



### บทสรุป

การจัดการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน เป็นการปกครองชั้นพื้นฐานของไทย ที่มีประวัติความเป็นมายาวนาน และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดมา การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเริ่มต้นในปี พ.ศ.2435 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ทดลองจัดให้ประชาชนทำการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน เป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะ บางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยแนวความคิดการพัฒนากิจการปกครองระดับตำบลและหมู่บ้านดังกล่าว เกิดจากการที่ประเทศไทยได้ส่งข้าราชการ คือ หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ ไปดูงานในประเทศพม่าและมาลาญ ซึ่งขณะนั้นเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ เมื่อการทดลองเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันครั้งนั้น ประสบความสำเร็จ จึงได้ขยายระบบการให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ออกไปทั่วประเทศ โดยในปี พ.ศ.2440 ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงการจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน และกำนันต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องที่นั้น ในปี พ.ศ.2457 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 และได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่วางหลักการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบล รวมทั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันไว้ และยังมีผลใช้บังคับจนถึงทุกวันนี้

ในช่วงปี พ.ศ.2435 จนถึง พ.ศ.2499 ซึ่งเป็นเวลากว่า 60 ปี การจัดการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน มีลักษณะผสมผสานระหว่างระบบประชาธิปไตย (democracy) และระบบอำมาตยาธิปไตย (aristocracy) โดยจะมีลักษณะของระบบอำมาตยาธิปไตยมากกว่าระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ ในความเป็นจริง ประชาชนส่วนใหญ่สามารถใช้สิทธิของตนในการเลือกตั้งผู้นำของตนเท่านั้น แต่สิทธิอื่น ๆ ที่ควรมีในระบบประชาธิปไตย เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดการปกครองตนเอง การควบคุมการดำเนินงานต่าง ๆ การถอดถอนผู้ที่ตนเองเลือกตั้งเข้าไปเป็นตัวแทน มีอย่างจำกัด การใช้สิทธิต่าง ๆ ก็ประสบปัญหาอุปสรรคมากมาย แต่ในขณะเดียวกันการจัดการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น (local self government) ในระดับตำบล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยก็มีน้อยมาก และไม่ทั่วถึง โดยมีการจัดตั้งเทศบาล และสุขาภิบาลในชุมชนบางแห่งเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในแต่ละสมัยที่ผ่านมา มักกล่าวอ้างอยู่เสมอว่า มีการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นแบบประชาธิปไตย โดยถือเอาการที่ได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันจากประชาชน โดยประชาชนในชุมชน ว่าเป็นรูปแบบของความเป็นประชาธิปไตย ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว ระบบการบริหารราชการยังมีได้มีการกระจายอำนาจและเป็นประชาธิปไตย แต่อย่างไร

ในช่วงปี พ.ศ.2499 ถึงปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ให้เป็นไปอย่างทั่วถึงมากขึ้น โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ 5 ครั้ง คือ

ครั้งที่หนึ่ง เป็นการจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 ซึ่งเป็นการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมาครั้งแรก และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เกิดจากการที่รัฐบาลประสงค์จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเท่าที่จำเป็นและไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่มีอยู่ โดยพิจารณาเห็นว่า หากการพัฒนาท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีกิจกรรมด้วย จะก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าทางราชการฝ่ายเดียว ซึ่งการจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบนี้ได้จำลองรูปแบบมาจากการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในเวลานั้น คือ สภาเทศบาล สภาจังหวัด และกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นหน่วยการปกครองที่ทดลองฝึกสอนให้ประชาชนเข้าใจรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่น และเมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้า ประชาชนรู้สิทธิและหน้าที่ ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้นก็จะยกระดับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล หรือเทศบาลตามความเหมาะสมต่อไป สภาตำบลรูปแบบนี้ ประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กร คือ คณะกรรมการตำบลและสภาตำบล คณะกรรมการตำบลเป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยกำนัน แพทย์ประจำตำบล ครูใหญ่ ทุกโรงเรียนในตำบล ครูประชาบาล 1 คน หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค สำหรับสภาตำบลจะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลอีกทีหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วย ราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน การดำเนินงานของสภาตำบล กำหนดให้มีการประชุมสภาตำบลอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยมีนายอำเภอหรือผู้ที่ได้มอบหมายเป็นประธานที่ประชุม ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบนี้ จำนวน 3,100 ตำบลก่อนที่จะถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ครั้งที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บางตำบลซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบลด้วยตนเอง สามารถปกครองตนเองตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปกับสภาตำบลตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 องค์การบริหารส่วนตำบลนี้ จะจัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเอง มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงาน

ของตนเอง มีรายได้บางส่วนเป็นของตนเอง และมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบล ด้านโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบล จัดโครงสร้างแบ่งออกเป็นคณะผู้บริหาร ซึ่งเรียกว่า คณะกรรมการตำบล กับสภาตำบล แยกออกจากกัน โดยสภาตำบลมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบล มีสมาชิกประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน เป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกคน และหัวหน้าส่วนราชการที่ นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มี จำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง โดยต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และได้โอนบรรดาสีทธิหนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่ องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

ครั้งที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 สภาตำบลรูปแบบนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลสมัยนั้นเห็นว่า สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 มีปัญหาในการดำเนินการหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล จึงได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างสภาตำบลเสียใหม่ โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาล ในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก และกรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิ หมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้คัดเลือก โดยกำนันจะเป็น ประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน และอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการ เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสภาตำบลรูปแบบนี้ในตำบลใด ก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ส่วนใหญ่สภาตำบลตามรูปแบบนี้ จะมีอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการจัดตั้งทั้งสิ้น 1,509 ตำบล ก่อนที่จะได้ถูกยกเลิกโดย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ครั้งที่สี่ สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ก่อนปี พ.ศ.2515 การปกครองท้องถิ่นนอกจากรูปแบบเทศบาลและสุขาภิบาลแล้ว ยังมีการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลที่แตกต่างกันอีก 3 รูปแบบ คือ 1) สภาตำบลตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 2) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และ 3)

องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 ดังนั้น ในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสม โดยยกเลิกการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล ทั้ง 3 รูปแบบดังกล่าว และจัดตั้งสภาตำบลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้น โดยให้เหตุผลว่า "ตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น หากการปกครองขั้นพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบลในปัจจุบันแยกกันอยู่หลายรูปแบบ บางรูปก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น" โครงสร้างของสภาตำบลดังกล่าวประกอบด้วย คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งมีกำนันท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการสภาตำบล ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก สภาตำบลมีที่ปรึกษาสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น และมีเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น โดยนายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ครั้งที่ห้า ได้มีการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานถึง 22 ปีเต็ม แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามที่จะเพิ่มบทบาทให้กับสภาตำบลตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ.2518 ในสมัยที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เพิ่มบทบาทของสภาตำบลในด้านการพัฒนาตำบลมากขึ้น โดยมีการทำโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง หรือโครงการ ปชล. ซึ่งรัฐบาลมอบหมายให้สภาตำบลมีบทบาทในการกำหนดโครงการเอง ใช้เงินทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท และจัดสรรให้สภาตำบลแห่งละ 4.8 ล้านบาท และในช่วงที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท มีเป้าหมายการพัฒนาชนบทตามระบบ กชช. ก็ยิ่งทำให้สภาตำบลมีบทบาทสำคัญมากขึ้น ในฐานะที่เป็นองค์การพื้นฐานในการพัฒนาตำบลอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงบทบาทของสภาตำบลให้มี

เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เนื่องจากสภาตำบลรูปแบบดังกล่าวยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ด้วยตนเอง เช่น การซื้อ การจ้าง การทำสัญญา หรือการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นต้น ทำให้สภาตำบลขาดโอกาสที่จะแสดงบทบาทในการบริหารงานด้วยตนเอง นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ก็ไม่ชัดเจน ไม่มีอิสระเท่าที่ควร เพราะต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่นอยู่เสมอ และมีรายได้เป็นของตนเองน้อย ไม่เพียงพอสำหรับจัดทำโครงการพัฒนาตำบลของตน จึงได้มีการเสนอให้ปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของสภาตำบลดังกล่าว ในปี พ.ศ.2537 ในสมัยของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้ออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ ให้แต่ละตำบลมีสภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีสมาชิกสภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล และอีกประเภทหนึ่งคือ มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎร จำนวนหมู่บ้านละหนึ่งคน มีสาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภาตำบลกำหนดให้กำนัน เป็นประธานโดยตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลคือ พัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการเสนอแนะหน่วยราชการในการพัฒนาตำบล และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกฎหมายอื่น ๆ และหากสภาตำบลใดมีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และกรรมการโดยการเลือกตั้งจากราษฎร จำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากกาเลือกตั้ง สำหรับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีก 4 คน คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี เช่นกัน โดยในวาระเริ่มแรก 4 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ใช้บังคับ ให้กำนัน เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และนับตั้งแต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว 6,397 แห่ง

ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลมีวิวัฒนาการดังกล่าวมาแล้ว ด้านการปกครองท้องถิ่นก็ได้มีการแบ่งท้องที่โดยจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งระหว่างปี พ.ศ.2531 - 2540 มีการจัดตั้งตำบลเพิ่มขึ้นจำนวน 569 แห่ง และจัดตั้งหมู่บ้านเพิ่มขึ้นจำนวน 7,348 แห่ง ทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้ขยายไปถึงระดับท้องที่อย่างกว้างขวาง ทั้งถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองขึ้นในปี 2518 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานหมู่บ้านให้เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งการขยายการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยการปกครองของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งมากขึ้น และเข้ามาครอบงำการบริหารราชการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารงานน้อย

เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้าน ก็มีวิวัฒนาการมายาวนาน โดยได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติ วิธีการเข้ามาดำรงตำแหน่ง การควบคุมวินัย และการให้ออกจากตำแหน่งตลอดมา เพื่อให้เหมาะสมในแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในปี พ.ศ.2535 คือ การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องดำรงตำแหน่งตามวาระ คราวละ 5 ปี ซึ่งการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มีผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิมอย่างยิ่ง เนื่องจากแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถดำรงตำแหน่งได้อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะอายุ 60 ปี มีฐานะและบทบาทเป็นตัวแทนของราชการ มีความมั่นคงในตำแหน่ง ผู้ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในหลักการให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปผูกพันกับนักการเมืองระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนด้านเงินทุนในการเลือกตั้งจากนักการเมือง และเมื่อได้รับเลือกตั้งก็จะมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง เป็นตัวแทนและหวัคະແນให้กับนักการเมือง ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะไม่แตกต่างกับนักการเมืองในระดับอื่น ๆ

จากวิวัฒนาการของการจัดการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล จะพบข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการจัดการปกครองในระดับตำบลเป็นอย่างไรก็ตาม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังเป็นบุคคลสำคัญที่มีบทบาทอยู่ในเขตพื้นที่ตำบลตลอดมา โดยการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาได้พยายามจัดการปกครองในลักษณะผสมผสานกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น

ให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ด้วยเสมอมา แม้แต่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ.2538 ก็ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีบทบาทในสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นครั้งแรกที่บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างมาก จนมีบางคนถึงกล่าวว่า จะเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดการปกครองในตำบลในปัจจุบันพบว่า ระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ จะมีความทับซ้อนกันหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล กับตำบล หมู่บ้าน จะมีความทับซ้อนกันทั้งในเรื่องของพื้นที่ดำเนินการ ภารกิจดำเนินการ และบุคคลผู้ ดำเนินการ นอกจากนี้จากการรวบรวมข้อมูลการแสดงผลบทบาทของกำนันพบว่า กำนันยังมีความเข้าใจว่าการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องที่ เป็นเรื่องเดียวกัน และแยกไม่ออกว่าการดำเนินการต่าง ๆ ที่ตนมีบทบาทเป็นผู้กระทำในตำบล เป็นการแสดงผลบทบาทในฐานะใดระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ไม่ว่าจะเป็บทบาทด้านใดก็ตาม มีประสิทธิภาพลดลง และทำให้ภารกิจบางประการของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ไม่ประสบความสำเร็จได้ การที่กำนันเป็นผู้ที่สวมบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ จึงไม่มีการแสดงผลบทบาทที่ขัดแย้งกันออกมา ซึ่งมีลักษณะที่ไม่ตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าภารกิจของกำนันกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเหมือนกันหลายประการ ประกอบกับกำนันยังเคยชินอยู่กับสถานภาพเดิม จึงไม่แสดงผลบทบาทที่ขัดแย้งกัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักการของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่นั้นมีความแตกต่างกันที่ชัดเจนในเรื่องของหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่น จะมีความอิสระในเรื่องของการกำหนดนโยบายในการดำเนินการต่าง ๆ ในท้องถิ่น และมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งการปกครองท้องที่จะไม่มีความเป็นอิสระดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นหน่วยการปกครองที่ขึ้นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และงบประมาณในการดำเนินการก็ต้องขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาล ดังนั้น เมื่อกำนันจะต้องถอนตัวออกมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีผู้บริหารแยกต่างหากจากหน่วยการปกครองท้องที่ชัดเจนแล้ว อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องที่ได้ในอนาคต หากไม่มีการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองท้องที่หรือกำนันให้ชัดเจน

การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในตำบล นอกจากจะทำให้เกิดปัญหาในการแสดงบทบาทดังที่กล่าวแล้ว ในปัจจุบันพบว่ยังมีปัญหาอีกหลายประการ ได้แก่

**ประการแรก** ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีขนาดที่แตกต่างกันมาก เนื่องจากกำหนดให้เขตพื้นที่รับผิดชอบของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล คือพื้นที่ของตำบลทั้งหมดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น ถ้าตำบลใดมีท้องที่กว้างขวาง และไม่มีเทศบาลและสุขาภิบาลอยู่ในเขตตำบล เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็คือพื้นที่ของตำบลซึ่งกว้างขวางมาก ครอบคลุมพื้นที่ทั้งที่เป็นชุมชนและไม่เป็นชุมชน ในทางกลับกัน ถ้าตำบลใดมีเทศบาลหรือสุขาภิบาลอยู่ในท้องที่ พื้นที่ของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะมีเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นส่วนที่อยู่นอกเขตของเทศบาลหรือสุขาภิบาลเท่านั้น และมีหลายแห่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีราษฎรอยู่อาศัย

**ประการที่สอง** ปัญหาเกี่ยวกับการที่สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถสรรหาบุคคลให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เนื่องจากในเขตพื้นที่ของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด หรือในบางหมู่บ้านไม่มีคนอยู่ ซึ่งข้อมูลในปี 2539 ปรากฏว่า มีสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 101 แห่ง ไม่สามารถหาผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ครบจำนวนได้

**ประการที่สาม** ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมาเป็นจำนวนมาก และหลายแห่งมีงบประมาณน้อย ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ต้องรองงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง

### ข้อเสนอแนะ

การจัดการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล มีความทับซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่ ภารกิจ และบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านบุคลากร กำหนดจะเข้าไปมีบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ทำให้กำนันมีความสับสนในสภาพของตนเองว่าจะมีฐานะใด และอาจเกิดปัญหาระหว่างการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นได้ จึงขอเสนอแนะ ดังนี้



ประการแรก ควรพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันให้มีความเหมาะสม โดยแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เพื่อตัดอำนาจหน้าที่ของกำนันที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกไป ทั้งนี้ เพื่อมิให้กำนันเกิดความสับสนในการแสดงบทบาท

ประการที่สอง เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลแต่ละรูป กำหนดพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ พื้นที่ของ สุขาภิบาล เทศบาล เป็นไปตามแผนที่แนบท้ายประกาศจัดตั้ง แต่พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ พื้นที่ตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งการกำหนดไว้ดังกล่าว ทำให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีขนาดแตกต่างกันมาก บางแห่งมีพื้นที่กว้างขวางมาก บางแห่งมีพื้นที่เพียงเล็กน้อย และมีผลทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกจำนวนแตกต่างกันมาก เนื่องจาก จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับ จำนวนหมู่บ้านเป็นสำคัญ กล่าวคือ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งข้อเท็จจริงในปัจจุบัน ปรากฏว่า มีหมู่บ้านหลายแห่ง ที่ไม่สามารถหาผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงขอเสนอแนะให้แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป สามารถปรับปรุงขนาดให้เหมาะสมแก่การปกครองตนเอง ดังนี้

1. กรณีตำบลใดมีพื้นที่ของสุขาภิบาลครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของตำบล ควรให้สุขาภิบาลขยายเขตพื้นที่ของสุขาภิบาลให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบล ทั้งนี้ เพื่อจะได้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่รับผิดชอบเพียงเล็กน้อย หรือที่มีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงาน ซึ่งนอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว ยังช่วยประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำสำหรับการตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2. กรณีตำบลใดมีเขตติดต่อกับเทศบาลและเหลือพื้นที่ดำเนินการของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงเล็กน้อย ควรให้เทศบาลขยายเขตพื้นที่ของเทศบาลให้ครอบคลุมพื้นที่ตำบล ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ดังกล่าวได้เช่นเดียวกับข้อ 1

3. กรณีตำบลใดมีพื้นที่กว้างขวาง หรือมีหมู่บ้านอยู่ในเขตการปกครองจำนวนมาก เช่น มีหมู่บ้านอยู่ในตำบลมากกว่า 15 หมู่บ้าน ควรกำหนดเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เหมาะสม ไม่ต้องครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบล ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างขนาดของพื้นที่และจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสม

ซึ่งการดำเนินการทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการได้โดยแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ให้สามารถเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นได้

ประการที่สาม จากข้อเสนอของผู้ศึกษาวิจัยที่ให้แก้ไขเกี่ยวกับเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยขอให้ข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่าการแก้ไขเรื่องเขตพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีขนาดที่เหมาะสม และทำให้มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เหมาะสมก็ตาม แต่ก็ยังมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกันอยู่ ดังนั้น เพื่อไม่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงขอเสนอให้แก้ไขจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีจำนวนสมาชิกเท่ากัน และให้ราษฎรในหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมดเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แทนที่จะให้เฉพาะราษฎรในแต่ละหมู่บ้านเป็นผู้เลือกตั้งเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประการที่สี่ ความทับซ้อนกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ทับซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ ภารกิจ และบุคลากรผู้ดำเนินการ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนขึ้นมาตามที่เป็นข่าวอยู่ทุกวันนี้ และนับวันความรุนแรงก็จะมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่หน่วยงานของรัฐได้ขยายหน่วยงานไปยังท้องที่ตำบลต่าง ๆ จำนวนมาก การคมนาคมมีความสะดวก รวดเร็วและการติดต่อสื่อสารต่าง ๆ ทำได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้ปัญหาความขัดแย้งในท้องที่ตำบลและหมู่บ้าน มีความรุนแรงมากขึ้น จึงขอเสนอความเห็น ว่า ควรยุติการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคระดับต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ได้แก่ จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ และตำบล หมู่บ้าน และควรที่จะได้ศึกษาพิจารณาอย่างจริงจังว่า ควรที่จะให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน หรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากมีการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลและหมู่บ้าน จะช่วยแก้ไขปัญหาความทับซ้อนกันระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่ ภารกิจ และบุคลากรได้ และจะช่วยให้ประเทศชาติประหยัดงบประมาณที่ต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนและสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละปี ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 4 พันล้านบาทได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นระดับตำบลและหมู่บ้าน มีผลกระทบต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และเป็นสถาบันหลักในระดับตำบล หมู่บ้านมาช้านาน ตลอดจนในปัจจุบันส่วนราชการ

ต่าง ๆ ก็ยังอาศัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ ดังนั้น การดำเนินการในเรื่องนี้จึงควรศึกษาวิเคราะห์อย่างจริงจัง ว่าควรจะดำเนินการอย่างไรจึงจะมีความเหมาะสม

ประการที่ห้า ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง มีผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งได้ แต่เนื่องจากปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นในตำบล หมู่บ้าน ดังนั้น จึงควรที่จะได้ปรับปรุงบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันให้เหมาะสม โดยหลีกเลี่ยงงานที่จะซ้ำซ้อนกับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในอนาคต