน เมืองกรุงเก่า (พระนครหรือสุทธยา)<sup>๑๑</sup>

หลังจากนั้น หลวงเทศาจิตรวิจารณ์และเทศภิบาลมณฑลอยุธยา ก็รีบไปดำเนินการจัดตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคราวแรกเป็นการทดลอง ที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภออุทัยน้อย (ขณะนี้เป็นอำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครหรือสุทธยา) และได้ดำเนินการไปแล้วรวม 33 ตำบล ตั้งกำนันรวม 33 นาย สำหรับวิธีการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันนั้นปรากฏตามหนังสือของหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ กราบบังคมทูลกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทราบดังต่อไปนี้ "...การที่จะจัดใหม่คราวนี้ ข้าพระพุทธเจ้าเห็นชอบด้วยเกล้าว่าฯ ควรพยายามจัดอนุโลมให้ละม้าย

<sup>๑๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60 ปี, หน้า 122, อ้างถึงใน เชาว์นวิศ สุตลาภา, กำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค, หน้า 9.



คล้ายคลึงกับของเก่าเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเห็นด้วยเกล้าฯ ว่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าเพราะราษฎรและคนชั้นเก่าๆ อาจจะเข้าใจได้ทันที จะทำให้สะดวกแก่การปกครอง.. แล้วข้าพระพุทธเจ้าออกไปจัดทางหมู่บ้านใกล้เคียงบางปะอินเป็นครั้งแรก เสร็จแล้วก็จัดทำต่อไปอย่างเดียวกัน ในขั้นต้นทำบัญชีสามมะโนครัวที่บ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนดต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันรวม 10 เจ้าของๆ หนึ่งจะมีเรือนกัหลังคาเรือนกัตาม รวมกันเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมกับราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่ใครผู้ใดเป็นเจ้าของบ้านแล้วให้มารวมกันขอให้เลือกกันไปในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่า ควรจะให้ใครเป็น "ผู้ใหญ่" สังเกตดูเขตรักตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกัน เห็นด้วยเป็นเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้มีความเห็นโดยมากกว่า ใครในพวกของเขาที่มาประชุมนั้นควรจะมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน แล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีหมายเลือกตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าได้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกันแล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันในตำบลนั้นแล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อๆ ไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันไปวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าได้อาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร<sup>๓๐</sup>

เมื่อพิจารณาจากหนังสือของพระมหาอำมาตราชยาธิบดีรายงานกราบบังคมสมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพดังกล่าวข้างต้นถึงเรื่องการจัดตั้งตำบล โดยถือ

<sup>๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 123-124, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

เอาจำนวนครัวที่เป็นเจ้าของบ้านที่อยู่ใกล้ติดต่อกันราว 10 เจ้าของ (เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตาม) รวมเป็นหมู่บ้านแล้วให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ในการเลือกตั้งกำนันกระทำโดยให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านในตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน

สำหรับเรื่องอำนาจหน้าที่ของกำนันนั้น ในระยะเริ่มแรกมีเพียงเล็กน้อย ซึ่งปรากฏตามรายงานของหลวงเทศาฯ ว่า

...ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งกำนันขึ้นแล้ว จึงเกิดมีปัญหาว่า จะให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใดบ้างในการที่จะอำนวยการปกครองสมดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงพระราชดำริไว้ แต่การจัดตั้งตำบลนี้เป็นการทดลอง ยังไม่มีระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด พระยามหาอำมาตยาธิบดีจึงได้กำหนดไว้ว่า เมื่อตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ขึ้นแล้ว เขาอยากทราบว่า เขามีหน้าที่ที่จะต้องทำอะไรบ้าง และเขาจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง ขณะนั้นเป็นแต่การไปทดลอง ยังไม่ได้คิดถึงเรื่องเหล่านี้ และยังไม่มีระเบียบแบบแผนใหม่แต่อย่างใด ข้าพระพุทธเจ้าจึงได้จดลงไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และกำนันย่อว่า

ก. รักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่

ข. ป้องกันการโจรกรรม

ค. ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบตกลงกันได้

กำนัน (1) ไม่ยอมตกลงกัน (2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่น กับความปล้นฆ่ากัน ฟันกัน มีบาดแผลถึงสาหัส กำนัน (ถึงจะอยู่ใกล้ไกลก็ตามที่) ต้องนำมาส่งหลวงพลตระสาการนายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระลาการจึงบอกส่งกรุงเก่า<sup>๔๐</sup>

หลังจากหลวงเทศาฯพิจารณาได้ไปจัดทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านกำนันที่อำเภอ บางปะอินแล้วก็ได้คิดปรึกษาหารือกันถึงการที่จะจัดปกครองขึ้นตามหัวเมืองต่อไป จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้หลวงเทศาฯ ไปดูการปกครองประเทศพม่า เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ร.ศ. 112 (พ.ศ. 2436) ได้นำเอาตำราการปกครองของพม่าติดมา

<sup>๔๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 126, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

ด้วยมาก เมื่อกลับจากพม่าแล้วก็เลยไปดูการปกครองที่สหรัชมลายูซึ่งอยู่ในปกครองของอังกฤษ

การปกครองของพม่าอยู่ในกำมือของอังกฤษ ซึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นที่แบบมีข้าหลวงเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการเมือง อำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อหลวงเทศาฯ กลับถึงกรุงเทพแล้ว ก็ได้ทำรายงานทูลเกล้าฯ ถวายแต่วันที่ 22 มิถุนายน ร.ศ. 113 (พ.ศ. 2439) แล้ว<sup>๔๑</sup>

นับแต่นั้นมา การปกครองตำบลก็เริ่มต้นปรับปรุงจัดตั้งขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งที่วราชอาณาจักร อาจกล่าวได้ว่าในขณะนั้นเป็นยุคที่เริ่มต้นชีวิตใหม่ของการปกครอง โดยตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116<sup>๔๒</sup>

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้จัดระเบียบการปกครองตำบลที่วราชอาณาจักร โดยกำหนดให้หมู่บ้านรวมกันประมาณ 10 หมู่บ้านตั้งขึ้นเป็นตำบลหนึ่ง มีกำนันเป็นเจ้าหน้าที่ปกครองและมีสารวัตรกำนันเป็นผู้ช่วย ส่วนแพทย์ประจำตำบลไม่มี

### 1. การตั้งตำบล

ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 บัญญัติให้รวมหมู่บ้านท้องที่หนึ่งๆ ประมาณ 10 หมู่บ้าน จัดตั้งขึ้นเป็นตำบลหนึ่ง

<sup>๔๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 133-139, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>๔๒</sup> "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 14 (พฤษภาคม ร.ศ. 116).

การกำหนดเขตตำบลโดยถือเอาอาณาเขตตามธรรมชาติ เช่น ลำห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือสิ่งธรรมชาติที่จะให้เห็นเป็นสำคัญได้ หากไม่มีเขต ธรรมชาติดังกล่าวก็ให้ผู้ว่าราชการเมืองปักหมากเขตกำหนดตำบลนั้นให้ทราบโดย ชัดแจ้งและถาวรไว้<sup>43</sup>

## 2. กำนัน

ตามมาตรา 5 การกำหนดเขตตำบลในเมืองใด ให้ผู้ว่าราชการเมืองนั้น มีอำนาจกำหนดเขตได้ถ้าข้าหลวงเทศาภิบาลอนุมัติแล้ว การเลือกตั้งกำนัน การ เลือกตั้งกำนันตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่ บ้านด้วยกันเองคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน โดยมีนายอำเภอผู้ปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น ประธานแล้วให้นายอำเภอหาตัวผู้ได้รับเลือกตั้งนั้นเข้าไปยังศาลากลางเพื่อรับหมาย ตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง<sup>44</sup>

ถ้ากำนันปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ชั่วคราว ต้องมอบหมายการทำงานให้ผู้ใหญ่บ้านคน ใดคนหนึ่งซึ่งอยู่ในตำบลเดิวกันรักษาราชการแทน แต่กำนันต้องแจ้งให้ผู้ใหญ่บ้านใน ตำบลเดิวกันและกรรมการอำเภอทราบ ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจและหน้าที่เท่า กำนันทุกประการ

เหตุอื่นจะทำให้กำนันออกจากตำแหน่งมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. เมื่อกำนันต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยเหตุใดๆ
2. เมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากในตำบลนั้นขอให้เปลี่ยนกำนัน
3. เมื่อกำนันมีความผิดหรือไม่สามารถ ผู้ว่าราชการเมืองจะให้เลือกตั้ง ใหม่อีกได้<sup>45</sup>

<sup>43</sup> เรื่องเดิวกัน, มาตรา 22.

<sup>44</sup> เรื่องเดิวกัน, มาตรา 23.

<sup>45</sup> เรื่องเดิวกัน, มาตรา 29.

### อำนาจหน้าที่ของกำนัน

อำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116  
ได้แก่

1. มีหน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้าน  
ของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการแจ้งให้ราษฎรลูกบ้านทราบ รับคำร้องทุกข์  
ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่างๆ เสนอต่ออำเภอเรียกเรื่องสิ่งลูกบ้านให้ทำ  
การตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายส่งกำนัน ส่งเคราะห์  
คนเดินทาง สอดส่องคนเดินทางเข้ามาในตำบล รวมทั้งส่งเคราะห์คนเดินทางด้วย  
ราชการ สืบสวนและเก็บรักษาบัญชียอดสำมะโนครัว
2. มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบล ทั้ง  
มีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากร และเสนอเหตุการณ์หรือคนที่ต้องคดีต่ออำเภอ
3. มีอำนาจในการเปรียบเทียบความแพ่ง ที่มีเบี้ยปรับหรือทุนทรัพย์ไม่เกิน  
100 บาท ในสมัยนั้น ต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยาในพิธีประจำปี<sup>๔๖</sup>

### การควบคุมกำนันและบطلงโทษ

1. กำนันละเมิดหน้าที่ที่กล่าวหา ต้องโทษปรับไหม เป็นเงินไม่เกิน 45  
บาท แต่ถ้าความผิดต้องโทษตามกฎหมาย ต้องรับโทษหนักขึ้นกว่าที่กฎหมายกำหนด<sup>๔๗</sup>
2. กำนันจะออกจากตำแหน่ง เมื่อลาออก หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลโดย  
เสียงข้างมากขอเปลี่ยนกำนัน รวมทั้งตัวกำนันมีความผิด หรือไม่สมารถทำหน้าที่  
ได้เรียบร้อย ผู้ว่าราชการเมืองจะให้เลือกกำนันใหม่ได้<sup>๔๘</sup>

<sup>๔๖</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24-27.

<sup>๔๗</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28.

<sup>๔๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

"ตำบล" จึงกลายเป็นรูปแบบการปกครองที่เป็น "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" โดยส่งข้าราชการเข้าไปดูแลในท้องถิ่นในระดับบนของแต่ละภูมิภาค และในระดับล่างก็ให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่อยู่ในการควบคุมของข้าราชการในระดับเมืองและอำเภอ ให้ตำบลเป็นเสมือนแขนขาของทางอำเภอ จังหวัด และทางราชการ ซึ่งข้าราชการก็เป็นตัวแทนของพระองค์อีกทีในการปกครองดูแลในภูมิภาคต่างๆ "ตำบล" จึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาครองจากอำเภอลงมาอีกที แต่มีรูปแบบพิเศษคืออาศัยบุคคลากรในตำบลเข้ามาช่วยทางราชการในการปกครองชุมชนนั้นๆ ที่ทางราชการยอมรับและแต่งตั้งให้เป็นผู้นำในชุมชน ตามมาตรา 23 พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2440 "เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็นพร้อมกัน หรือโดยด้วยกันว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดสมควรจะเป็นกำนัน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ได้รับเลือกนั้นเข้าไปยังศาลากลางที่จะได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง" และยังมีระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นๆ ควบคุมและกำหนดผ่าน "กำนัน" ซึ่งเป็นหัวหน้าในตำบลให้ดูเหมือน "ข้าราชการ" เหมือนเช่นอำเภอที่มีข้าราชการปฏิบัติงานเช่นตามมาตรา พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2440 ให้กำนันต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยา แสดงความจงรักภักดีต่อกษัตริย์ทุกปี และหน้าที่ตามตบวงทกฏหมายที่รวมเอาหน้าที่การทำรายงานของทุกกระทรวง ทบวง กรมเอาไว้ด้วย เพราะกิจการใดๆ ของหน่วยราชการต่างๆ จะนำไปสู่ประชาชนก็ต้องอาศัยตำบลเป็นสื่อกลางคอยช่วยดำเนินการอย่างใกล้ชิด และสิ่งที่ประชาชนต้องการก็ต้องอาศัยตำบลเป็นสื่อกลางเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ ให้รัฐทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังที่ได้กำหนดในพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2440 ตามมาตรา 24 บรรทัดที่สามว่า "หรือการที่จรับกิจศุขทุกข์ของลูกบ้านขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการ แลจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ลูกบ้านก็ดี" หรือตาม มาตรา 25 ข้อ 3 "...ถ้าลูกบ้านคนนั้นหาประกันไม่ได้ก็ให้คุมตัวไปส่งกรมการอำเภอเพื่อจะได้ส่งไปยังศาล ให้บังคับตามกฎหมาย" เมื่อพิจารณาจากหน้าที่ของอำเภอตามพระราชบัญญัติเดียวกันนี้จะพบว่ามีหน้าที่คล้ายคลึงกันกับ

ค่าบลมากในภาระกิจการเป็นตัวแทนรัฐบาล เช่น ในด้านการสืบจับโจรผู้ร้าย การทำรายงาน การอาัยัดชั้นสูตรและตราสิน การทำทะเบียนบัญชีสิ่งของต่างๆ การประกาศข้อราชการ การเปรียบเทียบความแพ่ง ซึ่งทั้งสองหน่วยการปกครองจะมีหน้าที่หลักๆคล้ายคลึงกัน เพียงแต่อำนาจในการปฏิบัติงานอาจจะหนักเบาต่างกัน ค่าบลอาจจะมีอำนาจในการปฏิบัติงานต่างๆรองจากอำเภอในบางหน้าที่ แต่หน้าที่โดยรวมแล้วคล้ายคลึงกัน และในระยะการเริ่มตั้งตำบล กำนันยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนด้วย คือได้ผลประโยชน์จากส่วนลดค่าน้ำภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นา(พะยานฐี่แนวเขต) เท่านั้น ดังที่ปรากฏตามรายงานของหลวงเทศาฯว่า<sup>49</sup>

สิบลดค่าน้ำเป็นสิ่งที่ได้มาก คือเงินหลวงที่เก็บค่าน้ำได้เท่าใดในแขวงนี้แล้วสิบลชกหนึ่ง ส่วนนี้แบ่งออกเป็นส่วนเล็กอีกสิบลส่วน

4 ส่วน เป็นของข้าหลวงเสนา

1 ส่วน เป็นของเจ้าของเมือง

2 ส่วน เป็นของหลวงพลเสนา

3 ส่วน เป็นของกำนัน

ปีหนึ่งสิบลดค่าน้ำที่เป็นส่วนได้ของกำนันเป็นมัธยมเพียง 100 บาท

(1) สิบลดค่าน้ำ (2) ภาษีไม้ไผ่ (3) (รายงานเก่าอ่านไม่ได้)

ปีละ 20 บาท

ค่ากฎหมายตราสิน 1 บาท 32 อัฐค่าอาัยัด 1 บาท 32 อัฐ ค่าเหยียบย่ำที่นาราชฎคือราชฎจะจงที่ป่าเอาเป็นนาต้องเชิญกำนันไปเหยียบย่ำเป็นพะยาน ค่าเหยียบย่ำที่นากำนันได้ตำบลละ 1 บาท 32 อัฐ(รายงานเก่าลบเลือนอ่านไม่ได้)<sup>10</sup>

---

49กระทรวงมหาดไทย, อนุสรณ์เนื่องในงานฉลองวันที่ระลึกสถาปนากระทรวงมหาดไทยครบรอบ 60ปี (พระนคร: โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, 2495), หน้า 68.

จากทั้งหมดที่กล่าวมาทำให้เราเห็นว่า การปกครองตำบลตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น นั้นก็เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่อาศัยคนในท้องถิ่นมาช่วยดำเนินการนั่นเอง อันเป็นนโยบายอันหนึ่งของรัชกาลที่ 5 ที่จะทรงดำเนินการปฏิรูปการปกครองบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างเอกภาพของชาติและเอกภาพอำนาจของพระองค์ในเรื่องโครงสร้าง"อำนาจ"ของประเทศ จึงเป็นนโยบายในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางด้วยวิธีการมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจมากกว่าการวางรากฐานการปกครองตนเองหรือการปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตย โดยการแต่งตั้งตัวแทนของพระองค์ในฐานะตัวแทนของส่วนกลาง แล้วส่งออกไปประจำในภูมิภาคต่างๆทั่วประเทศให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง อันได้แก่ ผู้ว่าและนายอำเภอ โดยดึงเอาท้องถิ่นเข้ามาเป็นเสมือนแขนขาของอำเภอและจังหวัด อันได้แก่ ตำบลและหมู่บ้าน ด้วยการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ "ตำบล" และให้คัดเลือกผู้ปกครองกันเองภายในชุมชน แต่อยู่ภายใต้การควบคุมและการผูกมัดโดยระเบียบกฎหมายและสายการบังคับบัญชาที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อ"อำนาจ"ในที่ต่างๆทั่วประเทศอยู่ในมือของพระองค์ เป็นการรวมอำนาจอย่างแน่นแฟ้นที่ส่วนกลาง โดยใช้การมอบอำนาจเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการรวมศูนย์อำนาจ

นอกจากนั้นนโยบายของรัฐในสมัยนี้ยังเป็นจุดเริ่มต้นของการที่ข้าราชการเข้ามามีบทบาทมีส่วนในการปกครองในท้องถิ่นต่างๆ เพราะ"การรวมศูนย์อำนาจ" ของนโยบายนี้ทำให้ความพยายามที่จะกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเอง ทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงจากข้าราชการในการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่างๆ เนื่องจากได้กำหนดให้ "ข้าราชการ" เข้าามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นต่างๆด้วย และเข้ามาควบคุมดูแลใกล้ชิดมากกว่าเดิม จากเดิมที่คอยควบคุมอยู่ห่างๆในระดับของเมืองและขุนนางผู้ใหญ่ในท้องถิ่น แต่จากนโยบายที่รัฐเข้าไปกำหนดเขตและสถานะการปกครองให้แก่ตำบล ทำให้ข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐเข้าไปควบคุมดูแลท้องถิ่นต่างๆ และมีบทบาทในการปกครองตำบลในแต่ละท้องถิ่นอีกระดับหนึ่ง ในฐานะ"หัวหน้า"หน่วย



การปกครองส่วนภูมิภาค จากโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาของการปกครองท้องถิ่น ที่ไหลลงไปจาก มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ทำให้ข้าราชการเริ่มเข้ามามีบทบาททันทีจากนโยบายนี้ โดยในพรบ. ลักษณะปกครองท้องถิ่นในกระบวนการตั้งแต่การเลือกสรร การทำงาน และการควบคุมการทำงานไปจนถึงการออกจากตำแหน่ง ล้วนเกี่ยวข้องกับข้าราชการของอำเภอหรือจังหวัดทั้งสิ้น "ข้าราชการ" ในส่วนภูมิภาคจึงมีส่วนในการปกครองของท้องถิ่นต่างๆมาตั้งแต่สมัยนี้ ประกอบกับการไม่รู้และเข้าใจในการปกครองตนเองในระยะแรกที่จัดการปกครองตำบลประชาชนในบางแห่ง เช่นในเมืองนครศรีธรรมราช จากรายงานของพระยาสุทนต์วินิต ที่ท่านได้ชักชวนประชาชนในเมืองนครศรีธรรมราชให้มีส่วนร่วมในระบบการปกครองใหม่ แต่ประชาชนกลับเลือกผู้พิพากษา ข้าราชการอื่นๆอีกหลายคนเป็นกำนันของตน<sup>10</sup> ดังนั้นการแทรกแซงของข้าราชการจึงเป็นไปโดยปริยายจากสภาพดังกล่าว การกำหนดนโยบายของรัฐที่สร้างเขตหรือหน่วยการปกครองให้แก่ชุมชน ได้ปกครองกันเอง เพื่อปูพื้นฐานแก่ประชาชนในระบบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ทำลายการสร้างพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่นในขณะเดียวกัน เพราะการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นเมื่อประชาชนไม่พร้อม หรือขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองดีพอ "ข้าราชการ" จึงต้องเข้าไปดูแลและจนก่อให้เกิด "อำนาจ" ในการควบคุมท้องถิ่นต่างๆในระยะเริ่มแรกของการจัดการปกครองตำบล และกลายเป็นสิ่งที่สะสมเรื่อยมาจนเกิดเป็นภาพในใจของข้าราชการว่า ต้องคอยควบคุมการปกครองของท้องถิ่น เพราะประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเองแม้แต่ในปัจจุบันก็ตาม การกำหนดนโยบายของรัฐในการกระจายอำนาจต่อท้องถิ่น

<sup>10</sup> กองจดหมายเหตุแห่งชาติ, ร.๕ ม.๑๑/๒๕ เอกสารกรมมหาดไทยรัชกาลที่ ๕ กระทรวงมหาดไทย เรื่องพระยาสุทนต์วินิตกราบบังคมทูลสมเด็จพระมหาธรรมราชาดำรงราชานุภาพ (4 ตุลาคม 2441)

เมื่อท้องถิ่นยังไม่พร้อมนั้น แม้จะเป็นสิ่งที่ดีในการริเริ่มแต่ก็ก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นเอง " ตำบล"ก็เช่นกันก็ได้ถูกกำหนดจากส่วนกลางในเรื่องของ"สถานะ"ขององค์การทั้งที่ยังไม่พร้อมในด้านต่างๆดีพอ จนทำให้กลายเป็นเพียง"เครื่องมือ"แขนงของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หรือของข้าราชการที่เป็นตัวแทนรัฐมากกว่า การเป็นตัวแทนของคนในชุมชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองในท้องถิ่น อันทำให้ข้าราชการได้มีโอกาสเข้าควบคุมการปกครองอย่างเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค แทนที่จะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศให้ดีขึ้น "ตำบล" เลยขาดแนวทางในการที่จะพัฒนาไปสู่การเป็น "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาองค์กรของตน แต่กลายเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคในระดับที่รองลงมาจากอำเภอ ที่รับฟังนโยบายจากส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียวผ่านอำเภอ ซึ่งก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะกำหนดทิศทางในการดำเนินงานแก่ตำบล เมื่อปัจจัยเข้าทางด้านนโยบายกำหนดสถานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและบทบาทในการควบคุมและครอบงำ ทิศทางขององค์การและผลงานที่ออกมาจึงไปในรูปราชการส่วนภูมิภาค รองรับราชการต่างๆ จากส่วนกลางมากกว่าในช่วงสมัยนี้

## 2. สมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม

### ก. สภาพแวดล้อมของนโยบาย

สภาพทางการเมืองการปกครอง หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ซึ่งเป็นการปฏิวัติ นำโดยข้าราชการพลเรือนล้มระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และได้มีการสร้างระบบการปกครองแบบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็เป็นช่วงที่พวกเสรีนิยมนำโดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้กลายเป็นกำลังสำคัญทางการเมือง แต่ก็ถูกทำลายอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มทหาร ซึ่งนำโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งในช่วง 25 ปีหลังจากการเปลี่ยนแปลง

การปกครอง ทั้งสองฝ่ายคือเสรีนิยมและกลุ่มทหาร มีการขัดแย้งต่อสู้ทางการเมือง อยู่ตลอดเวลา ใน พ.ศ.2481 จอมพลป. ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการลาออกของพระยาพหลพลพยุหเสนา ซึ่งคอยไกล่เกลี่ยรอมชอม ทำให้ ช่วงนั้นทั้งสองฝ่ายยังถ่วงดุลย์กันได้อยู่ จอมพลป. เป็นนายกเป็นเวลาถึง 5 ปีครึ่ง ในช่วงแรก โดยดำเนินนโยบายชาตินิยม เป็นนโยบายรักชาติที่แสดงออกด้วยการ รณรงค์ต่อต้านชาติอื่น และจอมพลป. ยังได้เรียกร้องรณรงค์ในการเรียกร้องดินแดน คืนจากมหาอำนาจอาณานิคม นโยบายชาตินิยมนั้นมีตั้งแต่ โครงการรวมชาติ การ สร้างเอกลักษณ์ของชาติความมั่นคงของชาติ และความสนใจต่อผลประโยชน์ของ สาธารณะรวมทั้งใช้นโยบายนี้ในด้านเศรษฐกิจและสังคมด้วย

นอกจากนั้น จอมพลป. ยังได้เข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยการตัดสินใจประกาศสงครามกับอเมริกา และอังกฤษ และเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น ต่อมาญี่ปุ่น แพ้สงคราม ทำให้การตัดสินใจครั้งนี้ของจอมพลป. ผิดพลาด ทำให้ต้องลาออกจาก ตำแหน่งหลังสงครามสิ้นสุดลง และพวกเสรีนิยม ก็เข้ามามีอำนาจทางการเมืองแทนที่ เพราะเป็นผู้ต่อต้านญี่ปุ่นและร่วมมือกับฝ่ายพันธมิตร โดยมีนายปรีดี พนมยงค์ และ มรว.เสนีย์ ปราโมช ร่วมมือกันเป็นแกนนำ รวบรวมคนภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ เป็นฝ่ายที่อยู่ตรงข้ามกับจอมพลป. ทำให้การเมืองภายในประเทศหลังสงคราม พวก เสรีนิยมก็ได้ขึ้นมาเป็นรัฐบาลใหม่ เป็นรัฐบาลพลเรือน ซึ่งนำโดยพวกเสรีนิยม เช่น นายปรีดี มรว.เสนีย์ โดยพวกทหารได้ตกต่ำลง จากการสูญเสียความน่าเชื่อถือ เพราะแพ้สงคราม และพวกเสรีนิยมได้อำนาจคืนมาท่ามกลางสภาพการเมืองใน ลักษณะนี้ ทำให้โอกาสของพวกเสรีนิยมในการที่จะสร้างรัฐบาลประชาธิปไตยมีอยู่ มาก เพราะอำนาจของทหารถูกกันเอาไว้ แต่พวกเสรีนิยมก็ไม่สามารถพัฒนาระบอบ ประชาธิปไตยได้ดี เพราะในช่วงนี้ รัฐบาลเสรีนิยมอยู่ได้ด้วยระยะเวลาอันสั้น คือ มีอายุแค่เกือบ 4 ปี และรัฐบาลในแต่ละสมัยก็มีระยะสั้นแค่ 1 ปี เป็นระยะเวลา สั้นที่สุด และระยะเวลาสั้นที่สุด คือ 3 เดือน ซึ่งต่างกับช่วงของจอมพลป. ครอง อำนาจที่ยาวนานถึง 5 ปี 6 เดือน รัฐบาลเสรีนิยมจึงเริ่มเสื่อมอำนาจและบทบาท ทางการเมืองลงเรื่อยๆ ได้แก่โครงสร้างอำนาจทางการเมืองการปกครองของทหาร

ยังคงเหมือนเดิม และบรรยากาศทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง พวกเสรีนิยมไม่สามารถหวังพึ่งพาการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่จะถ่วงดุลทหาร พวกเสรีนิยมจึงมีคนสนับสนุนอยู่น้อย และทางฝ่ายทหารนั้นก็มีการจัดองค์การที่ดีกว่า มีวินัย และมีอาวุธจึงทำให้มีอำนาจทางการเมืองอยู่มากกว่า แม้ว่าหลังสงครามจะเสียความน่าเชื่อถือและฐานะทำให้มีอำนาจทางการเมืองไปบ้างแต่ก็ยังคงรอคอยโอกาสจะกลับไปครองอำนาจอีก โดยอาศัยบรรยากาศและสภาวะทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งจอมพลป. ยังถูกปล่อยตัวจากการฟ้องข้อหาอาชญากรรมสงคราม ทำให้สามารถกลับมารวบรวมอำนาจเพื่อกลับมาครองอำนาจได้ ประกอบกับรัฐบาลเสรีนิยมต้องเผชิญปัญหาที่แก้ไม่ตก ในเรื่องกรณีการสวรรคตของรัชกาลที่ 8 ปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสงคราม ได้แก่ เงินเพื่อการขาดสินค้าอุปโภคบริโภค การค้ากำไรเกินควร รวมทั้งการแทรกแซงจากอเมริกาที่เข้ามามีบทบาทในภูมิภาคเอเชียซึ่งรวมไทยด้วย โดยที่อเมริกาไม่สามารถควบคุมอำนาจของทหารไทยมิให้เข้ามามีอำนาจในกระบวนการทางการเมืองของไทยได้ ส่อมเป็นการยากที่รัฐบาลเสรีนิยมจะแก้ปัญหาและทำการฟื้นฟูต่างๆ ได้ทันทั่วทั้งในช่วงระยะเวลาอันสั้นที่เป็นรัฐบาล จึงทำให้ฝ่ายทหารที่เป็นฝ่ายตรงข้ามที่รอคอยโอกาสเข้ามามีอำนาจทางการเมือง มีโอกาสล้มรัฐบาลเสรีนิยมเพื่อปูทางขึ้นมาครองอำนาจแทนในปี 2490 จอมพลป. ก็ได้ทำรัฐประหารและเข้ามาเป็นผู้นำในเวลาต่อมา ซึ่งทำให้การถ่วงดุลระหว่างทหารและเสรีนิยมเริ่มถดถอยลง ถูกฝ่ายทหารจัดการกับพวกเสรีนิยมและพวกที่ไม่เห็นด้วยกับตน และมีการต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายแต่ก็แพ้ในที่สุด ในปี พ.ศ. 2495 การถ่วงดุลย์จากเสรีนิยมกับทหารก็สลายไปโดยพวกเสรีนิยมสิ้นอำนาจและบทบาทโดยสิ้นเชิง และในช่วงนี้ก็เป็นช่วงสมัยที่สองของจอมพลป. ที่เข้ามามีอำนาจทางการเมือง และในช่วงตั้งแต่ปี 2490 เป็นต้นมาจึงนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการที่ทหารเข้ามาปกครองประเทศไปจนถึง 2516 เป็นเวลา 28 ปี

ภายหลังการต่อสู้ของ จอมพลป. ตัวแทนทหารกับฝ่ายเสรีนิยมได้จบสิ้นลงในช่วงระยะแรกๆ ของการเข้ามายึดอำนาจ จอมพลป. ยังต้องเผชิญกับการรักษาอำนาจของตนภายในกลุ่มทหาร โดยการถ่วงดุลย์อำนาจของกลุ่มอำนาจทางการเมือง

เมืองสองกลุ่ม คือ พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีคนเรียกช่วงนี้ว่าเป็น "การเมืองในรูปของอำนาจสามฐาน"<sup>๕๐</sup> ซึ่งมีสาเหตุมาจากอำนาจของ จอมพลป. เริ่มเสื่อมลง ทั้งๆ ที่ จอมพลป. ได้รอดพ้นวิกฤตการณ์ทางการเมือง แต่การปฏิวัติในช่วงต้นของการปกครองประเทศ ก็แสดงถึงความแตกแยกของกองทัพชั้นเรื่อยๆ ฝ่ายที่ชนะการต่อสู้ก็พยายามรวบอำนาจก่อนที่จะคุมไม่อยู่ และสามารถทำลายอำนาจของตนได้ หลังจากการปราบกบฏ 2495 ก็เกิดขั้วอำนาจสองขั้วอย่างชัดเจน คือ พลเอก เผ่า และจอมพลสฤษดิ์ การขัดแย้งระหว่างทั้งสองฝ่าย และได้เกิดขึ้นเรื่อยๆ เพราะเป็นช่วงที่ไม่มีผู้นำที่เด่นในการปกครอง การถ่วงดุลย์อำนาจนี้เกิดจากการแข่งขันกันของเผ่าและสฤษดิ์ ซึ่งอีกฝ่ายคุมกำลังตำรวจและอีกฝ่ายคุมกำลังกองทัพบก จอมพลป. ต้องคอยถ่วงดุลย์ทั้งสองฝ่าย และอาศัยสถานการณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับต่างประเทศโดยเฉพาะอเมริกา ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในภูมิภาคนี้ในช่วงสงครามเย็น เพื่อการอยู่รอดและรวบอำนาจให้อยู่ในมือ จอมพลป. ต้องขอร้องให้มีการร่วมมือและจะทำหน้าที่ใกล้เคียงให้แก่คนทั้งสองอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญในปี 2495 ซึ่งร่างโดยเผ่าและสฤษดิ์ ได้ตรากฎหมายที่เข้มงวด ช่มชู้ หรือปราบฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลอยู่เสมอโดยอ้างถึงการปราบปรามคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นการกระชับอำนาจทางการเมืองระดับชาติอย่างเด็ดขาดอย่างให้เกิดกับคนทั้งสาม และได้เริ่มรวบอำนาจลงไปถึงในระดับท้องถิ่น โดยในปี 2496 รัฐบาลได้ยกเลิกการเลือกตั้งทุกรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นในจังหวัด และประเทศว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเพียงกิ่งหนึ่งของหน่วยงานระดับท้องถิ่น และให้อำนาจส่วนกลาง คือรัฐบาลสามารถปลดนายกเทศมนตรี และยุบสภาได้ และแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของทุกๆ เทศบาล และครึ่งหนึ่งของสมาชิกเทศบาล ในช่วงเวลานี้เป็นยุคของบุคคลทั้งสามที่มีอำนาจ โดยสรุปการปกครองอำนาจสามฐานอยู่ได้ เพราะการรวบอำนาจโดยใช้การถ่วงดุลย์ที่เปราะบางระหว่างคนสาม

<sup>๕๐</sup> ทักษณ เจลิมเต็ชรณ, การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 67.



คน ซึ่งจอมพล. ต้องฉวยโอกาสจากการแย่งชิงของคนทั้งสองโดยเป็นตัวไกล่เกลี่ย และอาศัยความอาวุโส และสถานภาพ ในต่างประเทศและการสนับสนุนของอเมริกา แต่การถ่วงดุลย์อำนาจนี้ก็เริ่มเปราะบางลงทุกทีเพราะการที่ จอมพล. เริ่มเสื่อมอำนาจลงทุกทีจากที่ประชาชนไม่ขึ้นช่อบต่อไป อันมาจากการกระทำที่เกินเลยไปของการแข่งขันระหว่างเผ่าและสฤษฏี จอมพล. จึงต้องหาวิถีทางใหม่ เพื่อการกลับเข้ามามีอำนาจของตน โดยหลังจากจอมพล. ได้เดินทางรอบโลกเป็นเวลาสามเดือน ได้พบผู้นำของประเทศต่างๆ ทางตะวันตกมากมาย ซึ่งการเดินทางนี้ได้เสริมฐานะทางการเมืองที่กำลังเสื่อมลงได้บ้าง และผลพลอยได้ก็คือทำให้ จอมพล. ประทับใจในวิถีทางประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกเหล่านั้น และเริ่มใช้นโยบายประชาธิปไตยเพื่อสร้างบรรยากาศทางการเมืองให้มีการสนับสนุนของประชาชน เพื่อเสริมอำนาจทางการเมืองของตนที่กำลังเสื่อมลงเช่น การพูดขอให้สภาผ่านกฎหมายให้มีพรรคการเมือง จัดให้มีการไฮด์ปาร์ก และยังได้พูดในที่ต่างๆ แสดงให้ประชาชนเห็นถึงความเชื่อและค่านิยมประชาธิปไตยของจอมพล. ได้พูดต่อต้านการทำรัฐประหาร การใช้อำนาจตำรวจหรือทหารทางการเมือง ซึ่งก็เป็นการสร้างความไม่พอใจและขัดแย้งของสองขั้วอำนาจที่เหลือ ต่อมาจอมพล. ก็ได้พยายามลดอำนาจของเผ่าลงเรื่อยๆ เพราะเผ่าเริ่มมีอำนาจมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ก็เป็นการทำลายดุลย์อำนาจของระบบอำนาจสามฐานเพราะเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่สฤษฏี และประชาธิปไตยใหม่ของจอมพล. ก็ได้สร้างผลกระทบอีกด้านให้แก่ จอมพล. เพราะมีการโจมตีจากรัฐบาลอย่างมากมายจากประชาชน เช่นการต่อต้านอเมริกา ซึ่ง จอมพล. พยายามไม่ได้เตรียมพร้อมกับการรณรงค์ที่ไม่เป็นมิตรดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ห้ามการรวมกลุ่มทางการเมืองทุกชนิด โดยอ้างว่าเป็นกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อชาติ และเป็นกิจกรรมการแทรกแซงของคอมมิวนิสต์ทำให้ประชาธิปไตยแบบใหม่ของจอมพล. ได้สิ้นสุดลง

สภาพทางเศรษฐกิจ ในสมัยของรัฐบาล จอมพล. ซึ่งได้ใช้นโยบายในเรื่องของชาตินิยมมาใช้ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยต่อมาจอมพล. ก็ได้ประกาศนโยบายทางเศรษฐกิจ คือนโยบายรัฐนิยม โดยรัฐบาลจะสนับสนุนให้คนไทยเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แสวงหากำไรอย่างกว้างขวาง เช่น ธุรกิจ การค้า

และอุตสาหกรรมบางประเภทแทนการทำเกษตรกรรมอย่างเดียว ในกรณีที่ประชาชน ยังไม่มีความสามารถเข้าร่วมได้ รัฐบาลก็จะเป็นผู้นำในการริเริ่มหรือเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อที่จะได้มีบทบาท และอิทธิพลแทนที่ชาวต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกรรม และส่งเสริมให้เกิดความเจริญก้าวหน้าขึ้น โดยรัฐเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดวิธีการเป็นผู้ประสานงานที่สำคัญรวมทั้งการให้การสนับสนุนต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่คนไทย ซึ่งนโยบายนี้สะท้อนถึงการครอบงำ ในการประกอบกิจการต่างๆ ของชาวต่างชาติในขณะนั้น รัฐบาลได้เริ่มแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่กิจการน้ำมันซึ่งเป็นกิจการที่สำคัญสำหรับการป้องกันประเทศด้วย เนื่องจากอยู่ในภาวะสงครามการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐภายใต้นโยบายรัฐนิยม ได้แทรกแซงในธุรกิจต่างๆ ได้แก่ การผูกขาดการค้าข้าว โดยตั้งบริษัทค้าข้าวไทย และยังแทรกแซงในกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการค้าข้าวด้วย เช่น การจัดตั้งบริษัทเดินเรือทะเล และยังแทรกแซงการค้ากับต่างประเทศทั้งในแง่ของการนำเข้าและส่งออก โดยตั้งบริษัทไทยนิคมพาณิชย์ขึ้น และบริษัทจังหวัดพาณิชย์ตามจังหวัดต่างๆ นอกจากนั้นยังแทรกแซงโดยการเข้าจัดตั้งและดำเนินธุรกิจธนาคาร โดยการจัดตั้งธนาคารเอเซียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมขึ้นในปี 2482 ธนาคารนครหลวงไทยในปี 2484 นอกจากนั้น กิจกรรมที่สำคัญที่สุดประเภทหนึ่งที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงก็คือการจัดตั้งและดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรม นอกเหนือจากอุตสาหกรรมภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงกลาโหม รัฐบาลยังได้จัดตั้งและดำเนินธุรกิจอุตสาหกรรมในลักษณะของการผูกขาด เช่น อุตสาหกรรมยาสูบ การบริหารธุรกิจต่างๆ ที่รัฐเข้าร่วมหรือรัฐวิสาหกิจเป็นไปเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองในระยะยาว มิใช่เพื่อแสวงหากำไรเช่นของเอกชน โดยความหมายนี้ผู้ที่เข้ามาบริหารจึงมักจะเป็นผู้มีบทบาทในการบริหารประเทศ และเมื่อนโยบายรัฐนิยมที่ต้องการให้คนไทยค้าขายเป็น การเข้าร่วมในธุรกิจการค้าของนักการเมืองและข้าราชการจึงเป็นเรื่องที่ได้รับการส่งเสริม การเข้าควบคุมและดำเนินธุรกิจโดยรัฐ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการก่อตัวของนายทุนกลุ่มใหญ่ซึ่งมีพื้นฐานมาจากข้าราชการ โดยร่วมมือกับพ่อค้าจีน ที่ได้อาศัยอยู่ในเมืองไทยมาเป็นเวลานาน ส่วนชาวต่างชาติอื่นก็ลดบทบาทลงไปเพราะภาวะสงคราม ปิดกิจการไปบ้าง จึงเปิดโอกาสให้เกิด

การร่วมมือกันระหว่างพ่อค้ากับนักรการเมือง ข้าราชการ โดยเฉพาะในกิจการ  
ธนาคารพาณิชย์ ซึ่งรัฐบาลต้องอาศัยพ่อค้าจีน ทำให้เกิดชนชั้นนายทุนรุ่นใหม่ที่เกิดขึ้น  
จากอำนาจราชการและการเมืองที่จะมีบทบาทสำคัญทั้งในเศรษฐกิจ การเมือง และ  
สังคมไทย ชาวจีนนั้นในระยะแรกก็ถูกต่อต้านจากนโยบายชาตินิยมของ จอมพลป.  
เอง เพราะมีจำนวนเพิ่มขึ้นมาก ในช่วงปี 2477-2488 ซึ่งได้เข้ามาแย่งอาชีพ  
คนไทย ผูกขาดด้านการค้า และยังส่งทรัพย์สินที่ได้จากเมืองไทยกลับไปยังเมืองจีน  
และยังใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้ตนได้ประโยชน์ด้านการค้ามากที่สุด เช่น การฉ้อ  
ราษฎร์บังหลวง รัฐบาลจึงได้หามาตรการต่างๆ มาใช้เพื่อแก้ปัญหา

จึงได้ดำเนินการหลายประการในส่วนที่เกี่ยวกับเอกชน และในส่วนที่  
เกี่ยวกับบทบาทที่รัฐบาลพึงจะมี เช่น ส่งเสริมอาชีพคนไทย จำกัดอาชีพคนต่างด้าว  
ส่งเสริมให้คนไทยจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ของคนไทยแทนธนาคารของชาวตะวันตกหรือ  
รัฐจัดตั้งบริษัทการค้าต่างๆ โดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ และให้เอกชน  
สัญชาติไทยเข้าถือหุ้นบางส่วน และรวมทั้งผูกขาดขายสินค้า ตราระเบียบต่างๆ ที่  
เอื้อต่อการขายสินค้าและประกอบอุตสาหกรรมผูกขาดต่างๆ

ในช่วงที่สองของรัฐบาล จอมพลป. พ.ศ. 2492-2500 ซึ่งเริ่มชัดเจน  
มากขึ้นในการนำนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมมาใช้ แม้ระยะแรกให้ความมั่นใจแก่  
ชาวจีนว่าจะไม่ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่กีดกันคนจีน แต่หลังจากเข้าดำรง  
ตำแหน่งก็มีลัทธิคอมมิวนิสต์เริ่มขยายตัวเข้ามาในไทย และคนจีนในไทยก็ให้การ  
สนับสนุนจีนคณะชาติซึ่งประกอบกับการเผยแพร่อิทธิพลของจีนคอมมิวนิสต์มาสู่ชาวจีน  
ในเมืองไทยด้วย จอมพลป. จึงต้องหันกลับไปเอานโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยมที่  
เน้นว่า "ประเทศไทยเพื่อคนไทยเท่านั้น"<sup>๗๐</sup> และได้กำหนดนโยบายหลายข้อที่จะลด  
บทบาททางด้านเศรษฐกิจแทนคนจีนด้วยการส่งเสริมร้านค้าย่อย และสหกรณ์ของคน  
ไทย ออกกฎหมายสงวนอาชีพบางชนิดให้กับคนไทย นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งสภาหอ

<sup>๗๐</sup> ชารทอง ทองสวัสดิ์, "เศรษฐกิจไทยสมัยของจอมพลป. พิบูลสงคราม"  
เอกสารการสอนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เศรษฐกิจไทย, หน้า 298.



การค้าไทย เพื่อเป็นองค์การควบคุมสถาบันเศรษฐกิจเอกชนในประเทศไทย ให้สิทธิพิเศษแก่พ่อค้าไทยในการประมูลส่งของให้กับทางราชการ ส่วนทางอุตสาหกรรมก็เข้าไปมีบทบาทในฐานะผู้ประกอบการเอง โดยเพิ่มงบประมาณเพื่อให้มีการขยายหรือจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาใหม่ เพื่อสามารถค้าขายแข่งขันกับพ่อค้าจีนได้ และยังออกกฎหมายจำกัดการครอบครองที่ดินของชาวจีน ไม่ให้มีกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดินโดยง่าย และยังคงควบคุมกิจการค้าของชาวจีนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ห้ามขึ้นราคาสินค้าหรือลดราคาสินค้า และควบคุมสินค้าต่างๆ

ภายใต้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมนี้ รัฐได้เข้าไปประกอบอุตสาหกรรมเอง โดยยึดนโยบายส่งเสริมรัฐวิสาหกิจด้วยนโยบายนี้จึงทำให้เกิด "ทุนนิยมโดยรัฐ" ขึ้นในช่วงนี้ อันเป็นช่วงที่รัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการเอง ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นเป็นจำนวนมาก จนได้ชื่อว่าเป็น "ยุคทอง" ของรัฐวิสาหกิจไทย แต่อย่างไรก็ดีรัฐก็ยังคงให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนอย่างเต็มที่ ในยุคนั้นบรรดานักการเมืองและข้าราชการชั้นสูงจึงเข้ามาทำธุรกิจกันอย่างกว้างขวาง มีทั้งที่ก่อตั้งธุรกิจส่วนตัว และเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์อยู่ในรัฐวิสาหกิจ โดยการเป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจหรือทำการค้ากับรัฐวิสาหกิจ โดยมีอภิสิทธิ์บางประการ นักการเมืองและข้าราชการกลุ่มนี้จะอาศัยผลประโยชน์จากการทำธุรกิจของตนไปเป็นฐานสนับสนุนตนในทางการเมือง และใช้อิทธิพลในทางการเมืองของตน มาอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ จนทำให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเข้าไปมีผลประโยชน์อยู่ในธุรกิจเกือบทุกประเภท และการนำนโยบายที่กีดกันคนจีนทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้นักธุรกิจชาวจีนที่ถูกกีดกันต้องดิ้นรนหาทางออกเพื่อการอยู่รอดของธุรกิจ โดยอาศัยการแสวงหาอิทธิพลนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูงมาคุ้มครองธุรกิจของตน จนทำให้เกิดสายสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการกับนักธุรกิจชาวจีนขึ้นอย่างลึกซึ้ง มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน การขยายตัวของทุนนิยมโดยรัฐนั้นได้มีการส่งเสริมให้มีการประกอบการทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สาธารณูปโภคในประเทศ โดยยึดนโยบายว่า หากกิจการใดเกินกำลังที่เอกชนจะทำได้ หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะรัฐจะเข้าไปดำเนินการเอง และอาจให้เอกชนมีส่วนร่วม หรือมอบให้เอกชนรับไปทำแล้วรัฐเข้าไปมีส่วนเพื่อ

ให้นโยบายนี้สำเร็จ รัฐก็เข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบการเอง ในฐานะผู้นำทางด้าน การพัฒนาอุตสาหกรรมตอบสนองนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยในช่วง 2490-2499 มีการตั้งองค์กรของรัฐขึ้นมาถึง 53 องค์กร และในปี 2500 มีรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิ้นถึง 141 แห่ง<sup>๕๒</sup> ในปี 2496 รัฐบาลก็ได้ตรา พรบ. ว่าด้วยการจัดตั้งองค์ การของรัฐ เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อันเป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลอย่างกว้างขวางในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ แม้ว่า รัฐบาลจะได้ระดมจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยหวังว่าจะช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และดึงเอาอำนาจทางเศรษฐกิจเข้ามาอยู่ในมือของคนไทยและคนต่างชาติ แต่ สภาพแวดล้อมทางการเมืองไม่ได้ช่วยให้รัฐวิสาหกิจบรรลุในเป้าหมายเหล่านี้เพราะ การกลับเข้ามามีอำนาจของ จอมพลป. อีกครั้ง ต้องอาศัยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม เช่น จอมพลผิน ชุณหะวัณ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้มีการนำเอาผลประโยชน์อัน เกิดจากการเข้าไปมีส่วนในรัฐวิสาหกิจต่างๆ เป็นรางวัลตอบแทนแก่ผู้สนับสนุนคน รัฐวิสาหกิจจึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์อันเกิดจากการเข้าไป มีส่วนในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ก็แข่งขันเข้าไปเป็นกรรมการให้รัฐวิสาหกิจเพื่อแสวงหา ผลประโยชน์รัฐวิสาหกิจในระยะนี้จึงเป็นเครื่องมือของระบบราชการเพื่อใช้กอบโกย ผลประโยชน์ให้แก่ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน ผู้มีอิทธิพล มิได้เป็น เครื่องมือของรัฐในการพัฒนา รัฐวิสาหกิจหลายแห่งไม่ประสบผลสำเร็จ จึงไม่ สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำเร็จบ้างก็เพราะเป็นระบบการผูก ขาด มีการใช้อิทธิทธิ หรือใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเป็นเครื่องมือในการ ประกอบธุรกิจ และยังมีปัญหาการทุจริต การช่วยเหลือพวกพ้อง เมื่อพิจารณาแล้ว ว่า รัฐวิสาหกิจไม่ได้ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะการดำเนินงานขาดประสิทธิ- ภาพ การจ้างก็มีสัดส่วนน้อย เพียงแค่ 5% และขนาดของรัฐวิสาหกิจก็ยังมีขนาดเล็ก

---

<sup>๕๒</sup>F.W. Riggs, Thailand: The Modernization of A Bureaucratic Polity (Honolulu: East-West Center Press, 1966), p. 305, อ้างถึงใน ชารทอง ทองสวัสดิ์, เศรษฐกิจไทย, หน้า 300.

และไม่มีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ เพราะขาดอุตสาหกรรมเมื่อพิจารณาจากภาพรวมมีส่วนแบ่งเพียง 10% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในช่วงนี้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถขจัดอิทธิพลของชาวต่างชาติได้

ในช่วงนี้เป็นยุคที่ผู้นำทางการเมืองเข้ามาทำธุรกิจแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการขยายฐานอำนาจทางเศรษฐกิจและใช้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจไปสนับสนุนอำนาจทางการเมือง โดยนอกจากจะเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจเองแล้ว ยังมีวิธีการอีก 2 ลักษณะ คือ ผู้นำทางการเมืองจัดตั้งธุรกิจการค้าของตนขึ้นมา เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่น กลุ่มของสฤษดิ์ จัดตั้งบริษัทด้านอุตสาหกรรมมากมาย รวมทั้งดำเนินกิจการด้านการธนาคารการเงิน และภาคการพาณิชย์ เช่น บริษัทวิจิตรก่อสร้าง บริษัทธนาคารพิมพ์ ธนาคารแหลมทอง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอีกวิธีหนึ่งคือ การเข้าไปคุ้มครองผลประโยชน์ของนักธุรกิจชาวจีน และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากนักธุรกิจ วิธีการแสวงหาผลประโยชน์แบบนี้เป็นผลของการนำเอานโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมมาใช้ในยุคนี้ โดยลดอิทธิพลของชาวจีนทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื้ออย่างกว้างขวาง แต่ขณะนั้นชาวจีนกุมเศรษฐกิจของชาติไว้ได้แล้ว เมื่อถูกบีบบังคับเข้าพึ่งบารมีของนักการเมือง หรือผู้ทรงอิทธิพลในวงการเมืองขณะนั้น เช่น ธนาคารเอเซียทริสต์เชิญพลตำรวจเอกเผ่าไปเป็นประธานบริษัท จากการจับกุมและการปรับพ่อค้าชาวจีน หรือการใช้อำนาจเกินเลยแก่ธุรกิจของชาวจีน วิธีการนี้ได้ถูกใช้เพื่อขอความคุ้มครองจากคนเหล่านี้มิให้ตนต้องถูกเบียดเบียน และเพื่อให้ตนสามารถมีอิทธิฤทธิ์บางประการด้วย ทำให้ธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มธุรกิจกับกลุ่มการเมืองในช่วงนี้จึงเป็นไปอย่างแนบแน่น และพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้นโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล. ไม่ประสบผลสำเร็จ อำนาจทางเศรษฐกิจของชาวจีนจึงเป็นกลุ่มที่ถูกอำนาจเศรษฐกิจตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุด และ จอมพล. ได้กลับเข้ามาใช้อำนาจอีกครั้ง อเมริกาได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยมากที่สุด ซึ่งมีสภาพแวดล้อมของสงครามโลกที่ประเทศตะวันตกต้องเสียหายมากจากสงคราม เปิดโอกาสให้อเมริกาเข้ามามีบทบาท โดยอเมริกามีท่าทีที่ดีนับแต่เจรจาไม่ทำให้ไทยเป็นผู้

แพ้สงคราม เปิดโอกาสให้ไทยและอเมริกามีความสัมพันธ์ที่ดี และทำให้อเมริกาเข้ามา มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของไทย โดยเฉพาะในช่วงการต่อต้าน การคุกคามของคอมมิวนิสต์ที่ขยายอิทธิพลไปทั่วโลก ทำให้อเมริกาต้องเข้ามา มีบทบาทในภูมิภาคนี้ และไทยก็สามารถเป็นพันธมิตรในการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้ ส่วนไทย ต้องการมีความสัมพันธ์ด้วยเหตุผลหลายประการ คือในด้านเศรษฐกิจ ต้องการเงินทุนจากต่างประเทศมาพัฒนาเศรษฐกิจที่บอบช้ำหลังสงคราม และความต้องการของผู้ นำไทยคือ จอมพลป. ต้องการใช้อิทธิพลของอเมริกามาสนับสนุนตนสร้างอำนาจ ของตนให้เข้มแข็ง เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างข้าอำนาจ โดยให้อเมริกาสนับสนุน ตนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง และให้ตนเป็นที่ยอมรับในวงการการเมือง ระหว่างประเทศว่าจะได้รับการสนับสนุนจากมหาอำนาจฝ่ายสัมพันธมิตร ความสัมพันธ์กับอเมริกาเริ่มต้นจาก อเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ไทยอย่างเร่งด่วนในปี 2493 ในด้านการเกษตร สาธารณสุข คมนาคม การฝึกอบรมด้านเทคนิคและการ ศึกษา ต่อมาก็ให้ความช่วยเหลือทางด้านอื่นๆ ตามมา แต่ก็ต้องการให้ไทยเปิดตลาด ของไทยให้เสรี อเมริกาได้ให้เงินกู้เพื่อการพัฒนาและให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าและความร่วมมือทางวิชาการ ซึ่งเงินกู้ได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จาก 7 ล้านเหรียญ ในปี 2494 ไปจนถึง 24 ล้านเหรียญ ในปี 2501<sup>๕๓</sup> และอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยเป็นจำนวนมาก โดยการที่ไทยออกเงินสมทบส่วนหนึ่ง แต่ในระยะแรก การออกเงินสมทบของไทยแทบจะน้อยมาก อเมริกาจึงเข้ามาที่บทบาทสำคัญในการ พัฒนาเศรษฐกิจของไทย เพราะมีโครงการที่เป็นประโยชน์หลายโครงการ เช่นโครงการ ปรับปรุงคุณภาพข้าว การชลประทาน และยังมี การช่วยเหลือทางด้านการศึกษา เป็นต้นความร่วมมือเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าต้องการให้ไทยเป็นส่วนหนึ่งของโลกทุนนิยม ที่คนอเมริกาสามารถเข้ามาหาผลประโยชน์ได้อย่างเสรี แต่ในทางปฏิบัติก็ขัดกับ เศรษฐกิจแบบชาตินิยมของ จอมพลป. แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง

---

<sup>๕๓</sup> กองโครงการปฏิบัติราชการ กรมวิเทศสหการ อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 308.

ความร่วมมือของคนอเมริกากับไทยจึงเป็นเรื่องระหว่างรัฐบาลด้วยกัน แต่อย่างไรก็ดีไทยได้ประสบภาวะการขาดดุลชำระเงินอย่างมาก รวมทั้งการกดดันจากอเมริกาให้เปิดประเทศให้เสรีทางเศรษฐกิจ จึงทำให้ไทยต้องลงนามในความตกลงว่าด้วยการค้าประกันการลงทุนของคนอเมริกา ในปี 2494 เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากอเมริกาได้มากยิ่งขึ้นและตอบสนองข้อเรียกร้องของอเมริกา และได้ตรา พรบ. ส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐไปเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมเอกชน ซึ่งมีมาตรการจูงใจให้เอกชนลงทุนด้านอุตสาหกรรม เช่น การลดอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรและวัตถุดิบนำเข้า แต่ พรบ. นี้ก็ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ จนก่อให้เกิดการลงทุนอย่างจริงจัง แต่ก็เป็นการก้าวใหม่หรือจุดเริ่มของการพัฒนาเศรษฐกิจไทยที่เน้นให้เอกชนมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นแทนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบชาตินิยม

ภายหลังจากสมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงสมัย จอมพลป. ได้มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยหลายประการ

ในโครงสร้างระดับบน ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 โดยโครงสร้างในระดับบน จากกษัตริย์และขุนนางอนุรักษนิยมที่เป็นชนชั้นระดับบนสุด มาเป็นข้าราชการประจำ ที่เป็นผู้ล้มระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้สร้างระบบการปกครองแบบกษัตริย์ที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ในช่วงระยะสองปีแรกหลัง 2475 พวกเจ้าและกลุ่มขุนนางอนุรักษนิยมก็พยายามจะรักษาสถานภาพทางสังคมของตน แต่ก็ล้มเหลวและเริ่มเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว ภายหลังจากการปฏิบัติโดยพระองค์เจ้าบรมวงศ์เธอ เมื่อสังเกตดูในช่วงตั้งแต่ปี 2475 มาจนถึงในยุคของ จอมพลป. เมื่อดูตามข้อมูลดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ที่เป็นผู้ปกครองในช่วง 25 ปีแรกหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือ ทหารหรือข้าราชการประจำทั้งสิ้น และอยู่ในช่วงที่ยาวนานกว่าผู้ปกครองที่เป็นพลเรือนหรือประชาชนธรรมดา โดยการเข้ามาสู่โครงสร้างระดับบนหรือผู้ปกครองได้ก้าวขึ้นมาอย่างช้าๆ จากผลของการปฏิรูประบบราชการ ทำให้องค์การทหารข้าราชการที่มีการจัดองค์กรที่ดี มีวินัย มีอาวุโส จึงทำให้พวกเขามีอำนาจทางการเมือง และนำไปสู่ชนชั้นระดับบน ทหารได้เริ่มเข้ามามีบทบาทตั้งแต่ปี 2475 เพราะเป็นผู้ร่วมทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนั้น และปราบปรามกบฏต่างๆ ภายใน 2 ปี

หลังการปฏิวัติที่มีขึ้นจากการต่อต้านของชนชั้นระดับบนในโครงสร้างเดิมคือ กษัตริย์ และขุนนางอนุรักษนิยม และในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้มีการต่อสู้ เพื่อแย่งชิงกันในกลุ่มผู้ก่อการเองระหว่างฝ่ายที่เป็นทหารกับผู้ที่มิได้เป็นทหาร เพื่อนำไปสู่ชนชั้นระดับบนหรือชนชั้นสูงของประเทศ แทนชนชั้นสูงระดับเดิม ที่ล้มลงจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง นอกจากนี้ในส่วนของโครงสร้างระดับล่างของสังคมคือประชาชนทั่วไป ยังไม่สามารถขึ้นมาบีบบังคับหรือมีส่วนร่วมผลักดันในการปกครอง และทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในการขึ้นสู่ระดับบนของโครงสร้างทางสังคมเพราะขาดการรวมกลุ่มที่จะถ่วงดุลย์อำนาจและเพื่อการต่อรองในกระบวนการทางประชาธิปไตย การรวมตัวกันขององค์กรในประเทศไทยจะมีแต่เพียงสถาบันทางราชการเท่านั้น การวางตัวของประชาชนตั้งเป็นสถาบันประชาธิปไตยที่เข้มแข็งยังมีไม่มากนัก และต้องเจออุปสรรคจากทหารหรือข้าราชการประจำที่จะรักษาอำนาจในในสถาบันของตน เพื่อคงระดับโครงสร้างของตนให้อยู่ในระดับบน หรือเป็นชนชั้นสูงสุดของสังคม และในปี 2495 ก็ถือได้ว่าเป็นยุคที่เสรีนิยมสิ้นอำนาจอันเป็นตัวแทนของประชาธิปไตย เนื่องจากถูกปราบปรามจนหมดสิ้น สังคมไทยในโครงสร้างระดับบนจึงเป็นของทหารโดยสิ้นเชิง โดยที่โครงสร้างส่วนอื่นๆ ของสังคมไม่มีโอกาสที่จะเคลื่อนที่ไปยังโครงสร้างระดับบน เนื่องจากกลุ่มข้าราชการทหารได้เข้ามาผูกขาดโครงสร้างระดับบนของสังคมไปแล้ว เพราะคนไทยในระดับอื่นๆ ต่างก็คุ้นเคยกับโครงสร้างสังคมแบบเดิมที่พวกเขาไม่มีสิทธิที่จะอยู่ในโครงสร้างส่วนบนของสังคมจึงกล่าวได้ว่าแม้เราจะมีรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่โครงสร้างสังคมในช่วงนี้ยังคงเหมือนเดิมเพียงแต่เปลี่ยนในโครงสร้างระดับบน

อิทธิพลจากทางตะวันตกได้เข้ามากระทบสังคมไทยในทุกยุคทุกสมัย และที่ชัดเจนก็เริ่มตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จนทำให้ต้องมีการปฏิรูปนำประเทศไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ โดยเฉพาะค่านิยมหรือวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย ที่ได้เข้ามาสู่สังคมไทยจนกระทั่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศในปี 2475 ซึ่งเป็นค่านิยมทางสังคมที่เข้ามาแทนที่ค่านิยมวัฒนธรรมทางสังคมแบบระบบศักดินาและระบบไพร่ทาสล้มระบบสังคมแบบเดิมในแง่เนื้อหา ซึ่งก็มาจากกระแสของวัฒนธรรมจากชาวตะวันตกที่เข้ามาทำการค้า ธุรกิจต่างๆ ในประเทศหลายหลังจากที่เราได้เปิดประเทศไป

สู่การค้าเสรี และข้าราชการต่างๆ ที่ได้ส่งไปศึกษาต่างประเทศ ได้รู้เห็นวัฒนธรรมต่างๆ ของชาวตะวันตก เมื่อกลับมาเมืองไทยก็ได้ทำงานตามหน่วยราชการต่างๆ ก็เกิดการเปรียบเทียบกับวัฒนธรรมทางสังคมของตนที่ต่างกับชาวตะวันตก จึงได้เรียกร้อง แสดงความคิดเห็นเพื่อนำเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ในสังคม แต่ก็ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้เหมือนกับประเทศตะวันตก เพราะประชาชนในสังคมระดับล่างมิได้เรียกร้องลูกเสือ แต่เกิดเฉพาะโครงสร้างระดับบนของสังคม ทำให้ชนบทหรือท้องถิ่นที่ห่างไกลยังมีวัฒนธรรม ค่านิยมทางสังคมแบบระบบสังคมแบบเก่า คือเป็นผู้รับผลการกระทำจากโครงสร้างระดับบน โดยที่ไม่มีโอกาสเลื่อนระดับหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศเหมือนดังวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่รับเข้ามา

นอกจากนั้นอิทธิพลทางตะวันตกในเรื่องค่านิยม อุดมการณ์ต่างๆ ในโลกก็ได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศ และผู้นำแต่ละสมัยก็หยิบมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับผู้ปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม เช่นในสมัยช่วงของ จอมพล. นี้ก็ได้นำเอาอุดมการณ์ฟาสซิสต์มาใช้สร้างให้คนไทยมีความรักชาติของตน เกิดความเป็นชาตินิยม และได้นำเอานโยบายต่างๆ ที่สอดคล้องกับแนวคิดชาตินิยม เช่นโครงการสร้างเอกลักษณ์ของชาติ และยังสร้างยุวชนรักชาติให้เป็นกำลังสนับสนุนในประเทศ การต่อต้านคนจีนเหมือนนาซีต่อต้านยิว สร้างวัฒนธรรมตามวัฒนธรรมตะวันตก เช่นให้ใส่หมวกเวลาออกนอกบ้าน ห้ามกินหมากพลู ให้เข้าแถวซื้อตั๋วหนัง ซึ่งก็เพื่อเปลี่ยนแปลงประเทศให้ทัดเทียมกับอารยธรรมประเทศตะวันตก และในช่วงหลังของการปกครองในรัฐบาล จอมพล. ก็ได้รับเอาวัฒนธรรมในระบบประชาธิปไตยซึ่งในต่างประเทศอนุญาตให้มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เรียกว่า "ไฮด์-ปาร์ก" จึงได้ส่งเสริมให้เกิดในประเทศไทย ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ทำให้กลายเป็น "ประชาธิปไตยใหม่" ท่ามกลางฐานอำนาจสองขั้ว ซึ่งทำให้เกิดความวุ่นวายเพราะไม่สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยที่เพิ่งรับเอาระบบประชาธิปไตยมาใช้ และระบบสังคมทั้งในด้านวัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อเดิมของสังคมไทยยังไม่สอดคล้องกับค่านิยมวัฒนธรรมชาวตะวันตก

ในยุคนี้สังคมไทยได้มีความเจริญของบ้านเมืองรุดหน้าอย่างมาก ในช่วง

หลังสงครามโลก รัฐได้มีการฟื้นฟูและบูรณะสิ่งชำรุดจากสงครามเร็วร้อย หลังปี 2475 รัฐบาลจอมพลถนอมก็ได้สร้างกิจการพื้นฐานสาธารณูปโภคด้านต่างๆ มากมาย จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รัฐเป็นผู้กำหนด เพื่อสนองเศรษฐกิจแบบรัฐนิยม นอกจากนั้นยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากอเมริกาในการให้ความช่วยเหลือทั้งทางด้านเงินทุนและวิชาการ ทำให้กิจการธุรกิจการค้า การคมนาคม ติดต่อกภายในประเทศ ทำให้สะดวกยิ่งขึ้น และรัฐบาลยังได้กำหนดแผนการบูรณะชนบทขึ้นในปี 2485 โดยการส่งเสริมอาชีพประชาชน พัฒนาประชาชนในชนบทในด้านต่างๆ ทำให้สังคมไทย เริ่มติดต่อกันได้อย่างสะดวกยิ่งขึ้น เป็นจุดเริ่มของการพัฒนาชนบท โดยมีอเมริกาให้ความช่วยเหลือ เปลี่ยนแปลงสร้างความสำเร็จในด้านต่างๆ แก่สังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นด้านเทคนิคการผลิต การปรับปรุงการคมนาคมในทุกด้าน และการช่วยเหลือด้านการศึกษา การพัฒนาชุมชนและการบริหาร

#### เนื้อหาของนโยบาย

ในช่วงแรกในปี 2486 ก็ได้ออกพรบ. ลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 โดยมีเนื้อหาที่สำคัญดังนี้<sup>๕๔</sup>

มาตรา 29 ทวิ ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และให้มีคณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนัน

กำนันจะได้รับเงินเดือน แต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ แพทย์ประจำตำบลและครูประจำตำบลในตำบลนั้นหนึ่งคน กับราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และจะเห็นสมควร แต่ตำบลหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าสองคน กรรมการซึ่งเป็นครูประจำตำบล และกรรมการที่ตั้งจากราษฎรนั้น ให้อยู่ในตำแหน่งสองปี

---

<sup>๕๔</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ 2" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 60 ตอนที่ 14 (มีนาคม 2486).



ให้คณะกรรมการอำเภอตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่าสามนาย โดยนายอำเภอเป็นประธานมีหน้าที่สอบสวนคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อเป็นกำนันคนหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการสอบสวนคัดเลือกผู้ใดจะให้เป็นกำนันแล้ว ให้คณะกรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรก็ให้ออกหมายแต่งตั้งให้เป็นผู้นั้นเป็นกำนัน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องได้รับโทษ

วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลมอำนาจการลงโทษ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลให้เป็นไปดังนี้

นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลดังนี้

- ก. ลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ
- ข. ตัดเงินเดือน โดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับผู้กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ค. ลงโทษภาคทัณฑ์

เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าจะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแต่ราชการจะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนันผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือน ให้เทียบข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นชั้นเสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

โดยเฉพาะโทษปลด หรือไล่ออก ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำ ตำบลผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย

มาตรา 69 ในอำเภอหนึ่ง นอกจากมีกรรมการอำเภอให้มีตำแหน่งเสมียน พนักงานอยู่ในบังคับบัญชากรมการอำเภออีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ กับมีปลัดอำเภอประจำตำบลซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในตำบลนั้น

และด้วยเหตุผลจากสภาพแวดล้อมต่างๆ ในขณะนั้น ในช่วงที่ 2 จอมพลป. จึงกำหนดรูปแบบสถานะให้แก่ตำบล ในรูปของ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" โดยมีรายละเอียดดังนี้คือ

### สภาตำบล

#### องค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของสภาตำบล

สภาตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกและหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

น คือ <sup>๕๕</sup>

1. สมาชิกสภาตำบลจากหมู่บ้านละ 2 คน
2. ให้นายอำเภอปรึกษาคณะกรรมการตำบล หมู่บ้าน เลือกราษฎรที่มีความประพฤติดี และมีคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ยกเว้นจะเป็นเจ้าบ้านหรือไม่ก็ได้ เป็นสมาชิกสภาตำบลตามจำนวนในข้อ 1 แล้วประกาศชื่อไว้ให้ทราบทั่วกัน หรือ

<sup>๕๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 1 ตอนที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย, 2503) หน้า 138-150.

3. ให้ราษฎรที่มีคุณสมบัติจะเลือกผู้ใหญ่บ้านได้ตามกฎหมาย ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลตามจำนวนในข้อ 1 แล้วประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกไว้ให้ทราบทั่วกัน

4. ถ้าสมาชิกประพฤติน่ากลัว ถ้าในสมัยประชุมให้สมาชิกด้วยกันเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้พ้นจากความเป็นสมาชิกได้ ถ้านอกสมัยประชุมนายอำเภอเป็นผู้รวบรวมหลักฐานเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้พ้นจากสมาชิกภาพได้

5. การประชุมสภาตำบลให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาโดยตำแหน่ง ส่วนข้อบังคับการประชุมให้ถือตามระเบียบประชุมสภาเทศบาลโดยอนุโลม<sup>๕๖</sup>

สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลนั้น โดยตัวของสภาตำบลเองแล้วไม่มีหน้าที่ในการบริหารงานโดยตรง นอกจากเสนอแนะหรือมีมติให้คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำเนินการ หรือละเว้นอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ในการประชุมสภาตำบลจึงให้คณะกรรมการตำบลเข้าร่วม ประชุมด้วย สมาชิกสภาตำบลมีสิทธิดังนี้<sup>๕๗</sup>

1. สอบถามข้อเท็จจริงใดๆ ต่อคณะกรรมการตำบลได้
2. เสนอความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

1. ขอให้จัดทำหรือระงับการปฏิบัติใดๆ เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย หรือให้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือบำรุงส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของท้องที่และราษฎรในตำบลนั้น

2. ขอให้สอบสวนการปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งตนเห็นว่าเป็นการทำไปโดยมิชอบ ในการนี้จะเสนอให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ได้

ถ้าสภาตำบลลงมติรับรองข้อเสนอของสมาชิกสภาตำบลดังกล่าว ให้คณะกรรมการตำบลปฏิบัติตาม แต่ถ้าคณะกรรมการตำบลไม่เห็นพ้องด้วย หรือเห็นพ้องแต่

<sup>๕๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-139.

<sup>๕๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

เกินกำลังที่จะทำได้ก็ให้รับรายงานไปตามลำดับจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้ชี้ขาด

ให้โอกาสสมาชิกสภาตำบล ตั้งข้อรังเกียจข้าราชการที่ไปปฏิบัติงานในท้องที่ได้เมื่อประพฤตินั้นไม่เหมาะสม เช่น ประพฤติชั่วหรือละเลยหน้าที่ อันอาจเป็นผลเสียหายแก่ส่วนรวม เมื่อสภาอภิปรายและรับรองข้อเสนอมติของสมาชิกแล้วก็สามารถลงมติเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามควรแก่กรณีได้ซึ่งจะเป็นข้อดีอันหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขข้าราชการให้ลดการกดขี่ข่มเหงเบียดเบียนราษฎรลงได้

ส่วนในเรื่องรายได้ของตำบลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ตำบลมีรายได้ดังต่อไปนี้<sup>๕๑</sup>

1. รายได้ที่ทางราชการส่วนกลางหรือส่วนจังหวัดแบ่งจ่ายให้ในการนี้ให้จังหวัดรวบรวมจัดเป็นรูปงบประมาณยอดเงินที่จะต้องจ่ายให้แก่แต่ละตำบลเป็นรายประเภท และรายแผนกการส่งผ่านอำเภอเพื่อแจ้งให้สภาตำบลนั้นทราบ ทั้งนี้ ให้รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัดตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ด้วย
2. รายได้จากการเรียไร หรือมีผู้อุทิศให้ การเรียไรนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบลให้เรียไรเพื่อดำเนินตามหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียไรของกระทรวงมหาดไทย ย่อมดำเนินการได้เองโดยมิต้องได้รับอนุญาต

องค์ประกอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตำบล

สำหรับองค์คณะของฝ่ายบริหารนั้น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลโดยใช้ให้คณะกรรมการตำบลที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ร่วมกับคณะกรรมการซึ่งได้ดำเนินการตั้งจากครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าส่วนราชการที่ตั้งที่ทำการอยู่ที่ตำบลนั้น เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล นายช่างชลประทาน ผู้ช่วยแพทย์ ฯลฯ เป็นกรรมการตำบล และให้รวมถึง

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.

ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นด้วย<sup>๕๐</sup>

คณะกรรมการตำบลดังกล่าว นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังจะต้องมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นตามคำสั่งที่ 222/2499 ด้วย เมื่อรวมความแล้วจะต้องดำเนินการดังนี้<sup>๕๑</sup>

1. กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486
2. กิจการที่ส่วนกลางโอนมาให้ดำเนินการ
3. กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปจัดทำ
4. กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่นๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

การดำเนินงานของคณะกรรมการตำบลนี้จะต้องปฏิบัติไปตามสายงาน อาทิ ต้องเสนอผ่านสภาตำบล แล้วส่งไปยังอำเภอ เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบต่อไป แล้วจึงดำเนินการได้ หากเป็นการส่วนจังหวัดก็ต้องนำไปเสนอในสภาจังหวัดเพื่อจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัดเสียก่อน

เมื่อพิจารณาโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลย่อมมีตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และตามคำสั่งเรื่องระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้านเช่น ต้องปฏิบัติตามมติสภาตำบลเมื่อเห็นพ้องด้วย นอกจากนั้นคณะกรรมการตำบลยังอาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินการส่วนจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เช่น การสร้างถนน สะพาน โรงเรียน หรือบ่อน้ำ สาธารณะ เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้โดยทางปฏิบัติคณะกรรมการตำบลก็มีส่วนร่วมในการรวบรวมโครงการขึ้นอำเภอ และเป็นผู้ร่วมปฏิบัติจัดทำภายหลังข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดออกใช้บังคับแล้ว กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องโดยตรงได้แนะนำ

<sup>๕๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

วิธีการปฏิบัติไว้ว่า "จังหวัดและอำเภอจึงควรมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาช่วยเหลือ ส่งเสริม แนะนำ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย และเร่งรัดงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทางราชการ ส่วนในด้านการควบคุมก็มีสภาตำบลควบคุมอยู่อย่างใกล้ชิด และในกรณีที่เป็นกิจการส่วนจังหวัดก็มีสภาจังหวัดร่วมดำเนินการอยู่แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรพิจารณาอธิบายเป็นเรื่องราวๆ ไป ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกิจการส่วนจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีความรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดอยู่<sup>๑๑</sup> ดังนั้น ถ้าเราจะปฏิบัติตามหรือไม่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่อย่างน้อยก็เป็นการฝึกให้ราษฎรได้รู้จักแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการใช้สิทธิและหน้าที่ของตัวเองที่พึงปฏิบัติในฐานะที่เป็นราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

#### องค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อ ปี พ.ศ. 2500<sup>๑๒</sup> กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางหลักเกณฑ์ให้จังหวัดทุกจังหวัดดำเนินการสำรวจตำบลในท้องที่ของแต่ละอำเภอๆ ละหนึ่งตำบล แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบว่ามีตำบลใดของอำเภอใดควรจะไต่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หลักเกณฑ์ดังกล่าวปรากฏดังนี้ คือ<sup>๑๓</sup>

<sup>๑๑</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 72 ตอนที่ 11 (กุมภาพันธ์ 2498), มาตรา 31 และ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 11 (มกราคม 2500), มาตรา 10.

<sup>๑๒</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล" ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 16 (มกราคม 2500).

<sup>๑๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ที่ 3481/2500 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2500 เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล," แฟ้มเอกสารแผนกบริหารส่วนจังหวัดและตำบล.

1. ความสนใจของประชาชน ฯลฯ
2. จำนวนหมู่บ้านในตำบลควรมีไม่น้อยกว่า 5 หมู่บ้าน
3. ประชากรควรมี 2,000 คนขึ้นไป
4. สภาพภูมิประเทศไม่ควรเป็นป่าดงพงเขา หมู่บ้านราษฎรไม่ควร  
กระจัดกระจาย
5. ควรเป็นตำบลที่เก็บภาษีได้มากกว่าตำบลอื่น ๆ
6. ควรเลือกตำบลที่เป็นเขตชนบท ไม่ควรเลือกตำบลที่มีเขตพื้นที่ส่วนใด  
ส่วนหนึ่งอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

จากผลการรายงานทั้งหมดทุกอำเภอ กระทรวงมหาดไทยสามารถคัดเลือก  
ได้เพียง 59 ตำบล ของ 17 จังหวัด สำหรับการคัดเลือกได้กลิ่นกรองอีกชั้นหนึ่ง  
และถือหลักเกณฑ์ใหม่ดังนี้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นเห็นชอบ  
ด้วย คือ<sup>๕๔</sup>

1. เป็นตำบลที่มีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ตั้งแต่ 10,000 บาท ขึ้นไป
2. มีพื้นที่ 50 ตารางกิโลเมตรลงมา และ
3. เฉลี่ยความหนาแน่นของพลเมืองได้ตั้งแต่ 100 คนต่อหนึ่งตาราง-  
กิโลเมตรขึ้นไป

ต่อมากระทรวงมหาดไทยก็ได้ประกาศยกฐานะตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหาร  
ส่วนตำบลทั้ง 59 แห่ง (ปัจจุบันเหลือ 53 แห่ง และในประกาศดังกล่าวได้กำหนด  
อำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกองค์การดำเนินการเพียง 6 ประการ คือ<sup>๕๕</sup>

<sup>๕๔</sup> กรมมหาดไทย, "บันทึกจากอภิปรายกรมมหาดไทยถึงรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยที่ 2411/2501 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2501," แฟ้มเอกสาร  
แผนกบริหารส่วนจังหวัดและตำบล.

<sup>๕๕</sup> กระทรวงมหาดไทย, "ประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12  
กุมภาพันธ์ 2501 เรื่องการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล," แฟ้มเอกสาร  
แผนกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและตำบล.

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
  2. การจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำ
  3. การป้องกันและระงับสาธารณภัย
  4. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
  5. การบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
  6. การส่งเสริมศาสนาวัฒนธรรม ศิลปกรรม และสังคมสงเคราะห์
- ส่วนเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลใดเจริญขึ้น และประสงค์จะมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามกฎหมาย ก็ต้องขออนุมัติกระทรวงเป็นรายๆ ไป

องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตั้งงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายของตนเองได้ เมื่อสภาตำบลอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการในกิจการใดก็สามารถดำเนินการไปได้โดยลำพังเท่าที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนกำหนดไว้ให้

ตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบลมาใช้บังคับในตำบลนั้น<sup>๕๖</sup> การตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นนอกจากทางราชการเป็นผู้กำหนดขึ้นแล้ว ยังได้เปิดโอกาสให้ราษฎรร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านสภาจังหวัด เพื่อเสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย ให้ประกาศจัดตั้งขึ้นอีกได้<sup>๕๗</sup>

องค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

ก. สภาตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจตราข้อบัญญัติตำบลในกรณีที่ยกกฎหมายให้อำนาจไว้ประกอบด้วยสมาชิก 2

<sup>๕๖</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499"

ราชกิจจานุเบกษา, มาตรา 3.

<sup>๕๗</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5.





ประเภทคือ<sup>๕๘</sup>

ประเภทที่ 1 เลือกตั้ง ได้แก่สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจากหมู่บ้านละ 1 นาย  
ประเภทที่ 2 โดยตำแหน่ง ได้แก่กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น  
ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ 1 นั้น ให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ  
ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

ข. คณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลซึ่งมีกรรมการอยู่ 2 ประเภทเช่นกัน คือ<sup>๕๙</sup>

ประเภทที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่กำนันทำหน้าที่เป็นประธาน  
คณะกรรมการตำบลผู้ใหญ่บ้านทุกคนและแพทย์ประจำตำบล

ประเภทที่ 2 กรรมการโดยแต่งตั้ง ซึ่งนายอำเภอตั้งจากครูใหญ่โรงเรียน  
หรือจากบรรดาราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนไม่เกิน 5 คน

ค. หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะที่ได้ยกฐานะขึ้นเป็น  
องค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องมีหน้าที่แตกต่างไปจากตำบลต่างๆ ไปบ้างตามสมควร  
และมีแนวโน้มเอียงคล้ายๆ กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่นๆ หน้าที่อาจมีดัง  
ต่อไปนี้<sup>๖๐</sup>

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนและทางเดิน และสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ป้องกันและระงับสาธารณภัย
6. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

<sup>๕๘</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 17-18.

<sup>๕๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 38.

<sup>๖๐</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 46.

7. บำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสาน และฌาปนสถาน
9. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
10. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าและแสงสว่างโดยวิธีอื่น
11. ให้มีสถานที่ประชุม สนามนั่งเล่น และสนามกีฬา
12. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม ศิลธรรม และสังคมสงเคราะห์
13. กิจการอื่นๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกิจการส่วนตำบล

หน้าที่ดังกล่าวมาข้างต้นจะมอบให้แก่ตำบลเพียงใดนั้น ให้เป็นไปตามประกาศจัดตั้งตำบลและมอบอำนาจหน้าที่ให้ตำบล ซึ่งในขณะนี้ได้กำหนดไว้เพียง 6 ประการ

สำหรับเรื่องข้อบัญญัติตำบลตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลที่จะตราข้อบัญญัติได้ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามไม่ให้กำหนดเกินห้าสิบบาท แต่ก่อนที่จะออกเป็นข้อบัญญัติได้นั้นจะต้องนำร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ส่งไปยังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้ระงับไป<sup>71</sup>

ง. รายได้รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีรายได้รายจ่ายทำนองเดียวกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งต้องตราเป็นข้อบัญญัติตำบล แล้วนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณของตำบลเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้าสภาตำบลยืนยันร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้น นายอำเภอต้องส่งร่างดังกล่าว

<sup>71</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 47, 49.

พร้อมด้วยความเห็นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งรายการเพิ่มขึ้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แล้วส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณกลับไปให้นายอำเภอลงชื่อใช้บังคับได้<sup>72</sup> ส่วนรายได้และรายจ่ายที่กฎหมายกำหนดไว้มีดังต่อไปนี้

1. รายได้ ตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้<sup>73</sup>

1. ภาษีอากรตามแต่มีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3. รายได้จากทรัพย์สินส่วน

4. รายได้จากกิจการส่วนตำบล

5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

6. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การต่างๆ ทั้งนี้ ตำบล

ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

9. รายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

2. รายจ่าย แบ่งออกเป็น 7 ประเภทด้วยกัน<sup>74</sup>

1. เงินเดือน

2. ค่าใช้สอย

3. การจร

4. รายจ่ายในการลงทุน

5. การชำระหนี้เงินกู้

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52.

## 6. ราชจ่ายตามข้อผูกพัน

### 7. ราชจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

จ. การควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในตำบลทุกกฎหมายนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ในจังหวัดให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอ เป็นผู้ช่วยเหลือ มีอำนาจระงับมติสภาตำบลโดยทั่วไป และยกเลิกมติสภาตำบล ซึ่งมีข้อบัญญัติตำบลเมื่อเห็นว่ามีลักษณะการเมืองหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ฯลฯ นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของคณะกรรมการตำบลหรือกรรมการตำบลได้เมื่อเห็นว่าเป็นไปในทางที่เสียหายแก่ตำบลหรือแก่ราชการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาตำบลได้"

### ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

จากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 เราจะเห็นว่าเริ่มที่จะกำหนดให้ "ตำบล" มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคเหมือนเช่นอำเภอและจังหวัด และอยู่ในความควบคุมดูแลเป็นหน่วยงานที่รองลงไป โดยกฎหมายทั้งหมดนี้ ประกอบกับกฎหมายที่มีมาก่อนหน้านี้ ทั้งพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ทำให้ตำบล กลายเป็น "หน่วยราชการปกครองส่วนภูมิภาค" มากยิ่งขึ้น โดยทำให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอีกรูปแบบหนึ่ง โดยมีสายการบังคับบัญชาลำดับถัดลงมาจกอำเภอและจังหวัด รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายระเบียบให้ตำบลมีลักษณะรูปแบบใกล้เคียงกับโครงสร้างหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาครูปแบบอื่นๆ และยังสามารถปรับปรุงในด้านของตัวบุคคลที่ปกครองในตำบล คือ กำหนดให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้าราชการของอำเภอและจังหวัด นโยบายของรัฐในช่วงนี้ ได้กำหนดสถานะของตำบลในรูปแบบของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจนทั้งในด้านลักษณะโครงสร้างขององค์กร ตัวผู้ปกครอง บริหารองค์กร และวิธีการบริหารองค์กร ทำให้ทิศทางของการดำเนินงานของตำบล จึงมุ่งไปที่การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งและนโยบายของรัฐเป็นหลัก เพื่อสนองตอบต่อประโยชน์ของรัฐ ในฐานะตัวแทนของรัฐในภูมิภาคระดับตำบลเช่นเดียวกับการ

ปกครองในรูปแบบอำเภอ จังหวัด และในส่วนของบุคลากรในตำบลก็ย่อมมีทัศนคติและแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทางเดียวกับโครงสร้างขององค์กรที่เป็นแบบการปกครองส่วนภูมิภาค และระเบียบข้อบังคับต่างๆที่ปรับปรุงโดยรัฐเป็นผู้กำหนด จนทำให้พวกเขาเป็น "เสมือนข้าราชการ" เป็นคนของทางราชการ ต้องสนองตอบประโยชน์ของรัฐบาล และทำหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมาย เพราะมีฉะนั้นอาจจะถูกลงโทษทางวินัยต่างๆเสมือนข้าราชการทั่วไป เช่น ลดอันดับเงินเดือน ตัดเงินเดือน ตลอดจนจนถึงขั้นไล่ออก นโยบายของรัฐในช่วงนี้จึงเป็นเพียงการดึงอำนาจจากการปกครองตนเองที่มีอยู่บ้างในตำบลให้มาอยู่ในมือรัฐเพิ่มขึ้น มิใช่การกระจายอำนาจแต่อย่างใด เพราะรัฐได้ควบคุมตำบลผ่านสายการบังคับบัญชาในส่วนของภูมิภาค ให้อำเภอคอยควบคุมตำบล ทั้งในด้านการสรรหาบุคคลมาปกครองบริหารตำบลและคณะทำงาน ก็ด้วยการคัดเลือกจากนายอำเภอและแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด อันเป็นการเป็นการดึงอำนาจจากท้องถิ่นกลับไปสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้นกว่าในช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 อำนาจในการปกครองตกอยู่ที่ส่วนกลางโดยเด็ดขาด จากการควบคุมของตัวแทนส่วนกลางเช่นจังหวัดอำเภอ และเป็นการสิ้นสุดการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลที่ได้เริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 5 กลายเป็นการปกครองในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจในการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลางโดยเด็ดขาด ซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางของจอมพล. ที่ต้องการสร้างความเป็นปึกแผ่นแก่ชาติ ในรูปแบบ "รัฐนิยม" ต้องการสร้างให้ประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้การปกครองของส่วนกลาง เพื่อต่อต้านการถูกคุกคามของประเทศอาณานิคมต่างๆในยุคนั้นและการควบคุมอำนาจของผู้นำให้เป็นปึกแผ่น ในการต่อสู้ทางการเมืองกับพวกที่ต่อต้านตน แต่ทำให้พัฒนาการในการกระจายอำนาจของรัฐที่เป็นขั้นตอนตั้งแต่นั้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้สะดุดชะงักงันลงและสิ้นสุดลง เป็นการทำลายพัฒนาการของการกระจายอำนาจเพื่อไปสู่การปกครองท้องถิ่นในชุมชนต่างๆโดยสิ้นเชิง นอกจากนั้นในการแถลงนโยบายของคณะรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2481 โดยในเรื่องนโยบายได้กำหนดนโยบายเป็นกระทรวงไป ในเรื่องการกระจายอำนาจได้

กำหนดไว้ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย ในข้อ 3 ว่า<sup>75</sup>

การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จะปรับปรุงกฎหมายและระเบียบแบบแผนการปกครองส่วนภูมิภาคให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งจะปรับปรุงคุณภาพของเจ้าหน้าที่ปกครอง เพื่อประโยชน์ในการบำรุงส่งเสริมสวัสดิภาพ และความสะอาดและการประกอบอาชีพของราษฎร และอบรมสั่งสอนพลเมืองให้มีศีลธรรมอันดี ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้น จะขยายการเทศบาลออกไปตามท้องถิ่นต่างๆ และจะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาลให้เหมาะสม

ซึ่งการแถลงนโยบายของจอมพลป. ในครั้งนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงนโยบายของรัฐที่ต้องการเน้นในด้านการปกครองส่วนภูมิภาค และต้องการให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย มากกว่าจะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเมื่อดูจากการแถลงนโยบายอันนี้ก็เห็นว่าเน้นหรือยอมรับแต่เพียงเทศบาลว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น แต่ในช่วงปี 2481-2487 การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลก็อยู่ในอำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น นับตั้งแต่พระราชบัญญัติเทศบาลในปี 2481<sup>76</sup> ตามมาตรา 54 ให้อำนาจในการยุบสภาเทศบาลอยู่ที่ข้าหลวงประจำจังหวัดที่มีอำนาจที่จะยุบสภาเทศบาลเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใหม่ และในพระราชบัญญัติเทศบาล 2486 จะมีการแก้ไขไม่ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมี

<sup>75</sup> รุ่งฤทธิ ศยามานนท์ รวบรวม, นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ.

2475-2519, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519), หน้า 48

<sup>76</sup> เสถียร ลาสลักษ์และผู้อื่นรวบรวม, กฎหมายพ.ศ. 2482 ตอนที่ 1 ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 52 (พระนคร: โรงพิมพ์เดลิเมล์, 2482), หน้า 125-126.



อำนาจสภาเทศบาลได้ตามพรบ. เก่า แต่ก็มียกเฉพาะกาลในมาตรา 76 ว่า<sup>77</sup>

ท้องถิ่นใดซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลภายหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและวิทยฐานะตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้เป็นสมาชิกแห่งสภามunicipalityนั้นในฐานะเป็นผู้เริ่มการ เมื่อครบกำหนดสองปีนับแต่วันที่สภาได้มีการประชุมกันครั้งแรก ให้สภาประกอบด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และประเภทที่สอง ได้แก่ผู้ที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนอีกกึ่งหนึ่ง และเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้สภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งแต่ประเภทเดียว

เราจึงเห็นได้ว่าแม้แต่เทศบาลก็ยังถูกควบคุมจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มิได้ปรับปรุงและกระจายอำนาจให้แก่เทศบาลตามหลักการปกครองของท้องถิ่นแต่อย่างใดตามนโยบายที่ได้แถลงเอาไว้ แต่ปรับปรุงให้"เหมาะสม"กับความต้องการของส่วนกลางมากกว่า ดังนั้น รัฐบาลจอมพล. จิระ ได้มองและเน้นตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างสมบูรณ์แบบ มิใช่เป็นแบบครึ่งๆกลางๆ ที่ต้องเป็นตัวแทนของราษฎร และเป็นตัวแทนของทางราชการเหมือนเช่นตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา และเป็นการสร้างตำบลให้มีฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว มิใช่ต้องมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนที่ซ้อนทับกับฐานะตัวแทนของทางราชการ ซึ่งก็ทำให้นโยบายในการดำเนินงานของ "ตำบล" ชัดเจนมากขึ้นในการทำงานขององค์กร

---

<sup>77</sup> เสถียร ลายลักษณ์และผู้อื่นรวบรวม, กฎหมายพ.ศ. 2486 ตอนที่ 1 ประชุมกฎหมายประจำศกเล่ม 56 (พระนคร: โรงพิมพ์นิติเวช, 2497), หน้า 580-581.

มีแนวทางในการทำงานที่ชัดเจนในการเป็นองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค

.ในสมัย 2491-2500กฎหมายและระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องในการ  
กระจายอำนาจไปสู่ตำบลที่สำคัญก็ได้แก่ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499  
เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน และพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ซึ่งในระเบียบกฎหมายทั้งสองก็ได้กำหนด  
รูปแบบและเนื้อหาสาระการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลในรูปของ "สภาตำบล" และ  
"องค์การบริหารส่วนตำบล" ในส่วนของสภาตำบล รัฐบาลก็ได้กำหนดรูปแบบ  
"สภาตำบล" แก่ตำบลนอกเขตสุขาภิบาลและเขตสุขาภิบาล ซึ่งคำสั่งอันนี้เป็นตัว  
กำหนดตำบลในรูปแบบของการริเริ่มการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอันได้แก่ตำบลอีก  
ครั้งหนึ่ง โดยมีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเหมือนการปกครองท้องถิ่นบางประการ  
เมื่อเราพิจารณาจากคำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารูปแบบของตำบลเริ่ม  
เปลี่ยนแปลงอีกครั้งหลังจากเริ่มต้นมีสถานะการปกครองส่วนภูมิภาคเต็มรูปแบบเมื่อ  
13 ปีที่แล้ว โดยเริ่มเปลี่ยนไปสู่การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง  
โดยเริ่มจากการกำหนดให้ตำบล มีสภาตำบลเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติในตำบล และกรรม  
การบริหารงานเสมือนฝ่ายบริหารในตำบล และกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่  
บุคลากร และการดำเนินงาน ตลอดจนรายได้ของตำบล ให้มีลักษณะของหน่วย  
การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นครั้งแรกและถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ  
ของส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่เมื่อพิจารณาจากระเบียบข้อบังคับดังกล่าว ซึ่ง  
มีความแตกต่างจากในสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่มีแนวคิดในการกระจายอำนาจให้แก่  
ตำบลอย่างสิ้นเชิง เพราะในสมัยรัชกาลที่ 5 "ตำบล"ยังเป็นหน่วยการปกครอง  
ภูมิภาครูปแบบหนึ่ง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็น "การปกครองภูมิภาคพิเศษ" ที่  
ต่างจากจังหวัดและอำเภอ โดยเป็นตัวแทนของทางอำเภอ และตัวแทนของราษฎร  
ในตำบล มิใช่การแต่งตั้งจากส่วนกลางลงไปยังในท้องถิ่น แต่ให้คนในชุมชนท้องถิ่น  
นั้นๆเลือกขึ้นมาเองเพื่อเป็นตัวกลางระหว่างประชาชน และข้าราชการที่เป็นตัว



แทนของส่วนกลาง ในระเบียบกฎหมายทั้งหมดนี้ก็เป็นการกำหนดจากรัฐบาลกลางที่กำหนดที่กำหนดสถานะของตำบลอีกครั้งหนึ่ง ให้ตำบลมี "สถานะ" เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ของชุมชนต่างๆทั่วประเทศตามคำสั่งที่ 222/2499 ตำบลจึงมีสถานะเพิ่มขึ้นจากเดิมที่มีสถานะเป็นเพียงแค่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยในเจตนารมณ์ของคำสั่งก็ได้กล่าวถึง การเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามามีส่วนร่วมบริหารงานของตำบล เพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นและของประชาชนเอง ตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนอื่นที่อยู่นอกท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีให้การปกครองตำบลอยู่ที่ข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยมีคณะกรรมการตำบลหรือคณะผู้บริหารตำบล โดยกรรมการบางคนได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น เช่น มีราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลไม่น้อยกว่าสองคน ในคณะกรรมการตำบล ที่ราษฎรในตำบลเป็นผู้เลือก และกำหนดที่เป็นกรรมการก็มาจากการเลือกของประชาชนแต่เป็นการเลือกโดยทางอ้อม และผู้ใหญ่บ้านที่เป็นกรรมการก็มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง และยังได้จัดให้มีสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติของตำบล เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเอาใจใส่ในกิจการของตำบล โดยให้มีสมาชิกสภาตำบลหมู่บ้านละสองคน เข้ามาช่วยตรวจสอบดูแลการบริหารงานของตำบลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในตำบล จากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านต่างๆในตำบล อันเป็นลักษณะของการบริหารงานที่มีการตรวจสอบกันระหว่างฝ่ายสภา(สมาชิกสภาตำบล) และฝ่ายบริหาร(คณะกรรมการตำบล) ที่เป็นลักษณะหนึ่งของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆไป นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ตำบลสามารถริเริ่มกิจการ บริหารงานต่างๆด้วยตนเอง โดยอำเภอและจังหวัดจะเป็นผู้ส่งเสริมและคอยช่วยเหลือ จะเห็นได้ว่าการปกครองตำบลตามคำสั่งนี้เป็น การปูพื้นฐานหรือฝึกหัดให้ประชาชนได้มีการร่วมมือกันปกครองบริหารงานของตำบล เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ทดลองปกครองตนเอง บริหารงานและปฏิบัติงานกันเอง ซึ่งจะส่งเสริมการเรียนรู้การปกครองตนเอง การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตัวเอง อันเป็นพื้นฐานแก่ตำบลในการพัฒนาไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของตำบลต่อไปและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งการพัฒนาความเจริญท้องถิ่นต่างๆจะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของ

คำสั่งที่ได้กำหนดไว้ อันเป็นการริเริ่มและฝึกหัดให้ตำบลได้รู้จักการปกครองตนเองที่จะนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ต่อไป

นอกจากนั้นยังได้มีการกระจายอำนาจและกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตำบลในอีกลักษณะหนึ่ง ตามพรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ที่กำหนดให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่ตำบลมากขึ้นกว่า "สภาตำบล" โดยกำหนดรูปแบบให้ตำบลสามารถจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

จากเนื้อหาของพรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลเราจะเห็นได้ว่า ได้มีการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลมากขึ้นซึ่งมีลักษณะและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น เริ่มตั้งแต่การมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 6 ของพรบ. และมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลตามพรบ.ให้ดำเนินกิจการส่วนตำบลและมีขอบเขตการปกครองตามเขตตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ตามมาตรา 4 ในส่วนของการปกครองบริหารงานก็มีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการบริหารกิจการของตำบล และมีการบริหารงานในรูปของสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ทั้งในส่วนของสภา ที่มาจากการสมัครรับเลือกและการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านหมู่บ้านละหนึ่งคน ตามมาตรา 9 และฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหารตำบลที่มาจากผู้นำในท้องถิ่นเช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 38 การบริหารงานต่างๆในตำบลก็มีความเป็นอิสระในทางการคลัง การเงิน งบประมาณ โดยมีรายได้ รายจ่ายเป็นของตนเองในด้านต่างๆเหมือนองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ภาษีอากรต่างๆ และสามารถออกข้อบังคับ ข้อบัญญัติภายในตำบลนั้นเองได้ โดยมีโทษปรับไม่เกิน 50 บาท ในส่วนการคลังและทรัพย์สินของตำบลนั้นตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีของตำบล โดยราชการส่วนภูมิภาคเช่นจังหวัดและอำเภอไม่มีอำนาจยับยั้งเพิกถอนข้อบัญญัตินั้นได้ ให้อำนาจแต่เพียงผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งรายจ่ายเพิ่มหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการตามมาตรา 50 นอกจากนั้นตำบลยังสามารถมีบุคคลากรภายในตำบลของตนเอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆในการบริหารงาน

ตำบลได้ตามมาตรา 42 โดยให้ตำบลสามารถมีพนักงานตำบลของตนเองไว้ในการบริหารงาน ปฏิบัติหน้าที่ในตำบลได้ รวมทั้งการตรวจสอบควบคุม การดำเนินงานของตำบล ยังมีระบบการตรวจสอบควบคุมกันภายในตำบลเหมือนในระดับชาติ คือมีระบบรัฐสภา มีสภาและฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนดสมัยประชุม และมีการประชุมสภาเพื่อออกข้อบัญญัติต่างๆ และชักถามตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการตำบลที่เป็นฝ่ายบริหาร ที่เข้าร่วมประชุมได้ จึงเป็นพื้นฐานของการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อการปกครองในระดับชาติได้ตามมาตรา 30 นี้ และจากองค์ประกอบทั้งหมดเหล่านี้จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกสถานะหนึ่ง ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดนี้ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหน่วยการปกครองรูปแบบอื่นๆ จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นที่รัฐบาลหรือส่วนกลางได้หันมาสนใจและเริ่มกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายหลังจากการชะงักงันตั้งแต่ปี 2486 เป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดรูปแบบฐานะของ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ให้แก่ตำบล ซึ่งการกระจายอำนาจของรัฐในครั้งนี้ และประกอบกับช่วงเวลาดังกล่าวอำนาจของจอมพลป. ได้เริ่มเสื่อมลง และตกอยู่กับจอมพลสฤษดิ์ และพลตำรวจเอกเผ่าแก้วขึ้น จอมพลป. จึงต้องใช้นโยบาย "ประชาธิปไตย" ที่ตนเองได้ประสบหรือพบเห็นจากการเดินทางไปยังต่างประเทศรอบโลกในปี 2498 ในเรื่องรูปแบบประชาธิปไตยของตะวันตก เช่น ในข้อสองของคำสั่งที่ 222/2499 ที่เขียนว่า

ในระหว่างที่ข้าพเจ้าเดินทางไปเยี่ยมเยียนสหรัฐอเมริกาและยุโรปเมื่อปี 2497 นั้น ข้าพเจ้าได้สังเกตเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศ ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองด้วย ไม่โดยตรงก็โดยทางอ้อมทุกแห่ง การจัดรูปของสภาท้องถิ่นแต่ละประเทศจึงแตกต่างกัน ในประเทศไทยเรามีสภาจังหวัด สภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาล แต่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเรายังบริหารตามความประสงค์ของราชการส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะไม่ตรงตามความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่นก็เป็นได้ เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปตาม

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรมีสภาตำบลขึ้น "78

จึงได้นำมาใช้สร้าง"นโยบายประชาธิปไตย"เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน นักการเมือง ข้าราชการเพื่อเป็นการเสริมฐานอำนาจตนในการคานอำนาจกับสองผู้นำทหารและตำรวจในยุคนั้น ดังนั้นการกระจายอำนาจของจอมพล. ไปสู่ท้องถิ่นก็กลายเป็นแต่เพียง"นโยบายทางการเมือง"เป็นผลของการใช้เหตุผลทางการเมืองมากกว่าการคำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่น เช่น มีการประชุมสภาตำบลเหมือนการประชุมสภาผู้แทน มีการให้โอกาสแก่สตรีในการปกครองตำบล อันเป็นแค่"รูปแบบ" มิใช่ "แก่นแท้" ของการปกครองตนเอง และยังขาดการคำนึงถึงความพร้อมของท้องถิ่นในขณะนั้นในการที่จะปกครองตนเองตามรูปแบบที่รัฐกำหนด แต่เป็นการแสวงหาอำนาจทางการเมืองจากประชาชน โดยสร้างนโยบายประชาธิปไตยในรูปแบบต่างๆ และ"สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล"ก็เป็นหนึ่งในนโยบายนั้นของจอมพล. ซึ่งเป็นนโยบายทางการเมืองระดับชาติ ที่ไม่เป็นผลดีต่อพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นของตำบลต่อไปในอนาคต อันทำให้ผลจากการรายงานจากจังหวัดต่างๆรวม 17 จังหวัด เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2501 มีตำบลที่ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 59 ตำบลเท่านั้น<sup>79</sup> อันเป็นผลจากการดำเนินนโยบายการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เป็นแค่เครื่องมือหรือนโยบายในการหาเสียงสนับสนุนจากประชาชน

นอกจากนั้นการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้ยังทำให้ "สถานะ"ของการ

<sup>78</sup> กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ 222/2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน" เทศาภิบาลฉบับพิเศษ เล่ม 1 ตอนที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2503), หน้า 137-138.

<sup>79</sup> เชาว์นวิศ สุตลาภา, "กำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทภาค 2 แผนกวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505) , หน้า 69



ปกครองตำบลเกิดปัญหาในด้านความ "ความซ้อน" ของสถานะในการปกครองตำบล  
ชั้น จากกฎหมายเดิมที่ยังคงใช้อยู่ คือ พรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ที่  
กำหนดสถานะของตำบลให้ยังคงเป็นตัวแทนของทางราชการในการทำหน้าที่ทาง  
ราชการ รวมทั้งหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการอื่นที่ยังไม่ได้ยกเลิกเป็น  
จำนวนมาก กับอีกฐานะหนึ่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 และ  
ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลที่ต้องบริหารงานภายในตำบลในด้านอื่นๆ ที่เป็น  
ความต้องการของประชาชนที่สำคัญในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้สถานะของตำบลแต่เดิม  
ที่เป็น "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" ตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457  
แต่เพียงอย่างเดียว เริ่มมีสถานะของ "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" ซ้อนทับกับ  
สถานะการปกครองแบบเดิมของตำบลที่ดำเนินมาถึง 13 ปี จะต้องมีสถานะของ  
"หน่วยการปกครองท้องถิ่น" ซ้อนทับอีกทีหนึ่ง ในส่วนของสภาตำบลคงจะยังไม่ค่อย  
สับสนเท่าไร เพราะการดำเนินบริหารงานกิจการส่วนใหญ่ยังเป็นเรื่องของงาน  
ของทางส่วนภูมิภาค คือ อำเภอและจังหวัดเป็นหลักตามข้อ 4 ในคำสั่งที่ 222/  
2499 ว่า "การดำเนินงานของคณะกรรมการตำบลนอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราช  
บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว อาจจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการกิจการ  
ส่วนจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2497" แต่ในส่วนของ องค์การ  
บริหารส่วนตำบล จะเกิดฐานะสองฐานะขึ้นซ้อนกันในส่วนขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบล (อบต.) ที่เพิ่มน้ำหนักของการเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น  
ในการบริหารงานของท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม จากการทำรัฐได้กำหนดนโยบายนี้ออก  
มา แต่ก็ยังคงต้องเป็นตัวแทนของทางราชการในการปฏิบัติหน้าที่ที่ทางราชการมอบ  
หมายให้ด้วยจากพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ที่มีอยู่เดิม และความเคยชินที่ถูกควบคุม  
ดูแลจากจังหวัดและอำเภอมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 รวมทั้งระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยว  
ข้องกับตัวบุคคลากรในตำบล คือ กำนัน ก็ผูกมัดกับการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่มาก  
ในเรื่อง สวัสดิการ ค่าตอบแทนตำแหน่ง มีเครื่องแบบของตนที่คล้ายกับทางราช  
การ ทางด้านวินัยต่างๆ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่างๆ จึงทำให้สถานะของตำบลมี  
ความซ้อนกัน และก่อให้เกิดความสับสนในแนวทางการดำเนินงานของตำบล ที่ไม่รู้

ทิศทางในการบริหารงานของตนว่าจะไปสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เพราะในขณะเดียวกันรูปแบบของตำบลและลักษณะบุคคลากรในตำบลยังคงคล้ายคลึงกับการปกครองส่วนภูมิภาคอยู่อีกไม่น้อย อันนับเป็นพัฒนาการอย่างหนึ่งของหน่วยการปกครองของไทยในเรื่องของตำบล ในกรณีความซ้อนของหน่วยการปกครองนี้ในฝรั่งเศสก็เป็นตัวแบบในเรื่องนี้ได้เป็นอย่างดี การปกครองของฝรั่งเศสที่มีการปกครองแบบกระจายอำนาจภายหลังการปฏิวัติในปี 1789 และได้กำหนดรัฐธรรมนูญว่า ประเทศฝรั่งเศสเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ และก็ได้จัดตั้งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และให้ท้องถิ่นต่างๆมีลักษณะการปกครองในรูปแบบเดียวกัน มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ Commune แต่ก็เกิดปัญหาที่communeมีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง คือ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกผู้บริหารงานโดยปราศจากการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ให้communeปกครองตนเองโดยเสรี ซึ่งสะท้อนความต้องการของนักปฏิวัติที่จะให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ตามความคิดฝันของตนแต่ก็ทำให้การปกครองตนเองอย่างมีอิสระดังกล่าวไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลดังความมุ่งหมายของนักปฏิวัติผู้เลื่อมใสในลัทธิระบอบการปกครองประชาธิปไตยได้ เพราะก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ คือทำให้เกิดระบบคณาธิปไตยขึ้น ประกอบกับความเคยชินของประชาชนที่มีอยู่กับการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นที่แยกเป็นอิสระจากส่วนกลางล้มเหลว ต่อมาในสมัยของจักรพรรดินโปเลียนก็ได้แก้ไขกฎหมายการปกครองท้องถิ่นใหม่โดยเพิ่มอำนาจการควบคุมจากรัฐบาลกลางโดยจัดการปกครองในรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ในลักษณะการใช้หลักการแบ่งอำนาจมาใช้ควบคู่กับการปกครองท้องถิ่นด้วย เพราะถือว่าเป็นส่วนสำคัญเช่นเดียวกัน เป็นผลให้การปกครองและการบริหารของประเทศฝรั่งเศสมีการจัดระเบียบให้มีการกระจายอำนาจ มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) ก็ยังคงแต่งตั้งมาจากส่วนกลางเช่นเคย และการบริหารราชการในปัจจุบันก็แบ่งออกเป็นสามรูปคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คือรูปการกระจายอำนาจและการแบ่งอำนาจ โดยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะซ้อนกันอยู่

เปรียบเสมือนภาพเชิงซ้อนที่มีความกลมกลืนกัน คือหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางนั้นในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นตนเองไปด้วย เช่น Department ซึ่งมีสถานะ 2 สถานะ คือเป็นทั้งตัวแทนดำเนินนโยบายจากรัฐบาลกลาง และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยเกิดจากการรวมตัวของเทศบาล (Commune) ต่างๆ ขึ้น โดยองค์ประกอบของ Department จะประกอบด้วย The Conseil General ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกสภา Conseil General ที่ประชาชนเลือกเข้าไป มีวาระ 6 ปี ทำหน้าที่เสมือนนิติบัญญัติในการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลในด้านต่างๆ และทำหน้าที่ทางด้านภูมิภาคโดยให้คำปรึกษา ความคิดเห็น ในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของจังหวัด และในด้านบริหารของจังหวัด ตลอดจนทำนุบำรุงรักษาสถานที่ราชการต่างๆ ของจังหวัด เป็นต้น<sup>70</sup>

The Prefect ผู้ว่าราชการของ Department ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของ Department ตำแหน่งนี้จะถูกแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง Prefect จึงเป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐบาลกลาง และ Prefect นี้ก็มีสองสถานะ เช่นเดียวกับ โดยสถานะแรก Prefect จะเป็นหัวหน้าข้าราชการใน Department และดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง ในสถานะที่สอง Prefect จะเป็นหัวหน้าหน่วยบริหารของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งก็คือ The Conseil General นั้นเองแต่ในกรณีของไทยในเรื่องของตำบลนั้น พัฒนาการของตำบลนั้นตั้งแต่ในสมัยของรัชกาลที่ 5 ที่ได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษที่จัดการปกครองในพม่าและมลายูมาจัดการปกครองในภูมิภาคต่างๆ อันได้แก่ตำบลด้วย แต่ก็ได้สะดุดชะงักงันในสมัยของจอมพลป. ในช่วงแรก ถูกการใช้การรวมอำนาจถึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพิ่มขึ้น กลายเป็นแค่หน่วยการปกครองภูมิภาค พอมาถึงในช่วงนี้ก็ได้อำหนด "สถานะ" ของตำบลเพิ่มขึ้นในด้านหน่วยการปกครองท้องถิ่น

<sup>70</sup> ชัยชนะ อิงควิติ ผู้รวบรวม, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 69.

ซ้อนเข้าไปในตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคเดิม จึงทำให้ตำบลมี 2 สถานะซ้อนกันในด้านหน่วยการปกครองภูมิภาค เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และในด้านหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น<sup>๑๐</sup> แต่รูปแบบของตำบลนั้นต่างจาก Department หลายประการในรายละเอียด แม้ดูเผินจะคล้ายกันในเรื่องของความซ้อนของสถานะในการปกครองอันมีข้อแตกต่างที่ได้แก่

1. ขนาดและความหนาแน่นของประชากร เขตการปกครองของตำบลและ Department ต่างกันมาก เขตการปกครองของตำบลมีขนาดเล็กกว่ามาก พื้นที่โดยเฉลี่ยของตำบลนั้นจะมีเนื้อที่ประมาณ 50 ตารางกิโลเมตร และประชากรที่อาศัยในตำบลแต่ละตำบลโดยเฉลี่ยของไทยก็ประมาณ 7,000 คน เมื่อเทียบเป็นพื้นที่ต่อตารางกิโลเมตรแล้วที่มีประชากรน้อยที่สุดก็คือ 1 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรเลยทีเดียว<sup>๑๑</sup> ส่วนของ Department นั้นแต่ละ Department ก็มีเนื้อที่โดยเฉลี่ย 2,363 ตารางไมล์ Department ของฝรั่งเศสที่ชื่อ Belfort ซึ่งมีประชากรน้อยที่สุดก็คือ 86,648 คน และเมื่อเทียบเป็นพื้นที่ต่อตารางไมล์แล้ว Base-Alpes จะมีประชากรน้อยที่สุดคือ 30 คนต่อตารางไมล์<sup>๑๒</sup> ซึ่งต่างจากเขตของตำบลที่มีพื้นที่น้อยกว่า และจำนวนความหนาแน่นก็น้อยกว่า Department มาก ถ้าจะเปรียบเทียบขนาดและความหนาแน่นของ Department ก็ควรจะเป็น "จังหวัด" จึงจะพอๆกัน เพราะพื้นที่และความหนาแน่นของประชากรจะมีผลอย่างมากในประสิทธิภาพการบริหารงานดำเนินกิจการสาธารณะของหน่วยการปกครอง และในเรื่องรายได้ที่จะนำมาบริหาร

<sup>๑๐</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

<sup>๑๑</sup> Brian Chapman, Introduction to French Local Government, (London: George Allen and Unwin Ltd., 1953), pp. 13-15, อ้างถึงใน ชัยชนะ อิงควิติ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 2-3.

<sup>๑๒</sup> กรมการปกครอง, ข้อมูลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2538).



องค์กรอีกด้วย ปัจจัยนี้จึงมีผลต่อการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ มาก

2. ลักษณะโครงสร้างความซ้อนของสถานะ ในส่วนกรณีของฝรั่งเศส นั้นการซ้อนกันนั้นชัดเจนในDepartment ซึ่งคล้ายและมีโครงสร้างคล้ายกับการบริหารงานของจังหวัดของไทยมากกว่า ในส่วนของตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 นั้นมีความแตกต่างเพราะตำแหน่งของ"กำนัน"นั้นมีความแตกต่างจากของฝรั่งเศส เพราะในตำแหน่งบุคคลากรต่างๆในตำบลในฝ่ายคณะกรรมการตำบลนั้นในช่วงปี2489 ได้มีการแก้ไขพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ฉบับที่3 พ.ศ. 2489 จากเดิมคัดเลือกจากนายอำเภอ เป็นการคัดเลือกจากที่ประชุมผู้ใหญ่บ้านจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นว่าจะเลือกผู้ใดเป็นกำนัน เป็นการเลือกโดยทางอ้อมจากผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนในหมู่บ้านได้เลือกขึ้นมา ตามมาตรา13ของพรบ. ดังกล่าว ตำแหน่งผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมิได้มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางอีกต่อไป นอกจากนั้นในส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตำบลนั้นก็ประกอบไปด้วยข้าราชการภายในตำบลทุกคนผสมกับผู้ที่ราษฎรเลือกขึ้นคือผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในตำบลที่ถูกเลือกเข้าไปเป็นคณะกรรมการอีกตำบลละไม่น้อยกว่าสองคน จึงเห็นได้ว่าในส่วนของผู้บริหารตำบลนั้น มิได้มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางทั้งหมด และในส่วนของสภาตำบล สมาชิกสภาตำบลก็มาจากการเลือกตั้ง แต่ก็สามารถแต่งตั้งได้ในบางท้องที่จากนายอำเภอ จะเห็นได้ว่าในส่วนของสภาตำบลที่มาจากการเลือกของประชาชน จากหนังสือสั่งการที่8561/2499 ที่ชี้แจงการปฏิบัติตามคำสั่งที่ 222/2499 ว่า วิธีการเลือกสมาชิกสภาตำบลควรพิจารณาหนักไปในทางที่จะให้มีการเลือกตั้ง แต่ในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งไม่ได้กำหนดแต่อย่างใด โดยรูปแบบของตำบลจากคำสั่งที่ 222/2499 นั้นมีจุดประสงค์ที่กล่าวเอาไว้ในย่อหน้าแรกของคำสั่งนี้ได้กำหนดเอาไว้ว่า

... ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องที่ก็จะสำเร็จรวดเร็ว

ยิ่งขึ้น

ซึ่งเป็นความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการให้การบริหารงานของตำบลเป็นไปในลักษณะความร่วมมือของข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางกับตัวแทนของประชาชนที่ได้รับเลือกเข้ามา ในรูปของคณะกรรมการตำบลเข้ามาบริหารงาน และในส่วนของสภาตำบลสมาชิกก็มาจากการเลือกของประชาชน แต่ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง จุดเน้นในคำสั่งนี้ก็เป็นเรื่องการทำงานและบริหารงานภายในตำบลในรูปของคณะกรรมการที่มาจากหลายฝ่ายทั้งทางราชการและประชาชนร่วมมือกัน ไม่ได้ปล่อยให้เป็นการปกครองตนเองของประชาชน แต่จะให้ทำงานร่วมกันตอบสนองงานต่างๆของตำบล เพื่อเป็นพื้นฐานไปสู่ประชาธิปไตย ให้ประชาชนได้ริเริ่ม ดังที่ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 2 ว่า

เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรมีสภาตำบลขึ้น เพื่อปลุกประชาชนให้เอาใจใส่กิจการส่วนรวมของท้องถิ่นของตน ความรู้สึกที่ว่า จะรอคอยรับคำสั่งจากอำเภอและจังหวัดหรือเพิกเฉยต่อกิจการของส่วนรวม โดยคิดเสียว่าไม่ใช่ธุระอะไรของตนทั้งหมดไป

และรูปแบบของสภาตำบลและกรรมการตำบลก็เลียนแบบมาจากการเมืองในระบบรัฐสภา ที่ใช้ในระดับชาติ เช่นมีสมัยประชุม การตั้งคณะกรรมการกิจการ จึงดูเสมือนว่าเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้เคยชินกับการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดีในส่วนของเรื่องงานและภารกิจที่ดำเนินในตำบลในคำสั่งที่ 222/2499 ในข้อ 4 กล่าวว่า "การดำเนินการของคณะกรรมการตำบล นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว อาจจะได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ก็ได้ และในข้อ ก ในข้อ 1 ตามหนังสือสั่งการที่ 8561/2499 เรื่องการปฏิบัติตามคำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน เขียนว่า "สมาชิกสภาตำบล"

บลมีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมการบริหารราชการในตำบลทั้งที่เป็นเรื่องกิจการส่วนจังหวัด และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งคณะกรรมการตำบลปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่จะได้รับมอบหมาย" และในข้อ 3 ในย่อหน้าสุดท้ายเขียนว่า

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลย่อมมีตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่และตามคำสั่งเรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลเมื่อเห็นพ้องด้วย นอกจากนี้คณะกรรมการตำบลยังอาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด... ซึ่งกิจการเหล่านี้โดยทางปฏิบัติคณะกรรมการตำบลก็มีส่วนร่วมในการรวบรวมโครงการในชั้นอำเภอและเป็นผู้ร่วมปฏิบัติจัดทำ ภายหลังข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดออกใช้บังคับอยู่แล้ว วัตถุประสงค์ในเรื่องนี้ จึงต้องการเน้นความสำคัญในด้านการปฏิบัติตามโครงการให้ติดอยู่กับคณะกรรมการตำบลให้มากที่สุด

ซึ่งข้อความทั้งหมดนี้ก็ได้อ้างถึงสถานะของตำบลที่แท้จริง ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมากกว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีรูปแบบโครงสร้างการดำเนินงานภายในตำบลที่คล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่น ในแง่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงและโดยอ้อมที่มีอยู่เดิม การปกครองของตำบลตามคำสั่งนี้ "ตำบล" จึงมีสถานะเดียวแต่มีการบริหารงานในลักษณะซ้อนกัน โดยให้ตัวแทนของส่วนกลางเข้าไปร่วมบริหารงานกับตัวแทนของประชาชน เป็นการซ้อนกันในการทำงาน ทั้งที่ภารกิจขององค์กรก็คือภารกิจอันเดียวกันอันได้แก่งานของทางราชการหรือส่วนภูมิภาค แต่ช่วยกันทำในลักษณะรูปคณะกรรมการ ต้องให้ท้องถิ่นเข้ามาร่วมทำงานด้วย เพื่อให้ภารกิจของทางราชการประสบผลสำเร็จ ซึ่งเชื่อว่าจะส่งผลประโยชน์กลับไปยังประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งแตกต่างจากในกรณีของ Department "ของฝรั่งเศสที่ซ้อนกันในเชิง"สถานะ"ที่เป็นตัวแทนของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น แต่ของตำบลซ้อนกันในเชิงการบริหารงานในภารกิจอันเดียวกัน โดยใช้บุคลากรของท้องถิ่นและภูมิภาค แต่สถานะของสภาตำบลตามคำสั่งนี้ยังเป็นเพียงหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค

ในส่วนของอบต. นั้น ก็มีลักษณะความซ้อนอีกรูปแบบหนึ่งอันเป็นความซ้อน



ที่ต่างจากคำสั่ง 222/2499 เพราะอบต.จะซ้อนกันในเรื่อง"สถานะ"ที่ชัดเจนมากกว่าตำบลตามคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลได้กำหนดสถานะของตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปด้วยพอสมควรเช่น การเป็นนิติบุคคล รายได้ การเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีมากกว่าตำบลตามคำสั่ง 2499 แต่ตำบลก็มีสถานะซ้อนกันกับ"หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค"ด้วยจากพรบ.ลักษณะปกครองท้องที่2457 ที่ยังไม่ได้ยกเลิก ยังต้องทำหน้าที่ภารกิจทางด้านกิจการของราชการส่วนภูมิภาคด้วย นอกจากกิจการในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีตำบลที่มีลักษณะความซ้อนของสถานะนี้ก็ยังมีอยู่น้อย เพราะการจัดตั้งตำบลในรูปแบบนี้ต้องขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้ง และราษฎรในท้องที่ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเช่นกัน และตารางสถิติของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงแรกในปี2500-2501 มีอบต.เกิดขึ้นเพียง 49 ตำบล<sup>33</sup> และก็ไม่มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกเลย และนอกจากนั้นอบต.จะเกิดสถานะซ้อนกัน โดยทำหน้าที่ตัวแทนคนในท้องถิ่นบริหารงานจากสมาชิกคณะทำงานที่มาจาก การเลือกของคนในท้องถิ่นเท่านั้น ทั้งในคณะกรรมการตำบลและในสภาตำบล ตามโครงสร้างพรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล2499 แต่ในพรบ.นี้เองก็ได้รวมกิจการหน้าที่ทางการปกครองส่วนภูมิภาคเข้าไปด้วยจากหน้าที่ในข้อ 13 ที่ให้รวมกิจการอื่นตามที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือหน้าที่อื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกิจการส่วนตำบล และกฎหมายดังกล่าวก็คือ พรบ.ลักษณะปกครองท้องที่ด้วย ที่ยังกำหนดให้ตำบลทำหน้าที่ตัวแทนของทางราชการไปปฏิบัติงานที่ส่วนกลางมอบให้ที่ยังมิได้ยกเลิกในสมัยก่อนที่นับวันจะมีเพิ่มมากขึ้นแม้แต่ในปัจจุบันก็ตาม เช่น พรบ.ทหาร 2497 เป็นต้น ซึ่งหน้าที่เหล่านี้และที่มีอยู่เดิมทำให้อบต.มีสองสถานะซ้อนกันตามพรบ.นี้ มีความซ้อนที่เหมือนของฝรั่งเศส คือตำบล ตามพรบ.จะมีสองสถานะเช่น Department ทำหน้าที่เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในขณะเดียวกันโดยของไทยเป็นการนำมาใช้ในตำบล โครงสร้างของทั้งสองรูปแบบต่างกันในบางจุด เช่น ตัวของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มีได้มาถูกแต่งตั้งโดยตรงจากรัฐบาลกลาง "กำนัน"

ของอบต. จึงมิได้เป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐบาลกลาง แต่จะกลายเป็นตัวแทนของท้องถิ่นมากกว่า เพราะมาจากการเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบล ซึ่งผู้ใหญ่บ้านก็ถูกเลือกมาจากประชาชนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นสถานะความเป็นตัวแทนจึงค่อนข้างสับสนพอสมควร ต่อบทบาทในการทำหน้าที่ของบุคคลากรในอบต. เพราะส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า และกำนันก็มิได้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ไม่ได้เป็นหัวหน้าของข้าราชการในตำบล ที่ควบคุมข้าราชการในตำบลได้เช่นPrefectของฝรั่งเศส "กำนัน" เป็นแต่เพียงหัวหน้าของหน่วยบริหารการปกครองส่วนถิ่นเท่านั้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การซ้อนกันของสถานะของตำบลกับDepartmentของฝรั่งเศสมีความเหมือนกันในรูปแบบการซ้อนกันของการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แต่ในเนื้อหาของสาระของความซ้อนในทางปฏิบัติและในข้อเท็จจริงนั้นแตกต่างกันอยู่จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสองหัวข้อข้างต้น แต่ก็ เป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของความซ้อนในเรื่องสถานะในการปกครองตำบลต่อไปในอนาคตของการปกครองของไทย อันต่างจากของฝรั่งเศสที่มีความซ้อนในสถานะที่กลมกลืนกว่าเราและชัดเจน มิใช่รูปแบบการปกครองที่ครึ่งๆ กลางๆ เหมือนเช่นตำบลในช่วงนี้

จากสถานะความซ้อนที่เกิดขึ้นกับอบต. เอง ก็ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย โดยเฉพาะในส่วนของส่วนกลาง ที่สะท้อนออกมาทางด้านเป้าหมายของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปตำบล เริ่มตั้งแต่จากการพัฒนาตำบลมาในรูปของ"สภาตำบล" และให้ยกฐานะตำบลตามคำสั่ง2499 โดยมีอบต. เป็นเป้าหมาย แต่อบต. นี้ได้จัดตั้งขึ้นในระยะแรกคือในช่วงปี2500-2501 เป็นจำนวนเพียง 49 ตำบล แล้วมิได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกเลย อันแสดงถึงว่าตำบลตามคำสั่ง2499ไม่สามารถยกระดับของตนขึ้นมาเป็นอบต. ได้ และนอกจากนั้นยังได้มีการยุบอบต. และเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลไปเสีย 11 ตำบล คงเหลือเป็น

<sup>๑๖</sup> ทิศยา สุวรรณชญและระพี สุวรรณชญ, กำนัน: บุคลิกภาพและทัศนคติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510), หน้า 105.

องค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 38 ตำบล<sup>๑๔</sup> ทำให้เป้าหมายของการพัฒนาการของอบต. นั้นหมดไป แทนที่จะให้อบต. ที่เจริญเต็มที่ได้พัฒนาไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่สูงกว่าอันได้แก่เทศบาล กลับซบอบต. ให้เปลี่ยนไปเป็นสุขาภิบาลซึ่งมิได้มีลักษณะ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่แต่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมากกว่า เพราะการดำเนินงานนั้นอยู่ภายใต้การบริหารงานของนายอำเภอ ปลัดสุขาภิบาล และเสมียนตราอำเภอ ดังนั้นจุดหมายปลายทางของการดำเนินการบริหารเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นแล้ว การเปลี่ยนอบต. ให้เป็นสุขาภิบาลก็นับว่าเป็นเป้าหมายที่ขัดกับเป้าหมายที่ต้องการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น โดยเริ่มจากตำบลไปสู่อบต. และเทศบาลตามลำดับ อันเป็นการพัฒนาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในการเสริมสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะเมื่ออบต. เจริญเต็มที่แล้วตามแนวทางของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในหน่วยการปกครองนี้ก็ น่าจะมุ่งไปสู่การยกฐานะเป็นเทศบาลมากกว่า อันถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สูงกว่าและน่าจะเป็นเป้าหมายของอบต. ที่ให้บรรลุฐานะที่สูงขึ้น เพราะถ้าอบต. ไม่มีเป้าหมายที่เป็นเสมือนเข็มทิศชี้ทิศทางในการดำเนินการ การจะดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะองค์กรไม่มีทิศทางที่เด่นชัดและถูกต้อง ทั้งนี้ส่วนใหญ่ก็มีผลที่มาจากเรื่องของสถานะของหน่วยการปกครองที่ซ้อนกันของตำบลด้วย จนเกิดความสับสนในเรื่อง "เป้าหมาย" ของการพัฒนาอบต. ว่าจะไปในทิศทางใด ในที่สุดเป้าหมายก็ไปสู่การกลับไปสู่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคแทนที่จะพัฒนาไปในทิศทางของการไปสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่า ซึ่งสะท้อนถึงความสับสนในเรื่องของสถานะของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในส่วนกลางที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเหล่านี้ให้แก่ตำบล ให้มีสถานะต่างๆ จนเกิดซ้อนกันที่สุดในระหว่างหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากกำหนดสถานะของตำบลในยุคแรกให้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมาตลอด

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106.

จนมาถึงในช่วงนี้ก็ได้อำนาจโยบายการกระ-จ่ายอำนาจสร้างสถานะให้แก่ตำบล  
ในสถานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นซ้อนกับสถานะหน่วยการปกครองส่วน  
ภูมิภาคของตำบลที่มีอยู่เดิม

### 3. สมัยรัฐบาลเผด็จการทหาร

ในช่วงตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา ภายหลังจากการปฏิวัติยึดอำนาจของจอม  
พลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต่อจากนั้นจนถึงปี 2516 การปกครองบ้านเมืองก็อยู่ภายใต้  
ผู้นำทหาร ตลอดระยะเวลาดังกล่าวถึง 16 ปี ในช่วงเวลา 16 ปีนี้ รัฐบาลได้  
มีกฎหมายที่เกี่ยวกับตำบลที่สำคัญอยู่สองช่วงด้วยกัน อันได้แก่ ในปี พ.ศ. 2509  
และปี พ.ศ. 2515

#### สภาพแวดล้อมของนโยบาย

หลังจากจอมพลสฤษดิ์ได้เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการปรับปรุง  
อำนาจของนายกรัฐมนตรี จากการเป็น first minister มาเป็น chief  
executive และได้รวมศูนย์อำนาจให้เข้ามาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรง และ  
จอมพลสฤษดิ์ยังรวมศูนย์อำนาจทางการใช้กำลังไว้แต่เพียงผู้เดียว โดยดำรง  
ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ  
สิ่งที่จอมพลสฤษดิ์เน้นกระทำคือ การปกครองบริหารแบบระบบพ่อขุน กล่าวคือ  
ระบบการเมืองประกอบด้วยสามส่วน คือ รัฐบาล ข้าราชการ และประชาชน  
การเข้าเฝ้าระบบการเมืองแบบปิดหรือครึ่งเปิดครึ่งปิด จุดเน้นของจอมพลสฤษดิ์  
อยู่ที่การพัฒนาเศรษฐกิจโดยพยายามยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น  
โดยรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อการนี้จำเป็นที่จะต้องหยุดยั้งระบบการเมืองแบบมี  
ส่วนร่วมเพราะรัฐบาลได้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการพัฒนาประเทศ

จอมพลสฤษดิ์ เชื่อระบบการปกครองพ่อขุน ซึ่งยึดเอาแบบอย่างการ  
ปกครองแบบสุโขทัย เป็นผู้นำที่ทำความเจริญให้แก่บ้านเมืองในแง่รูปธรรม คือ  
การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่วนทางนามธรรมเป็นเรื่องรอง การพัฒนาประเทศ  
จำต้องมีอำนาจเด็ดขาด จอมพลสฤษดิ์จึงประกาศธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ซึ่งมีแค่ 20 มาตรา แต่ที่สำคัญคือ มาตรา 17 ซึ่งให้อำนาจที่สูงสุดและมีความเด็ดขาดแก่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งมีความว่า<sup>๕๕</sup>

ในระหว่างที่รัฐธรรมนูญนี้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อทรน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมีมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย"

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ ขณะเดียวกัน สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่สภานิติบัญญัติ ก็เป็นเพียงรูปแบบที่สร้างขึ้นเพื่อให้สมบูรณ์เท่านั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญมิได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อให้ร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จตามกำหนดเวลา หากแต่เพื่อต้องการร่างให้นานที่สุด เพื่อให้จอมพลสฤษดิ์อยู่ในอำนาจเพื่อดำเนินการพัฒนาประเทศตามทิศทางและปรัชญาซึ่งเสนอโดยนักวิชาการ และข้าราชการประจำ ประจวบกับบรรยากาศการต่อต้านคอมมิวนิสต์ของมหาอำนาจตะวันตกซึ่งได้แก่ สหรัฐอเมริกา เพราะความกลัวที่ว่าระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์จะแผ่ขยายไปในประเทศต่างๆ วิธีการต่อสู้กับคอมมิวนิสต์ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเสนอนโยบายทศวรรษแห่งการพัฒนาขึ้น โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก

นโยบายการแซ่เห็นทางการเมือง และเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา จอมพลสฤษดิ์ ษณะรัชต์ มีความเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่ากำลังทำหน้าที่ของผู้ปกครองแบบพ่อขุนอย่างเต็มกำลัง ในสมัยนี้เองได้มีการใช้นักวิชาการสาขาต่างๆ

<sup>๕๕</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 17.



โดยเฉพาะนักเศรษฐศาสตร์เพื่อระดมทรัพยากรทั้งมนุษย์และธรรมชาติพัฒนาประเทศ มีการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยฯ การขยายการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยไปสู่ต่างจังหวัด เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น สงขลา ปัตตานี การเน้นการลงทุนต่างชาติ การขยายอุตสาหกรรม การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น เชื้อน ถนนหนทาง การกู้เงินจากธนาคารโลก การวางแผนเศรษฐกิจ<sup>๕๖</sup>

โดยสรุปแล้ว ระบบการเมืองและลักษณะผู้นำของจอมพลสฤษดิ์ก็คือ ระบบผู้นำแบบจารีตนิยมโบราณ เน้นที่ความเด็ดขาดและอำนาจ ขณะเดียวกันก็มีความตั้งใจทำประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนโดยตรง เช่น การมีนโยบายลดค่าอุปโภคบริโภค การปราบฉ้อ การปราบอันธพาล และการปราบคอมมิวนิสต์ เป็นต้น พร้อมกันนั้นก็ใช้นักวิชาการ และการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา จอมพลสฤษดิ์เน้นการรวมศูนย์อำนาจ การพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารราชการแบบสมัยนิยม จะสังเกตเห็นว่า นักวิชาการที่มีบทบาทในสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ นักเศรษฐศาสตร์และนักบริหารรัฐกิจ รวมทั้งนักเทคนิคทั้งหลาย เช่น นักสถิติ เป็นต้น มีการตั้งหน่วยงานใหม่ๆ ขึ้น เช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จุดเน้นอยู่ที่การพัฒนาการศึกษา มีการขยายมหาวิทยาลัยออกต่างจังหวัดทุกภาค และเน้นที่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยไม่ตั้งประเด็นสงสัยในระบบการเมืองการปกครองว่ามีความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด จอมพลสฤษดิ์ใช้วิธีการแย่งชิงการเมือง โดยถือว่าเป็นเรื่องวุ่นวายยุ่งยาก แต่เน้นการบริหารและการพัฒนา คือ มีรัฐบาลและระบบราชการทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนก็เพียงพอแล้ว

ภายหลังจอมพลสฤษดิ์ได้ตายลง จอมพลถนอมก็เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สืบทอดอำนาจจากจอมพลสฤษดิ์ และดำเนินการปกครองด้วยระบบการ

<sup>๕๖</sup> ลิขิต ชีร์เวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 165.

ปกครองแบบเดิม คือ ระบบผู้นำที่เด็ดขาด รวมศูนย์อำนาจแบบพ่อขุนอุปถัมภ์ แต่ จอมพลถนอมนั้นมีบุคลิกที่แตกต่างต่างจากจอมพลสฤษดิ์ คือ จอมพลสฤษดิ์มีลักษณะ บุคลิกที่เด็ดขาด เข้มแข็ง เด็ดขาด พร้อมด้วยบารมีและอำนาจต่างๆ ที่ตนสร้าง ซึ่งสามารถสร้างความนับถือ เกรงกลัว ในหมู่ผู้นำทางการเมือง และยังควบคุม อำนาจทางการเมือง คือ มีกำลังทหารอยู่ในมือ เช่น เป็นผู้บัญชาการของทหารบก ทหารสูงสุด และอธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งเป็นจุดรวมอำนาจสูงสุดของประเทศไทย ประกอบกับ ฐานทางเศรษฐกิจของตนที่ร่วมมือกับนักธุรกิจในการช่วยเหลือคุ้มครอง และหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ จนสร้างระบบอุปถัมภ์จากกลุ่มต่างๆ ทางการเมือง ให้รองรับอำนาจของตนได้ ซึ่งอำนาจทั้งสองจะส่งเสริมซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นหัวใจ ของการปกครองในแบบระบบพ่อขุนอุปถัมภ์ แต่จอมพลถนอมต่างกัน จอมพลถนอมมี บุคลิกภาพในลักษณะรอมชอม ประนีประนอม อันทำให้ระบบการปกครองแบบของ จอมพลสฤษดิ์ที่จอมพลถนอมพยายามยึดเป็นแนวทางก็เริ่มไม่ได้ผล เพราะระบบนี้ต้อง อาศัยลักษณะของตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน เพราะ "บารมี" และ "บุคลิกภาพ" ของ ผู้นำเป็นสิ่งจำเป็นต่อการรักษาอำนาจ นอกจากนั้นตัวระบบเองก็มีปัญหา และสร้าง ปัญหาสะสมขึ้นเรื่อยๆ ต่อการขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้นำทางการเมืองต่างๆ แต่ด้วย บารมีและบุคลิกภาพของจอมพลสฤษดิ์ ที่ทุกฝ่ายเกรงกลัว ความขัดแย้งจึงไม่รุนแรง โดยถูกปิดบังไว้ ซึ่งในระยะแรกของการดำรงตำแหน่งของจอมพลถนอม แม้จะมี บุคลิกภาพรอมชอม แต่ก็เป็นการชะลอความขัดแย้งมิให้แผ่ขยายออกไประยะหนึ่ง แต่ ก็ยุติปัญหาของความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ จากทั้งภายในและภายนอกกลุ่ม ของตนได้ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เปลี่ยนแปลง ไปจนทำให้สภาพแวดล้อมของประเทศซับซ้อนจนเกินกว่าที่ระบบพ่อขุนจะควบคุมได้ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ทางการเมือง เริ่มก่อตัวเงิบๆ ภายหลังจากถูกกด และแช่เย็นการเมืองโดยเน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม จนทำให้สังคมสูญเสียความสมดุลย์ในการสร้างกลไกแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากนโยบายพัฒนาเหล่านี้ ทำให้ผลสุดท้ายความขัดแย้งก็เริ่มรุนแรงขึ้นและมี แรงบีบจากภายในกลุ่มการเมือง และจากประชาชนก็เริ่มมีต่อปัญหาประชาธิปไตย จนทำให้จอมพลถนอมต้องออกกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และจัดให้มีการเลือก

ตั้ง แต่ก็ได้สงวนอำนาจของตนโดยกำหนดในรัฐธรรมนูญว่า นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง และยังได้ตั้งพรรคการเมือง คือ พรรคสหประชาไทยขึ้นมา เพื่อเป็นเสียงสนับสนุนจอมพลถนอมและพวกให้อยู่ในอำนาจต่อไป จอมพลถนอมก็ได้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งหลังจากเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2512 ผลสุดท้าย ความขัดแย้งทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่ผูกพันเหนียวแน่นกับกลุ่มธุรกิจก็เริ่มปรากฏขึ้นอีก กลุ่มเหล่านี้ได้แก่กลุ่มนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มนักธุรกิจพ่อค้าในลักษณะระบบอุปถัมภ์ แม้แต่สมาชิกพรรคสหประชาไทยก็เริ่มรวนเร ผลสุดท้าย จอมพลถนอมก็ใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจอีกในปี พ.ศ. 2514 ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ กับกลุ่มของจอมพลถนอม กิติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร เห็นได้ชัดจากอาการที่ไม่ประกาศจัดตั้งคณะรัฐมนตรีออกมาฉับพลันเหมือนการปฏิบัติหรือรัฐประหารครั้งก่อนๆ และเมื่อประกาศออกมาแล้ว ก็ปรากฏว่า กลุ่มของจอมพลถนอมและประภาส ต่างก็รับตำแหน่งกระทรวงสำคัญๆ คนละ 2-3 ตำแหน่ง โดยอำนาจการบริหารส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวง ซึ่งแสดงว่าการรอมชอมและแบ่งตำแหน่งรัฐมนตรีไม่สามารถกระทำการตกลงกันได้ สภาพความขัดแย้งของกลุ่มจอมพลถนอมและประภาส กับกลุ่มการเมืองอื่นๆ กำลังตึงเครียด

ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวระหว่างกลุ่มอำนาจในฝ่ายของจอมพลถนอม และบทบาทกลุ่มการเมืองต่างๆ ในสังคมที่มีพัฒนาการมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น กลุ่มนักธุรกิจที่มีบทบาทโยงใยกับกลุ่มการเมืองตามระบบอุปถัมภ์ที่สนองตอบต่อกลุ่มการเมืองซึ่งกันและกัน กลุ่มผู้ใช้แรงงานจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรมที่สามารถแสดงพลังการเมือง เช่น การนัดหยุดงาน ประท้วงรัฐบาลได้ และกลุ่มนิสิตนักศึกษาปัญญาชน นักวิชาการต่างๆ ที่ต่อต้านเผด็จการและการผูกขาดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การฉ้อราษฎร์บังหลวง และเรียกร้องประชาธิปไตย จนมีการรวมตัวเป็นศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย จากบทบาทของกลุ่มการเมืองผู้นำทหารและกลุ่มการเมืองอื่นๆ ในสังคมทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองจนทำให้ จอมพลถนอมต้องใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจในปี 2514 โดยยกเลิก

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 และตั้ง "สภาบริหารคณะปฏิวัติ" ขึ้นบริหารประเทศ แต่การกระทำเช่นนี้ก็ยิ่งทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองรุนแรงขึ้น เพราะเป็นการเกาะกลุ่มอย่างเหนียวแน่นต่อไปของกลุ่มของจอมพลถนอม ซึ่งคุกคามต่อกลุ่มผู้นำทหารกลุ่มอื่น รวมทั้งศูนย์อำนาจอื่นด้วย เนื่องจากกลุ่มของจอมพลถนอมได้ยึดอำนาจไว้แก่กลุ่มของตนเป็นปีกแฉ่นและผูกขาดอยู่ในตระกูลสองตระกูลที่อยู่ในอำนาจพยายามสร้างทายาททางการเมืองของกลุ่มตน การประนีประนอมรวมขอมไม่สามารถควบคุมการขัดแย้งอำนาจกันได้แม้แต่ภายในกลุ่ม จากเหตุการณ์การแย่งตำแหน่งและอำนาจในพรรคสหประชาไทย จนต้องทำการปฏิวัติในปี 2514 การประสานประโยชน์ของกลุ่มของจอมพลถนอมกับกลุ่มทหารอื่นๆ ไม่สามารถทำได้ต่อไป จากการปฏิวัติปี 2514 เพื่อยึดอำนาจกลับมาอยู่ที่ผู้นำโดยเด็ดขาด ซึ่งการตั้งรัฐบาลใหม่ก็ใช้เวลาานผิดปกติ และยังออกมาในแง่การคุมตำแหน่งรัฐมนตรีสำคัญๆ โดยคนๆ เดียวกันหลายตำแหน่ง เพราะการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มของจอมพลถนอมกับกลุ่มอื่นไม่ได้ผล จนต้องรวบอำนาจให้มาอยู่ในกลุ่มของตนมากที่สุด เมื่อบริหารประเทศภายใต้คณะปฏิวัติก็ยิ่งเกิดปัญหาต่อพฤติกรรมของรัฐบาลในด้านการใช้อำนาจคุกคามกลุ่มทหารกลุ่มการเมืองอื่น จากการขึ้นมามีอำนาจของพันเอกณรงค์ กิตติขจร ซึ่งเป็นบุตรชายของจอมพลถนอมและบุตรเขยของจอมพลประภาส และมีแนวโน้มว่าจะกลายเป็นทายาททางการเมืองของกลุ่มนี้ต่อไปอีก โดยพันเอกณรงค์ ได้เข้าดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งเสริมสถานการณ์ให้เลวร้ายในการขัดแย้งของกลุ่มการเมือง จากการใช้อำนาจในฐานะรองเลขาธิการอย่างเต็มที่ ในการจับกลุ่มนักธุรกิจที่คั้นของหนีภาษีและสิ่งสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้องทุกคนไม่ว่าจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ก็ตาม ซึ่งทำให้สายใยของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่วางไว้อย่างดีกระทบกระเทือน ระบบอุปถัมภ์ถูกระทบกระเทือนถึงกลุ่มทหารข้าราชการอื่นที่เป็นผู้อุปถัมภ์เหมือนเป็นการทำลายหรือทำลายผู้ให้ความอุปถัมภ์เหล่านั้น เพราะถ้าเป็นเช่นนี้ต่อไป อำนาจของกลุ่มอื่นๆ ก็ จะสลายและสูญเสียชีวิตอยู่ใต้อุปถัมภ์ที่เสริมฐานอำนาจของตน ที่ต้องหันไปหากกลุ่มของจอมพลถนอมแทน เพราะจะหากการคุ้มกันทางการเมืองได้จากกลุ่มนี้กลุ่มเดียวเท่านั้น และยังมีการขัดแย้งกับกลุ่มข้าราชการอื่นๆ อีก เช่น การขัดแย้งกับข้าราชการตำรวจ

มีการพึ่งป้อมตำรวจ และการไม่ต่ออายุแก่อธิบดีกรมตำรวจ แต่ก่อนหน้าก็กลับต่ออายุให้กับจอมพลถนอม นอกจากนั้นมีการพยายามจะให้พันเอกณรงค์สืบทอดอำนาจของกลุ่มตนด้วย ซึ่งยิ่งทำให้กลุ่มทหารอื่นและกลุ่มการเมืองอื่นยิ่งเกรงกลัวและสั่นคลอนอำนาจของกลุ่มการเมืองอื่นขึ้นไปเรื่อยๆ

สภาพทางเศรษฐกิจเมื่อจอมพลสฤษดิ์ ๒๕๐๑ ๒๕๐๒ ทำการรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. สภาพแวดล้อมทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจในขณะนั้น เอื้ออำนวยต่อการนำเอานโยบายทุนนิยมเสรีมาใช้ในเมืองไทย ในขณะนั้นสงครามเย็นได้ขยายตัวเข้ามาครอบงำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างเต็มที่ การแข่งขันทางอุดมการณ์ระหว่างค่ายโลกเสรีและค่ายคอมมิวนิสต์กำลังดำเนินไปอย่างรุนแรง ต่างต้องการพิสูจน์ว่าระบบการเมืองและเศรษฐกิจของตนดีกว่าของอีกฝ่ายหนึ่ง สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำของโลกเสรีจึงเข้ามาหาพันธมิตรในภูมิภาคนี้ เพื่อต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ และขณะเดียวกันก็ให้ประเทศในภูมิภาคนี้นำเอาลัทธิทุนนิยมเสรีตามแบบอย่างของตนมาใช้ด้วย สภาพแวดล้อมภายในประเทศไทยขณะนั้นก็นับว่าเอื้ออำนวยต่อการนำเอานโยบายทุนนิยมเสรีมาใช้ เพราะผู้นำไทยซึ่งเป็นฝ่ายทหารยึดนโยบายอนุรักษนิยมมาโดยตลอด ก็ย่อมจะต้องเลือกเข้ากับฝ่ายโลกเสรี และอาศัยมหาอำนาจตะวันตกช่วยต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์ที่ผู้นำไทยเกรงว่าจะแพร่ขยายมาครอบงำไทยด้วย นอกจากนั้น ความต้องการที่จะพัฒนาประเทศโดยอาศัยความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา คือทั้งต่อต้านคอมมิวนิสต์และเปิดระบบเศรษฐกิจของตนให้กว้างยิ่งขึ้น และดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่ออกห่างจากนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมของจอมพล ป. พิบูลสงครามมากขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น ในขณะที่ยานพาหนะนำเอานโยบายทุนนิยมเสรีมาใช้ น่าจะเป็นประโยชน์กับคนกลุ่มนี้มากกว่านโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมที่เคยใช้มา ที่มีการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และผู้มีอำนาจสามารถใช้รัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งที่หารายได้ให้กับตนและสามารถนำรายได้เหล่านี้ไปจุนเจือสมัครพรรคพวกของตน แต่ในภายหลังรัฐวิสาหกิจบริหารงานขาดประสิทธิภาพประสพกับภาวะขาดทุน การที่จะใช้รัฐวิสาหกิจให้เป็นประโยชน์ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสร้างฐานอำนาจให้แก่ผู้นำใน

ยุคนี้อย่างที่เคยเป็นมาก่อนหน้านั้น ก็ทำได้ลำบากยิ่งขึ้น ประกอบกับผู้นำในยุคนี้หันไปประกอบธุรกิจส่วนตัวกันค่อนข้างมาก เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อตั้งบริษัทขึ้นมาหลายบริษัทในช่วงปี พ.ศ. 2501-2504 การส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนตามแนวทางที่อเมริกันต้องการ จะช่วยให้จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการค้าส่วนตัวได้สะดวกยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2503 ในเมื่อผลประโยชน์ของผู้นำสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระยะนั้น จึงทำให้มีการนำเอานโยบายทุนนิยมเสรีมาใช้ในไทย

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็ได้สนับสนุนให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบการได้อย่างเสรียิ่งขึ้น ได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติหลายฉบับ เช่น ฉบับที่ 31/2501 ฉบับที่ 33/2501 ฉบับที่ 42/2502 ฉบับที่ 47/2502 และฉบับที่ 49/2502 เพื่อเสรีมาตราการการลงทุนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมปี พ.ศ. 2497 คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนทำหน้าที่ดูแลส่งเสริมให้มีการลงทุนเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังมีหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการช่วยหาทุนให้กับผู้ประกอบการอุตสาหกรรมหน่วยงานนี้คือ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ทั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกันคือ เพื่อการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม แต่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะเน้นการดึงดูดการลงทุนของต่างชาติ ในขณะที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เน้นทางด้านส่งเสริมการลงทุนของเอกชนภายในประเทศ

ในปี 2499 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทยและ ดร.จอห์น เอ โลฟตัส (John A. Loftus) ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและการคลังชาวอเมริกันคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาสภาพความต้องการของรัฐบาลไทยในอันที่จะดำเนินการพัฒนาประเทศอย่างมีแบบแผน เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอรายงานให้รัฐบาลทราบแล้ว รัฐบาลก็ได้ติดต่อกับองค์การสหประชาชาติให้เข้ามาช่วยเหลือในด้านวิชาการ และแนวทางพัฒนาให้แก่รัฐบาลไทย องค์การนี้ได้ตกลงส่งคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกชุดหนึ่ง

มาช่วยเหลือรัฐบาลไทย<sup>๘๗</sup> เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ต้องการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ส่งเสริมการลงทุนอย่างจริงจัง ก็ได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากองค์การ ยูซอม (USOM) ในการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาชาวอเมริกันชื่อ G.B. Beitzel เพื่อให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการส่งเสริมการลงทุน<sup>๘๘</sup> ข้อเสนอของคณะสำรวจฯ ธนาคารโลกและของบริษัทที่ปรึกษาชาวอเมริกัน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้รับมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยกล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2502 ตามข้อเสนอของคณะสำรวจธนาคารโลก ที่เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระดับชาติขึ้นเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้มีหน้าที่ศึกษาติดตามวิเคราะห์วิจัยสภาวะเศรษฐกิจ และมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ<sup>๘๙</sup>

แนวทางยุทธศาสตร์ใหม่ในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ภายใต้ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกหรือการสนับสนุนของสหรัฐอเมริกาคือ แนว "เสรีนิยม" โดยมีพื้นฐานอยู่บนความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชน บทบาทของรัฐบาลจะจำกัดขอบเขตที่กิจการสาธารณูปโภคและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง ในขณะที่การลงทุนและจัดการของเอกชนจะได้รับการกระตุ้นและสนับสนุน และในปี พ.ศ. 2504 ก็ได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ

<sup>๘๗</sup> สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, การวางแผนพัฒนาประเทศไทย: การวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการการวางแผนพัฒนาระยะที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2521), หน้า 4.

<sup>๘๘</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย: วิฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ," วารสารธรรมศาสตร์ 9 (มกราคม-มีนาคม 2523), หน้า 36.

<sup>๘๙</sup> เสนาะ อนุกุล, "การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทย," ทฤษฎีแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ อมร รักษาสัตย์และชัตติยา กรรณสูตร บรรณาธิการ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์: 2519), หน้า 445.



ฉบับที่ 1 ขึ้น การดำเนินการเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นการตอบสนองต่อข้อคิดความเห็นของผู้เชี่ยวชาญชุดนี้ อันนำไทยเข้าสู่ยุคของการพัฒนาประเทศโดยมีแผนพัฒนาระดับชาติเป็นตัวนำ

นโยบายพัฒนาประเทศของระบบการเมืองแบบสฤษดิ์ เน้นที่การส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมทดแทนสิ่งเข้า (import substitution industry)<sup>๑๐</sup> โดยการให้สิ่งจูงใจยกเว้นภาษีหลายชนิดกับนายทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุน ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมการลงทุนด้วยวิธีการต่างๆ สำหรับนักลงทุนภายใน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีบทบาทอย่างสำคัญสำหรับงานนี้ และเพื่อให้การลงทุนทางอุตสาหกรรมดำเนินไปด้วยดี ได้มีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างเขื่อน การขยายถนนหนทาง การสร้างบรรยากาศ เสถียรภาพทางการเมือง การยกเลิกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างเอกชนและหน่วยราชการ โดยเฉพาะผู้นำทางการเมืองที่สำคัญๆ ได้มีส่วนร่วมเข้าร่วมกิจการทางธุรกิจและการลงทุนกับธุรกิจภายในประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเชื้อสายต่างด้าว<sup>๑๑</sup> ซึ่งต้องการร่วมวงศ์ไพบูลย์โดยการเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองเพื่อการคุ้มกันผลประโยชน์ทางการค้า ผลจากการเน้นนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจขึ้น

---

<sup>๑๐</sup>Narongchai Akarasanee, "Thai-Japanese Economic Relations," in Medhi Krongkaew, ed., Current Development in Thai-Japanese Economic Relation: Trade and Investment (Bangkok: Thammasat, 1980), p. 32-33, อ้างถึงใน ลิขิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 173.

<sup>๑๑</sup>เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจไทยโดยพิจารณาจากโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ," วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย 2522 (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.



### ค. สภาพสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวมาเบื้องต้นได้เกิดขึ้นพร้อมๆ กับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

#### 1. การเพิ่มจำนวนประชากรและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นได้ชัดในรูปธรรมประการแรกคือ การเพิ่มจำนวนประชากรตั้งแต่ พ.ศ. 2503-2513 ในระยะ 10 ปีนี้ ประชากรเพิ่มจาก 26 ล้านคนในปี 2503 ไปเป็น 36 ล้านคนในปี 2513 หรือร้อยละ 38.4 และเท่ากับเพิ่มปีละหนึ่งล้านคน<sup>๑๒</sup> จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น 10 ล้านคนนี้จะดูแต่ปริมาณไม่ได้ เพราะมีผลกระทบในทางสังคมด้วย เช่น การทำให้เกิดชุมชน เนื่องจากมีการย้ายถิ่นจากชนบทไปสู่ตัวเมือง รวมทั้งการเกิดกลุ่มอาชีพต่างๆ เพราะความเจริญและความจำเป็นทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเกิดชนชั้นกลางทางเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานรวมทั้งช่างที่จบจากสถาบันการศึกษาต่างๆ

#### 2. การขยายตัวของชุมชนและการเกิดชนกลุ่มใหญ่

ระยะเวลา 10 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2503-2513 นั้น ได้เกิดการขยายตัวของชุมชน อันเป็นผลมาจากการเพิ่มประชากรและการย้ายถิ่นประชากรในเขตนครหลวงและเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักรได้เพิ่มจำนวนขึ้นขณะเดียวกันจำนวนครัวเรือนและจำนวนผู้ใช้แรงงาน (อายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป) ที่อยู่ภาคเกษตรกรรมได้ลดลง นอกจากนั้นอัตราคนอ่านออกเขียนได้ก็เพิ่มขึ้น จะเห็นว่า นอกจากข้อยกเว้นซึ่งมีอยู่แห่งเดียว คือ จำนวนประชากรในเขตเทศบาลในภาคเหนือข้อมูลได้แสดงเพื่อเปรียบเทียบระหว่างปี 2503 และ 2513 แล้วจะเห็นว่าในปี 2513 นั้น จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นในเขตชุมชน ครัวเรือนที่อยู่ภาคเกษตรกรรมได้ลดลง จำนวนผู้ใช้แรงงานตั้งแต่อายุ 11 ปีขึ้นไปในภาคเกษตรกรรมได้ลดน้อยลง ความหนาแน่น

<sup>๑๒</sup> สถิติประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2503-2513, รายงานประชาชาติของประเทศ, 2516 ความสามารถของคนที่จะช่วยผลิตในผลผลิตแห่งชาติ, อ้างถึงใน ลิขิต ชีวเวคิน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย, หน้า 177.

ของประชากรต่อตารางกิโลเมตรได้เพิ่มขึ้นทั้งโดยทั่วไปและเฉพาะในเขตเทศบาล และจำนวนของเทศบาลก็เพิ่มขึ้น<sup>๑๓</sup> จำนวนคนรู้หนังสือก็เพิ่มขึ้นตามส่วน แต่ที่สำคัญ และมีความหมายก็คือ การเพิ่มขึ้นในด้านต่างๆ ดังกล่าวมานี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นต้นว่าเรื่องอาชีพที่อยู่อาศัย ปัญหาชุมชน และที่เห็นเด่นชัดที่สุดคือ การเกิดชนกลุ่มใหม่ขึ้นในสังคมได้เกิดการเพิ่มของจำนวนประชากรในอาชีพต่างๆ ขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงชนชั้น เป็นต้นว่า จำนวนคนที่อยู่ในระดับผู้บริหารชั้นสูงเพิ่มขึ้นเมื่อปี 2513 (เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2503) ถึงร้อยละ 94 หรือเกือบ 10 เท่าตัว การเพิ่มในภาคเกษตรกรรมมีบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอุตสาหกรรมแล้วน้อยมาก<sup>๑๔</sup>

ชนกลุ่มใหม่ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง แบ่งอย่างหยาบๆ ออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ คือ<sup>๑๕</sup>

ก. นักธุรกิจในการธนาคาร สถาบันการเงิน นักธุรกิจสั่งเข้าส่งออก และผู้ลงทุนอุตสาหกรรมและกิจการบริการ

การเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการไหลเข้ามาของเงินทุนและเงินกู้ต่างประเทศ ประกอบกับการใช้จ่ายเงินของสหรัฐอเมริกา เพราะสงครามเวียดนามทำให้เกิดภาวะพลวัตในระบบเศรษฐกิจไทยและได้นำไปสู่การเกิดชนชั้นกลางใหม่หรือเศรษฐกิจใหม่ขึ้น และการเติบโตของชนชั้นนี้ยังเป็นผลมาจากกระบวนการเมืองการปกครองที่จอมพลสฤษดิ์ได้นำมาบริหารประเทศนั้นคือความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด หรือพันธมิตรระหว่างผู้นำทางการเมือง ซึ่งได้แก่นายทหารและข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่กับกลุ่มพ่อค้า โดยจอมพลสฤษดิ์ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในแง่

<sup>๑๓</sup> สถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถิติประชากรปี 2503 และปี 2513 และสถิติจากกรมแรงงานแห่งชาติ, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 178.

<sup>๑๔</sup> สถิติจากสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สถาบันประชากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 179.

<sup>๑๕</sup> ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, หน้า 180-181.

ที่ผู้นำทางการเมืองมีส่วนร่วมในการลงทุน และบริหารโดยเข้าไปอยู่ในตำแหน่งคณะกรรมการบริหารของบริษัท ขณะเดียวกันกลุ่มนักธุรกิจก็ได้รับความคุ้มครองทางการเมือง วิธีการที่แยกย่อยไปกว่านี้คือการเกี้ยวตองเป็นญาติโดยการแต่งงานระหว่างลูกหลานของคนสองกลุ่ม ผลก็คือผู้นำทางการเมืองได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นฐานอำนาจทางการเมืองในขณะที่นักธุรกิจได้มีเส้นสายและอิทธิพลที่จะคุ้มกันให้ความสะดวกรวมทั้งเปิดช่องให้มีส่วนร่วมเสนอการออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ซึ่งตนและบริษัทซึ่งผู้นำทางการเมืองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอยู่นั้นได้ประโยชน์ แต่อำนาจทางการเมืองโดยตรงยังคงอยู่ในกลุ่มผู้บริหารบ้านเมือง นักธุรกิจจะมีบทบาทในทางอ้อมและฐานะผู้ร่วมมือสนับสนุนผู้นำทางการเมืองเท่านั้น การผสมผสานระหว่างอำนาจเศรษฐกิจกับอำนาจทางการเมืองและสถานะทางสังคม

#### ข. กลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและกิจการบริการ

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมของจอมพลสฤษดิ์ ทำให้จำนวนผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งเดิมมีจำนวนเพียงเล็กน้อยได้เพิ่มขึ้น นอกจากนี้จำนวนผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในภาคกิจกรรมบริการต่างๆ ซึ่งเพิ่มขึ้นตามจำนวนการเพิ่มของประชากรและการขยายตัวของชุมชนก็ได้เพิ่มจำนวนขึ้นด้วย กลุ่มชนชั้นใหม่นี้แม้จะไม่มากนักเมื่อเทียบกับภาคเกษตรกรรม แต่ก็ก็เป็นกลุ่มที่อยู่ในเขตชุมชนมีประสบการณ์และความคิดอ่านกว้างขวางกว่าคนในชนบท และอำนาจที่สำคัญคือการนัดหยุดงาน โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณูปโภค สามารถจะใช้การหยุดงานต่อรองทางการเมืองได้

#### ค. กลุ่มนักศึกษา นักเรียนอาชีวะ

ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากมาเพราะผลจากการขยายการศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาแห่งชาติ จำนวนมหาวิทยาลัยและโรงเรียนอาชีวะได้ขยายออกไปในต่างจังหวัดตามภาคต่างๆ ทำให้มีผู้สำเร็จการศึกษาเป็นจำนวนมาก ในจำนวนผู้รับการศึกษาหรือฝึกอบรมเหล่านี้เดิมจะถูกดูดเข้าไปอยู่ในภาครัฐบาลและเอกชน แต่จำนวนที่เกิดขึ้นอย่างมากมายจนแม้ภาคเอกชนที่กำลังขยายใหญ่ขึ้นก็ไม่สามารถรับได้หมด ทำให้เกิดกลุ่มชนที่รับการศึกษาแต่หางานไม่ได้เกิดขึ้น ซึ่งมีผลทำให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่ของผู้ที่กำลังศึกษาอยู่ในสถาบันต่างๆ เพราะไม่แน่ใจว่าอนาคตของตนเป็น

อย่างไร ขณะเดียวกันภาคเกษตรกรรมก็มีขีดความสามารถจำกัดในการรับผู้ใช้แรงงานใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินที่ทำการเพาะปลูกมีจำกัด

### ข. เนื้อหาของนโบาย

เนื่องจากรูปแบบของตำบลในรูปแบบต่างๆ ยังขาดประสิทธิภาพและไม่ได้ผล รัฐบาลจึงได้กำหนดรูปแบบและโครงการทดลองรูปแบบตำบลในรูปแบบใหม่ คือ ใน พ.ศ. 2509 จัดให้มี<sup>๑๑</sup> สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 โดยให้ยกเลิกสภาตำบลในปี 2499 และจะใช้บังคับในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นตำบลๆ ไป โดยกำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบลประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ครูประจำบาลในตำบล 1 คน วาระ 5 ปี และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน วาระ 5 ปี ให้กำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบล และมีรองประธานกรรมการสภาตำบล 1 คน ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือกตั้งจากกรรมการ มีเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือกและมีพัฒนากรเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบล มีกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลอีก 1 คนซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือกตั้งจากกรรมการ รองประธานสภาตำบลนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่จะเลือกตั้งคนเดิมก็ได้ โดยมีเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือก และมีพัฒนากรเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

คณะกรรมการสภาตำบลต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าปีละ 4 ครั้ง โดยใช้สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งในตำบลนั้น เช่น ศาลาการเปรียญ หรือโรงเรียน เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

คณะกรรมการสภาตำบลอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินงานใดๆ ตามงบประมาณของสภาตำบล หรือเพื่อการอื่นใด โดยจะตั้งจากบุคคลภายนอกมา

---

<sup>๑๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ 278/2509 เรื่องการบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน" เทศาภิบาล (มกราคม-ธันวาคม 2509), หน้า 361-367.

ร่วมก็ได้ นอกจากนี้ ก็ให้มีหน้าที่ดำเนินกิจการตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดและทางราชการให้ความร่วมมือประสานงาน และให้ความเห็นชอบในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ และเผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการในด้านอื่นๆ

#### การเงินของสภาตำบล

ในการใช้จ่ายเงินของสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลจะต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอนายอำเภออนุมัติ ทั้งนี้สภาตำบลอาจที่รายได้เป็นของตนเองดังนี้

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. เงินรายได้จากสภาจังหวัดซึ่งมอบให้ดำเนินการตามโครงการใดโครงการหนึ่ง
3. เงินเรียไร หรือเงินซึ่งมีผู้อุทิศให้
4. รายได้ที่จัดหาได้เอง เช่น จากการตั้งตลาดนัด โรงมหรสพ เป็นต้น

#### การควบคุมสภาตำบล

การปฏิบัติงานของสภาตำบลนี้ ให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามความเหมาะสม นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการ ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือราชการ แต่คณะกรรมการสภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ให้วินิจฉัยชี้ขาดได้ และหากว่าสภาตำบลได้ดำเนินการหรือมีพฤติการณ์ที่จะเป็นการเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือทางราชการ ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาตำบลได้

คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า รูปแบบการจัดระเบียบบริหารตำบลมีอยู่หลายรูปแบบและไม่มีประสิทธิภาพ จึงได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ยกเลิกรูปแบบตำบลทั้งหมดให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวตามประกาศฉบับดังกล่าว ให้เป็นรูปเดียวกันทั่วประเทศตามที่กำหนดในประกาศคณะปฏิวัติ<sup>110</sup>

#### หลักเกณฑ์การดำเนินงานของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ

#### องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาตำบล

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และแพทย์ประจำตำบล

2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้าน นั้นทำการเลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่ง คราวละ 5 ปี คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้ง ใช้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากกรรมการโดยตำแหน่งและโดยเลือกตั้งแล้ว ยังมีที่ปรึกษาสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่ และคัดเลือกครูประจำตำบลในตำบล 1 คน เพื่อทำหน้าที่เลขานุการสภาตำบล ทั้งที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล โดยอำเภอต้องรายงานไปจังหวัดเพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้ง

#### อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล

1. บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล เพื่อให้งานโครงการต่างๆ เป็นไปด้วยความเหมาะสมและตอบสนองความต้องการของราษฎร
3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีความร่วมมือจากองค์กรอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณสุข ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาตำบล
4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรในตำบลทราบ

<sup>๑๗</sup>"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515"

ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 190, หน้า 122-132.

ฉบับที่ 326

5. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้  
สำหรับคณะกรรมการตำบล

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

การเงินของสภาตำบล

ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภา  
ตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เพื่อเป็นรายได้ของสภาตำบล

1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
2. ภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล  
หรือสุขาภิบาล สิ่งปลูกสร้างนั้นๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือ  
สุขาภิบาล
3. เงินอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม  
โรงพักสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือ  
สุขาภิบาล

5. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนันที่เก็บ  
เพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

สภาตำบลอาจมีรายได้อื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรรให้

ให้สภาตำบลจัดทำรายจ่ายของสภาตำบลเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
เสนอให้นายอำเภออนุมัติ

การควบคุมสภาตำบล

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ก็เช่นเดียวกับสภา  
ตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 กล่าวคือ ให้นายอำเภอเป็นผู้  
ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน  
ของทางราชการ และมีอำนาจสั่งให้ระงับการดำเนินการใด ซึ่งเห็นว่าเป็นผลเสีย  
หายแก่ท้องที่หรือราชการ แต่สภาตำบลอาจอุทธรณ์ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดให้วินิจฉัย  
ขาดได้

ค . ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล

ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) โดยกำหนดให้ตำบลมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการ ไม่ใช่การแยกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือสภา เช่น ในรูปแบบตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน ทำหน้าที่ทั้งทางด้านนิติบัญญัติและด้านฝ่ายบริหาร ในค่านำในคำสั่งดังกล่าวกล่าวเอาไว้ว่า "เห็นเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงวิธีการในระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลเสียใหม่ โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาวะการยิ่งขึ้น" ซึ่งสุขาภิบาลในขณะนั้น มีรูปแบบการบริหารกิจการในรูปของคณะกรรมการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย

1. นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องถิ่นที่สุขาภิบาลจัดตั้งอยู่ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งจำนวน 1 คน
3. กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือทั้งหมดของตำบลนั้น อยู่ในเขตสุขาภิบาล
4. ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตเลือกตั้งขึ้นแก่คน โดยมีวาระ 4 ปี<sup>๑๑</sup>

---

<sup>๑๑</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495" ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 69 ตอนที่ 63 หน้า 1264.



และโครงสร้างของตำบลตามคำสั่งของ กระทรวงมหาดไทย ที่ 275/-250 ง นั้น มีโครงสร้างในรูปคณะกรรมการอันประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ครูประจำตำบลในตำบล 1 คน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน โดยตำแหน่งกรรมการของครูประจำตำบลและราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระคราวละ 5 ปี แต่โครงสร้างของสุขาภิบาลในขณะนั้น มิได้สะท้อนถึงการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ฝึกการปกครองร่วมกับทางราชการ เป็นการเตรียมพร้อมท้องถิ่นให้พร้อมที่จะยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งเราถือว่าสุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะทางประชาธิปไตยน้อยที่สุด เนื่องจากสุขาภิบาลไม่มีฝ่ายสภา หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่คอยควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของสุขาภิบาล จนดูคล้ายกับว่าสุขาภิบาลเป็นเพียงหน่วยงานอุปกรณ์ส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น รวมทั้งบุคลากรผู้บริหารส่วนใหญ่ ของสุขาภิบาลมาจากข้าราชการของอำเภอทั้งสิ้น เพราะเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสุขาภิบาลและมีประสบการณ์ในการทำงาน และรู้ระเบียบของทางราชการส่วนกลาง จึงมิใช่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับเทศบาลที่ทุกคนยอมรับว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงของไทยอันจะเป็นพื้นฐานของพัฒนาการในระบอบประชาธิปไตยต่อไป แต่รูปแบบของตำบลตามคำสั่งนี้ ที่จะทำงานในรูปแบบของสุขาภิบาลนั้น จะได้ผลในแง่ "ประสิทธิภาพ" ของการทำงานในตำบล และ "ความร่วมมือ" ในการทำงานระหว่างข้าราชการกับประชาชนในท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยโดยการปกครองท้องถิ่น เพราะการปกครองตำบลในสมัย 2499 ได้เริ่มปูพื้นฐานของระบบการเมืองระดับชาติมาสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองมาบ้างแล้วและก็ยังรอการพัฒนาต่อไปเพื่อไปสู่การปกครองตนเอง ที่มีอิสระ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงต่อไป โดยสร้างระเบียบการตรวจสอบควบคุมจากในแต่ละท้องถิ่นโดยมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่การปรับปรุงตำบลในรูปแบบใหม่นั้น ก็เป็นการทำลายพัฒนาการของตำบลในการไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ของนโยบายในปี 2499 อันเป็นรูปแบบหรือวิธีการฝึกการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่งเหมือนกัน ในโครงสร้างรูปแบบการปกครองตำบลในรูปแบบ "คณะกรรมการ"

ที่ทำงานบริหารงานในตำบลโดยอยู่ในองค์กรที่เรียกว่า "สภาตำบล" ที่เป็นองค์กรที่  
ทำหน้าที่บริหารกิจการของตำบล เป็นการเน้นที่ "การทำงาน" มากกว่าการเน้น  
การให้ "ตำบล" มีการปกครองตนเองตามระบอบการปกครองพื้นฐานของประชา-  
ธิปไตยในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน  
มิให้เป็นการผูกขาดอำนาจให้อยู่ในมือทางราชการส่วนกลาง โดยละเลยผลประ-  
โยชน์ของท้องถิ่น ทางรัฐบาลจึงได้ดำเนินโครงการพัฒนาพลเมือง  
ระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2507 โดยมุ่งที่จะสร้างตำบลให้เป็นหน่วยการปกครอง  
ท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ และนำเอาวิธีการฝึกอบรมมาใช้ในการสร้างความรู้ความ  
เข้าใจแก่บุคลากรในตำบล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่กล่าวเอาไว้ในหนังสือสั่งการ ที่ มท.  
0308/1933 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2509 ว่า<sup>๑๑</sup>

1. เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศมีความสนใจเอาใจใส่และเข้าใจกิจการ  
บ้านเมืองยิ่งขึ้น
2. เพื่อฝึกฝนให้ประชาชน และเจ้าหน้าที่รัฐ มีความรู้ ความชำนาญและ  
ทัศนคติในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการของชุมชนหรือท้องถิ่นตามวิธีการ  
ประชาธิปไตย
3. เพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความรู้ ความชำนาญ ความ  
เข้าใจ และมีศรัทธาในหลักการเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางการเมืองของประชาชน  
ในระบบการปกครองซึ่งจะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า โครงการดังกล่าวต้องการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ  
ในด้านประชาธิปไตย เพราะมองปัญหาของความล้มเหลวของรูปแบบ "สภาตำบล"  
2499 ว่ามาจาก การขาดความรู้ความเข้าใจของประชาชนในตำบลในเรื่องของ

<sup>๑๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0308/1933  
ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2509" เรื่องโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการปฏิบัติงานบริหารงานตามโครงการที่กำหนด เพื่อฝึกหัดการทำงานในการปกครองตนเอง ปีแรกเป็นเงิน 10,000 บาท ปีต่อไปให้ต่ำลงละ 5,000 บาท ไม่เกิน 3 ปี และโครงการที่ดำเนินการนี้ต้องสามารถคำนวณปริมาณงานที่จัดทำได้ชัดเจน เป็นลักษณะของถาวรวัตถุการเน้นเรื่อง ของ "ประสิทธิภาพการทำงาน" กิติหรือโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย หรือการให้เงินอุดหนุนกิติ ก็ล้วนมาจากนโยบายหลักในระดับชาติที่สะท้อนมาสู่ การปกครองตำบลทั้งสิ้น การเน้นรูปแบบ "คณะกรรมการ" ในการทำงานของตำบล และโครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งเงินอุดหนุนให้สภาตำบล ดำเนินโครงการถาวรวัตถุ ก็มาจากแนวคิดของรัฐบาลหรือส่วนกลางที่ปกครองประเทศ และพยายามใช้ "หน่วยการปกครอง" ในท้องถิ่นเป็นเครื่องมือตอบสนองนโยบาย ของส่วนกลาง สภาพแวดล้อมในยุคนี้จะเห็นได้ว่า เป็นช่วงที่เริ่มมีแผนพัฒนาประเทศ ขึ้น และได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในการนำเทคนิคความรู้ทางวิชาการ จากต่างประเทศโดยเฉพาะอเมริกา จึงได้ใช้หลักของการ "พัฒนา" ประเทศโดย จัดทำแผน และเร่งสร้างพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานในท้องถิ่นต่างๆ เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และ 2 รัฐบาลได้มีเป้าหมายที่เร่งพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เช่น ถนนหนทาง เขื่อนกั้นน้ำ และได้นำเอาเรื่อง "การพัฒนา" มาใช้ในการ ต่อสู้ทางจิตานอุดมการณ์กับพวกคอมมิวนิสต์ในขณะนั้นโดยมองว่าประชาชนในท้องถิ่นนั้น ถ้ายังยากจน แร้นแค้น ไม่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็จะถูกชักจูงให้เป็นพวก คอมมิวนิสต์ "การพัฒนา" สร้างสาธารณูปโภคให้แก่ท้องถิ่นจะช่วยคนในท้องถิ่นให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีขึ้น จะทำให้พวกเขาไม่เป็นพวกของอุดมการณ์ คอมมิวนิสต์ โดยให้ราชการเข้าไปช่วยพัฒนาท้องถิ่นและแสวงหาความร่วมมือร่วม ใจกับประชาชนในท้องถิ่นให้งานพัฒนาประสบความสำเร็จมากขึ้น มิใช่ราชการแต่ เพียงฝ่ายเดียว อันจะส่งผลต่อการพัฒนาในท้องถิ่นและได้มวลชนหรือความร่วมมือ จากประชาชนในท้องถิ่น อันถือว่าเป็น "ฝ่ายรัฐบาล" มิใช่ฝ่ายตรงข้าม ตลอดจนได้นำเอาเทคนิควิชาการต่างๆ จากต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนา เช่น การฝึกอบรม การจัดทำแผนโครงการต่างๆ

นอกจากนั้น เมื่อดูในด้านวิธีการทำงาน บริหารงาน จะพบว่า มีลักษณะ คล้ายวิธีการทำงานสมัยใหม่ของทางภาครัฐการหรือเอกชนต่างๆ เป็นอย่างมาก เช่น ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/250ง ลงวันที่ 10 มีนาคม 250ง ในข้อ 8 ข้อ ง ที่จัดให้มีการประชุมและระเบียบการประชุมของกรรมการสภาตำบล โดยระบุไว้ว่า

ข้อ 8 ประธานกรรมการสภาตำบลมีหน้าที่ดำเนินการประชุมคณะกรรมการสภาตำบลให้เป็นไปตามระเบียบประชุม

เมื่อประธานกรรมการสภาตำบลไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการสภาตำบลทำหน้าที่แทน

ข้อ ง ระเบียบการประชุม คณะกรรมการสภาตำบลให้เป็นไปดังนี้

1. ให้คณะกรรมการสภาตำบลประชุมไม่น้อยกว่า ปีละ 4 ครั้ง ส่วนกำหนดวันประชุมให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้กำหนดและเรียกประชุม
2. สถานที่ประชุมคณะกรรมการสภาตำบล ควรใช้สถานที่ส่วนรวมแห่งใดแห่งหนึ่งในตำบลนั้น เช่น ศาลาการเปรียญ โรงเรียน...
3. ให้เลขานุการเป็นผู้แจ้งกำหนดนัดประชุมให้คณะกรรมการสภาตำบลทราบล่วงหน้า
4. การประชุมคณะกรรมการสภาตำบลต้องมี กรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่ง...
5. กรรมการสภาตำบลคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ให้ประธานที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด
6. การประชุมของคณะกรรมการสภาตำบล ตามปกติเป็นการประชุมโดยเปิดเผย และเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าฟังได้...
7. ให้เลขานุการจดบันทึกรายงานการประชุม และเก็บไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

นอกจากนั้นการกำหนดหน้าที่ของสภาตำบลดังกล่าวในข้อ 13 ที่ได้กำหนด

### ให้สภาตำบลมีหน้าที่

1. ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัด อย่างใดอย่างหนึ่งดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 10 แห่ง พรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

2. พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการ และงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่างๆ ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน หรือกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ ให้มีอำนาจที่จะตัดทอนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือรวมกิจการอย่างเดียวกัน เป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับความช่วยเหลือ

3. ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคือขัดข้องและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4. เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการในด้านอื่นๆ"

จากการกำหนดหน้าที่ให้สภาตำบลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า "สภาตำบล" มีบทบาทน้อยมากในการริเริ่ม หน้าที่ต่างๆ ล้วนแต่เป็นหน่วยปกครองที่รับมอบหมายหน้าที่หรือคอยช่วยเหลืองานของส่วนกลาง โดยเฉพาะในข้อ 2 ในข้อความที่กำหนดให้โครงการและงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาในตำบล ตามที่กรรมการสภาตำบลเสนอให้มีอำนาจตัดทอน แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้ แล้วเสนอโครงการไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือจังหวัดโดยผ่านนายอำเภอเพื่อ "ขอรับความช่วยเหลือ" การขอรับความช่วยเหลือจากทางอำเภอก็ทำให้ตำบลไม่สามารถริเริ่มหรือมีพัฒนาการที่จะปกครองตนเองและจะถูกครอบงำและลดบทบาทของตำบลที่จะปกครองตนเอง โดยอำเภอจะเข้าควบคุมและกำหนดบทบาทให้แก่ตำบลให้เป็นแขนขาหรืออุปกรณ์ของตนเหมือนเช่น สุขาภิบาลในยุคนั้นนั่นเอง ที่เป็นอุปกรณ์ของส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาคหรืออำเภอนั่นเอง

เมื่อเราพิจารณาจากโครงสร้างและรูปแบบการทำงานของสภาตำบลจาก

คำสั่งดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเริ่มกลับเข้าสู่แนวทางของการรวมอำนาจมาอยู่ที่ผู้นำประเทศที่เป็นเผด็จการและมีลักษณะ "อำนาจนิยม" โดยใช้ราชส่วนภูมิภาคเป็นตัวควบคุมการปกครองของท้องถิ่น เพื่ออำนาจทางการเมืองจะมีความมั่นคงในการต่อสู้กับอำนาจทางการเมืองต่างๆ รอบๆ ตัว เช่น กลุ่มการเมืองต่างๆ ลัทธิอุดมการณ์ทางการเมือง แนวทางการรวมอำนาจมาอยู่ที่ตัวผู้นำนี้ ก็เป็นลักษณะธรรมชาติของการเป็นผู้นำที่เป็นเผด็จการ เพื่อฐานอำนาจของตนโดยสร้างอุดมการณ์แนวคิดของตนเพื่อการปกครองประเทศ ในเรื่องของการรวมอำนาจอยู่ที่ผู้นำหรืออยู่ที่รัฐเพราะถ้ากระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ได้ปกครองตนเองก็จะกระทบต่อฐานอำนาจของส่วนกลางซึ่งตนเป็นผู้นำอยู่ได้ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่ออำนาจของตนได้ เพราะอำนาจของรัฐได้กระจายไปตามท้องถิ่นจะเกิดฐานอำนาจย่อยๆ ขึ้นมากมาย อันส่งผลกระทบอำนาจของผู้นำที่ควบคุมรัฐอยู่

นอกจากนั้นในช่วงแรกๆ ของยุคนี้ก็ได้มีการรวมอำนาจ และสร้างการชะงักงันให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่นในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ รูปแบบ โดยพยายามดึงอำนาจการปกครองมาที่ส่วนกลางให้มากที่สุดโดยเสริมสร้างระบบข้าราชการ เป็นเครื่องมือการสร้างอำนาจทางการเมืองให้แก่ตนเองอย่างมั่นคงและแข็งแกร่ง ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ก็ได้ให้อำนาจข้าราชการส่วนภูมิภาคควบคุมการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มที่ คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาลอันเป็นการเสริมสร้างฐานอำนาจในการปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ผู้นำประเทศที่เป็นทหารในยุคนี้ โดยปิดหนทางมิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ระดับใหญ่ๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ เทศบาล แม้แต่ในการแถลงนโยบายของจอมพลสฤษดิ์ ในการดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ชุดที่ 30 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502 ก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงในเรื่องการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด<sup>100</sup> ต่อมาในยุคของจอมพลถนอม

<sup>100</sup> รุ่งฤทธิ ศยามานนท์, นโยบายรัฐบาลไทย พ.ศ. 2475-2519, หน้า

กิตติขจร การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นก็ยังไม่ได้รับการกล่าวถึง หรือกำหนดเป็นนโยบายในการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน ในการแถลงนโยบายของจอมพลถนอม เมื่อเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหัวหน้าคณะรัฐมนตรีชุดที่ 29 เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2501 โดยในเรื่องของการปกครองท้องถิ่นได้กล่าวเอาไว้ในข้อ 5 ของนโยบายว่า "...จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครอง และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริง จะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้น และจะเร่งรัดการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกินให้เป็นการเหมาะสมแก่ท้องถิ่น และเศรษฐกิจของชาติ..."<sup>101</sup> และในการแถลงนโยบายของรัฐบาลจอมพลถนอมในชุดต่อมา มากี่แถลงไปในการทำงานเดียวกันนี้ จนกระทั่งในคณะรัฐบาลชุดที่ 32 ซึ่งแถลงนโยบายเมื่อ 25 มีนาคม 2512 ในวาระที่สอง กล่าวว่า "จะได้ปรับปรุงส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เป็นผลดี ทั้งจะส่งเสริมให้ท้องถิ่นต่างๆ ได้มีการปกครองตัวเองตามระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น"<sup>102</sup> แต่การแถลงนโยบายชุดนี้ก็เพียงการแถลงนโยบายอย่างกว้างๆ ว่าจะ "ปรับปรุง" การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็ได้ทำไปบ้างแล้วในการปรับปรุง "ตำบล" ให้มีประสิทธิภาพในการทำงานให้บริหารงานภายในรูป "คณะกรรมการ" แต่มิได้เป็นการปรับปรุงให้ไปสู่การปกครองตนเองของตำบล ให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด ซึ่งการปรับปรุงหรือส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรจะกำหนดทิศทางของนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นด้วย และการที่รัฐบาลชุดนี้ ได้กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องการปกครองท้องถิ่นก็เป็นเพราะเริ่มมีพรรคการเมือง มีการ

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 152.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

เลือกตั้งเกิดขึ้นภายหลังจากยุติไปตั้งแต่การปฏิวัติ 2500 จึงมีการเลือกตั้ง สส. ทั่วประเทศเกิดขึ้นในปี 2512 ซึ่งทางผู้นำก็ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นแข่งขันเพื่อรักษาอำนาจของตนด้วยเมื่อมีการแถลงนโยบายในช่วงบรรยากาศการตื่นตัวทางการเมืองนี้ จึงต้องกล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้น ในเรื่องของคณะกรรมการสภาตำบลนั้น ได้ปรับปรุงให้มีคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนนั้นมากกว่าเดิม และตัดกรรมการที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนออกไป เช่น หัวหน้าส่วนราชการในตำบล ครูใหญ่ทุกโรงเรียนในตำบล มีแต่เพียงครูประจำบาลคนหนึ่งในตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการแต่ก็มีวาระ 5 ปี ซึ่งแม้จะมีสภาตำบลในรูปแบบนี้ ที่มีการพัฒนาประสิทธิภาพ มีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจทางการเมืองจากการเผยแพร่ ของคณะกรรมการสภาตำบล ที่ได้รับการอบรมเท่าที่ควร เพราะงบประมาณที่จำกัดที่ให้แก่โครงการ และช่วยเหลือตำบล รวมทั้งรัฐบาลเองก็ได้สนับสนุนอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นผู้นำที่เป็นเผด็จการ การเผยแพร่หรือสร้างความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยอย่างทั่วถึง อาจจะเป็นอันตรายแก่ตน การดำเนินการงานต่างๆ ในเรื่อง การเผยแพร่ประชาธิปไตยก็เพื่อใช้ต่อสู้กับลัทธิอุดมการณ์คอมมิวนิสต์เท่านั้น ซึ่งจะเป็นอุดมการณ์ที่ทำให้ตนต้องสูญเสียอำนาจได้อีกเช่นกัน แต่ก็ยังนับว่าสภาตำบลตามคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะการปกครองตนเองมากขึ้น โดยการตัดคณะกรรมการที่ไม่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนออกไป และมีวาระในการดำรงตำแหน่งสำหรับกรรมการบางคน แต่ก็ยังมี "ข้าราชการส่วนภูมิภาค" เข้ามาคอยครอบงำและควบคุมการดำเนินงานของสภาตำบลได้ จากครูประจำบาลที่เป็นข้าราชการที่สังกัดอบจ. ที่อยู่ภายใต้การดูแลควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดและอำเภอตามลำดับ จึงถือเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ยังมีบทบาทในสภาตำบลเหมือนเช่นรูปแบบเดิม ซึ่งการเป็นกรรมการย่อมมีสิทธิโต้แย้งและแสดงความคิดเห็นได้ โดยปรกติแล้วครูประจำบาลเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่ากรรมการสภาตำบลผู้อื่น ในการประชุมจึงอาจจะพูดชักจูงมติของที่ประชุมได้ง่าย ตำบลจึงยังคงอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการในส่วนภูมิภาคโดยผ่าน "ครูประจำบาล" ที่เป็นทั้งเลขานุการและกรรมการสภาตำบล ประกอบกับการควบคุมสภาตำบลตามระเบียบคำสั่ง 275/250ง ที่กำหนดให้



นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบล อันเป็นการกำหนดที่ชัดเจน ครั้งแรกต่อตำบล ว่าต้องอยู่ในการควบคุมของนายอำเภอ เพราะตั้งแต่ยุคแรกในการ กำหนดพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ก็ได้กำหนดแน่ชัดแต่เป็นไปตามลักษณะกฎหมาย ที่ เกี่ยวข้องและตามบทบาทลักษณะของการทำงาน โครงสร้าง จนมาถึงสมัยจอมพล. ก็มิได้กำหนดถึงการควบคุมของอำเภอจากนายอำเภอ ยังปล่อยให้ตำบลมีอิสระใน การดำเนินงาน นายอำเภอหรืออำเภอมีหน้าที่คอยกำกับดูแลหรือชี้แนะเท่านั้น แต่ใน ช่วงนี้บทบาทของข้าราชการเริ่มมีมากขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมอำนาจ ของผู้นำให้แข็งแกร่งในภูมิภาคต่างๆ ข้าราชการส่วนภูมิภาคจึงเข้ามามีบทบาทใน การครอบงำและควบคุมจากภายนอกและภายในตำบลในส่วนของนายอำเภอที่ควบคุม การปฏิบัติงานของสภาตำบลและในคณะกรรมการจาก "ครูประชาบาล" ที่เข้าไป เป็นกรรมการในสภาตำบล

จากพัฒนาการของตำบลที่ผ่านมา ตั้งแต่ 2440 จนถึงปีก่อนปี 2575 ก็ เป็นระยะเวลาถึงเกือบ 40 ปีแล้ว ตำบลได้มีรูปแบบการจัดการปกครองตำบลซ้ำ- ซ้อนกันถึง 4 รูปแบบด้วยกัน คือ

- 1) การจัดการปกครองตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457
- 2) การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
- 3) การจัดการปกครองตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499
- 4) การจัดการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 โดยปรากฏว่า จนถึงก่อนปี พ.ศ. 2515 มีสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/- 2499 ประมาณ 3,100 ตำบลและมีองค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 44 แห่งเท่านั้น และมีสภาตำบลตามคำสั่ง ที่ 275/2509 เพียง 1,509 ตำบล และตำบลตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่มีด้วยกัน ตำบล ตามจำนวนตำบลที่จัดตั้งขึ้นจาก ความเห็นชอบของนายอำเภอ และส่งไปเพื่ออนุมัติที่กระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดการ ปกครองท้องที่ใน 4 รูปแบบนี้ มีเพียงรูปแบบที่ 3 เท่านั้น ที่มีความเป็นประชาธิปไตย เต็มรูปแบบ คือ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนรูปแบบที่ 2 และ 4 มีลักษณะ

เหมือนโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตยแก่ประชาชนในชนบท เพื่อเป็นการเตรียมการไปสู่การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนรูปแบบที่ 1 นั้น มีลักษณะเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นกฎหมายพื้นฐานของทุกๆ ตำบล เราจึงเห็นได้ว่าได้เกิดความหลากหลายในรูปแบบของการจัดการปกครองตำบลจนทำให้สถานะของตำบลในประเทศไทยมีหลายสถานะ ทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกิ่งท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่น สถานะของตำบลที่เปลี่ยนแปลงไปมาในช่วงระยะ 30 กว่าปีที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับตำบลไม่ว่าจะเป็นกำนัน ข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง นักวิชาการ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ว่าสถานะของตำบลที่แท้จริงนั้นเป็นอย่างไร เพราะมีการเปลี่ยนแปลงหลายต่อหลายครั้งขึ้นอยู่กับนโยบายของส่วนกลางผู้นำและสภาพแวดล้อมต่างๆ โดยเฉพาะทางการเมืองในขณะนั้นเป็นอย่างไรเป็นสำคัญ ว่าต้องการให้ตำบลมีสถานะแบบใดจึงจะเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่างๆ ของส่วนกลางในยุคนั้น ซึ่งไม่ส่งผลที่ดีต่อพัฒนาการของตำบลในการไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเลย สถานะของตำบลตามคำสั่ง 275/2509 นั้น จะเป็นไปในทางหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกิ่งท้องถิ่น แต่จะมีส่วนคล้ายกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในการควบคุมของอำเภอ เช่นเดียวกับสุขาภิบาลกลายเป็นอุปกรณ์ของราชการส่วนภูมิภาคหรืออำเภอ มิได้กลายเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มรูปแบบ เพราะยังไม่มีองค์ประกอบของการเป็นองค์กรท้องถิ่นในเรื่อง เช่น ในเรื่องนิติบุคคล รายได้ของตำบลที่พอบริหารงาน เป็นต้น แต่สมาชิกก็มาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมันก็ได้หมายความว่า "การเลือกตั้ง" คณะกรรมการสภาตำบลจะแสดงว่า เป็น "หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น" เพราะในองค์ประกอบด้านอื่นๆ ของการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นยังคงขาดอยู่ในสภาตำบลตามคำสั่งนี้ จากคำสั่งนี้ดูเหมือนว่าตำบลเป็นเพียง "เขตการปกครอง" ที่รองรับนโยบายจากรัฐ ซึ่งในยุคนี้อีกคือ เรื่องการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ โดยมองว่า ถนนหนทาง ถาวรวัตถุต่างๆ จะเป็นหนทางให้ท้องถิ่นมีความเจริญเป็นการพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยเมื่อประชาชนอยู่ดีกินดีมีความเจริญซึ่งท้องถิ่นบางท้องถิ่นมีความต้องการในการพัฒนาต่างกัน แต่รัฐก็ได้เข้ามากำหนดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจากความคิดของตนเอง และกำหนดสถานะของตำบลให้เป็น

เพียงแต่ "เขตการปกครอง" ส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่ทำตามนโยบายของรัฐ ให้ความร่วมมือกับรัฐเพื่อความเจริญในท้องถิ่น โดยให้อำเภอที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมตำบลให้เป็นหน่วยงานขนานของตนเองครั้งในด้านการพัฒนา และสภาพของตำบลในเรื่องของการพัฒนาก็มีน้อยลงไปจากเดิม ตามคำสั่ง 222/2499 ลงไป ตามลำดับ ตำบลโดยรวมนับเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคในแง่ของการรับคำสั่งนโยบายจากรัฐบาลกลาง บริหารงานภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง แต่บริหารงานกันโดยคนในท้องถิ่นกับข้าราชการจากส่วนกลางแต่งตั้งลงไป และยังขาดอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการที่อำนาจนั้น อยู่ที่ราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัด จึงดูเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาครูปพิเศษ ที่มีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ

จากสถานะดังกล่าวของตำบลประกอบกับสถานะตามกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ ส่งผลให้สถานะของตำบลทั่วประเทศมีความซ้อนกันและเกิดความหลากหลายในเรื่องสถานะของตำบลในแต่ละท้องถิ่น ความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมจะมีอยู่ไม่น้อยซึ่งรวมถึงกำนันผู้ที่เป็นผู้นำและผู้บริหารของท้องถิ่นในชนบทต่างๆ ยังมีความขัดแย้งสับสนในบทบาทและหน้าที่ของตนในด้านการเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือเป็นผู้นำของราษฎรและมีหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของราษฎร จากการสำรวจของสำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้สำรวจในเรื่องบทบาทของกำนันในการบริหารราชการในช่วง 2504-2507 ซึ่งผลการสำรวจก็ออกมาว่ากำนันเองก็โน้มเอียงที่จะเป็นตัวแทนของทางอำเภอมากกว่า เพราะภาระเบียดเบียนที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในการขอให้ออกจากตำแหน่งและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งมิได้กำหนดเป็นวาระ ทั้งระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยก็กำหนดให้กำนันเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ปลัดอำเภอ มากกว่าเป็นผู้แทนของราษฎร ในตำบลเมื่อประกอบกับสภาพ "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" ที่ในยุคจอมพล ป. ช่วงแรกๆ และในยุคต่อๆ มาพยายามจะให้เป็นที่ซึ่งทำให้ "ความซ้อน" ของสถานะและความสับสนในเรื่องรูปแบบการปกครองของตำบลเกิดขึ้นเรื่อยๆ จนเกิดความสับสนและแนวทางต่างๆ ในการกำหนดรูปแบบ "สถานะ" ของตำบลที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจให้แก่ตำบล ทำให้ทิศทางของการพัฒนาตำบล

ในฐานะ "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" จึงสับสนและขาดแนวทางที่ชัดเจนต่อไปในอนาคต และก่อให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาการของหน่วยการปกครองตำบลด้วย เพราะมีรูปแบบที่หลากหลายมากมายจนไม่รู้ที่หน่วยการปกครองในรูปแบบใด คือ รูปแบบของตำบลที่เหมาะสมกับตำบลมากที่สุด เพราะมีการทดลองเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง จนเกิดรูปแบบตำบลที่มีสถานะต่างๆ กันถึง 3 รูปแบบด้วยกัน ทั้งส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและกิ่งภูมิภาคและท้องถิ่น

จากความหลากหลายในรูปแบบการจัดการปกครองตำบลในช่วงที่ผ่านมา อันทำให้เกิดความสับสนประกอบกับรัฐบาลจอมพลถนอมได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ 17 พฤศจิกายน 2514 และตั้งสภามบริหารคณะปฏิวัติขึ้นทำการปกครองประเทศและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 โดยผูกขาดอำนาจกำหนดให้สมาชิกจากการแต่งตั้งของผู้นำ และห้ามอภิปรายไม่ไว้วางใจ รวมทั้งความต้องการให้เกิดเอกภาพและความมั่นคงแก่ประเทศและอำนาจของผู้นำหรือส่วนกลางในการต่อสู้กับฝ่ายคอม-มิวนิสต์และกลุ่มการเมืองต่างๆ ตลอดจนการมุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่นจากส่วนกลางที่ได้ดำเนินไปแล้ว ในช่วงปี 2500 เป็นต้นมา จึงได้มีการยกเลิกการจัดการปกครองตำบลตามรูปแบบ ที่ 2, 3 และ 4 โดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ในข้อ 1

โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น หากการปกครองขั้นพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นที่แท้จริงก้าวหน้าและอำนวยความผาสุกให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบลในปัจจุบันยังแยกกันอยู่หลายรูปและบางรูปก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มี

ประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาวการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น" <sup>103</sup>

จากคำนำดังกล่าว เราจะเห็นได้ว่ารัฐได้กำหนดสถานะของตำบลให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเน้นการจัดระเบียบบริหารงานตำบล เพื่อให้เป็นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงให้ตำบลมี "สภาตำบล" ดังนั้น สภาตำบลในประกาศปฏิบัติฉบับนี้ จึงมิใช่หน่วยการปกครอง แต่เป็นกลไกการบริหารงานของตำบล และในคำนำดังกล่าวก็ได้กำหนดลักษณะว่า "ตำบล" เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคประกอบกับได้ยกเลิกตำบลรูปแบบต่างๆ ตามกฎหมายที่มีมาแต่เดิม ให้เหลือสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียวตามประกาศนี้ เพื่อเป็นองค์กรในการบริหารงานของตำบล ในฐานะหน่วยการปกครองขึ้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค อันขจัดปัญหาความสับสนในเรื่องสถานะของตำบลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจน และเป็นเอกภาพของรูปแบบสถานะตำบลว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มิใช่เป็น "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" หรือ "หน่วยการปกครองกิ่งภูมิภาค และท้องถิ่น" จากผลของกฎหมายฉบับก่อนๆ ที่ผ่านมา ทำให้เกิดแนวทางที่ชัดเจนแก่ตำบลในการดำเนินงานหรือมีเป้าหมายในการดำเนินงานในฐานะ "หน่วยการปกครองภูมิภาค" อันจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่ตำบลต่อไปมากกว่าที่จะมีรูปแบบที่หลากหลายและซ้อนกันของตำบลต่างๆ ทั่วประเทศ อันก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบุคลากรภายในตำบลเอง ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองตนเองในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความพร้อมของท้องถิ่นเองในการไปสู่ "หน่วยการปกครองท้องถิ่น" การกำหนดประกาศปฏิวัตินี้ก็ช่วยขจัดปัญหาความสับสนและความซ้อนของรูปแบบการปกครองตำบล โดยหันกลับไปเน้นในด้านของ "ระบบการทำงาน" ของตำบลที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับประสิทธิภาพในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมของ "องค์กรปกครองท้องถิ่น" โดยต้องการ

---

<sup>103</sup> "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, "ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 190, หน้า 122.

การเน้นให้สภาตำบลเป็นองค์กรด้านการพัฒนามากกว่าจะเป็นองค์กรพื้นฐาน ของ ประชาธิปไตย เมื่อเราพิจารณาจากรูปแบบของสภาตำบลตามประกาศฉบับนี้ จะเห็น ว่า มีโครงสร้างและลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพราะ กรรมการสภาตำบลมาจากการเลือกของประชาชนทั้งสิ้น แต่หน้าที่ต่างๆ ที่ได้รับ มอบหมายก็คล้ายคลึงกับในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 2509 เป็นหน้าที่ที่ทางราชการ มอบหมายมากกว่าเป็นการริเริ่มกิจการของตำบลเองตามประกาศข้อที่ 11 และยัง อยู่ในการควบคุมก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอหรืออำเภอตามข้อ 28 ที่ คล้ายกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย 2509 เช่นเดียวกัน ที่เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ของสภาตำบลเช่นเดิม บทบาทของสภาตำบลจึงเป็นไปในรูปแบบเดิมคือ การดำเนินการ ตามที่ทางราชการมอบหมาย จากประกาศปฏิวัติฉบับนี้ตำบลจึงมีสถานะเป็น "หน่วย การปกครองส่วนภูมิภาค" ตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ 2457 และจากประกาศ ฉบับนี้ และมีสภาตำบลเป็นองค์กรในการพัฒนาท้องถิ่นโดยรัฐและอาศัยคนในท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ประกาศฉบับนี้เป็นการยุติพัฒนาการของการ พัฒนาสถานะของตำบลในการไปสู่ "หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น" โดยสิ้นเชิง พัฒนาการที่ผ่านมาตั้งแต่สมัยจอมพลป. ก็ได้ยุติลงและชะงักงันลง และกลับไปสู่ สถานะตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ที่มาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อการรวมอำนาจ ของส่วนกลางเหมือนกันกับในสมัยของจอมพลถนอมช่วงหนึ่ง ที่ต้องการรวมอำนาจไว้ที่ ส่วนกลาง และทำให้นโยบายการกระจายอำนาจยุติลงอย่างสิ้นเชิงและยาวนานต่อไป จนถึง 20 กว่าปี โดยรัฐบาลในยุคต่อๆ มาก็มีได้มีการแก้ไขระเบียบกฎหมายการ กระจายอำนาจไปสู่ตำบลอีกเลข และได้ใช้ประกาศนี้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ของตำบล เพื่อพัฒนาสภาพท้องถิ่นต่างๆ ในชนบทให้เจริญขึ้นเรื่อยๆ ด้วยการกำหนด นโยบายจากส่วนกลางเป็นหลักจากแผนพัฒนาต่างๆ โดยนำข้อมูลจากจังหวัดและ อำเภอที่ส่งมายังส่วนกลางกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการต่างๆ ไปสู่ตำบล รวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และตัวแทนของส่วนกลางที่ส่งไปยังภูมิภาค ต่างๆ อันได้แก่ ข้าราชการในส่วนราชการต่างๆ ในอำเภอและจังหวัด โดยมิได้ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจ หรือริเริ่มที่จะพัฒนาท้องถิ่น ประกาศปฏิวัติฉบับนี้จึงเป็นการหยุดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างสิ้นเชิง และ

เพิ่มอำนาจการครอบงำของข้าราชการต่อท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นจากเดิม ที่มีการครอบงำอยู่แล้วจากระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องของกระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการ จึงเข้ามาควบคุมดูแลตำบลได้อย่างเต็มที่ในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่รองลงมาจากอำเภอในการศึกษาวิจัยของพีระศักดิ์ พูนเดช ที่ได้ศึกษาวิจัยในเรื่องของบทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีสภาตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรีในปี 2523 ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า คณะกรรมการตำบลในเขตอำเภอไทรน้อยได้ยอมรับว่า นายอำเภอมีบทบาทในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบลให้บรรลุเป้าหมายทางสภาตำบลที่ได้วางเอาไว้ทุกด้าน ซึ่งผลการวัดออกมาเป็นค่าดัชนีเลขคณิตมีค่าเฉลี่ยถึง 4.8 ซึ่งเป็นคะแนนชี้บอกระดับสูงสุด<sup>104</sup> รวมทั้งการศึกษาของจำลอง โพธิ์สุข เรื่องการแทรกแซงของระบบการต่อสภาตำบลศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบล ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ก็มีผลการวิจัยไปในทิศทางเดียวกันว่ากรรมการสภาตำบลยังมีทัศนคติที่ไม่ไปในเชิงเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยต่อการที่ทางราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล และตัวแปรทางด้านความรู้ความเข้าใจ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง มีความสัมพันธ์ต่อทัศนคติเกี่ยวกับทางราชการเข้าไปควบคุมดูแลการบริหารงานของสภาตำบล<sup>105</sup> ประกาศฉบับนี้ จึงมีส่งผลต่อการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้อย่างเด่นชัดและแน่นอน ทังจากการกำหนดนโยบายจากส่วนกลาง และตัวตนของส่วนกลางในภูมิภาคที่ควบคุมตำบลได้อย่างใกล้ชิด และทำลายพัฒนาการของการกระจายอำนาจที่เริ่มมีมาแต่เดิมไป

<sup>104</sup>พีระศักดิ์ พูนเดช, "บทบาทของนายอำเภอในการส่งเสริมภารกิจของสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีตำบลในเขตอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

<sup>105</sup>จำลอง โพธิ์สุข, "การแทรกแซงของระบบราชการต่อสภาตำบล ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอกับสภาตำบลในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม," (สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530).

แนวคิดในการให้ตำบลเป็นองค์กร ในการพัฒนาประเทศรองรับโครงการต่างๆ ของรัฐ นโยบายต่างๆ ที่รัฐกำหนดไปสู่ตำบลมากกว่าการปกครองตนเองหรือการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็ได้ถูกขานรับจากรัฐบาลในยุคต่อมา และมีระเบียบข้อบังคับผูกพันตำบลอยู่ ตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ.2526 กำหนดให้สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และในปี 2527 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ.2527 ที่ตำบลขอรับเงินยืมสมทบเพื่อโครงการต่างๆ ในตำบล โดยมีระยะเวลาผ่อนใช้คืนภายใน 5 ปี ตลอดจนในปี 2532 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2532 ในการจัดทำแผนพัฒนาของตำบล ซึ่งระเบียบต่างๆ นี้ ก็เป็นการกำหนดหน้าที่ของตำบลในการดำเนินงานที่ทางราชการมอบหมาย เช่น สสำรวจข้อมูล ให้ความร่วมมือประสานงาน จัดทำโครงการและแผนงานของตำบลให้แก่อำเภอ การให้เงินอุดหนุนสนับสนุนเพื่อใช้ในการพัฒนาจากรัฐ แม้จะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยในยุคต่างๆ ก็ตาม ก็ได้มองตำบลเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ โดยสร้างระเบียบนโยบายโครงการต่างๆ ในชนบทที่ผูกมัดตำบลให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาโดยรัฐจากส่วนกลางได้กำหนดระเบียบต่างๆ ที่ทำให้ตำบลต้องดำเนินโครงการแผนงานต่างๆ ไปตามกรอบนโยบายของส่วนกลางและถูกควบคุมจากข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ เพราะแม้ท้องถิ่นจะมีความคิดริเริ่ม แต่เมื่อไม่มีงบประมาณเป็นของตนเองก็ต้องรอสนับสนุนจากราชการส่วนภูมิภาคทั้งทางด้านวิชาการ อุปกรณ์ งบประมาณต่างๆ เงินอุดหนุนตำบล ก็ต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมของการเป็นกลไกการพัฒนาที่ต้องปฏิบัติตามกรอบการพัฒนาจากส่วนกลาง และแนวคิดอันนี้ก็ดำเนินไปเรื่อยๆ โดยไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด จากการกำหนดจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นต้นมา เพราะเกิดการสร้างความเข้าใจให้ตรงกันของผู้ที่เกี่ยวข้องว่า "ตำบล" จะเป็นแค่หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องก็ยอมรับและรู้สึกว่าเป็นแนวทางที่จะทำให้การดำเนินงานได้สะดวกขึ้น และไม่ก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในท้องถิ่นก็เข้าใจตามแนวคิดอันนี้มิได้ เรียกร้องในการปกครองตนเอง เพราะผลจากการเป็นกลไกการพัฒนา ก็นำเอาความจริง



มาสู่ท้องถิ่นเองด้วย ความคิดริเริ่มในการปกครองตนเองจึงไม่จำเป็นและสำคัญสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากบทบาทรัฐหรือส่วนกลางจะเข้ามาดูแลควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดเอง และกำหนดนโยบายให้แก่ท้องถิ่นนั้นๆ เอง จนกลายเป็นความเคียดแค้นแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จนเมื่อมีการพูดถึงการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเมื่อไร ก็จะทำให้เกิดความสับสนและขัดแย้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการถกเถียงกันจากพัฒนาการ ของการทำให้ตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอันยาวนานว่า จะเป็นไปในหน่วยการปกครองในรูปแบบใด หลังจากเคยประสบความล้มเหลวและปัญหาเมื่อก่อนปี 2575 มาแล้ว ที่มีรูปแบบถึง 3-4 รูปแบบด้วยกัน

#### 4. สมัยรัฐบาลชวน หลีกภัย

##### ก. สภาพแวดล้อมของนโยบาย

สภาพทางการเมืองการปกครอง ภายหลังจากผลการเลือกตั้ง 13 กันยายน พรรคประชาธิปัตย์ที่ได้รับเลือกตั้ง สส. เข้ามามากที่สุด ก็จัดตั้งรัฐบาลผสมโดยมีหัวหน้าพรรคคือ นายชวน หลีกภัย ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี พรรคร่วมรัฐบาลก็เป็นผู้มีส่วนร่วมในการเรียกร้องในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ทำให้รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลที่เต็มไปด้วยกระแสประชาธิปไตยจนได้รับการเรียกว่าเป็น "พรรคเทพ" นอกจากนั้นเหตุการณ์ของโลกจากค่าคอมมิวนิสต์ที่ล่มสลายลงที่ละประเทศ โดยเฉพาะรัสเซีย ที่ต่อมาได้ปกครองในรูปแบบระบอบประชาธิปไตยอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วโลกนอกจากนั้นกลุ่มพลังทางสังคมต่างๆก็ร่วมมือกันประคับประคองและกระตุ้นกระแสประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น มีโครงการและแผนงานต่างๆมากมายในการสนับสนุนการปกครองในระบอบนี้ทั้งทางภาครัฐและเอกชน รวมทั้งบทบาทของข้าราชการประจำก็เริ่มลดน้อยลง และเข้าใจในกระแสการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น อีกทั้งลดบทบาทที่จะเข้าไปสืบทอดอำนาจหรือยึดอำนาจจากประชาชนอีกต่อไป

ในช่วงเวลานี้ ระบบการเมืองเริ่มปรับตัวขึ้นเรื่อยๆ เพื่อไปสู่ประชาธิปไตย จาก "ประชาธิปไตยครึ่งใบ" ไปสู่ "ประชาธิปไตยเต็มใบ" คือการปราศจากการแทรกแซงของข้าราชการประจำในทางการเมือง อันทำให้กระแสประชาธิปไตยในประเทศก็ได้แพร่สะพัดไปอย่างรวดเร็ว มีการเรียกร้องและสนับสนุนจากประชาชนในหลายๆ ฝ่ายทั้งนักวิชาการ ประชาชน นักศึกษา สื่อมวลชน และนักธุรกิจต่างๆ ให้มีการปรับปรุงระบบการเมืองต่างๆ ของไทยให้เป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ ในทุกๆ เรื่อง ประกอบกับกระแส "ทุนนิยม" ของโลกเสรีประชาธิปไตยได้หลั่งไหลไปทั่วโลก จนทั่วโลกต้องปรับปรุงการปกครองให้เป็นระบอบประชาธิปไตยเสรี เพื่อสอดคล้องกับเศรษฐกิจทุนนิยมที่เกิดขึ้นทั่วโลก แม้แต่ในรัสเซียประเทศที่มีการปกครองในระบบคอมมิวนิสต์ยังต้องล้มเลิกการปกครองในรูปแบบเดิมหันมาปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามกระแสของโลกที่ปกครองโดยระบอบเสรีทุนนิยมประชาธิปไตยเป็นหลัก รวมทั้งข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นจำนวนอุปกรณ์การสื่อสารที่เพิ่มมากขึ้น เช่น โทรศัพท์ โทรทัศน์ ตลอดจนจนถึงการใช้ดาวเทียมติดต่อกันได้จากทุกมุมโลก และไปจนถึงอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีต่างๆ ที่ทำให้สามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว อันทำให้คนทั้งประเทศสามารถรับข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็วขึ้น อันยิ่งทำให้กระแสของ "ประชาธิปไตย" จึงได้แพร่สะพัดไปสู่ท้องถิ่นต่างๆ ได้ด้วย มีการตื่นตัว เรียกร้องสิทธิเสรีภาพ ของตนอย่างเต็มที่ ตามระบอบประชาธิปไตย

"การปกครองตนเอง" ของท้องถิ่นก็เป็นประเด็นหนึ่งที่มีการเรียกร้องขึ้นมาให้มีการแก้ไขให้การปกครองท้องถิ่นในท้องถิ่นต่างๆ มีหน่วยการปกครองที่สมบูรณ์จริงมิใช่อยู่ในอำนาจของรัฐบาล ส่วนกลาง หรือข้าราชการอีกต่อไป เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อตอบรับกระแสการทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นในหน่วยการปกครองต่างๆ ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น อันจะเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคต่างๆ ในชนบทต่างๆ ทั่วประเทศ รัฐบาลยุคกระแสประชาธิปไตยคณะแรกที่ได้เข้ามาบริหารงานก็คือคณะรัฐบาลที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 โดยในเรื่องของการกระจาย



อำนาจได้กำหนดไว้ในข้อ 1.10 ว่า

1.10 กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้  
บริหารท้องถิ่นทุกระดับ ตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กร  
ปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากร  
ธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมือง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตน  
เองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับ  
ตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบล  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ"<sup>105</sup>

และจากการแถลงนโยบายนี้แล้วรัฐบาลของนายชวน หลีกภัยก็ได้ออก  
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ออกมาเพื่อ  
เป็นการดำเนินการที่ได้แถลงนโยบายเอาไว้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ก็ประกอบไปด้วย  
หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับตำบล 2 รูปแบบ คือ สภาตำบล และองค์  
การบริหารส่วนตำบล โดยยกเลิก "สภาตำบล" ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่  
326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้มี "สภาตำบล" ตามพระราชใหม่ และให้  
ยกฐานะตำบลบางตำบลเป็นหน่วยการปกครองอีกรูปแบบคือ "องค์การบริหารส่วน  
ตำบล" จากนโยบายของรัฐบาลและกฎหมายฉบับใหม่ในช่วงเวลานี้ก็เป็นจุดเริ่ม  
ของการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ชะงักงันไป 20 กว่าปี

ความต้องการของรัฐบาลในชุดนี้ในการกำหนดสถานะให้แก่ตำบลก็คือ  
ต้องการให้ตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ชนบทต่างๆ เพื่อสนอง

---

<sup>105</sup> ปธาน สุวรรณมงคลและ ประพนอม ปุวิเส รวบรวม, ประวัติคณะ  
รัฐมนตรีนายชวน หลีกภัยและนโยบายรัฐบาล (กรุงเทพมหานคร: โครงการ  
วิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535),  
หน้า 61.

นโยบายในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระดับตำบล เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยซึ่งรวมทั้งตำบลด้วย โดยกำหนดพรบ.นี้ขึ้นมาเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ตำบล อันเป็นการตอบสนองกระแสประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นอีกครั้งภายหลังการเรียกร้องประชาธิปไตยและการมีรัฐบาลที่ปราศจากการแทรกแซงของทหาร โยเมื่อเราพิจารณาจากบันทึกหลักการและเหตุผลที่ให้ประกอบร่างพรบ.นี้ เช่นของนายอัคร ดันตีสุนทรกับคณะที่เขียนว่า

เห็นเป็นการสมควรที่จะยกฐานะตำบลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นนิติบุคคล และเพื่อจัดรูปการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาตำบล

โดยที่เห็นเป็นการสมควรที่จะแบ่งเบาภาระการบริหารงานจากจังหวัดอำเภอ ซึ่งรับผิดชอบต่องานส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่ ทำให้การบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพื่อเสริมสร้างการบริหารงานของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยให้ประชาชน และให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงตามความเหมาะสม และเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 อันเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในแนวนโยบายของรัฐ มาตรา 196 วรรคหนึ่งว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>10๕</sup>

ซึ่งบันทึกของสส. ในร่างดังกล่าวก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน นอกจากนั้นในช่วงของการเสนอร่างครั้งแรกเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2535 ซึ่งพูดถึงการปกครองตำบลไว้หลายท่านด้วยกัน นายสุเทพ อรรถากร รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้กล่าวในที่ประชุมว่า คณะรัฐมนตรีต้องการให้มีความรอบ

<sup>10๕</sup> สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "ร่างพระราชบัญญัติและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ...", หนังสือที่ สผ. 0008/28480, 21 กรกฎาคม 2537.

คอบ และเป็นการปกครองลักษณะท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งร่างที่กระทรวงมหาดไทย  
 เสนอมามีการปกครองส่วนภูมิภาคครอบคลุมอยู่ และมีการเสนอให้กระทรวงมหาด  
 ไทยนำร่างพรบ. สภาตำบลที่เคยผ่านสภาไปแล้วมาพิจารณา นายธำรงค์ ไทยมงคล  
 รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า รัฐบาลต้องการให้ได้รูปแบบ  
 การปกครองที่มั่นใจได้ นายกรัฐมนตรีย้ำเรื่องนี้มาก เพราะบ้านเมืองมิใช่เรื่อง  
 ที่จะมาทดลองกันได้ จึงมีการทบทวนใหม่ นายรักเกียรติ สุขชนะ รัฐมนตรีช่วย  
 ว่าการสาธารณสุขกล่าวแสดงความเห็นว่า หากกรม. รับร่างดังกล่าวก็อาจเป็น  
 จุดอ่อนให้พรรคฝ่ายค้านโจมตีได้<sup>107</sup>

จากการชี้แจงดังกล่าวเราพอจะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพรบ. นี้  
 นักการเมืองก็แสดงทรรศนะต่อการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ร่างพรบ. ที่เสนอ  
 เข้ามายังมิใช่การกระจายอำนาจไปสู่ตำบลอย่างแท้จริง และต้องการรูปแบบ  
 การปกครองที่มีลักษณะการปกครองอย่างแท้จริง เพื่อแสดงถึงเจตนารมณ์ใน  
 การกระจายอำนาจของรัฐบาล แต่การแสดงความคิดเห็นดังกล่าวก็สะท้อนถึง  
 การแย่งชิงอำนาจและพยายามดึงอำนาจของนักการเมืองกับข้าราชการ  
 กระทรวงมหาดไทย เพราะนักการเมืองมองว่า กระทรวงมหาดไทยยัง "หวง  
 อำนาจ" ในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น จึงเสนอร่างที่ยังสงวนอำนาจของตนไว้  
 และฝ่ายนักการเมืองเองเป็นผู้ดึงอำนาจจากข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ยังควบคุมตำบล  
 อยู่ไปสู่ตำบลอย่างแท้จริง โดยการกระจายอำนาจไปให้ประชาชนในท้องถิ่น อัน  
 เป็นผลงานของรัฐบาลชุดนี้ในฐานะรัฐบาลประชาธิปไตย เป็นผลงานและเป็นเรื่อง  
 ของการหาความสนับสนุนจากประชาชนว่าเป็นผลงานทางประชาธิปไตย แต่เมื่อรัฐ  
 ได้กำหนดกฎหมายดังกล่าวออกมา ก็กำหนดออกมาเหมือนกับการกระจายอำนาจเป็น  
 เพียงแค่ "แพชชั่น" ของกระแสประชาธิปไตย ไม่ได้มุ่งสู่เป้าหมายของการปกครอง  
 ตนเองของชุมชนเพื่อเป็นพื้นฐานการปกครอง ทั้งนี้ก็เหมือนกับในรัฐบาลสามช่วงที่ผ่านมา  
 ที่ได้กำหนดสถานะของตำบลด้วยเหตุผลทางการเมือง

<sup>107</sup> มติชน, 2 ธันวาคม 2537: 22.

คะแนนเสียงจากประชาชน มากกว่าการคำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่น

ภายหลังการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทย ที่เน้นการส่งออกสินค้ามาจนถึง การเร่งรัดอุตสาหกรรมต่างๆ และบริการต่างๆ ตลอดจนการสร้างสาธารณูปโภค ต่างๆ รองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ไทยเราก็มีการพัฒนาและเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อัตราการ เจริญเติบโตสูงมาก ในปี 2530 เติบโตในอัตราร้อยละ 9.5 ในปี 2531 เติบโต ในอัตราร้อยละ 13.2 ในปี 2532 เติบโตในอัตราร้อยละ 12.3 โดยสรุป เศรษฐกิจ ไทยโดยเฉลี่ยถึง 11.6% ในช่วงปี 2529-2532 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับในประเทศ อุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrial Countries) ด้วยกัน อัตราการขยาย ตัวของเศรษฐกิจไทยเมื่อเทียบกับส่วนอื่นๆ ของโลกอยู่ในระดับที่สูงพอสมควร คือ มีอัตราเติบโตเฉลี่ยใกล้เคียงกับกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่นเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ นั่นคือประมาณร้อยละ 11<sup>100</sup> นอกจากนี้การขยาย ตัวในช่วงปี 2533 ก็ยังสูงเกินคาด คืออยู่ในระดับร้อยละ 10-11 ทำให้เห็นภาพ ของความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทย

การเติบโตด้วยตัวเลข 2 หลักในรอบ 3 ปีที่ผ่านมา เป็นไปพร้อมๆ กับ การที่สถานะเศรษฐกิจและทางการเงินของประเทศแข็งแกร่งขึ้นด้วย โดยจะเห็นได้ อย่างชัดเจนจากตารางที่ 2 ว่าประเทศไทยมีดุลชำระเงินเกินดุล สำรองเงินตรา ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ขณะที่อัตราชำระหนี้ต่างประเทศ (foreign debt service ration) ลดลง และในช่วง 2 ปีที่แล้วดุลการคลังก็เริ่มเปลี่ยนจาก "ตัวแดง" มา

---

<sup>100</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, "เศรษฐกิจไทยในระบบเศรษฐกิจโลก," พลวัต ไทย: มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังศิต พิริยะรังสรรค์ บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 27-28.

ตลอดเป็นบวก

ตารางที่ 1 เศรษฐกิจของประเทศกลุ่ม NICs<sup>107</sup>

ประเทศ	จำนวนประชากร (ล้านคน)	GNP ต่อหัว (เหรียญสหรัฐ)	อัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ (%)		
			2525-2530	2531	2532
ฮ่องกง	5.6	7,673	7.3	7.3	3.0
สิงคโปร์	2.6	7,673	5.4	11.0	9.2
ไต้หวัน	20.0	4,823	8.5	7.3	7.7
เกาหลีใต้	42.1	2,849	8.9	12.2	6.3
ไทย	53.6	898	4.7	13.2	12.3

ตารางที่ 2 เทียบความมั่นคงทางการเงินของประเทศไทยระหว่างปี 1986-1989<sup>108</sup>

	1986	1987	1988	1989
ดุลชำระเงิน (พันล้านบาท)	33.6	8.2	40.5	111.4
สำรองเงินตราต่างประเทศ (พันล้าน US\$)	3.8	5.2	7.1	10.5
อัตราการชำระหนี้ต่างประเทศ (%)	20.6	17.3	12.9	11.0
ดุลการคลัง (พันล้านบาท)	-48.6	-31.6	5.7	41.5

<sup>107</sup> Bangkok Bank, Economic Review, April 1990 อ้างถึงในวารวิทย์เจริญเลิศ, พลวัตประเทศไทย: มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า 28.

<sup>108</sup> Ibid., อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน.

เป็นที่น่าสังเกตว่าการเติบโตของเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะช่วง 3 ปีที่ผ่านมาอยู่ในระดับสูงมาก เกิดจากการที่ประเทศไทยเปิดออกไปสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจโลกอย่างแนบแน่นใน 3 ด้านด้วยกัน<sup>100</sup>

1. การเติบโตของภาคส่งออก (foreign market) ตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา เฉลี่ยปีละกว่าร้อยละ 30 คาดว่าในปี 2533 มูลค่าการส่งออกรวมจะเกิน 6 แสนล้านบาท

ถ้าดูสัดส่วนการค้าต่างประเทศต่อ GDP จะพบว่าเป็น 23.8% ในปี 2493 47% ในปี 2523 43.6% ในปี 2529 และ 65.5% ในปี 2532 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนการค้าต่างประเทศต่อ GDP เพิ่มขึ้นจาก 23.8% เป็น 43.6% ในปี 35 (2493-2529) แต่เพิ่มจาก 43.6% เป็น 65.5% ในช่วงเพียงแค่ 3 ปีเท่านั้น (2529-2532) ซึ่งให้เห็นว่าการผนวกเศรษฐกิจไทยกับเศรษฐกิจโลกเป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วง 3 ปีหลัง

2. การลงทุนภายในประเทศ ได้ขยายตัวขึ้น ส่วนสำคัญเกิดจากการลงทุนจากต่างประเทศ (foreign investment) ทั้งที่เป็นการลงทุนโดยตรงและการลงทุนถือหลักทรัพย์ ขณะที่การกู้เงินจากต่างประเทศมีแนวโน้มลดลงดังตารางที่ 3 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของ foreign direct investment และ portfolio investment เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ของเงินทุนต่างชาติสุทธิในปี 2523 เป็นร้อยละ 60 ในปี 2532 ซึ่งให้เห็นว่า การลงทุนจากต่างประเทศจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศแทนการกู้เงินจากต่างประเทศ

<sup>100</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ, พลวัตไทย: มุมมองจากเศรษฐศาสตร์การเมือง,



ตารางที่ 3 ปริมาณเงินทุนไหลเข้าสู่สิทธิของประเทศไทย ปี 2523-2532<sup>110</sup>

หน่วย : ล้านบาท

	2523	2528	2532
การลงทุนโดยตรง	3,816 (7.5)	4,379 (8.5)	27,629 (39.3)
การลงทุนโดยหลักทรัพย์	1,034 (2.0)	3,859 (7.5)	11,191 (15.9)
เงินกู้ต่างประเทศ	25,887 (90.4)	43,195 (83.9)	31,472 (44.7)
รวมเงินทุนไหลเข้า	31,737 (100.0)	51,433 (100.0)	70,292 (100.0)

3. การท่องเที่ยว (foreign tourism) การเข้ามายังประเทศของชาวต่างประเศ เป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศสูงเป็นอันดับหนึ่งมาตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปัจจุบัน (90,000 ล้านบาท)

4. การบริโภคภายในขยายตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว (growing consumerism) ในปี 2532 การค้าขายส่ง-ปลีกขยายตัว ร้อยละ 12 เมื่อเทียบกับปีก่อน

<sup>110</sup>TDRI, "The Impact of the External Sector on the Thai Economy and its Determinants", 1989:17-18, อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อการที่ระบบเศรษฐกิจไทยเปิดสู่โลกภายนอกมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงใดๆ จากระบบเศรษฐกิจโลกย่อมมีผลต่อเศรษฐกิจไทยด้วย ซึ่งเศรษฐกิจโลกโดยส่วนรวมก็เป็นแบบทุนนิยมเสรีที่สอดคล้องกับระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนั้นแล้ว ด้วยการพัฒนาของชุดข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีการสื่อสารที่พัฒนาขึ้นมาอย่างมากมาย ทำให้การติดต่อสื่อสารทั่วโลกใช้เวลาอันรวดเร็วก็สามารถทราบข้อมูลข่าวสารจากประเทศใดประเทศหนึ่งทันที โดยไม่ต้องใช้เวลาชานาน ทำให้นักธุรกิจต่างๆ ทั่วโลกติดต่อกันได้สะดวกขึ้น เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย รับส่งผ่านดาวเทียมนั้น ก็เข้ามามีบทบาทสำคัญของนักธุรกิจไทยและต่างชาติ การเคลื่อนไหวทางการเมืองและเศรษฐกิจไทย จะเป็นข่าวกระจายออกไปสู่โลกกว้างอย่างรวดเร็ว

ตัวอย่างที่จะชี้ให้เห็นภาวะนี้ได้อย่างชัดเจน ก็คือเหตุการณ์ในช่วงพฤษภาทมิฬ หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ปรากฏว่า ภาวะเศรษฐกิจภายในประเทศตกต่ำ ธุรกิจไทยกระทบกระเทือนไปทุกวงการ ประมาณความเสียหายทั้งหมดไม่ต่ำกว่าแสนล้านบาท ตลาดหุ้นในประเทศตกต่ำลง หรือการปฏิวัติรัฐประหารครั้งใดก็ตามในประวัติศาสตร์การเมืองไทยล้วนแต่ไม่เคยก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจมากเท่าครั้งนี้ เพราะเท่าที่มีการประมาณการกันเอาไว้ อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลงประมาณ 1.0% ต่อปี ในช่วง 3 ปี นับตั้งแต่ปี 2535 จากอัตราการเติบโตที่เคยคาดว่าจะเฉลี่ยประมาณ ประมาณปีละ 8.5% ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ซึ่งเมื่อคิดเป็นรูปตัวเงินแล้ว จะตกประมาณ 80,000 ล้านบาท<sup>11</sup>

ในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย ปัญหาความวุ่นวายทางการเมือง แนวโน้มการขึ้นมาของเผด็จการทหาร ล้วนมีผลต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนทั้งสิ้น ไม่มีใครเข้ามาลงทุนด้วย โครงการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านนั้น

<sup>11</sup> ติรณ พงศ์มพัฒน์, "พฤษภาทมิฬและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยในอนาคต," กรุงเทพธุรกิจ (1มิถุนายน 2535), หน้า 6.

ก็จะจกกันไป และส่งผลกระทบต่อเมืองไปสู่โครงการอื่นๆ โดยปริยายและเนื่องจากธุรกิจด้านการเงิน ตลาดหุ้น การส่งออก การผลิตสินค้าอุตสาหกรรมหรือสินค้าเกษตรกรรม ได้กลายเป็นธุรกิจที่ไทยต้องแข่งกับตลาดโลก หากประเทศเกิดปัญหารุนแรงทางการเมืองหรือไม่มั่นคงทางการเมือง ซึ่งต่างประเทศจะแสดงบทบาทตัดความช่วยเหลือทางการเงิน หรือตัดความสัมพันธ์ทางการทูตและการค้า เพื่อสนับสนุนประชาชนที่ต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยประท้วงการปราบปรามประชาชน ผลเสียต่อธุรกิจต่างๆ ในประเทศจะเกิดขึ้นมากมายและภาพพจน์ของประเทศเสื่อมเสีย ต่างประเทศขาดความเชื่อถือ และด้วยสาเหตุเหล่านี้ ก็แสดงให้เห็นถึงว่า การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมาถึงขั้นที่ธุรกิจด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแวดวงอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การก่อสร้าง การท่องเที่ยว การส่งออก การเงินการธนาคาร และการเกษตร ได้เชื่อมร้อยเข้าด้วยกันเป็นระบบ อีกทั้งเชื่อมโยงเข้ากับธุรกิจโลกทุนนิยมโลกซึ่งเติบโตในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นระบอบที่เอื้ออำนวยต่อการแข่งขันเสรีและการพัฒนาทุนธุรกิจ

สภาวะทางเศรษฐกิจของไทย จึงมีส่วนต่อสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองของไทยด้วย อันมาจากการผนวกเข้ากับเศรษฐกิจโลก ทำให้เกิดพลังที่จะคอยประคับประคองการปกครองให้เป็นไปในระบอบประชาธิปไตยอันสอดคล้องกับระบบเศรษฐกิจการเมืองของโลกในปัจจุบัน มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจของไทยเองจะได้รับผลกระทบอันส่งผลต่อการเมืองการปกครองของประเทศในรูปแบบอื่นที่มีใช้ระบอบประชาธิปไตย

สภาพทางสังคมในช่วงนี้โครงสร้างทางสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้นกว่าเดิม มีชนชั้นใหม่เกิดขึ้นในสังคม และมีบทบาทแก่สังคมทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมืองไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งมีพัฒนาการเติบโตมาตั้งแต่มีนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปรากฏการณ์ที่สำคัญในเหตุการณ์พฤษภาวิไลคือ การชุมนุมของกลุ่มผู้เรียกร้องประชาธิปไตย ประกอบด้วยชนชั้นกลางเป็นจำนวนมาก ซึ่งแตกต่างจากกรณี 14 ตุลาคม 2516 ทั้งนี้เนื่องจากสองทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจและสังคมไทยได้พัฒนาไปมาก ทำให้ชนชั้นกลางที่เริ่มก่อตัวมาตั้งแต่ปี 2516 เห็นเด่นชัดขึ้น ผู้

ร่วมชุมนุมหลายคนมีโทรศัพท์มือถือ ขั้บรรดเก็งส่วนตัวไปร่วมชุมนุม และมีจำนวนมาก  
ที่เป็นเจ้าของกิจการเป็นของตนเอง

จากการสำรวจของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย โดยใช้ผล  
สำรวจ 2,000 ชุด พบข้อมูลที่น่าสนใจคือ

อายุของผู้ชุมนุม

- 20-29 ปี	39.4%
- 30-39 ปี	36.5%
- 40-49 ปี	14.2%
- 50 ปีขึ้นไป	6.7%

อาชีพของผู้ชุมนุม

- เจ้าของกิจการ	13.7%
- เอกชน	45.7%
- ราชการ	14.8%
- รัฐวิสาหกิจ	6.2%

รายได้ของผู้ชุมนุม

- รายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท	14.1%
- 5,000-9,000 บาท	28.5%
- 10,000-19,999 บาท	30%
- 20,000-50,000 บาท	15.5%
- สูงกว่า 50,000 บาท	6.2%

จะเห็นได้จากข้อมูลดังกล่าวว่า ผู้ร่วมชุมนุมที่เป็นชนชั้นกลางของสังคมมี  
จำนวนมาก ชนชั้นดังกล่าวตื่นตัวทางการเมืองและเรียกร้องประชาธิปไตย ต้องการ  
เห็นความถูกต้อง

จากการเปรียบเทียบข้อมูลในชุด 14 ตุลาคม 2516 กับข้อมูลซึ่งสำรวจ

อย่างคร่าวๆ ในการชุมนุมเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2535 จะเห็นได้ว่าระดับและจำนวนของชนชั้นกลางแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในแง่ อายุ อาชีพ และรายได้ กล่าวได้ว่า เป็นความแตกต่างในแง่คุณภาพ ไม่ใช่เพียงปริมาณ

คนเหล่านี้ก็เพิ่มจำนวนอย่างสม่ำเสมอ เศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตในอัตราที่ร้อยละ 10 ต่อปี ในช่วงปี 2531-2533 นั้น ทำให้อัตราการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการวิชาชีพและลูกจ้างพนักงานระดับบริหารสูงขึ้นรวดเร็วมาก อัตราการเพิ่มจำนวนผู้ประกอบการวิชาชีพทั่วประเทศอยู่ที่ร้อยละ 12.8 ในช่วงปี 2518-2519 ในขณะที่อัตราการขยายตัวของผู้ใช้แรงงานทั้งหมดอยู่ที่ร้อยละ 3.6 เท่านั้น ในกรุงเทพฯ เองผู้ประกอบการวิชาชีพก็เพิ่มขึ้นรวดเร็วจากที่มีอยู่ร้อยละ 21 ของประชากรในปี 2518 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ในปี 2529<sup>112</sup>

การเจริญเติบโตของชนชั้นกลางในสังคมไทย มิใช่เพียงแต่จะเพิ่มในด้านปริมาณเท่านั้น หากแต่ยังเพิ่มความรู้ความสามารถทางสมอง นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้พร้อมกับการจัดระบบงานที่ทันสมัย มีหลักเกณฑ์ทางวิชาการ ความเป็นอิสระ ต้องการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ต้องการระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย บรรดาผู้เชี่ยวชาญ ครูอาจารย์ นักวิชาการ บุคคลที่ประกอบอาชีพอิสระข้าราชการที่จบการศึกษาสูง เทคโนโลยีแครต เซลล์แมน นักบริหาร ผู้จบการศึกษาระดับสูงในสาขาวิชาต่างๆ ที่ทำงานในภาคธุรกิจเอกชน เป็นผลผลิตทางสังคมที่เพิ่มขึ้นในปริมาณมาก หลังจากสถาบันการศึกษาได้เพิ่มมากขึ้น หลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้วางแผนพัฒนาสังคมเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 และเพิ่มจำนวนทวีมากขึ้น เมื่อธุรกิจพัฒนาทั้งในภาคพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การส่งออก และการติดต่อสื่อสารคมนาคมเปิดกว้างทั้งภายในและนอกประเทศ

<sup>112</sup>Rudiger Korb, *Bangkok and Modernity* (Bangkok: CURSI, 1989), p. 42-43.



ชนชั้นกลางที่มีบทบาททางสังคม เป็นผู้นำทางปัญญา ความรู้ เทคโนโลยี การศึกษาวิจัยการประดิษฐ์คิดค้น การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือสื่อสารไฮเทค คือพลังก้าวหน้าของการพัฒนาสังคมไทย สังคมไทยมีบุคคลระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หากแต่ยังไม่ได้แสดงบทบาทของตนอย่างเต็มที่ เพราะสังคมไทยถูกรอบงำด้วย โครงสร้างทางการเมืองและระบบราชการที่ล่าช้า จำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกของประชาชน ด้วยกฎหมายต่างๆ มากมายรวมไปถึงการปกครองที่เป็นเผด็จการ ภาพที่เกิดขึ้นในสังคมไทย พวกเขาจึงเริ่มเข้ามามีบทบาทในด้านต่างๆ ทั้งในด้าน เศรษฐกิจสังคมและโดยเฉพาะด้านการเมืองที่ขัดขวางความเจริญเติบโตพัฒนาการของพวกเขา

นอกจากนั้นสภาพการคมนาคมและเทคโนโลยีการสื่อสารต่างๆ ก็พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จนสามารถติดต่อกันภายในประเทศในเวลาอันรวดเร็ว การเดินทาง สะดวกทั้งทางรถไฟ รถยนต์ และแม้แต่ทางอากาศ เทคโนโลยีข่าวสาร โทรศัพท โทรสาร การรับข่าวสารผ่านดาวเทียม รายการโทรทัศน์ผ่านจานดาวเทียม หรือ สายเคเบิล ทำให้คนไทยและสังคมไทยขยับตัวอย่างเห็นเด่นชัด เทคโนโลยีการสื่อสาร การส่งโทรสาร การรับข่าวสารจากต่างประเทศ การโทรศัพท การใช้โพลิงก์ ในการนัดหมาย ทำให้การปิดข่าวสารหรือปิดเบือนข่าวสารทำได้ยาก ประเทศไทย ซึ่งการสื่อสารเจริญอย่างมาก การปิดหรือปิดเบือนข่าวสารยากยิ่งขึ้น

จำนวนเครื่องรับโทรทัศน์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>131</sup> จาก 28,807 เครื่อง ต่อประชากรหนึ่งล้านคน ในปี 2524 เป็น 66,288 เครื่องต่อประชากรหนึ่งล้านคน ในปี 2529 และเพิ่มเป็น 95,064 เครื่องต่อประชากรหนึ่งล้านคนในปี 2531 และ จำนวนโทรทัศน์ภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน จาก 8,693 เครื่อง ต่อประชากร 1 ล้านคนในปี 2524 เป็น 13,068 เครื่อง ต่อประชากรหนึ่งล้าน

---

<sup>131</sup> Far Eastern Economic Review Asia Yearbook 1982 และ Far Eastern Economic Review Asia Yearbook 1991.

คนในปี 2529 และเพิ่มเป็น 24,348 เครื่องต่อประชากรหนึ่งล้านคนในปี 2531

นอกจากนั้นบทบาทของสื่อสารมวลชนต่างๆ ก็มีคุณภาพมากขึ้น และมีเสรีภาพในการนำเสนอต่อประชาชนมากขึ้น และยังได้ใช้รูปแบบการนำเสนอที่น่าสนใจมากขึ้น มีการแข่งขันกันนำเสนอ และเกิดรายการที่นำเสนอมุมมองต่างๆ ต่อสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งรัฐสามารถปิดกั้นได้อีกต่อไป และยังทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานทางการเมืองของผู้ว่า ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญของสื่อมวลชนในระบอบประชาธิปไตย

## ข. เนื้อหาของนโยบาย

เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ต้องการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลมากขึ้น จึงยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยกำหนดรูปแบบของตำบลใหม่ในรูปแบบของ "สภาตำบล" และ "องค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีรายได้ติดต่อกัน 3 ปี ในปีงบประมาณไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ในแต่ละปี จึงจะมีรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นอกนั้นให้มีรูปแบบสภาตำบลตาม พรบ. ใหม่นี้ สำระสำคัญของ พรบ. นี้ ได้แก่<sup>114</sup>

### หมวด 1 สภาตำบล(นิติบุคคล)

#### 1. องค์ประกอบ

สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่

1. กำนัน
2. ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

<sup>114</sup> "พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537," ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 111 ตอนที่ 53ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537.

3. แพทย์ประจำตำบล สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ราษฎรเลือกตัวแทน หมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 4 ปี

กำหนดเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง

เลขานุการสภาตำบล แต่งตั้งตามมติของสภาตำบล จากข้าราชการหรือประชาชนในท้องที่ (มิได้เป็นสมาชิกสภาตำบล)

สมาชิกสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

2. การบริหารงาน เป็นรูปคณะกรรมการ มีกำหนดเป็นประธาน มีรองประธาน 1 คน เลือกจากสมาชิก ในการทำนิติกรรมนั้นจะต้องประกอบไปด้วยประธานสมาชิกสภาตำบล 1 คน และเลขานุการสภาตำบลร่วมกันเป็นผู้ลงนาม

3. อำนาจหน้าที่ สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตามแผนงาน โครงการและงบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการ และการพัฒนาตำบล ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และอาจดำเนินกิจการอื่นๆ เช่น จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ทางระบายน้ำ การรักษาความสะอาด การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล คุ่มครองและดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

สมาชิกสภาตำบลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับสภาตำบล

4. รายได้

ก. รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่กฎหมายกำหนดให้ ค่าใบอนุญาตการพนัน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีบำรุง



เฉพาะ ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

ข. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ค. รายได้จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

5. รายจ่าย จัดทำข้อบังคับงบประมาณของตนเอง เสนอนายอำเภอ  
อนุมัติ

6. การกำกับดูแล

นายอำเภอ กำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการของสภาตำบลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการไว้เป็นการชั่วคราว แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยภายใน 15 วัน

นายอำเภอเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภาตำบล เมื่อปรากฏว่า สภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้านอำนาจหน้าที่

หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลร่วมกระทำผิดเป็นเหตุให้ยุบสภาตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลนั้นๆ ออกจากตำแหน่งด้วย

หมวด 2 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์ประกอบ

ก. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่

ก. กำนัน

ข. ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในเขตตำบล

ค. แพทย์ประจำตำบล

สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้ง ราษฎรเลือกตัวแทนหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 5 ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิก มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 2 ปี และเลือกสมาชิกสภา อีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการสมาชิกสภา ซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้น ทั้ง 3 ตำแหน่ง จะดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารในขณะเดียวกันอีกมิได้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล
2. พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณ

ประมาณ

3. ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร

ข. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

นายอำเภอแต่งตั้งจาก

1. กำนัน
2. ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน
3. สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน

บุคคลในข้อ 2 และข้อ 3 แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบล

ให้คณะกรรมการบริหาร เลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (บทเฉพาะกาลกำหนดใน 4 ปีแรกให้กำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง)

คณะกรรมการบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. บริหารกิจการให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบล รับผิดชอบต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. จัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ
3. รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง
4. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกรรมการบริหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและสมาชิกสภาฯ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบล

### อำนาจหน้าที่

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมกับมีหน้าที่ที่ต้องทำ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

7. ค้ำครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

และมีกิจกรรมที่อาจทำ ดังนี้

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

2. ให้น้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้น้ำและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

4. ให้น้ำและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวน

สาธารณะ

5. ให้น้ำและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

9. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

นอกจากนี้ยังมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยจะกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

การบริหารงาน องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนตำบล และอาจแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- (1) สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) ส่วนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้น

#### รายได้

1. ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ เมื่อเก็บแล้วให้ส่งมอบให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. จากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น
3. จากการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ซึ่งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
4. จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยรังนกอีแร่น ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น
5. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
6. รายได้อื่นๆ เช่น จากทรัพย์สิน สาธารณูปโภค การพาณิชย์ เงิน และทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

## 7. เงินกู้

รายจ่าย คณะกรรมการบริหารจัดการทำข้อบังคับงบประมาณเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อขอความเห็นชอบ แล้วเสนอนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ

### การกำกับดูแล

ก. นายอำเภอ กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมาย และการบริหาร พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวนทั้ง เรียกรายงานหรือเอกสารใดๆ มาตรวจสอบได้

ข. ผู้ว่าราชการมียอำนาจสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามคำสั่งเสนอแนะของนายอำเภอ และหากเหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลนั้นออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลเป็นรายบุคคล

ค. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งการให้กรรมการบริหารทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำสั่งเสนอแนะของนายอำเภอ เมื่อเห็นว่าการกระทำนั้น ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ และหากการพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร เกิดจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือกรรมการบริหารนั้นเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ผู้นั้นออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย

### ค. ผลกระทบของนโยบายต่อสถานะการปกครองตำบล



จากความพยายามของรัฐในการกระจายอำนาจนี้ ก็ก่อให้เกิดปัญหา  
ในเรื่อง "สถานะ" เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในสมัยจอมพลถนอม แต่ในช่วงสมัย  
นี้จะเกิดปัญหาในเรื่องความซ้อนแก่ตำบลเองในเรื่องสถานะของตำบล และปัญหา  
ความซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ซึ่งจะได้แบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วนตามปัญหาความซ้อนของตำบลสองปัญหา

1. ความซ้อนของตำบลในเรื่องของสถานะการปกครอง เมื่อรัฐบาลได้  
กำหนดพระราชบัญญัติขึ้นมาจากเดิมที่ตำบลมีสถานะเป็นเพียงหน่วยการปกครอง  
ส่วนภูมิภาคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 326 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
2457 ทำให้ตำบลมีสถานะในการปกครองเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย และ  
ถึงแม้จะยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับ 326 ไปแล้วก็ตาม แต่สถานะของการปกครอง  
ส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีอยู่จากพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ ตำบลในปัจจุบันจึงยังคงมี  
สถานะสองสถานะซ้อนกันอยู่ภายในองค์การ มีหน้าที่และอำนาจตามพรบ. ทั้งสอง  
อยู่ จึงทำให้ตำบลเป็นทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นด้วย เมื่อเราพิจารณาดูอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในพรบ. สภาตำบล 2537  
ได้กำหนดในข้อสุดท้ายตามมาตรา 22 และมาตรา 67 ว่าสภาตำบลและอบต. มี  
หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย ซึ่งยัง  
มีกฎหมายกฎกระทรวงอีกหลายฉบับที่เป็นตัวกำหนดสถานะของการปกครองตำบลใน  
ลักษณะของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ในการเป็นหน่วยงานที่รองรับนโยบายจาก  
กระทรวงทบวงกรมต่างๆ และกำหนดหน้าที่ให้แก่ตำบลในลักษณะคล้ายๆกัน คือ  
เป็นหน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐภายในตำบลในหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง  
กระทรวงทบวงกรมอื่นๆที่มีต่อตำบล สถานะการปกครองส่วนภูมิภาคจึงยังคงซ้อนอยู่  
เพราะมิได้ยกเลิกกฎหมายต่างๆเหล่านั้นที่กำหนดสถานะตำบลในรูปแบบเดิมอยู่ แม้  
รัฐบาลจะกำหนดสถานะตำบลในรูปแบบเดิมอยู่ แม้รัฐบาลจะกำหนดนโยบายให้ตำบล  
เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่ความซ้อนจากสถานะการปกครองจาก  
กฎหมายต่างๆที่ผูกพันตำบลอยู่เดิมกับพรบ. ใหม่นี้ย่อมทำให้ตำบลประสบปัญหาในการ  
ดำเนินงาน โดยเฉพาะบุคคลากรในตำบล เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะเกิดปัญหา

ในความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ของตน ดังเช่นที่ได้มีการสำรวจถึงบทบาทและทัศนคติของกำนันในปี 2510 ในการสำรวจความคิดเห็นของกำนันในเรื่องของบทบาทการเป็นตัวแทนของทางราชการกับบทบาทที่เป็นตัวแทนของราษฎร กำนันจากการสำรวจจะมีความคิดเห็นไปในทางตัวแทนของทางราชการมากกว่าโดยจากการสำรวจ ปรากฏว่ากำนันตระหนักในหน้าที่การเป็นตัวแทนของทางราชการร้อยละ 15.66 การเป็นตัวแทนของชาวบ้านในตำบลร้อยละ 15.66 และการเป็นคนกลางในการติดต่อระหว่างราชการกับชาวบ้านในตำบลร้อยละ 63.68 แต่เมื่อให้ระบุหน้าที่ที่ตนคิดว่าสำคัญที่สุดมาอย่างย่อๆ ผลปรากฏว่าหน้าที่ที่กำนันเห็นความสำคัญและสามารถตอบได้อย่างชัดเจน เป็นหน้าที่ที่ทำในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของทางราชการมากกว่าจะเป็นหน้าที่ที่ทำในฐานะตัวแทนของราษฎร หรือทำหน้าที่เป็นคนกลาง โดยหน้าที่เหล่านั้นได้แก่ ปรายปรามโจรผู้ร้าย และรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ร้อยละ 43.3 หน้าที่ปฏิบัติงานด้านภาษีอากร การทะเบียน และชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจข้อราชการร้อยละ 32.83 หน้าที่การส่งเสริมอาชีพราษฎรหรือพัฒนาตำบลร้อยละ 37.37<sup>๕๐</sup> เป็นต้น และบทบาทเช่นนี้ก็มาจากสถานะของตำบลในด้านหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีมาเป็นระยะเวลายาวนาน และเป็นทิศทางของตำบลในการดำเนินงานของบุคคลากรภายในตำบล การที่รัฐกำหนดสถานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง ความสับสนในบทบาทหน้าที่ของบุคคลากรภายในตำบลที่เกิดจากสถานะของตำบลที่เปลี่ยนแปลงไปมา และเกิดความขัดแย้งในเรื่องสถานะแก่ตำบล ความขัดแย้งในเรื่องสถานะนี้ก็คล้ายคลึงกับการปกครองของฝรั่งเศสซึ่งหน่วยการปกครองในระดับ Department จะมีสถานะทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในหน่วยการปกครอง Department แต่ของไทยเราในเรื่องของตำบลในปัจจุบันแม้จะมีลักษณะของความขัดแย้งในเรื่องสถานะของหน่วยการปกครองในองค์กร แต่ก็มีความแตกต่างในรายละเอียด

---

<sup>๕๐</sup> ทิตยา สุวรรณชฎและรพี สุวรรณชฎ, กำนัน: บุคลิกภาพและทัศนคติ, หน้า 73-75.

ละเอียดยของรูปแบบการปกครองในเรื่องต่างๆที่ได้อธิบายไปแล้วในสมัยของจอมพลป. ประกอบกับความซ้อนในเรื่องของสถานะยังปรากฏอยู่ในการปกครองของไทยในรูปแบบอื่นๆ ซึ่งมีความคล้ายคลึงในรูปแบบการปกครองที่ซ้อนกันของฝรั่งเศสมากกว่า และมีความชัดเจนกว่ามากในส่วนของจังหวัด แต่ในส่วนของตำบลขาดความชัดเจนในเรื่องของการซ้อนของสถานะในหน่วยการปกครอง ตำบลของเรามีลักษณะพิเศษในเรื่องของความซ้อนที่ค่อนข้างแตกต่างจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทอื่นๆ อันเกิดจากพัฒนาการที่ผ่านมาของการกำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบล และกำหนดสถานะของตำบลจากกฎหมายระเบียบต่างๆของทางส่วนกลาง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมายในการบริหารงานของตำบลในปัจจุบัน และนำความสับสนและไม่เข้าใจในการพูดถึงหน่วยการปกครองนี้อยู่เสมอแก่ นักวิชาการ นักศึกษา บุคคลากรในตำบล ข้าราชการ และสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปเมื่อพูดถึงการปกครองตำบล และเกิดแนวทางในการพัฒนาการปกครองตำบลที่หลากหลายมากมายจากความเข้าใจดังกล่าว

ในส่วนของการจัดการบริหารส่วนตำบลเองนั้นจะมีสถานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์พอสมควรตามเนื้อหาของพรบ. ก็จะมีปัญหาเรื่อง"ความซ้อน"

ในเรื่องของสถานะการปกครองเช่นเดียวกับสภาตำบล และน้ำหนัของซ้อนของสถานะการปกครองของตำบลในรูปแบบนี้จะไปในทางหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อพัฒนาไปสู่เทศบาลที่เราทุกคนยอมรับว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ของไทย แต่บทบาทของตำบลในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามกฎหมายใหม่ก็ยังคงมีอยู่เช่นในมาตรา 67 ข้อ 8 และมาตรา 69 "อำนาจหน้าที่ของอบต. ตามมาตรา 66 67 และ 68 นั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆเพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากอบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวงทบวงกรมฯ นำความเห็นของอบต. ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย" อำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆที่มีในตำบลนั้นก็กำหนดหน้าที่ให้ตำบลและกำหนดเป็นหน่วยงานตัวแทนของรัฐในตำบลนั้นเอง เพื่อประสิทธิภาพของการดำเนินงาน



ของกระทรวงทบวงกรมของส่วนกลาง ปัญหาในเรื่องของความซ้อนในเรื่องของ  
 สถานะของอบต. อันนี้ อาจส่งผลกระทบต่อทิศทางและแนวทางในการยกฐานะไป  
 สู่การเป็นเทศบาลต่อไปในอนาคต เพราะสถานะทั้งสองนั้นขัดแย้งกันในเรื่องวัตถุประสงค์และเป้าหมายอยู่ในตัวในการเป็น "หน่วยราชการ" และ "หน่วยการปกครองตนเอง" การมีสถานะซ้อนกันอาจทำให้ทิศทางของการพัฒนาไปสู่องค์การปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะสูงขึ้นอาจจะล้มเหลวเหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา รวมทั้งบุคคลากรภายในตำบลเองก็อาจจะมีการขัดแย้งและต่อสู้ในเรื่องสถานะของตำบลว่าจะไปในทิศทางใดด้วย เพราะกำนัน ที่เป็นผู้บริหารงานในตำบลที่ได้รับเลือกจากประชาชนในตำบล อาจจะต้องการคงบทบาทของตนอยู่ต่อไปจากสถานะของ "หน่วยการปกครองที่มีสถานะซ้อนกัน" หรือ "หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค" ที่ตนยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อยู่ การเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นเทศบาลจะทำให้พวกเขา ต้องหมดบทบาทเพราะสมาชิกสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้งด้วยรูปแบบการปกครองแบบใหม่ถึงแม้จะมีสถานะที่มีความซ้อนกัน เขาก็ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อยู่ได้จนกระทั่ง เขามีอายุถึง 60 ปีตามกฎหมายเก่าที่กำนันและบุคคลากรในตำบลที่ไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่งเหมือนสมาชิกสภาตำบลตามพรบ. ใหม่ที่ได้รับเลือกเข้ามา และบุคคลากรบางส่วนก็ได้มาจากการเลือกไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (เช่น แพทย์ตำบล) บุคคลากรในตำบลเหล่านี้จึงอาจจะเป็นผู้ที่ไม่ต้องการหรืออาจจะขัดขวางการไปสู่การเป็นเทศบาลได้ เพราะพวกเขาเหล่านี้จะหมดอำนาจและบทบาทอย่างสิ้นเชิง ดังเช่นตัวอย่างในกรณีเมื่อมีการกำหนดร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมา และได้ปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อันจะเป็นการตัดกำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากการปกครองในรูปแบบนี้ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้ออกมาเรียกร้องและแสดงพลัง จนการแก้ไขในมาตรานี้ของรัฐธรรมนูญต้องยุติลง ซึ่งในช่วงนั้นก็ได้มีการแสดงความคิดเห็นจากกำนันเป็นจำนวนมากอันแสดงถึงปัญหาการต้องการมีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นที่ เขามีส่วนมาเป็นเวลานาน นายนิพนธ์ สรการ นายกสสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย ได้กล่าวในช่วงนั้นว่า

สภาจะแก้ไขกฎหมายอย่างไรก็ได้ เพียงแต่ให้พวกเรามีส่วนร่วมในสภาตำบล

และอบต. เท่านั้น เราไม่ได้ขีดขวางการกระจายอำนาจตามนโยบายรัฐบาล"<sup>115</sup>

กำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งอยู่แล้ว น่าจะเข้าไปบริหารอบต. ได้เลย จะให้ลาออกไปแล้วเลือกตั้งกันเข้ามาใหม่ มันไม่ถูกต้อง เป็นการลิดรอนกันมากเกินไป ทำไมต้องให้มีการเลือกซ้ำซ้อนกันขึ้นมาอีก และเมื่อมีอบต. แล้วจะทำให้เราอยู่อย่างไร เป็นเพราะแก่ๆแล้วจึงจะให้เฝ้าวัดคอยังนั้นหรือ เราไม่ยอมแน่ และรับรองว่าเรื่องนี้สู้กันอีกหลายยก ยอมกันไม่ได้ เราจะสู้ให้ถึงที่สุด"<sup>116</sup>

รัฐบาลจึงต้องเผชิญปัญหาในเรื่องความซ้อนของสถานะที่ก่อให้เกิดปัญหาความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว. ยังอาจจะต้องเผชิญปัญหาการชะงักงันหรือการขัดขวางของการยกฐานะของอบต. ไปสู่การเป็นเทศบาลจากคนในตำบลอีกด้วยก็เป็นได้ นอกจากนี้ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่เคยครอบงำหน่วยการปกครองนี้มาโดยตลอด และถูกลดบทบาทจากกฎหมายใหม่นี้ให้มาเป็นเพียงแค่กำกับดูแลหน่วยการปกครองตำบล

2. ความซ้อนของสถานะของตำบลในรูปการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆ ความซ้อนของสถานะของตำบลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ตำบลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการซ้อนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปอื่น ตามพรบ. ใหม่ในมาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของคำว่า "ตำบล" ในวรรคที่สองว่า "ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการท้องถิ่น และในกรณีที่ตำบลใดมีพื้นที่อยู่ทั้งในและนอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ให้หมายความถึงเฉพาะพื้นที่ที่อยู่นอกเขตหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" และในวรรคแรกก็ได้ให้ความหมายของคำว่า "หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" ว่าเป็น เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วน

<sup>115</sup> มติชน (18 พฤศจิกายน 2537) : 2.

<sup>116</sup> มติชน (3 พฤศจิกายน 2537) : 10.

จังหวัด" ตามความในสองมาตรานี้เราจะเห็นได้ว่า พื้นที่ของตำบลนั้นทับซ้อนกันกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ก็ได้กำหนดอย่างแน่ชัดถึงองค์กรทั้งสองที่มีพื้นที่เดียวกัน ซึ่งการซ้อนกันของพื้นที่นี้จะก่อให้เกิดปัญหาต่อตำบลและอบจ. ได้ในหลายๆด้านด้วยกัน คือ

ก. การบริหารงานและดำเนินงานขององค์กร เมื่อพื้นที่ของทั้งสององค์กรคือพื้นที่เดียวกัน การบริหารงานดำเนินงานของตำบลและอบจ. ต่างก็เหมือนองค์กรต่างๆไป ที่ต้องมีพื้นที่หรือขอบเขตในการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้เกิดผลงานขององค์การแต่ละองค์กร เมื่อองค์กรทั้งสองมีพื้นที่มณฑลการบริหารงานอันเดียวกัน จึงต้องมาดูที่ "งาน" ที่ต้องบริหารหรือดำเนินการ ในส่วนของอบจ. นั้นกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 34 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพรบ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย และมีศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงรักษาสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำ และทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาด หรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า และแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน

14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อน  
หย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการ  
ส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครอง ดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน  
ส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่นๆซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น  
หรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

จะเห็นได้ว่ากิจการหรืองานของทั้งสองในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่น มีความคล้ายคลึงกันมาก โดยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีมากกว่า เนื่องจากแต่เดิมพื้นที่ในการทำงานนั้นคือพื้นที่ที่ไม่ได้อยู่ในเขตสุขาภิบาลและเทศบาลที่เป็นเขตชุมชนเมือง หรือชุมชนหนาแน่นในเขตอำเภอ จึงมีพื้นที่ขอบเขตในการทำงาน กว้างขวางและใหญ่โตมาก กิจการงานต่างๆที่เป็นขององค์กรท้องถิ่นต่างๆไป กิจการและงานในหน้าที่ที่เหลือก็มักจะมีการลงทุนสูงและโครงการใหญ่ที่เกินกำลังของตำบลจะทำได้ หรือเป็นกิจการหน้าที่ของชุมชนเมืองมากกว่าชุมชนในชนบท เมืองานหน้าที่ส่วนใหญ่ที่เป็นของชุมชนชนบทเป็นของตำบล หรือพื้นที่ในการบริหาร ทั้งหมดเป็นของตำบลตามพรบ.นี้ อบจ.ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่อยู่นอก เขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทได้มีโอกาสฝึกฝนการปกครองตนเอง ในขั้นพื้นฐาน โดยมีข้าราชการเป็นผู้ชี้แนะแล้ว ตำบลก็สามารถทำหน้าที่นี้ได้เช่นกัน และพื้นที่ตามวัตถุประสงค์ของอบจ.ก็ซ้อนทับพื้นที่ของตำบลไปแล้ว การทำ หน้าที่ต่างๆในเขตตำบลท้องถิ่นนั้นก็ย่อมควรจะให้คนในท้องถิ่นนั้นได้จัดการหรือดูแล กันเอง เพราะคนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและสนองความต้องการของคน ในท้องถิ่นได้ดีกว่า และพื้นที่ในการดำเนินงานต่างๆก็อยู่ในเขตหรือชุมชนในตำบล ทั้งสิ้น และแม้อบจ.จะมีบทบาทในเรื่องของกิจการที่มีขนาดใหญ่โตการลงทุนสูง ก็

ไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือประสิทธิผลในการบริหารงานของท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อการทำงานในท้องถิ่นนั้นๆ ในการประสานงานเมื่อเข้าไปดำเนินกิจการโครงการต่างๆ ในตำบล เพราะคนในตำบลไม่มีส่วนร่วมในการจัดการบริหารโครงการ แต่ให้"ราชการบริหารส่วนภูมิภาค" อบจ. มาบริหารงานแทน จนอาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนในตำบล จนนำไปสู่ความล้มเหลวในการดำเนินโครงการได้ เนื่องจากผลกระทบของโครงการในด้านลบนั้นจะเกิดต่อพื้นที่ของผู้ที่อยู่ในตำบลนั้นๆ เช่น ผลเสียด้านสิ่งแวดล้อม

ข. รายได้ นอกจากพื้นที่เป็นองค์ประกอบในการดำเนินงานแล้ว พื้นที่ยังเป็นที่มาของการจัดเก็บรายได้ไปสู่องค์กรปกครอง เมื่อพื้นที่ของทั้งสององค์กรเป็นพื้นที่เดียวกัน โดยที่รายได้ของทั้งสององค์กรมีที่มาจากรายได้ภาษีที่ดินที่เดียวกัน

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับรายได้ เปรียบเสมือนร่างกายของสิ่งมีชีวิตก็ย่อมต้องมีอาหารหล่อเลี้ยง ถ้าไม่มีอาหารก็ต้องตาย ถ้ามีไม่พอเพียงก็ย่อมจะแคระแกรนเลี้ยงไม่โต ในส่วนของสภาตำบล ตามมาตรา 29 ได้กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้ ซึ่งอบจ. จัดสรรให้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งจะถือได้ว่าเป็นรายได้หลักของทั้งสภาตำบล และอบจ. การจัดสรรให้ของอบจ. ยังไม่มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แน่ชัด ซึ่งการจัดสรรจะมีผลต่อการเติบโตหรือการมีพัฒนาการของทั้งสององค์กร เมื่อเราดูแล้ว ภาษีอากรต่างๆ ตลอดจนค่าธรรมเนียมนั้นเก็บจากประชาชนในตำบลนั้นๆ การจัดสรรเงินเพื่อกลับไปใช้ในการพัฒนาสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นก็น่าจะเต็มเม็ดเต็มหน่วย ให้พวกเขาได้นำไปใช้ตามความต้องการของประชาชนในตำบล เพราะประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เป็นผู้เสียภาษี ค่าธรรมเนียม เพื่อให้เกิดความยุติธรรม และการเติบโตแก่ท้องถิ่น ซึ่งถ้าเป็นไปตามนี้ อบจ. ก็แทบจะไม่มีรายได้หลักแก่องค์กรเลย แต่ถ้าต้องการให้อบจ. ดำเนินอยู่ต่อไปโดยการจัดสรรแบ่งให้แก่สภาตำบลบ้าง สภาตำบลก็จะไม่พัฒนาเติบโตต่อไปได้ ต้องรอคอยความช่วยเหลือเงินอุดหนุนจากรัฐตลอดเวลา อันจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาในการปกครองตนเองของตำบล ในส่วนของอบต. นั้นก็มีรายได้เหมือนกับสภาตำบล เพียงแต่ในส่วนของ

ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนฯ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ที่จัดเก็บแล้วนำกลับไป  
เป็นรายได้โดยไม่ต้องได้รับการจัดสรร นอกจากนี้ยังมีภาษีบางประเภทที่ยังได้  
รับการจัดสรร และยังมีอำนาจในการออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียม  
เนียม รวมทั้งยังมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นด้วย แต่เมื่ออบต. มีราย  
ได้ต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็นของตนเองแล้ว รายได้ต่างๆที่เคยเป็นของอบจ. ก็กลายเป็นของ  
อบต. จังหวัดใดที่มีอบต. อยู่มากก็ทำให้อบจ. นั้นมีรายได้ลดน้อยลง และต้องรอคอย  
รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อให้องค์กรอยู่รอดต่อไป แต่ประกอบกับอำนาจหน้าที่ใน  
การดำเนินการต่างๆก็ไปตกอยู่ที่ท้องถิ่นหรือตำบลต่างๆแล้ว เงินอุดหนุนต่างๆก็คง  
จะลดลงหรือน้อยลง จนทำให้อบจ. อาจจะลดบทบาทในฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นได้

ค. ความอยู่รอดขององค์การ ธรรมชาติขององค์กรต่างๆย่อม  
เหมือนวงจรสิ่งมีชีวิตทั่วไป ผลจากความซ้อนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งสอง  
จะทำให้ทั้งสององค์กรต้องแข่งขันกันและต่อสู้กันเพื่อความอยู่รอดขององค์กรของตน  
ต่อไป เพราะหน้าที่ต่างๆ รายได้ก็มาจากพื้นที่เป็นสำคัญ เมื่อมีความซ้อนทับกันแล้ว  
องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะต้องลดบทบาทและหมดหน้าที่ลงเรื่อยๆ เพื่อประสิทธิภาพและ  
ประสิทธิผลของการทำงานมิให้ทำงานซ้ำซ้อนกัน การแข่งขันและต่อสู้ของทั้งสององค์  
การจะต้องต่อสู้แข่งขันกันอย่างเต็มที่เพื่อความอยู่รอด จนอาจส่งผลต่อพัฒนาการ  
ในด้านการปกครองท้องถิ่นขององค์กรทั้งสองอย่างแน่นอน รวมทั้งบทบาทของอบจ.  
ในการบริหารงานในจังหวัดก็มีมาช้านานพอสมควร และมีสมาชิกสภาจังหวัดที่มี  
อำนาจและบทบาทพอสมควรในจังหวัดต่างๆ ส่วนตำบลนั้นแม้จะเกิดขึ้นก่อนแต่การ  
พัฒนาไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่งจะเริ่มได้ไม่นาน ดังนั้นบทบาทของตำบลที่จะ  
เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงอาจมีอุปสรรคของการดิ้นรนต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของ  
อบจ. และบุคลากรในอบจ. ทั้งหลาย มิฉะนั้นองค์กรของตนจะต้องถูกยุบเลิก  
เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทอย่างแท้จริงในฐานะ "หน่วยการปกครองท้องถิ่น"  
ในท้องถิ่น และถึงแม้องค์กรของตนจะคงอยู่ก็อาจจะทำให้พัฒนาการการเติบโตของ  
อีกองค์กรหนึ่งต้องสะดุดหยุดชะงักลงได้ จากการที่ต้องต่อสู้กันแข่งขันกันทำงาน  
ภายในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งในที่สุดรัฐก็อาจจะต้องยุบเลิกองค์กรใดองค์กรหนึ่ง มิให้  
มีบทบาทหน้าที่การทำงาน รายได้ ที่มีพื้นที่ที่ซ้อนกัน จากรูปของหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นทั้งสององค์กร พัฒนาการของตำบลจึงอาจจะสะดุดชะงักกันได้ ในกรณีถ้ารัฐสับสนและกลัวเกิดปัญหาทางด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานที่เกิดจากการทำงานซ้อนกันจนถึงกับยุตินโยบายการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลอีกครั้ง ในพรบ. นี้เองก็ได้กำหนดถึงการจัดการในเรื่องความซ้อนของพื้นที่ของทั้งสององค์กรอย่างชัดเจนแต่อย่างใด เป็นการตีความของหลายต่อหลายฝ่าย เช่น ในส่วนของข้าราชการที่เกี่ยวข้องของกรมการปกครองก็กล่าวว่า พื้นที่ใดเป็นเขตการปกครองของอบต. พื้นที่ส่วนนั้นก็จะทำให้ความเป็นอบจ. หายไป แต่กรณีของสภาตำบล พื้นที่คงเป็นส่วนหนึ่งของอบจ. ส่วนความเห็นของนักวิชาการเช่นของอาจารย์อมร<sup>117</sup> รักษาสัตย์ได้บอกว่า พื้นที่ของอบจ. จะลดลงจนหมดไปในที่สุด ซึ่งจะช้าเร็วก็ขึ้นอยู่กับมติความของนักกฎหมายว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ถ้ามีการตีความว่าสภาตำบลและอบต. เป็นนิติบุคคลแล้ว อบจ. ซึ่งมีพื้นที่ รัายได้และอำนาจหน้าที่เหมือนกันหมดแล้วแต่มีบุคลากรในการทำงานต่างกัน การให้องค์กรทั้งสองทำงานร่วมมือกัน ประสานงานกัน ก็อาจเป็นไปได้ แต่ก็ทำให้พัฒนาการของตำบลอาจสะดุดชะงักลง จึงเป็นปัญหาของรัฐที่จะจัดการปัญหาในเรื่องนี้ เพราะการมีอยู่ของอีกองค์กรย่อมจะเป็นการลดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานและการทำงานของอีกองค์กรหนึ่ง ที่จะเติบโตหรือมีพัฒนาการต่อไปในอนาคต แม้รัฐบาลจะต้องการให้ทั้งสององค์กรมีอยู่โดยใช้หลักการสนับสนุนซึ่งกันและกันนั้น อาจจะไม่เกิดขึ้น เพราะมันเกี่ยวข้องกับเรื่องความอยู่รอดขององค์กร จึงต้องแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่จากทั้งสององค์กร

นอกจากนั้นแล้วนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ตำบลนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นในสุขาภิบาลหรือเทศบาลก็ตาม เรื่องของการที่จะขยายเขตของเทศบาลหรือสุขาภิบาลจากพื้นที่เมืองที่ได้ขยายเขตออกไปยังพื้นที่ชนบทที่ใกล้กับชุมชนเมือง อันเป็นผลจาก

<sup>117</sup> ออมร รักษาสัตย์, ประชาธิปไตยยุคหลักภัย (กรุงเทพ

การพัฒนาประเทศและภายในท้องถิ่น เมื่อกำหนดพรบ. ฉบับใหม่นี้ ออกมาก็ทำให้การขยายเขตของเทศบาลและสุขาภิบาลก็ต้องยุติลงไป เพราะพื้นที่ว่างอีกต่อไป การขยายเขตของเทศบาลหรือสุขาภิบาลก็ต้องหมดไป เพราะพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เต็มหมดจากผลของพรบ. นี้ พื้นที่ที่จะขอขยายเขตได้กลายเป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นไปแล้วคือ สภาตำบลและอบต. ในประเด็นนี้ก็มีกรกล่าวถึงจากผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเรื่องนี้ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายฉบับนี้ นายวิระพงษ์ อภิจักขิตกุล เทศมนตรีตำบลปากแพรก อำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช ได้กล่าวถึงกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ระงับการขยายเขตเทศบาล สุขาภิบาลทั่วประเทศเมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน ทำให้ 16 เทศบาลที่ยื่นเรื่องขอขยายพื้นที่ เพื่อป้องกันความสับสนในการใช้พื้นที่ระหว่างเทศบาลสุขาภิบาลกับอบต. เนื่องจากพื้นที่เดิมอยู่ในความรับผิดชอบของอบต. และเมื่อมีพรบ. ฉบับใหม่ออกมาก็จะตกอยู่ในความดูแลของอบต. โดยนายวิระพงษ์ได้กล่าวว่า

ปัจจุบันชุมชนในอำเภอทุ่งสงมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง หากมีคำสั่งระงับการขยายเขตจริงก็คงเป็นเรื่องน่าเสียดาย เพราะการขยายเขตนั้นประชาชนในพื้นที่จะได้รับบริการสาธารณสุขโภคพื้นฐานต่างๆ อย่างเพียบพร้อม รวดเร็วทั้งไฟฟ้า น้ำประปา ถนน การขุดลอกคลอง การกำจัดขยะ เมื่อระงับการขยายเขตปัจจัยในพื้นที่เหล่านี้ก็จะตอบรับความเจริญที่เกิดขึ้น คงด้อยลงอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะสภาตำบลเองเป็นองค์กรใหม่ที่ยังขาดความพร้อมด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลากร เครื่องมือ และประสบการณ์ ในขณะที่สภาพปัญหาในพื้นที่กำลังรุมล้อมอยู่มากมายตรงจุดนี้ถ้าผู้ที่เข้ามาบริหารสภาตำบลไม่สามารถแก้ไขได้ ชาวบ้านในพื้นที่คงจะเป็นผู้ที่รับสภาพปัญหาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง"<sup>118</sup>

<sup>118</sup> "มหาดไทยดับฝันเทศบาล-สุขาภิบาลขงเรื่องให้บักจิว ระงับขยายเขต" ประชาชาติธุรกิจ (27 พฤศจิกายน - 30 พฤศจิกายน 2537): 65.



ดังนั้นเราจะเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำให้สัมภาษณ์ดังกล่าวนี้ ถึงผลกระทบต่อนักวิชาการปกครองท้องถิ่นอื่น ในการเติบโตของเทศบาลและการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งพื้นที่ที่เทศบาลขยายออกไปนั้นมีความพร้อมมากกว่าสภาตำบลหรืออบต. ที่พวกเขาอาศัยอยู่ในหน่วยการปกครองนี้ในการสนองตอบความต้องการของพวกเขา จึงเป็นเรื่องที่ต้องคิดระหว่างการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วกว่ากับการปกครองตนเองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่ง นายไพโรจน์ ชัยสมุทร นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองจันทบุรี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

การระงับการขยายเขตเทศบาลในครั้งนี้ ในเรื่องของการพัฒนาถือว่าถอยหลัง เพราะพื้นที่กว่า 80 % ที่ขอขยายเขตนั้นล้วนแล้วแต่เป็นพื้นที่ที่มีความเจริญสูง พร้อมๆกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น แต่การโอนหน้าที่การพัฒนาพื้นที่ให้แก่สภาตำบลจะไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในระยะเริ่มแรกคงจะเป็นอย่างนั้น แต่ในระยะยาวถือเป็นเรื่องที่ดีที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารปกครองตนเอง"<sup>110</sup>

การออกพรบ. ฉบับนี้ขึ้นมาย่อมมีผลกระทบต่อการพัฒนาพื้นที่ เพราะบางพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลมีความเจริญสูงและมีโครงการที่จะขยายเขตเทศบาลออกไปเพื่อรองรับความเจริญ แต่ต้องสะดุดหยุดชะงักจากพรบ. ใหม่นี้ ในขณะที่สภาตำบลและอบต. ยังเป็นองค์กรใหม่ที่ยังขาดความชำนาญ และเครื่องมือเครื่องมือที่พร้อมอาจจะทำให้การพัฒนาล่าช้าไม่สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองเท่าที่ควร การเกิดขึ้นของสภาตำบลและอบต. จึงอาจจะส่งผลถึงความเจริญของชุมชนที่กำลังขยายตัวต้องสะดุดหยุดชะงักลงและช้าลง อันเกิดจากลักษณะธรรมชาติของการขยายตัวของชุมชนเมืองและการกระจายความเจริญของรัฐไปสู่ภูมิภาคต่างๆ ทำให้เกิดช่องว่างของการพัฒนา จนส่งผลให้เกิด การล่าช้าและขาดความต่อเนื่องของการพัฒนา ซึ่งอาจจะดีกว่าถ้าให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดูแลชุมชนที่เป็นเมืองเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารการพัฒนากิจการในพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง ซึ่งตามการ

<sup>110</sup> เรื่องเดียวกัน.

พัฒนาการนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นมาใช้ในประเทศไทยที่มีความหลากหลายนั้นก็แยกตามความเจริญของพื้นที่เป็นหลัก ได้แก่

1. พื้นที่เจริญแล้ว ใช้รูปแบบเทศบาล ซึ่งปกติเป็นพื้นที่ในเขตอำเภอเมืองของทุกจังหวัด ยกเว้นในเขตกทม. ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่ความเจริญแล้วในส่วนอื่นๆของประเทศ จึงมีการกำหนดรูปแบบการปกครองโดยเฉพาะ

2. พื้นที่เจริญบ้าง ใช้รูปแบบสุขาภิบาล โดยปกติเป็นพื้นที่ในเขตอำเภอชั้นนอก โดยเฉพาะในเขตที่มีอำเภอตั้งอยู่

3. พื้นที่ที่ยังไม่เจริญ ใช้รูปแบบของอบจ. และมีรูปแบบสภาตำบลและอบต. มาเสริม ซึ่งทั้งสองใช้ในเขตพื้นที่ชนบท

ดังนั้นการกำหนดตำบลให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น อาจกระทบถึงพัฒนาการและการพัฒนาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และพัฒนาการของชุมชนที่เจริญขึ้นตามลำดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องหยุดอยู่กับที่ ซึ่งขัดกับธรรมชาติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและชุมชนที่มีการเติบโตและขยายตัวอยู่ตลอดเวลา

โดยเมื่อเราพิจารณาถึงตัวพรบ. นี้ซึ่งจะเป็นตัวสะท้อนความคิดข้างต้นได้เป็นอย่างดี ได้แก่

1. ความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ "รายได้" ถือเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานขององค์กรต่างๆ แม้แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตาม จากการสำรวจในปีงบประมาณ 2534 พบว่า สภาตำบลในปัจจุบันมีฐานะทางการคลังหรือรายได้คือสภาตำบลปัจจุบันที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาท มีมากถึง 5,692 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 85 สภาตำบลที่มีรายได้ตั้งแต่ 100,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท มีจำนวน 936 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 14 และสภาตำบลที่มีรายได้มากกว่า 1,000,000 บาท มีจำนวน 38 แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 0.5 ของจำนวนสภาตำบลทั้งหมด จะ

เห็นได้ว่า ตำบลที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทมีถึงร้อยละ 85<sup>120</sup> และแม้จะมีรายได้จากพรบ.นี้เพิ่มขึ้น แต่ก็จะเป็นการจัดแบ่งของอบจ. เมื่อพิจารณาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆที่ใกล้เคียง เช่น สุขาภิบาล ในปีงบประมาณ 2536 มีรายจ่ายประจำเฉลี่ยสุขาภิบาลละ 1,610,181 บาท และยังมีรายจ่ายเพื่อการลงทุนถึง 1,610,181 บาท จะเห็นได้ว่าแม้แต่สุขาภิบาลซึ่งมีอยู่ทุกอำเภอทั่วประเทศยังมีค่าใช้จ่ายถึงล้านบาทขึ้นไปและมีรายได้โดยเฉลี่ยสุขาภิบาลละ 3,608,930 บาท<sup>121</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับสภาตำบลที่เกิดขึ้นจะรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆเหล่านี้ให้พอเพียงกับรายได้ของสภาตำบลอย่างไรแล้ว ค่าใช้จ่ายประจำที่เกิดขึ้นนั้นก็อาจทำให้ตำบลต้องใช้รายได้ทั้งหมดไปกับค่าใช้จ่ายประจำแล้ว การพัฒนาหรือค่าใช้จ่ายในการลงทุนจัดทำบริการสาธารณะต่างๆก็เลยไม่เกิดขึ้นได้เลย ซึ่งต้องต้องรอรับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดผลงานในการดำเนินงานแก่ท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้รับเงินอุดหนุนแล้ว ก็ต้องควบคุมการใช้จ่ายและบริหารเงินอุดหนุนที่ให้ไปด้วยตามธรรมดา อันจะทำให้สภาตำบลก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยราชการส่วนภูมิภาคอยู่ดี เพราะรัฐให้เงินไปแก่ท้องถิ่นแล้วก็ย่อมจะต้องมีสิทธิในการพิจารณาการใช้จ่ายเงินของตนนั้นว่าจะนำไปทำอะไร ซึ่งก็ตรงกับความต้องการของรัฐเป็นส่วนใหญ่ อันอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็ได้

นอกจากนี้ในส่วนของอบต. ซึ่งยกฐานะจากสภาตำบลโดยมีรายได้ประจำตั้งแต่ 300,000 บาทต่อปีขึ้นไป และให้โอกาสในการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลได้ตามหลักเกณฑ์ของการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งตามหลักเกณฑ์นั้นกำหนดว่าต้องมีรายได้จริงเกินกว่า 5 ล้านบาทขึ้นไป ตลอดจนความหนาแน่นของจำนวนประชากร เมื่อ

<sup>120</sup> สมัชชา โปธิถาวร, "สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ว่าด้วยเรื่องของรายได้," เทศาภิบาล 89 (กันยายน 2537): 26.

<sup>121</sup> กองคลัง กรมการปกครอง, "ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงของสุขาภิบาลประจำปี 2536," สถิติการคลัง งานระบบงบประมาณ ส่วนการคลังส่วนท้องถิ่น, 30 กันยายน 2537.

เราพิจารณาจากการสำรวจฐานะการคลังของตำบลจะพบว่ามี อบต. ที่มีรายได้ตั้งแต่ 200,000 บาท-1,000,000 บาท ถึง 22 แห่ง และรายได้ตั้งแต่ 1,000,000 - 5,000,000 บาท 38 แห่ง<sup>122</sup> แต่เมื่อคูณถึงข้อเท็จจริงของรายได้ของเทศบาล โดยเฉลี่ยแล้วจะมีประมาณ 60,693,186 บาท และมีรายจ่ายประจำ 34,244,014 บาทและมีรายจ่ายเพื่อการลงทุน 95 ล้านบาท<sup>123</sup> ซึ่งอบต. ที่ยกฐานะได้ก็จะมีมากที่สุดคือ 38 แห่ง แต่อบต. ที่ยกฐานะไปสู่เทศบาลจะสามารถบริหารงานได้หรือไม่กับรายรับเพียง 5 ล้านบาท และรายจ่ายประจำถึง 34 ล้านบาท จึงอาจจะต้องรอคอยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางซึ่งก็ต้องประสบปัญหาเช่นเดียวกันกับสภาตำบลในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ และนอกจากนั้นอบต. ที่ไม่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลซึ่งมีรายได้ตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไปไม่ถึง 408 แห่ง<sup>124</sup> ก็ประสบปัญหาในเรื่องรายได้ที่อาจจะไม่พอกับค่าใช้จ่ายประจำต่างๆ หรือมีรายได้พอเพื่อค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้าง จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้ ต้องรอคอยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อไป แม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจในการปกครองตนเองเหมือนองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ก็ตาม ก็อาจจะล้มเหลวเพราะไม่สามารถบริหารงานตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ เพราะเรื่องรายได้ที่ต้องรอการอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ที่ต้องมีการควบคุมควบคุมมาด้วยตามธรรมชาติ การปกครองท้องถิ่นจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลเหมือนเดิม เมื่อเรามองจากเรื่องของรายได้ของตำบล ที่รัฐบาลมิได้มองถึงประเด็นนี้ซึ่งถือเป็นหัวใจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในการดำเนินงาน และเป็นเครื่องสะท้อนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงถ้ารัฐบาลได้คำนึงถึงจุดนี้ก่อนที่จะออกพรบ. นี้ออกมา

## 2. ความพร้อมทางด้านการเมืองการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ

<sup>122</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>123</sup> กรมการปกครอง, "ข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงของเทศบาลปี 2537," งานระบบงบประมาณส่วนการคลังส่วนท้องถิ่น, 30 กันยายน 2537.

<sup>124</sup> สมัชชา โปธาจารย์, เทศาภิบาล, หน้า 26.

ไปสู่ท้องถิ่นนั้น รัฐบาลต้องคำนึงถึงประชาชนในท้องถิ่นด้วยว่ามีความสนใจและความรู้ความเข้าใจในการปกครองในชุมชนมากน้อยแค่ไหน และพร้อมที่จะรองรับการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่น เพื่อการปกครองตนเองหรือไม่ มิฉะนั้นการกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่นก็จะไม่ได้ผลแต่อย่างใด การกระจายอำนาจของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวอาจจะทำให้การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะประชาชนไม่สนใจหรือขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งสมาชิกอบต. ที่ผ่านมาซึ่งถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์รูปแบบหนึ่งของตำบล แต่ปรากฏว่ามีผู้ไปใช้สิทธิเพียง ร้อยละ 51.07 และในการเลือกตั้งสมาชิกอบต. ก็มีผู้สมัครลงแข่งขันกันโดยเฉลี่ยแล้วน้อยมาก โดยมีหมู่บ้านที่ไม่ต้องเลือกสมาชิกอบต. ถึง 2,072 หมู่บ้าน จากจำนวนหมู่บ้านในอบต. ที่ต้องเลือก 5,972 หมู่บ้าน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 34<sup>125</sup> ที่ไม่ต้องมีการแข่งขันการเข้าสมัครในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นเป็นอย่างดีว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความกระตือรือร้นและความเข้าใจที่เพียงพอในการปกครองตนเอง การที่รัฐบาลกำหนดรูปแบบการปกครองนี้ให้เกิดขึ้นทั่วประเทศในทุกตำบล เพื่อสนองตอบนโยบายของตนที่แถลงไว้ เพื่อแสดงว่ารัฐบาลของตนเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย โดยมีได้คำนึงถึงประเด็นนี้ก็อาจส่งผลต่อการกระจายอำนาจไป

สู่ตำบลที่รัฐบาลต้องการ เพราะประชาชนยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้เท่าไรนัก ทั้งในการไปใช้สิทธิและการเข้ามาแข่งขันกันเข้ามาบริหารงานภายในตำบลแต่อย่างใด แต่ความพยายามของรัฐบาลในการกระจายอำนาจไปสู่ตำบลตามพรบ. นี้จึงอาจจะล้มเหลว

3. ความพร้อมทางด้านการบริหารงาน เมื่อเราพิจารณาถึงบุคคลากรที่บริหารงานภายในตำบลส่วนใหญ่จะเป็นคนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ และในพระราช

<sup>125</sup> กรมการปกครอง, "ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล," กองการเลือกตั้ง 28 พฤษภาคม 2538.

บัญญัตินี้ สมาชิกในการบริหารงานของสภาตำบลและอบต. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติในเรื่องคุณวุฒิการศึกษาแต่อย่างใด และตัวกำนันเองก็กำหนดคุณสมบัติในเรื่องคุณวุฒิตามพรบ. ลักษณะปกครองท้องที่ว่า จะต้องจบการศึกษาภาคบังคับ คือ ประถมศึกษาปีที่ 6 เมื่อเรามองตรงจุดนี้เราอาจจะมองเห็นปัญหาของการบริหารงานภายในตำบลได้ เพราะความรู้ความสามารถในการบริหารงานกิจการต่างๆที่รัฐกำหนดให้แก่ตำบลอาจจะเกินกว่าความรู้ที่มีอยู่ของพวกเขาก็จะบริหารงานต่างๆของกิจการภายในตำบลได้ ถึงแม้ว่าจะมีข้าราชการคอยช่วยเหลือเป็นพี่เลี้ยงก็อาจจะถูกครอบงำจากความรู้ความสามารถในการบริหารงานของข้าราชการที่มีอยู่สูงกว่า ซึ่งบุคคลากรในตำบลอาจจะไม่สามารถบริหารงานไปในทิศทางที่ท้องถิ่นต้องการได้อย่างเต็มที่ เพราะตนเองบริหารงานเองได้ไม่เต็มที่ และถึงแม้จะมีรายได้พอที่จะมีจ้างบุคคลากรมาบริหารงานของตำบล แต่ก็เป็นการค่าใช้จ่ายแก่ตำบล ซึ่งตำบลเองก็มีค่าใช้จ่ายในด้านอื่นอยู่มากแล้ว รวมทั้งผู้บริหารในตำบลก็ไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของบุคคลที่ตนจ้างมาช่วยบริหารงานได้ เพราะตนไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารพอที่จะตรวจสอบการทำงานของคนที่ตนจ้างได้ อันเป็นเรื่องสำคัญต่อตำบลในการบริหารงานกิจการในท้องถิ่นของตน การกระจายอำนาจของรัฐไปสู่ท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงเรื่องนี้แต่กำหนดกิจการหน้าที่ต่างๆให้ท้องถิ่นได้บริหารงาน ดำเนินกิจการตามสัญญาต่างๆ กระทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ที่บุคคลผู้เกี่ยวข้องในตำบลไม่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงาน อาจส่งผลร้ายแก่ตำบลและผู้บริหารงานในตำบล เพราะการบริหารกิจการตามสัญญาต่างๆผิดพลาดจากการที่ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน ทำให้การทำงานของตำบลล้มเหลวและเกิดปัญหาตามมาอย่างมากมายในการปกครองตนเอง

ได้ถ้าตำบลขาดความพร้อมในเรื่องความรู้ความสามารถที่มาจากการศึกษาเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าแม้แต่รัฐบาลที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย ที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยขาดการคิดคำนึงถึงผลจากการกำหนดนโยบายโดยใช้เหตุผลทางการเมือง ตามกระแสของสถานการณ์ทางการเมือง มากกว่าการคำนึงถึงหลักการปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสมกับประเทศ ปัญหาของสถานะที่ซ้อนกันนี้ในตำบลและองค์กรอื่นๆก็จะไม่เกิดขึ้นอีกครึ่งหนึ่ง ซึ่งปัญหา

จากการกำหนดสถานะของตำบลของรัฐจากพรบ. นี้ก็จะยังคงอยู่ต่อไปและสร้างปัญหาต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย และนำไปสู่ความล้มเหลวเช่นตำบลในอดีตที่ยังหาบทบาทหรือสถานะที่เหมาะสมกับตนเองอย่างแท้จริง ถ้ารัฐบาลในชุดต่อไปไม่ได้คำนึงถึงความสำคัญปัญหาในเรื่องนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย