



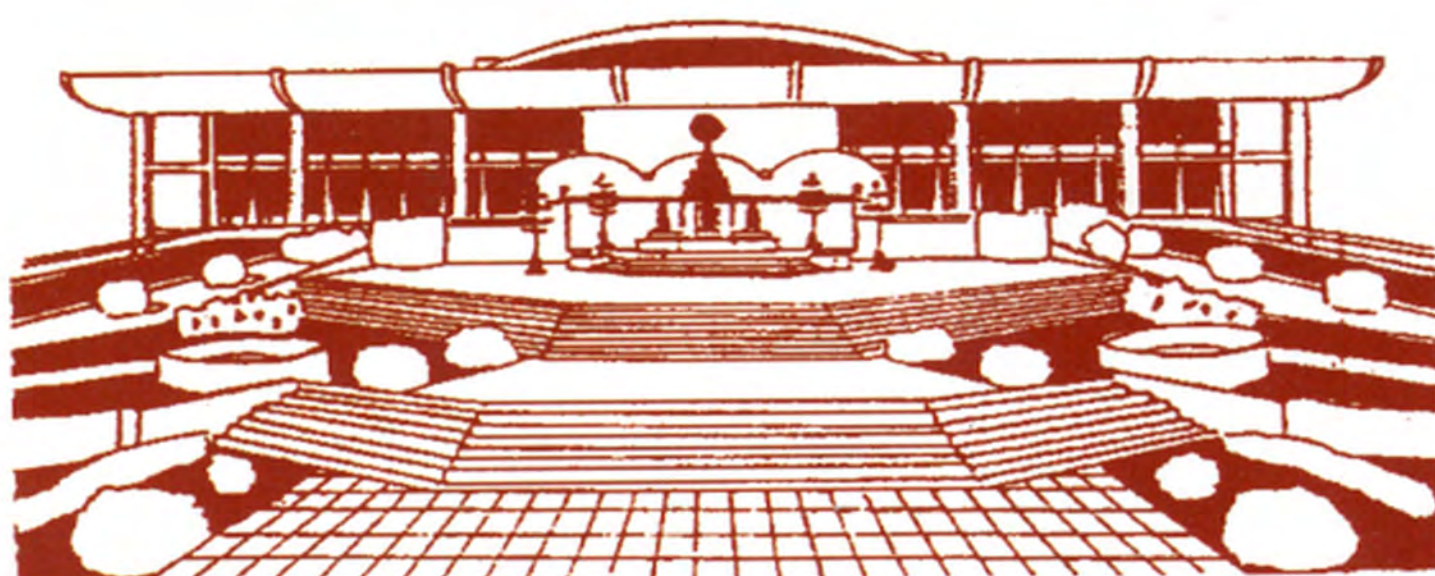
รัฐสภาสาร

ฉบับปรับปรุง

ปีที่ ๔๖ ฉบับที่ ๓ เดือน มีนาคม ๒๕๔๑



Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภา



Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

นายมนตรี ตันทวิรัตน์

นายทวี พวงทะวาย

บรรณาธิการ

นายสุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปริยวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางนุศรี ชัยสุวรรณ

เหรียญก

นายประวิช ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นายจินดา เจริญพรรณ

นางสาวรัชณี อังตระกูล

นายบุญเรือง บุรภักดิ์

นายวิระพันธ์ มุขสมบัติ

นายอัศรเมศวร์ ทองนวล

นายสมบัติ ทวีศิลป์

นางอัจฉรา จุยนิยง

นางสาวพรรณพร ปิเจริญกิจ

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวอารีวรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬารัตน์ เต็มผล

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายก่อเกียรติ ผือโย

นายกิตติชาติ สัมพันธ์นรินทร์

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางภรณ์ คงสมจิตต์

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทบรรณาธิการ

การบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินไว้เป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการบริหารราชการทุกระดับมีความสำคัญต่อประเทศทั้งนั้น แต่หากศึกษาค้นคว้าในช่วงนี้ได้แก่การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบใหม่และเล็กสุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งแต่เดิมนั้นการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบเดิม ๆ คือ เน้นหนักในด้านการพัฒนาบริหารเขตชุมชนหนาแน่น ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้น โดยเน้นที่ขนาดเล็กและทั่วถึง ประกอบกับบรรดานักการเมืองท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทมากขึ้น การพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก็มีความสำคัญขึ้น จึงเกิดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูป อบต. ขึ้น สำหรับการดำเนินการของ อบต. ก็มีบทบาทและเป็นที่สนใจของประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงได้นำเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ อบต. มาเสนอต่อท่านผู้อ่านได้แก่ เรื่อง อบต. กับบทบาทฝ่ายปกครองในฐานะภูมิภาคที่ต้องเปลี่ยนไป, บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในวาระ 100 ปีแห่งการปกครองท้องถิ่น, ภาษีทรัพย์สิน : รายได้หลักของท้องถิ่น, การบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต และเรื่องการพัฒนาการเมือง



Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

บทความ

อบต.กับบทบาทฝ่ายปกครองในฐานะ
ภูมิภาคที่ต้องเปลี่ยนไป

นิสิต จันทรสมวงศ์
ปรีชา เรืองจันทร์

1

การพัฒนาการเมืองไทย

วิรัตน์ เนยสูงเนิน

71

บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในวาระครบ
100 ปี แห่งการปกครองท้องถิ่น
ปธาน สุวรรณมงคล

23

เรื่องน่ารู้



ภาษีทรัพย์สิน : รายได้หลักของท้องถิ่น

ประชา เตรีตัน

31

พระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

95

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทย
อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง

49

สรุปข่าว



125

ภาพกิจกรรม



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมสัมมนาเรื่อง “รัฐธรรมนูญกับการเปลี่ยนแปลงในวิถีชีวิตของประชาชน” ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 213-216 อาคารรัฐสภา 2 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2541



★ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 2 เข้าเยี่ยมคารวะประธานรัฐสภา และรับฟังบรรยายสรุป เรื่อง สาขาพรรคการเมือง ณ สำนักงานพรรคความหวังใหม่ จ.ยะลา ระหว่างการศึกษาดูงานภาคใต้ ต่อจากนั้น ประธานรัฐสภาพร้อมรับฟังบรรยายสรุปกับนักศึกษสถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 2 เรื่อง ประโยชน์ของเงื่อนไขลดภาระหนี้ โครงการเงินอุดหนุนบัณฑิตใหม่ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2541



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรอง Mr. Choe Jin Su รองผู้อำนวยการการกรรมาธิการกลางแห่งพรรคแรงงานเกาหลีเหนือ ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2541



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การรับรอง นายวิลเลียม นอร์แมน ฟิชเชอร์ เอกอัครราชทูตแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย ประจำประเทศไทย ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธาน
รัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร
ให้การรับรอง นายยัลชิน ทู เอกอัครราชทูต
สาธารณรัฐตุรกี ประจำประเทศไทย
ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1 เมื่อวันที่
10 กุมภาพันธ์ 2541

★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธาน
รัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การ
รับรอง Dato H.J. Annuar Bin Musa
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาชนบทมาเลเซีย
และคณะ ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1
เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร
ให้การรับรอง Mr. Tewoldebrahan Woldemikael เอกอัครราชทูตรัฐเอธิโอเปียประจำประเทศไทย
ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา 1 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2541



★ ประธานตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ณ ห้องรับรองพิเศษ
ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541

★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธาน
รัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การ
รับรอง H.E. Mr. R.K. Rai เอกอัครราชทูต
อินเดียประจำประเทศไทย ณ ห้องรับรอง 1
อาคารรัฐสภา 1 เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541



★ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธาน
รัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้การ
รับรอง Prof. Weiss Shevach อดีตประธาน
รัฐสภาอิสราเอล ณ ห้องรับรอง 1 อาคารรัฐสภา
เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541

อบต . กับบทบาทฝ่ายปกครอง ในฐานะภูมิภาคที่ต้องเปลี่ยนแปลงไป

โดย.....นิสิต จันทร์สมวงศ์

ปรีชา เรืองจันทร์



อารัมภบท

กระแสการกระจายอำนาจยังเป็นเรื่องที่หลายฝ่ายจับตามอง ติดตามความเคลื่อนไหวอย่างใกล้ชิดว่าจะมีแนวโน้มหรือจุดสิ้นสุดอย่างไร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่และเล็กสุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรใหม่ที่ใช้ทดลองความสามารถของประชาชนว่า จะสามารถบริหารงานชนบทด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด มีความเข้าใจการกระจายอำนาจ เข้าใจหลักการประชาธิปไตย เข้าใจหลักวิธีการพัฒนาเพียงใด รวมถึงรู้จักหลักการทำงานโดยมีส่วนร่วมสานสร้างสามัคคีในท้องถิ่นหรือไม่ ปี 2540 มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ 6,397 แห่ง สภาตำบล 567 แห่ง (นิติบุคคล) คาดว่าปี 2541 จะยกสถานะสภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยสามปีย้อนหลังถึง 150,000 บาท ให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นอีก 364 แห่ง หากไม่มีอะไรผิดพลาดปี 2542 ทุกตำบลต้องได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดทั่วประเทศ

ฝ่ายปกครองที่สังกัดอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ที่เคยมีบทบาทครอบคลุมถึงการปกครองพัฒนาท้องถิ่น จึงได้รับผลกระทบโดยตรงจากการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 ความคุ้นเคย ผูกพัน มัดใจ เป็นหนึ่งแต่ครั้งอดีตกาลเริ่มมีความสั่นคลอน ความเป็นเอกภาพในการสั่งการลดลงไป ทั้งนี้ เพราะรูปการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นล่างนั้น บรรดากลุ่มการเมือง นักการเมืองท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทขึ้นมามากขึ้น และเข้ามามีบทบาทเทียบเคียงกับฝ่ายปกครองในอดีตได้



เปรียบที่ใกล้ชิดคลุกคลีอยู่กับประชาชน และรับรู้ถึงปัญหาความต้องการที่แท้จริงมากกว่า ทำให้ฝ่ายปกครองที่นับวันจะมีแต่เปิดช่องว่างระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนให้ห่างออกเรื่อย ๆ จนยากจะเข้าใจถึงความต้องการ และปัญหาอันแท้จริงในพื้นที่ได้ และการไม่ใส่ใจ ไม่เข้าใจ ไม่หมั่นออกเยี่ยมเยียนประชาชน ไม่เข้าหามวลชน ไม่ใช้ระบบปรับทุกข์ ผูกมิตร แต่ใช้ระบบเข้าไปเย็นกลับแทน การไปหาชาวบ้านที่เรียกว่า “ออกท้องที่” นั้น เป็นเพียง “ปุยเมฆที่ลอยผ่านไปมา” หาประโยชน์ไม่ได้ไม่เป็นเช่น “สายฝน” ที่พัดผ่านแล้วให้ความชุ่มเย็นแก่พืชพันธุ์ธัญญาหารดังก่อนอีก ประชาชนชาติที่พึงต้องเผชิญชีวิตตามลำพัง ชาติคนชั้นนำในการดำเนินวิถีชีวิตที่ถูกต้อง การพัฒนาและบริการต่าง ๆ ชาติตอนหยุดชะงัก เมื่อประสานกับกระแสประชาธิปไตยที่กระจายวงกว้างอยู่ทั่วโลกขณะนี้ จนกลายเป็นกติกาโลกใหม่ในยุคโลกาภิวัตน์ แม้สังคมไทยเองก็มิได้รับการยกเว้น คนไทยน้อยรับกระแสโลกได้อย่างรวดเร็วในยุคสังคมโลกข่าวสารไร้พรมแดน สิทธิมนุษยชนที่ดีถ้วนมนุษย์ทุกรูปนามตั้งแต่เล็กมามีชีวิตอยู่รอด เริ่มได้รับการร้องขอและสนองตอบในบางส่วน ยิ่งกระหาย ยิ่งได้รับตอบสนองเป็นช่วง ๆ เป็นเหตุให้รัฐต้องเร่งรีบกำหนดการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุด

องค์การบริหารส่วนตำบลกับความเป็นท้องถิ่น

ในปัจจุบัน รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยมี 6 รูป คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยา



(กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 2 มีนาคม 2538 กฎหมายรับรองให้สถานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจอิสระ มีศักดิ์และสิทธิเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ นอกจากนั้น การกำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่ง และฝ่ายบริหารที่มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภา อบต. ทำให้โครงสร้างของ อบต. มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลและคล้ายกับรูปแบบรัฐบาลจนมีการเปรียบเทียบให้เป็น “เทศบาลจิ๋ว” ซึ่งถือได้ว่า มีความเป็นประชาธิปไตยพอสมควร

ความเป็นท้องถิ่น หากจะนำปรัชญาการกระจายอำนาจ หรือหลักการประชาธิปไตย ตลอดจนหลักการปกครองท้องถิ่นมาพิจารณาถึงความเป็นท้องถิ่นแล้วพอกำหนดได้ว่าความเป็นท้องถิ่นนั้นให้พิจารณาจาก

- 1) ความเป็นนิติบุคคล
- 2) ความเป็นอิสระในการบริหารภายใต้กฎหมาย
- 3) มีบุคลากรปฏิบัติงานเป็นของตนเอง
- 4) จัดเก็บรายได้เอง และมีรายได้ที่ชัดเจน
- 5) มีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายรองรับชัดเจน
- 6) ออกกฎข้อบังคับใช้ในพื้นที่ได้โดยไม่ขัดกับกฎหมายหลักของรัฐ

หากพิจารณา อบต. แล้ว จะเห็นว่า ความเป็นท้องถิ่น คือ การที่รัฐบาลกลางและภูมิภาคได้กระจายอำนาจปกครอง การบริหารและการจัดการให้กับชุมชนท้องถิ่น

ก. ความเป็นฐานะนิติบุคคล และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปรากฏว่า อบต. มีภารกิจ ขอบเขต อิสระ เช่น มีอำนาจในการพัฒนาเขตพื้นที่ตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กำหนดหน้าที่ต้องทำ และกิจการที่อาจจัดทำได้ชัดเจน มีอำนาจใน



การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การออกข้อบังคับ เพื่อบังคับใช้ในตำบลโดยไม่ขัดกฎหมายหลักของรัฐ มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย และได้ขยายที่มาของรายได้ อบต. ที่จะต้องมีรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ ค่าภาคหลวง เช่น ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรม เป็นต้น

ข. โครงสร้าง อบต. มีสภา อบต. เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมการบริหาร เป็นฝ่ายบริหาร แม้ว่าจะมีสมาชิก 2 ประเภท คือ เลือกตั้งโดยตรงส่วนหนึ่ง (หมู่บ้านละ 2 คน) และสมาชิกโดยตำแหน่งอีกส่วนหนึ่ง (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล) แต่อัตราส่วนของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีมากกว่า จึงพออนุมานว่าเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในเบื้องต้นได้ ที่สำคัญกฎหมายให้อำนาจประชาชนในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารงานของ อบต. ได้

ค. การจัดองค์การ อบต. มีการจัดองค์การในการบริหารงานไว้ชัดเจนคือ มีสำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนบริหารอื่น ๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนสาธารณสุข ฯลฯ สามารถจัดให้มีพนักงานส่วนตำบลของตน ซึ่งถือเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็น “ข้าราชการท้องถิ่น” เช่นเดียวกับเทศบาล สุขาภิบาล หรือ กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างประมาณ 41,000 คน

ง. พื้นที่และประชากร อบต. จัดตั้งโดยกฎหมาย เพียงฐานะของสภาตำบลมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนเฉลี่ยสามปีย้อนหลังถึง 150,000 บาท ก็ยกฐานะเป็น อบต. โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยได้ก้าวต่อไปของ อบต. เมื่อคุณสมบัติเหมาะสมตามกฎหมาย ก็ยกฐานะเป็นเทศบาลได้หรือจะคงรูป อบต. ขนาดใหญ่ต่อไปก็ได้เช่นกัน

ฝ่ายปกครองในฐานะภูมิภาคกับบทบาทที่ต้องเปลี่ยนไป

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานพระบรมราชาโชวาทแก่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย เนื่องในโอกาสสถาปนากระทรวงครบ 100 ปี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2535 ความว่า

“หน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย พุดอย่างรวบรัดคือ การอำนวยความสะดวกแก่ทวยราษฎร์ และการอำนวยความสะดวกที่ทำอยู่นั้น อาจจำแนกตามประเภทงานได้เป็น 4 ด้าน คือ การอำนวยความสะดวก ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การพัฒนาอาชีพ และฐานะความเป็นอยู่ การพัฒนาจิตใจให้อยู่ร่วมกันได้ด้วยความสุข และความสามัคคีปรองดอง และการให้การศึกษาเพื่อสร้างอนาคตที่แจ่มใส งานทั้ง 4 ด้าน ยังจำแนกเป็นส่วนปลีกย่อยออกไปได้มากมาย ซึ่งต้องมี กรม กองต่าง ๆ รับผิดชอบไปปฏิบัติ ทั้งต้องพึ่งพิงอาศัยความร่วมมือจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น อย่างกว้างขวางและใกล้ชิดด้วยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทุกฝ่าย ทุกคนจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหลักปฏิบัติที่แน่นอนเป็นเครื่องยึดถือ

หลักการอย่างแรกก็คือ ต้องปฏิบัติงานให้ประสานสอดคล้องและดำเนินก้าวหน้าไปด้วยกันเสมอกัน พร้อมเพรียงกันทุกฝ่าย โดยมีได้ล้าหน้าหรือล้าหลังกว่ากัน อันจะเป็นเหตุให้งานชะงักงันหรือเสียขวบว่น และเสียผล

หลักการอย่างที่สอง คือ ต้องพยายามประสานงานกับทุกหน่วยงานด้วยความสมัครสมานและความเข้าใจอันดีต่อกัน

ประการสำคัญ คือ จะต้องระมัดระวังปฏิบัติการทุกอย่างด้วยความสุจริตเที่ยงตรง ให้สมควรและถูกต้องด้วยหลักวิชากฎหมาย ความชอบธรรม โดยไม่มีอคติ”

ในขณะที่กรมการปกครอง ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมการปกครอง ปี 2536 โดยสรุป เช่น ดำเนินการเกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน การอำนวยความสะดวก การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย การสอบสวนคดีบางประเภท และคดีอาญาตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การพัฒนาข้าราชการ การส่งเสริมการบริหารงานส่วนภูมิภาค การส่งเสริมอาชีพ การส่งเสริมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกิจการมวลชน งานชายแดน งานบริการประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น



ปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้มีนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานทางท้องถิ่น ดังนี้

“พัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีขีดความสามารถในการกำหนดนโยบายและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง โดยปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระ คล่องตัวในการบริหารงานและโครงการ ให้ผู้บริหารหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้ง และกระจายอำนาจการคลังให้ท้องถิ่นมีรายได้และงบประมาณในสัดส่วนที่เพียงพอ”

ในขณะที่กรมการปกครองก็มีนโยบายที่สอดคล้องกัน คือ

“ส่งเสริมและสนับสนุนการเมือง การปกครอง และการบริหาร ในระดับท้องถิ่น ในระบอบประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระทางการเงิน การคลัง และการกำหนดนโยบายของตนเองมากขึ้น”

อำนาจหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด อำเภอ นั้นมีกฎหมายรองรับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดไว้ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ คือ

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
4. กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการ

ครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวและรายงาน กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

5. ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการ และหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

6. เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนา จังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

7. ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

8. กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้อำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด องค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

9. บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามทีปัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ คือ

1. บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ต้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

3. บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด





มอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง
ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

4. ควบคุมดูแลการบริหารราชการท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

นอกจากนี้ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ. 2534 ยังกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอ
หรือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ด้วย

จากภารกิจหน้าที่ของฝ่ายปกครองข้างต้น ต้องแยกให้เห็นชัดเจนอะไรคือ ภารกิจที่
เป็นของท้องถิ่น อะไรเป็นภารกิจของส่วนกลาง หรือของภูมิภาค ฝ่ายปกครองต้องคงฐานะ
ความเป็นภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติงานในพื้นที่ คำว่า “ภูมิภาค”
ตามกฎหมายนั้นหมายถึงจังหวัด และอำเภอ

เนื่องจากการปกครองในระดับภูมิภาค หลายฝ่ายโดยเฉพาะฝ่ายวิชาการมองว่ายังไม่
สามารถเข้าถึงปัญหาความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และการปกครองท้อง
ถิ่นรูปเดิม ๆ ก็มักกำหนดการพัฒนาบริการเน้นหนักในเขตชุมชนหนาแน่น รัฐบาลจึงกำหนด
รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปใหม่ขึ้น โดยเน้นที่รูปแบบขนาดเล็กและทั่วถึง อันเป็นผล
กระทบต่อบทบาทของภูมิภาคในหลายด้านพอสมควรได้ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนในพื้นที่ การปกครองในระดับจังหวัดจะครอบคลุมไปในทุกพื้นที่
ภายในเขตจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดูแลบริหาร เมื่อเกิดการปกครองท้อง
ถิ่นรูป อบต. ขึ้น และมีพื้นที่สำหรับปกครองดูแลในเขตตำบลที่ยกฐานะเป็น อบต. จึงพื้นที่
อบต. ก็คือ พื้นที่ที่เป็นตำบลเดิมอันเป็นเขตปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะ
ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งถือเป็นส่วนหน้าของภูมิภาค หากมองในเชิงสร้างสรรค์ก็จะพบ
ว่า เป็นการดีที่จะเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออีกมุมมองจะพบว่า
เมื่อมีการยกฐานะตำบลต่าง ๆ เป็น อบต. ทั้งพื้นที่จังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเหลือ
พื้นที่และอำเภอใด ๆ ไปปกครองดูแลอีก เพราะคณะกรรมการบริหาร อบต. เข้าไปดำเนิน
กิจการต่าง ๆ ทั้งพื้นที่แล้วจุดนี้ก็จะเห็นได้ชัดเจนว่า เป็นการทับซ้อนพื้นที่กันโดยปริยาย ทั้ง



พื้นที่ อบต. พื้นที่ภูมิภาค และพื้นที่ของท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (พื้นที่จังหวัดในฐานะภูมิภาคกับพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะท้องถิ่นเป็นพื้นที่เดียวกัน) ทำให้เกิดความสับสนว่าเรื่องใดใครควรทำ จะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด อบต. จังหวัดหรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เหมือนการทำงานที่เป็นลุ่มซุ่ม และยังอาจทำให้เกิดการล่าช้าหรือเกี่ยงกันทำงานได้ เพราะเจ้าหน้าที่เองไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ และเขตปฏิบัติงาน

2. บทบาท อำนาจหน้าที่ ภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลกลางลงสู่ภูมิภาค โดยจังหวัด อำเภอ เป็นตัวแทนในการรับนโยบายไปปฏิบัติในการปกครองท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลกลาง มีนโยบายในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีรูปแบบ อบต. เป็นองค์การรองรับ ทำให้ บทบาทอำนาจหน้าที่ในส่วนภูมิภาคลดลงไป เป็นการแบ่งเบาภาระของภูมิภาคลง แยกงานที่เป็นส่วนของท้องถิ่นออกไปอย่างชัดเจน เช่น อำนาจ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ศีลธรรมอันดีของชนในชาติ ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและกิจการที่เป็นผลกระทบต่อภาพรวมของรัฐ กระทบต่อสถาบันสูงสุดของรัฐ งานปกครอง ป้องกัน ยังคงเป็นภารกิจหลักของภูมิภาค ส่วนในด้านการกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิต พัฒนาศักยภาพ การบริหารสิ่งแวดล้อม และสาธารณูปโภคพื้นฐาน เป็นภารกิจของท้องถิ่น เป็นต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ยังคงมีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแล การบริหารราชการท้องถิ่น แต่มิใช่เข้าไปเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพียงเข้าไปกำกับ ต้องปฏิบัติบทบาทให้ถูกต้อง เช่น มีอำนาจสั่งยกเลิกหรือระงับข้อบังคับ อบต. ที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สั่งยุบสภา อบต.ตามข้อเสนอของนายอำเภอ หรือสั่งให้สมาชิกสภา อบต. ที่ประพฤติมิชอบพ้นตำแหน่ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการกำกับ ดูแล แทนการเป็นผู้บังคับบัญชาสายตรง เคยมีบทบาทสั่งการตามนโยบายจากส่วนกลางก็เปลี่ยนไป เป็นตัวเชื่อมโยงนโยบายของส่วนกลางและท้องถิ่นเดิมเป็นผู้จัดสรรรายได้ก็เปลี่ยนไปเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานแทน เพราะท้องถิ่นสามารถจัดเก็บ



รายได้และเก็บภาษีเอง ทั้ง อบต. เป็นนิติบุคคล ดำเนินกิจกรรม นิติกรรมได้เอง เป็นคู่สัญญาได้เอง จังหวัด อำเภอ จึงต้องลดบทบาทในส่วนนี้ลงไปเป็นพี่เลี้ยงคอยแนะนำ

3. การเมืองท้องถิ่น การกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองในพื้นที่ที่ทวีไปมากขึ้น ประชาชนมีความรู้ เข้าใจในวิถีประชาธิปไตยมากขึ้น มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการใช้สิทธิเลือกตั้ง ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง มีการรวมกลุ่มการเมืองและอาจพัฒนาเป็นพรรคการเมือง และในอนาคตจะเป็นรากฐานทางการเมือง แก่พรรคการเมืองในระดับชาติต่อไป ทำให้ระบบพรรคการเมืองเข้มแข็ง ประชาชนจะมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงขึ้น รู้จักตรวจสอบการปฏิบัติงานของนักการเมือง และการบริหารงานขององค์กรท้องถิ่น

4. การกำหนดข้อบังคับในพื้นที่ ท้องถิ่นสามารถออกกฎข้อบังคับใช้บังคับกับประชาชนในเขตพื้นที่ปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายที่จะวางกฎเกณฑ์ได้ ภูมิภาคมีหน้าที่ตรวจสอบว่าข้อบังคับ หรือ กฎเกณฑ์เหล่านั้นสอดคล้องหรือขัดกับหลักการของภูมิภาค หรือขัดกฎหมายชนบทประเพณี ศีลธรรมอันดีงามของท้องถิ่น หรือของรัฐ หรือ ไม่เช่นนั้นไม่มีสิทธิเข้าไปกำหนดแนวทาง หรือกำหนดกฎเกณฑ์เอง

เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้น ข้าราชการส่วนภูมิภาค หลายฝ่ายไขว่ไขว่ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง จนมีคำถามอยู่เสมอว่า “ต่อไปฝ่ายปกครองจะทำอะไร” ซึ่งแท้จริงแล้วการปฏิบัติงานในพื้นที่นั้น ภารกิจของข้าราชการฝ่ายปกครองมีมากมายในบทบาทของภูมิภาค เป็นภารกิจที่ยังไม่ได้ถือปฏิบัติก็มาก ที่ได้ปฏิบัติไปแล้วแต่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรก็มี ดังนั้น จึงควรที่ทุกฝ่ายต้องทบทวน บทบาท อำนาจ หน้าที่ และภารกิจให้ดี กำหนดทิศทางในการดำเนินงานให้รัดกุม ให้ทันกระแสความเคลื่อนไหวของโลกยุคใหม่ ทันกระแสความต้องการของประชาชน ที่สำคัญคือ ต้องพึงตระหนักว่า ต่อแต่นี้ต้องลดบทบาทผู้ปฏิบัติงานในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่นลง โดยปฏิบัติเพียงผู้กำกับ ควบคุม ดูแล ตามกฎหมาย เท่านั้น เป็นการลดบทบาทในฐานะท้องถิ่นเท่านั้น แต่มิได้ลดบทบาทหรือความเข้มในการปฏิบัติงานในฐานะภูมิภาคแต่อย่างใด



LI RT



ท่านยังเป็นตัวแทนรัฐบาลกลางในการดำเนินกิจการตามที่รัฐบาลแบ่งอำนาจไว้ในฐานะภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ตามกฎหมายเหมือนเดิม งานใดซึ่งเป็นงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำไป อย่าเข้าไปทำเสียเอง เพียงแต่คอยกำกับ อย่าให้ท้องถิ่นปฏิบัตินอกกฎ กติกา เท่านั้น ให้อิสระแก่ท้องถิ่น

งานในฐานะภูมิภาค มีงานที่จะต้องทำนิติกรรมต่าง ๆ แทนท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลทำนิติกรรมเองได้แล้ว ก็ต้องถอนตัวออกมากำกับ ดูแล ให้ท้องถิ่นทำเองได้ อิสระตามกฎหมาย

บทบาทฝ่ายปกครองในฐานะภูมิภาค

แม้ว่าจะมี อบต. ทุกพื้นที่ในประเทศ แต่อำนาจหน้าที่ของ อบต. ก็ได้ครอบคลุมหมดทุกอย่างดังที่หลายคนเข้าใจ บางคนถึงกับถามว่า เมื่อ อบต. มีคน มีอำนาจ มีหน้าที่ มีบุคลากร แล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องไปทำอะไร จะมีงานอะไรทำ การคิดเช่นนั้นนับว่าผิดพลาด หรืออาจจะเรียกว่า “ไม่รอบคอบ” ก็น่าจะได้ หรือบางท่านถึงกับคิดเพียงว่า เมื่อมี อบต.แล้ว ก็ยกเลิกภูมิภาคไปเลยหรือให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเสียเลย เป็นการแสดงถึงภูมิปัญญาของผู้คิดที่หลากหลาย ซึ่งแท้จริงแล้วการที่จะมี อบต. การจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการยกเลิกภูมิภาคเป็นคนละเรื่องกัน

บทบาท อำนาจ หน้าที่ของฝ่ายปกครองนั้น เป็นภารกิจที่องค์ปฐมเสนาบดีของกระทรวงมหาดไทย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กำหนดเป็นปณิธานไว้อย่างกว้างขวาง “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้ปวงชนสยาม กิจการใดก็ตามที่จะยังประโยชน์ให้ประชาราษฎร์ ได้รับความสุข และพ้นทุกข์ภัย ถือเป็นภารกิจของฝ่ายปกครองหมดสิ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รูป อบต. เกิดขึ้น บทบาทนี้ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติในฐานะภูมิภาคต่อไป เพื่อยังประโยชน์แก่ประชาชน สมปณิธาน ของกระทรวงมหาดไทย มีดังนี้



1. งานปกครอง ป้องกัน การรักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มหาไทยมีคนในพื้นที่ทุกระดับ คนที่จะเติบโตเป็นผู้ปกครองได้นั้น ได้รับการหล่อหลอมมาอย่างดี ผ่านการฝึกฝน ผ่านวิกฤตการณ์สำคัญ ๆ มากมาย มีประสบการณ์ที่หลากหลาย นโยบายของรัฐบาลทุกสมัยจะมีน้ำหนัก เรื่อง การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ฝ่ายปกครองที่ต้องทำงานอยู่ในพื้นที่ต้องทำงานบำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ประชาชน ทำงานกับคนจำเป็นต้องให้คนที่อยู่ในปกครองมีความสุขสงบ ปลอดภัย หากบ้านเมืองไม่สงบเรียบร้อยประชาชนเดือดร้อน ฝ่ายปกครองก็อยู่ไม่ได้ ดังนั้น ผู้บริหารในกระทรวงมหาดไทยทุกสมัย ย้ำแก่ข้าราชการฝ่ายปกครองของมหาไทยเสมอ ให้ตั้งใจทำงาน ตรวจ ติดตามสถานการณ์ในพื้นที่อย่างใกล้ชิด หมั่นเยี่ยมเยียนประชาชน ดูแล ทุกข์สุขให้ทั่วถึง ให้ยึดมั่นในหลักการอย่าแปรปรวนไปตามกระแส ยึดความถูกต้อง และต้องนำพระราชฎาให้ดำเนินชีวิตไปในทางที่ถูกต้องด้วย อย่าให้ประชาชนหวั่นไหวกับกระแสโลก อย่าหลงกระแสโลก เป็นนักปกครองต้องอดทนต่อความเจ็บใจ อาจถูกด่าทอว่า เหยียดหยาม บ้าง หมิ่นศักดิ์ศรีบ้าง ต้องยอมแพ้ย่อมถอย เพื่อรอจังหวะก้าวใหม่ที่มีมั่นคงกว่า และมั่นใจในการนำประชาชนไปสู่วิถีชีวิตที่ดีกว่า ไม่ทำตัวเป็น “นาย” ประชาชน แต่ต้องเป็น “ที่พึ่ง” ของประชาชน รู้จักการให้กำลังใจ รู้จักให้เกียรติผู้อื่น “ใช้ความอ่อนน้อมถ่อมตนเป็นส่วานหัวเพชรเจาะเกราะอิทธิพลมืดให้ร้ายกลายเป็นดี” ได้

การข่าว เป็นพื้นฐานของการปกครอง ป้องกัน ปัญหา มวลชนในพื้นที่ การข่าวที่ดีแก้ปัญหาเหล่านี้ได้ นักปกครองที่ขาดการข่าว จะเหมือนหนูหนวก หรือหูตึง ไม่ได้ยินอะไร การแก้ปัญหาจะมีแต่แก้เฉพาะหน้า ซึ่งบางครั้งยากจนเกินแก้ได้ ส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนและเสียหายต่อส่วนรวมอย่างมาก

มวลชน ในพื้นที่มีอยู่จำนวนมาก ทั้งที่จัดตั้ง และไม่ได้จัดตั้ง เช่น องค์กรภาค เอกชน องค์กรประชาชน สมาคม มูลนิธิต่าง ลส.ชน. ทส.ปช. อพป. เป็นต้น ต้องรู้จักรวมกลุ่ม รู้จักใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง จัดระเบียบของมวลชน การเข้าถึงมวลชน เข้าถึง



ประชาชน หมั่นออกพื้นที่ รู้พื้นที่ รู้เปี่ยง รู้แห่ง รู้ปัญหา รู้ปัญหามีใช่หนีปัญหาและหนีประชาชน เข้าถึงปัญหา แก้ไขปัญหาก่อนที่ปัญหาจะบานปลาย ต้องเข้าถึงปัญหาก่อนที่ “คนอื่น” จะเข้าไป

ปัญหาที่พบเสมอคือ คนปกครองมีค้อยอยู่ในพื้นที่ เป็นจุดบอดที่ควรแก้ไขโดยด่วน คนปกครองทิ้งพื้นที่ไม่ได้ เพราะการทิ้งพื้นที่คือการทิ้งประชาชน ยิ่งในระดับผู้ปฏิบัติมักใช้ระบบเข้าไปแย้งกลับ คือ พักในเมือง เช่น ในเขตเทศบาล หรือในตัวจังหวัด เข้าไปทำงานตามอำเภอเย็นกลับ เนื่องจากการคมนาคมสะดวก ความสัมพันธ์กับประชาชนในพื้นที่ลดลง เพราะพะวงต่อเวลาการเดินทาง หากเป็นผู้ปกครองระดับสูง มักมีภูมิลำเนาที่พักรถอยู่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใหญ่ ๆ วันหยุดราชการไม่อยู่ในพื้นที่เช่นกัน ความเป็น “คนปกครอง” ต้องเสียละท่านมีเวลาเป็น “คนปกครอง” เพียงอายุ 60 ปี เท่านั้น เกษียณไปแล้วไม่มีโอกาสแล้ว ถึงจะเก่งกาจสามารถปานใดเขาก็ไม่จ้างท่านแล้ว ดังนั้น ก่อนจะถึงอายุ 60 ปี ให้เร่งทำงาน เร่งทำความดีก่อนที่จะไม่มีโอกาสทำ

กำลังอาสาสมัครรักษาดินแดน (อส.) เป็นกำลังหลักของฝ่ายปกครอง ในการปฏิบัติงานด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและการดำเนินการตาม ป วิ อ. เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน ประสานงานกับตำรวจ นำความยุติธรรมให้ประชาชน การปราบปรามยาเสพติดให้โทษ การสืบสวน สอบสวน มีคดีอุกฉกรรจ์เกิดขึ้น โดยเฉพาะคดีใหญ่ ๆ ควรไปร่วมตรวจสอบพื้นที่เกิดเหตุด้วยตัวเอง และเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน

2. งานพัฒนาคน “คนปกครองต้องทำงานกับคนมิใช่ทะเลาะกับคน” เมื่อต้องทำงานกับคน ต้องมีความเข้าใจใน “คน” รู้และเข้าใจธรรมชาติของคน หากคนในพื้นที่ที่รับผิดชอบพัฒนาแล้ว การปฏิบัติงานจะง่าย ปัญหาต่าง ๆ จะคลี่คลายไปในทางที่ดี จากพุทธพจน์บทหนึ่งที่ว่า “มะโน ปุพฺพัง คมะ อัมมา มะโนเสฐธา มะโน มะยาธรมันนํมีใจเป็นหัวหน้า มีใจประเสริฐ ความสำเร็จอยู่ที่ใจ” และหลักพื้นฐานการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ที่ว่า “จะปลูกพืชต้องเตรียมดิน จะกิน



ต้องเตรียมอาหาร จะพัฒนาการต้องพัฒนาคน จะพัฒนาคนต้องพัฒนาที่จิตใจ จะพัฒนาใครเขาต้องพัฒนาตัวเราก่อน”

เป็นหน้าที่ที่ปฏิเสธไม่ได้ของฝ่ายปกครองที่จะต้องเข้มงวดถึงการพัฒนา คนในพื้นที่ให้มีคุณภาพ โดยเริ่มต้นแต่เกิดจนตาย พัฒนาจิตใจ คุณธรรม คีลธรรม จริยธรรม ความรับผิดชอบ ความรู้ความสามารถ ทักษะ วิชาชีพ ทำให้คนในรับผิดชอบพัฒนามากกว่า ความทันสมัย ทำความเข้าใจมิให้ประชาชนหลงไปตามกระแสสังคม ชี้ให้เห็นผลดีผลเสีย กับสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ให้มีความรัก ผูกพันกับประชาชนดูคนในครอบครัวเดียวกัน ประเทศไทยเป็นประเทศพุทธ มีพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติ ในขณะเดียวกันก็ไม่กีดกันศาสนาอื่นที่เผยแพร่อยู่ด้วย เพราะทุกศาสนาล้วนสอนให้คนทำดี มีคุณธรรม ละชั่ว กลัวบาป ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองต้องรู้จักใช้ประโยชน์ในคำสอนของศาสนาในแต่ละศาสนา จูงใจปลุกจิตสำนึกของประชาชนให้เป็นคนดีศรีสังคม เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า ทั้งยังเป็นการสนอง สอดรับกับแผนพัฒนาชาติ ฉบับที่ 8 ด้วย

การพัฒนาที่ดีต้องทำให้เห็น ทำให้เป็นตัวอย่าง การฝึกอบรมเพียงอย่างเดียวเท่านั้นไม่พอ พัฒนาให้รู้จักการพึ่งตนเอง อย่างรอบคอบรัฐทำให้ รู้การดำรงสามัคคีในหมู่คณะ ชุมชนต่าง ๆ การป้องกันตนเอง การรักษาความสงบเรียบร้อย เยาวชนประจำหมู่บ้าน คุ่ม หรือชุมชน อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย การสาธารณสุขมูลฐาน รวมถึงการอนามัย สิ่งแวดล้อม การสุศึกษา ทุกขั้นตอนการพัฒนาต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ รวมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผิดชอบ เป็นการฝึกหัดประชาชนให้เข้าใจในวิถีประชาธิปไตย พร้อมรับการกระจายอำนาจปกครองตนเองต่อไป

3. การพัฒนาส่งเสริมอาชีพ คนปกครองอยู่ติดกับพื้นที่ในทุกหมู่บ้าน ใกล้ชิด ประชาชนย่อมรับรู้ถึงปัญหาความต้องการของประชาชน การส่งเสริมอาชีพ เป็นภารกิจหลักประการหนึ่งของฝ่ายปกครอง สร้างอาชีพที่มั่นคงให้กับประชาชนทั้งอาชีพหลัก อาชีพรอง อาชีพเสริม ปัจจุบันปัญหาการอพยพเข้าเมือง ของคนชนบทเข้ามาหางานทำมากจนชนบทเงียบเหงา เหลือเพียงเด็กและคนชราเฝ้าบ้านเท่านั้น การทำเกษตรกรรม ซึ่งเป็น



อาชีพหลักของคนชนบท เริ่มเป็นธุรกิจการเกษตร มีการจ้างงานโดยอาศัยเครื่องจักรกลแทนแรงงาน คนที่เข้าทำงานตามโรงงานต่าง ๆ ในเมืองจะส่งเงินไปในที่พ่อแม่ ปู่ ย่า ตา ยาย หรือลูกหลานที่ชนบทนำไปเป็นค่าจ้างเครื่องจักรกลทำการเกษตรกรรมแทน เช่น อาชีพทำนา จะจ้างตั้งแต่ ไถ ดำ หว่าน ซิดยา เก็บเกี่ยว และการนำไปขาย ดังนั้น การลงทุนจึงค่อนข้างสูง หากปีใดฝนตกต้องตามฤดูกาล ผลผลิตได้ผลดีราคาการตลาดดี ยังพอรอดตัวได้กำไรบ้าง ปีใดฝนแล้ง น้ำท่วม ผลผลิตตกต่ำ ราคาพืชผลตกต่ำ เกษตรกรก็ยังคงเป็นหนี้เช่นเดิม จึงมีคำเปรียบเปรยเสมอว่า “ทำนาปรังมีแต่ชังกับหนี้ ทำนาปีมีแต่หนี้กับชัง” เกษตรกรเกือบทุกคนเป็นหนี้ เอกสารสำคัญแสดงสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดิน หรือ โฉนดที่ดินเก็บอยู่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ หรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไปเป็นความขมขื่นของเกษตรกรที่ฝ่ายปกครองต้องรับรู้ และร่วมกับเกษตรกรช่วยแก้ไขให้เขาเหล่านั้นมีอาชีพรอด และอาชีพเสริมให้ได้เปลี่ยนวิถีชีวิตและปรับปรุงระบบการผลิตเสียใหม่อย่าอาศัยพืชผลเพียงอย่างเดียว ต้องมีผลิตผลหลาย ๆ อย่างเผื่อได้เผื่อเสียไว้บ้าง เช่น การเกษตรแบบผสมผสาน การทำไร่นาสวนผสมการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ

หากชุมชนใด รักที่จะประกอบอุตสาหกรรมในครัวเรือน ต้องประสานหน่วยที่เกี่ยวข้อง มีกอบรมทักษะ ความชำนาญเฉพาะด้านในอาชีพนั้น ๆ เช่น เครื่องจักรกล การเย็บผ้า การเจียรนัยพลอย การผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ หรือรถจักรยานยนต์ ฯลฯ และประสานผู้ประกอบการในกิจการนั้นหากเป็นไปได้ให้มีการตั้งโรงงานย่อยในท้องถิ่นนั้นๆ จะเป็นผลให้ประชาชนอยู่กับพื้นที่ไม่ต้องอพยพเข้ามาขายแรงงานในเมือง เป็นการลดความแออัดในเมือง สร้างงานให้คนชนบทและสร้างเสริมบารมีให้มีฝ่ายปกครองด้วย

4. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นโครงสร้างเล็ก ๆ หรือ ประเภทซ่อมแซม ปรับปรุงต่าง ๆ ต้องให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำ แต่ถ้าเป็นโครงการใหญ่ ๆ ที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องเข้าไปช่วยเหลือจัดทำ ถือเป็นบริการของรัฐให้ประชาชน เช่น การสร้างเขื่อนเก็บน้ำขนาด



ใหญ่ การทำถนนมาตรฐานกรมทางหลวงผ่านจังหวัด อำเภอ การสร้างสะพานคอนกรีตเสริมเหล็กข้ามแม่น้ำ การบริการไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น หรือโครงการที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมในหลายพื้นที่ต่อเนื่องกัน

5. งานอำนวยความสะดวก การประណมข้อพิพาท ตามข้อบังคับ ระเบียบกฎหมาย ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้ ได้ปฏิบัติอย่างจริงจังได้ผลเป็นที่น่าพอใจหรือยัง ผู้บริหารหน่วยงานได้ตรวจสอบผลการปฏิบัติบ้างหรือไม่ ประชาชนมีความพึงพอใจเพียงใด และติดตามหรือไม่เมื่อได้บันทึกตกลงกรณีพิพาทแล้ว เรื่องยุติที่อำเภอ หรือมีการฟ้องร้องต่อไปอย่างไร งานอำนวยความสะดวกนี้ หากทำจริงจังจะมีประสิทธิภาพเป็นที่พอใจแก่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแล้ว จะสร้างภาพลักษณ์ที่ดี ให้อำเภอ และเรียกศรัทธาคืนจากประชาชนได้ ทั้งนี้ ให้รวมไปถึงงานเรื่องค่าเช่านาในรูปคณะกรรมการระดับตำบล จังหวัด ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คชก.) และการช่วยเหลือเกษตรกรในรูปคณะกรรมการ กชก. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย

6. งานสอบสวนคดีอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายอื่นหลายฉบับที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจ แต่ยังไม่มีการปฏิบัติกันจริงจัง ซึ่งทางปฏิบัตินั้นจะให้ป็นงานของตำรวจ ฝ่ายปกครองต้องใช้หลักดุลยพินิจว่าคดีใดควรเข้าไปร่วม คดีใดควรเข้าควบคุมในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นการเสริมบารมี และสร้างความเชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมแก่ประชาชน เป็นการคานอำนาจกับตำรวจและอัยการมิให้กระทำเพียงฝ่ายใดฝ่ายเดียว ในขั้นต้นนี้ต้องเร่งรัดฝึกฝนทักษะความชำนาญให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีความรู้ความสามารถในการสืบสวนสอบสวน ดำเนินคดีได้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย อาจจะใช้เวลาบ้างแต่ต้องเริ่มต้นอย่างจริงจังนับแต่บัดนี้ อย่าคิดเพียงแต่ผลลัการะให้เป็นเรื่องฝ่ายตำรวจ หากไม่รีบทำอีกไม่นานงานรักษาความสงบเรียบร้อยหรืองานปกครอง ป้องกันก็จะไม่มีให้อำเภอทำ ถึงจุดนั้นฝ่ายปกครองก็จะเหลือเพียงงานทะเบียนจริง ๆ อย่างที่หลายคนเป็นห่วง

7. งานการทะเบียน ซึ่งเป็นงานหลักของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะงานการทะเบียนราษฎรควรเร่งรัดพัฒนาระบบออนไลน์ให้สามารถเรียกข้อมูลได้ในทุกท้องถิ่น ทุกสำนักทะเบียน และขยายการใช้งานให้แพร่หลายทั่วไป ทุกหน่วยงานสามารถเรียกข้อมูล หรือใช้ข้อมูลจากศูนย์ประมวลผลการทะเบียนราษฎรได้ ที่สำคัญคือ หลักความถูกต้อง ชัดเจนของข้อมูล

8. งานการเลือกตั้ง แม้ว่าขณะนี้ กำลังจะมีคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ แต่ฝ่ายปกครองยังคง ควบคุมรับผิดชอบในหลายส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยเฉพาะบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การทำให้เป็นปัจจุบันทันสมัย ไม่ควรให้เกิดกรณีผิดพลาดหรือซ้ำซ้อน

9. งานควบคุม กำกับ ดูแล ท้องถิ่น เมื่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องลดบทบาทลง ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การบริหาร ราชการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย ไม่ให้ขัดต่อศีล ธรรม ขนบประเพณีอันดีงามของชาติ ไม่ให้ท้องถิ่นทำกิจกรรมใดที่เป็นการขัดต่อความสงบ เรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ให้ท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีระบบ สนองตอบต่อความ ต้องการของประชาชน ลดบทบาทจากผู้ปฏิบัติถอยออกมาเป็นผู้ดูแล แนะนำ “มิใช่เล่นเอง แต่เป็นคล้ายโค้ช” ทำหน้าที่คล้ายสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำให้ท้องถิ่นเห็นว่า ภูมิภาคยังสำคัญมีคุณมากกว่าโทษ การตรวจ ควบคุม กำกับดูแล เน้น การตรวจแนะนำ มากกว่าการตรวจจับผิด ทำให้ท้องถิ่นเห็นว่าภูมิภาคยังมีความจำเป็น ที่ผ่าน ๆ มา การ ทำหน้าที่ในการควบคุมท้องถิ่น ยังไม่มีการปฏิบัติแท้จริง ส่วนใหญ่จะดูแลผ่าน ๆ เท่านั้น ความใกล้ชิดสัมพันธ์ ดูจะห่างไป จึงควรเน้นจุดนี้เป็นพิเศษ เฉพาะในอนาคตอันใกล้นี้ทุก พื้นที่น่าจะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า งานควบคุมกำกับ ดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงงาน เดียว ในอีกหลาย ๆ งานหลักของฝ่ายปกครอง ในฐานะภูมิภาค



10. งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เป็นงานหลักที่เป็นจุดเด่นของฝ่ายปกครอง ในฐานะภูมิภาคที่มีพระราชบัญญัติการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนรองรับอำนาจความชอบธรรม การปฏิบัติงานมีระเบียบ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องชัดเจน เป็นการเข้าถึงปัญหาและแก้ปัญหาที่แท้จริงให้กับประชาชน ถือเป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับประชาชนที่ชัดเจน ทั้งยังสามารถที่จะสร้างกำลังพลที่เรียกว่า อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ไว้เป็นหน่วยเคลื่อนที่เร็ว แก้ไขปัญหาได้ที่ผ่านมามักจะเลยต่องานเหล่านี้ เพราะยังไม่เกิดปัญหา ไม่มีการเตรียมพร้อม ซึ่งหากศึกษาอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงของฝ่ายปกครองที่มีอยู่ในกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนแล้วพบว่า มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก และสามารถเตรียมการป้องกันเหตุอันตรายได้ เช่น กรณีเหตุอัคคีภัย เหตุภัยจากอาคารสูง เหตุอุทกภัย วาตภัย หรือสาธารณภัย อุบัติภัยต่าง ๆ การเข้าไปตรวจสอบ ดักเตือนเจ้าของอาคาร กิจการต่าง ๆ ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายในการก่อสร้าง การทำสัญญาอนุญาตเตือนภัยต่าง ๆ การเตรียมอุปกรณ์ป้องกันภัย การเตรียมแผนป้องกันภัย การฝึกซ้อมการป้องกันภัย การฝึกซ้อมการอพยพประชากรกรณีเกิดภัย การฝึกอบรบอาสาสมัครป้องกันภัย หรืออาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ เหล่านี้ หัวหน้าหน่วยงานทั้งระดับจังหวัด อำเภอ ยังขาดความสนใจ ต่อเมื่อมีเหตุอันตรายเกิดขึ้นแล้วจึงกระตือรือร้น เป็นลักษณะ “วัวหายล้อมคอก” ซึ่งใช้ประโยชน์ได้น้อย หรือ เกือบไม่มีประโยชน์อะไร หากมีการทำงานนี้เป็นหลักอย่างจริงจัง ปัญหาภัยต่าง ๆ จะได้รับผลกระทบน้อยที่สุด แม้จะแก้ปัญหาไม่ได้เต็มที่ เพราะส่วนใหญ่เป็นเรื่องของภัยธรรมชาติ ต้องเกิดขึ้นแน่นอน แต่หากเกิดแล้วลดความรุนแรงลงได้ โดยการเตรียมพร้อมรับสถานการณ์ให้ดี ประชาชนจะได้ประโยชน์เกิดความสงบสุขได้

การขยายผลการเตรียมการป้องกันภัยไปยังพื้นที่ในระดับตำบล หมู่บ้าน มีการฝึกซ้อม ตรวจสอบ ติดตาม ต่อเนื่อง เตรียมการ เตรียมความพร้อมตลอดเวลาถือเป็นสิ่งที่พึงกระทำ เหตุไม่เกิดคือผลดี เป็นผลแห่งการเตรียมความพร้อมของหน่วยงาน หากเหตุเกิดแล้วสามารถระงับเหตุแก้ไขปัญหา เผชิญเหตุได้อย่างฉับพลัน ไม่ให้ภัยขยายวงกว้างและ

ฟื้นฟูบูรณะให้พื้นที่ที่ประสบภัยกลับคืนสภาพเดิมได้โดยเร็ว ถือเป็นความสำเร็จของงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

บทบาท เดิมที่ต้องปรับปรุงเพิ่มความเข้มในการปฏิบัติงาน ขยายผล กระจายงาน และมอบหมายภารกิจให้ผู้รับผิดชอบลดหลั่นกันไป งานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจำเป็นต้องทำเป็นงานหลักคู่งานทะเบียนของฝ่ายปกครอง หัวหน้าหน่วยต้องรู้ว่า ขณะนี้มีแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนหรือไม่แล้วเคยฝึกซ้อมตามแผนหรือไม่ วงรอบภัยในแต่ละปีแต่ละพื้นที่เป็นอย่างไร พื้นที่ใดเคยเกิดภัยประเภทใด พื้นที่ใดล่อแหลมต่อภัยอะไร เคยเข้าไปตรวจสอบอาคารสูงหรือไม่ มีบันไดหนีไฟหรืออุปกรณ์ป้องกันภัยในอาคารหรือไม่ อุปกรณ์ผจญเหตุ โดยเฉพาะอุปกรณ์ดับเพลิง หน่วยเคลื่อนที่เร็ว กำลังพลที่เป็น อปพร. มีพร้อมเพียงใด เครื่องอุปโภคบริโภคเครื่องยังชีพเบื้องต้นที่เตรียมพร้อมสำหรับผู้ประสบภัย แหล่งกำลังบำรุง แหล่งเงินทุนช่วยเหลือ ศึกษาระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหากเกิดเหตุจะต้องประสานงานหน่วยใด วิธีปฏิบัติที่รวดเร็วทำอย่างไร มาตรการหรือวิธีการอย่างไรที่เมื่อเกิดเหตุแล้วจะช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัยให้เร็วที่สุด เหล่านี้ต้องมีการเตรียมการ ต้องศึกษาต้องรับดำเนินการอย่างไรให้เหตุเกิดแล้วจึงทำ จะทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์

11. งานราชการชายแดน เป็นศูนย์บริหารราชการชายแดนในแต่ละพื้นที่ เพื่อประสานกับท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อสัมพันธ์ ทั้งยังระวังรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดน การป้องกันผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง การกำหนดจุดผ่านแดน จัดตั้งหมู่บ้านพัฒนาชายแดน การส่งเสริมการค้าการลงทุนธุรกิจและเศรษฐกิจที่จัดแบ่งเป็นกลุ่ม เช่น สามเหลี่ยมเศรษฐกิจ หกเหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งยังเป็นตัวแทนของรัฐที่จะสร้างสัมพันธ์อันดีกับประเทศเพื่อนบ้านด้วย

วิเคราะห์แนวโน้มที่น่าจะเป็น

แม้ว่าในอนาคตจะมี อบต.เต็มพื้นที่ ราชการบริหารภูมิภาคคงมิได้หมดไป แต่หากว่าลดบทบาทลง และเมื่อ อบต. มีการพัฒนาดังจุดที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว น่าจะมี



การพิจารณาทบทวนฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านว่า ต่อไปจะอยู่อย่างไร จะยังคงมีชีวิตอยู่ต่อไป หรือจะยุบเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการยกฐานะให้ชุมชนเป็นเทศบาลแล้ว ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจะถูกยุบไปโดยปริยาย ไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาล

แต่ใน อบต. นั้นมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง และที่สำคัญการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน รูป อบต. นั้นถือเป็นการบริหารราชการท้องถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ของ “ชนบท” เป็น บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็น “ชนบท” ผิดไปจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของ “เมือง” ที่มีชุมชนเจริญแล้ว ดังนั้น ในความเห็นของผู้เขียน เห็นว่า แม้ว่า อบต. ที่เจริญจนยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว คงต้องเป็นลักษณะพิเศษ โดยให้คงรูปกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเทศบาลที่เกิดขึ้นใหม่ด้วย ให้เหมือนลักษณะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานครที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน แต่ก็ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บริหารงานในพื้นที่

ในอนาคตนั้น การบริหารงานรูปแบบ อบต. จะเป็นรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเอกลักษณ์ของไทยเป็นลักษณะผสมผสานทั้งการปกครองท้องถิ่นที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปกครอง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. มีการเลือกตั้งสมาชิกและมีการปกครองภูมิภาคมีอำเภอ จังหวัด เข้าควบคุม กำกับ ดูแล การบริหารงานของท้องถิ่น เป็นจุดเด่นของไทย ซึ่งถือเป็นจุดร่วมทั้งสามส่วนดังกล่าว ไม่มีแบบอย่างประเทศใดในโลก ไม่เป็นการเอาอย่างใคร เป็นทฤษฎีการปกครองของไทย หากประสบผลสำเร็จ ประเทศอื่น ๆ อาจถือเป็นแม่บท เป็นแบบอย่างต่อไป



ท้ายบท

แม้จะมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูป อบต. เต็มพื้นที่ แต่กฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็สามารถดำเนินงานได้ตามปกติ ประกอบกับกฎหมายของ อบต. ก็มีได้ดัดสิทธิหน่วยงานของรัฐอื่นที่จะเข้าไปทำงานในพื้นที่ อบต. เพียงแต่แจ้งให้ อบต. ทราบ และนำความเห็นของ อบต. ไปประกอบการดำเนินการ ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายปกครองจะต้องทบทวนบทบาทหน้าที่ของตนที่ปฏิบัติอยู่ อย่ากังวลต่อนโยบายที่ชัดเจนของรัฐในการกระจายอำนาจ ต้องทำหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ถูกต้อง รู้จักรู้จักหวั่นรับ จังหวะถอย ปรับทัศนคติจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้เสนอแนะควบคุม กำกับดูแลดำเนินงานในลักษณะวิชาการ สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนจุดเน้นในงานหลักที่จะต้องดำเนินงานต่อไปในฐานะภูมิภาค ให้มีความเข้ม และบังเกิดผลที่มีประสิทธิภาพ ให้เกิดความสำเร็จในงานและในชีวิตการงาน มิใช่ทำงานแบบฉาบฉวย ผลักภาระให้หันไปวัน ๆ หากทิศทางไม่ถูก ประชาชนจะไร้ที่พึ่ง เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหลายฝ่าย หลายหน่วยงาน โดยเฉพาะฝ่ายที่ไม่ปรารถนาดีต่อบ้านเมืองจะเข้าไปยัดประชาชนเบี่ยงเบนเจตนาไปในทางที่ผิดเมื่อถึงจุดนั้น ฝ่ายปกครองจะขาดความรักใคร่ นับถือ ศรัทธาจากประชาชนแล้วจะคงสถาปนาการปกครองไว้ได้อย่างไร ชีวิตคนปกครองพร้อมกับสถาปนาการปกครองที่มหาบุรุษคนปกครองได้สั่งสมมาแต่อดีตกาล คงถึงกาลสิ้นสุดในเร็ววัน.



LIRT

บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในวาระครบ 100 ปี แห่งการปกครองท้องถิ่น โดย.....ประธาน สุวรรณมงคล*



ความนำ

ในโอกาสครบรอบ 100 ปี แห่งการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีความสำคัญและมีบทบาทต่อการดำรงอยู่สังคมไทยมาช้านานจวบจนอายุครบ 100 ปีในปี พ.ศ. 2540 บทบาทนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ผ่านมาจนถึงขณะนี้ซึ่งได้รับผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพร้อมกับเสนอภาพในอนาคตของสถาบันแห่งนี้

100 ปีแห่งการปกครองท้องถิ่น

เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (ปี พ.ศ. 2440) ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้วประมาณห้าปี สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้ถือกำเนิดขึ้นมาโดยพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 (ต่อมาได้มีการแก้ไขใหม่ตามกฎหมายลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ซึ่งใช้มาจนทุกวันนี้) เจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องที่ปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องที่ตำบลหมู่บ้านซึ่งห่างไกลเกินกว่าที่รัฐจะดูแลเองได้ทั่วถึงในขณะนั้น ดังสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยทรงชี้แจงว่า

* อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



“...ความมุ่งหมายในการปกครองชั้นตำบลนี้ จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งราษฎรเลือกสรรขึ้นโดยความนิยม เอาเป็นธุระปรึกษาหารือช่วยกันรักษาบรรดาการในตำบลให้เรียบร้อยตลอดตำบลนั้น และเป็นหูเป็นตาของรัฐบาลที่จะสอดส่องดูแลกิจสุขทุกข์ของไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินให้รู้เห็นได้ทั่วไปตลอดจนช่วยนำเก็บภาษีอากรผลประโยชน์แผ่นดิน ซึ่งสมควรจะได้จากราษฎรโดยชอบธรรม ดังหน้าที่มีอยู่ในตำแหน่งกำนันนายตำบลทุกวันนี้...”

เมื่อศึกษาหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจะพบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่หลักอยู่หลายประการคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การส่งเสริมอาชีพ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการสาธารณสุขซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาด้วยดีโดยตลอดจนกระทั่งประเทศไทยเข้าสู่ยุคพัฒนาประเทศในปีพ.ศ. 2504 ระบบราชการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วลงไปถึงระดับตำบลหมู่บ้าน ปัจจุบันมีข้าราชการที่เป็นพัฒนากรตำบล เกษตรตำบล ตำรวจประจำสถานีตำรวจตำบลและตำแหน่งอื่น ๆ รวมจำนวนนับพัน ๆ คนเข้าไปทำหน้าที่ที่เคยเป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านทำให้บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงแม้แต่งานทะเบียนราษฎรส่วนหนึ่งซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ถูกดึงกลับไปอยู่ที่อำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันจึงมีบทบาทเป็นเพียงบรุษไปรษณีย์ส่งสารระหว่างหน่วยงานราชการกับราษฎรเท่านั้นในขณะเดียวกันก็ต้องทำงานหนักมากขึ้นตามที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ สั่งมาหรือขอให้ช่วยดำเนินการซึ่งนับวันจะเพิ่มขึ้น

ในอีกด้านหนึ่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งกลายมาเป็นนักพัฒนาเมื่อรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีนโยบาย “เงินผันสู่ตำบล” นับแต่นั้นมากำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทร่วมกับทางราชการในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณและดำเนินงานตามงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรผ่านหน่วยงานต่าง ๆ มายังตำบลในรูปต่าง ๆ ซึ่งมีบทบาทนี้เป็นเสมือนดาบสองคมที่มีผลกระทบต่อบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในระยะต่อมาและผลักดันให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่วงจรทางการเมืองในระดับตำบลหมู่บ้านภายใต้การแข่งขันกันอย่างเข้มข้น



ในหลาย ๆ พื้นที่เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งอันผิดไปจากความมุ่งหมายเดิมที่ให้ “...ราษฎร
เลือกสรรขึ้นโดยความนิยม...”

กำนันผู้ใหญ่บ้านในกระแสการเปลี่ยนแปลง

ในช่วงหลายปีมานี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเด่นชัดมากขึ้นในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ (interest group) กลุ่มหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย ดังปรากฏว่า นับแต่ปลายปี พ.ศ. 2537 กำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวนหนึ่งได้เคลื่อนไหวแสดงความไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 มาตรา 198 และมาตรา 199 ที่จะมีการกำหนดให้ “ผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับต้องมาจากการเลือกตั้ง”

ในปี พ.ศ. 2538 ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แล้วมีผลทำให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้มีส่วนร่วมในองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะสมาชิกโดยตำแหน่งและได้อยู่ในคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยตามที่กฎหมายกำหนด

ในปี พ.ศ. 2540 ขมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านได้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญฉบับ สสร. ในประเด็นเดียวกับที่เคยคัดค้านมาแล้วเมื่อได้มีการกำหนดในมาตรา 285 บัญญัติให้ “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” อันจะมีผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งดังเช่นที่เปิดโอกาสให้ในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2534 รวมถึงการคัดค้านประเด็นในมาตรา 78 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนใน



จังหวัดนั้น” และมาตรา 283 ที่ระบุให้ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น” ซึ่งทั้งสองมาตรานี้ถูกมองว่าเป็นการเปิดทางไปสู่การเลือกตั้งผู้บริหารระดับจังหวัดในอนาคตและการยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาค และมีผู้ให้ความเห็นว่า อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทำให้ความแตกแยกในการปกครองของประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยวตลอดจนอาจนำไปสู่รูปแบบการปกครองแบบใหม่

สิ่งที่กล่าวมาข้างต้นก็เพื่อให้เข้าใจกำนันผู้ใหญ่บ้านในหลายแง่มุมรวมถึงที่มาของสถาบันนี้ในช่วงหนึ่งร้อยปีมานี้ ย้อนมาสู่ประเด็นสำคัญก็คือ รัฐธรรมนูญ ฉบับ สสร. ไม่เปิดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านสวมหมวกสองใบคือเป็นทั้งนักปกครองท้องถิ่นในตำบลหมู่บ้านและนักปกครองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกันเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก็หมายความว่า หากกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องการเข้ามาทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ต้องสลัดหมวกที่สวมอยู่ในฐานะนักปกครองท้องถิ่นออกและลงสมัครเลือกตั้งแข่งกับผู้สมัครคนอื่นอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎกติกาเดียวกัน

คำถามแรกก็คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านควรจะสวมหมวกสองใบเหมือนกับที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสวมหมวกสองใบในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ขณะนี้หรือไม่ คำตอบก็คือไม่ควร เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งแม้จะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนก็ตามแต่ประชาชนเลือกเพื่อให้มาทำหน้าที่นักปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างกว้างขวางตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นอันแตกต่างไปจากหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

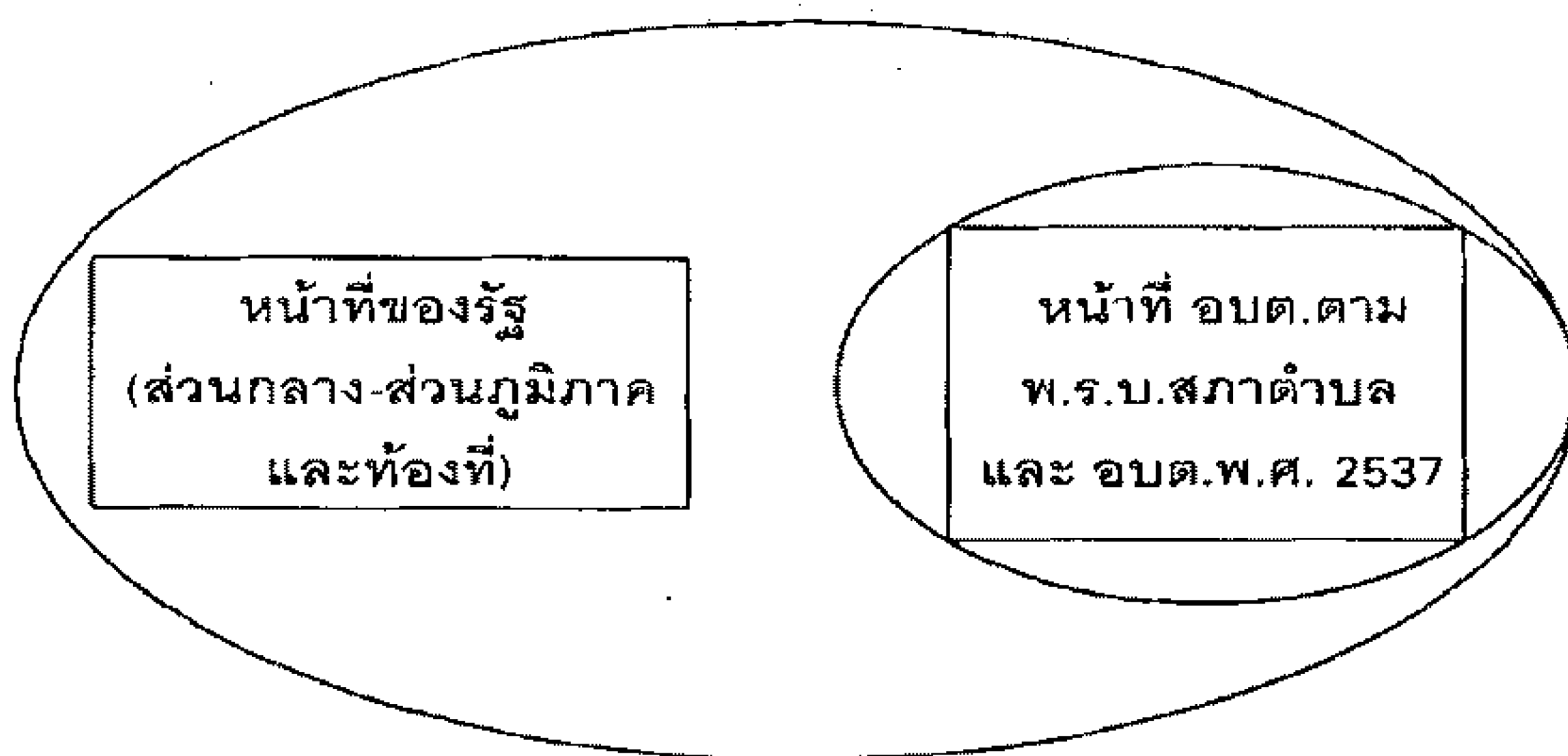
คำถามที่สองก็คือ เมื่อเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับ สสร. และกำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีบทบาทอะไรในตำบลหมู่บ้านเลยหรือไม่รวมทั้งจะทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงทางการเมืองการปกครองดังที่มีการกล่าวอ้างด้วยหรือไม่ คำตอบก็คือไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นในทางตรงกันข้ามกำนันผู้ใหญ่บ้านควรมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น เหตุผลก็คือ หลังปี พ.ศ. 2537 เราจะพบว่าตำบลมีสองสถานภาพซ้อนกันอยู่คือ ตำบลในฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กับตำบลในฐานะหน่วย

การปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงยังมีบทบาทดั้งเดิมคือนักปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นหน่วยปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งจะทำหน้าที่เฉพาะเท่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้นซึ่งก็มีอยู่เพียง 7-8 ประการเท่านั้น หน้าที่ที่เหลืออีกเป็นจำนวนมากนั้นยังเป็นที่ของส่วนกลางที่จะดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาคหรือส่วนหนึ่งสามารถมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำเนินการแทนได้ (แผนภาพที่ 1)

แผนภาพที่ 1

หน้าที่ของรัฐกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล



อนาคตของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

หากรัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ต้องการเสริมบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ควรทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทในฐานะนักปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและมีศักดิ์ศรีโดยไม่จำเป็นต้องเข้าไปอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองตนเองแต่อย่างใด และให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมาทำหน้าที่หลัก 3 ประการคือ การรักษาความสงบ



LIRT



เรียบร้อยในตำบลหมู่บ้าน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการส่งเสริมอาชีพซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญดั้งเดิมในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขอันเป็นหัวใจของการปกครองท้องถิ่นที่มาแต่ช้านานแล้วได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ในโอกาสที่ครบ 100 ปีแห่งการปกครองท้องถิ่น ประเด็นหลักที่กำนันผู้ใหญ่บ้านควรเรียกร้องต่อรัฐบาลก็คือ ให้รัฐบาล (และกระทรวงมหาดไทย) ถวายโอนอำนาจในการทำหน้าที่หลักดังกล่าวข้างต้นให้กับกำนันผู้ใหญ่บ้านมากขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่นักปกครองท้องถิ่นอย่างสมเกียรติและศักดิ์ศรี และสามารถทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรได้อย่างแท้จริงมิใช่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ตลอดจนเรียกร้องให้รัฐบาลปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ที่พึงจะได้รับให้ทัดเทียมกับนักปกครองท้องถิ่นทั้งหลายในฐานะที่เข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในตำบลเช่นเดียวกัน

ส่วนประเด็นหลังที่ว่า การให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจะนำไปสู่ความแตกแยกในสังคมไทยนั้น ผู้ที่มีความคิดเช่นนี้ก็ต้องตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นอันเป็นกระแสหลักในขณะนี้และมีผลกระทบต่อทุกประเทศ และเข้าใจถึงว่า ในหลายประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองเพียงสองระดับคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเท่านั้น เขาจัดกันอย่างไรจึงอยู่ได้อย่างมีเอกภาพและเจริญมาจนถึงทุกวันนี้ แม้แต่ฝรั่งเศสซึ่งมีอิทธิพลต่อแนวคิดการจัดรูปแบบของการจัดการปกครองของประเทศไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในรูปส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่แนวทางการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้นโดยเมื่อไม่นานมานี้ ฝรั่งเศสได้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับแทนการแต่งตั้งข้าราชการมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดพร้อมกับกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลมีบทบาทมากขึ้น



ความเป็นรัฐเดียวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองจึงมิใช่สิ่งที่อยู่ตรงข้ามกันแต่เป็นสิ่งที่สามารถดำเนินการไปควบคู่กันได้เพราะการปกครองตนเองมิได้หมายความว่า เป็นการปกครองโดยอิสระแยกเด็ดขาดจากรัฐบาลกลางซึ่งไม่มีที่ไหนในโลกที่จะเป็นเช่นนั้น แต่อยู่ที่การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมนั้น ๆ

หลักความจริงที่ว่า ทุกสิ่งในโลกล้วนเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา บ้านเมืองก็เช่นกันต้องมีการปรับเปลี่ยนให้ทันและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เช่นเดียวกับความคิดคน การมีความคิดที่ยึดติดหรือหยุดอยู่กับที่ย่อมจะนำไปสู่ความเสื่อมของบ้านเมืองในที่สุด



กาพย์หทัยสืง : รายได้หลักของท้องถิ่น

โดย..... ประชา เติร์ด

๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐

ทศวรรษที่ผ่านมา กระแสความต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองเกิดขึ้นในประเทศมีมาอย่างต่อเนื่อง จากประชาชนและฝ่ายการเมือง ถ้าจะมีผู้ใดหรือองค์กรใด ที่หวังดีว่าไม่ควรเร่งรัดกระจายอำนาจจนกว่าจะมีความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ก็จะถูกตราหน้าว่าเป็นไดโนเสาร์บ้าง เต่าพันปีบ้าง ยิ่งถ้าผู้พูดเป็นคนของมหาดไทยก็就会被ตราหน้าว่าหวงอำนาจจนจนกเข้าไปด้วย ในที่สุดก็ไม่สามารถทานกระแสได้ จึงเกิดการกระจายอำนาจให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อบต. เกิดขึ้นทั่วประเทศ ชนิดมากที่สุดและรวดเร็วที่สุดในโลกก็ว่าได้ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากกฎหมายบังคับให้เป็น มิได้เกิดจากความพร้อมของท้องถิ่นที่พร้อมจะเป็น องค์ประกอบความพร้อมที่จะเป็นท้องถิ่นมีอะไรบ้าง

ประการแรกที่สุด ก็คือ ความพร้อมด้านฐานะการคลัง การจะยกท้องถิ่นใดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นควรต้องมีรายได้มากพอสมควรให้อยู่ในฐานะที่จะพึ่งตนเองได้ และมีรายได้มากพอที่จะใช้จ่ายอย่างน้อยที่สุดในรายจ่ายประจำที่จะต้องจ่ายเป็นเงินเดือนค่าจ้างแก่บุคลากรในสำนักงาน

ประการที่สอง ความพร้อมด้านประชาคม การจะเป็นท้องถิ่นได้ประชาชนในชุมชนต้องมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีความรู้ความเข้าใจ คนในชุมชนให้ความสนใจที่จะควบคุมดูแลการดำเนินงาน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างจริงจัง ที่สำคัญประชาชนต้องมีคุณภาพคือไม่สามารถถูกชักนำและชี้นำด้วยอิทธิพลใด ๆ ได้

ประการที่สาม ความพร้อมด้านการบริหารและการจัดการ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาจะต้องเป็นคณะบุคคลที่มีความรู้ความ



สามารถในการบริหารและจัดการกิจการของท้องถิ่นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีขีดความสามารถในการออกระเบียบกฎหมายท้องถิ่นและรักษาบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องไม่ผิดพลาด

วิเคราะห์ความพร้อมขององค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบัน

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดหน่วยปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งสิ้น 6,397 ตำบล คงเหลือสภาตำบลที่ยังมีได้ยกฐานะ เหลือเพียง 567 ตำบลเท่านั้น

จากจำนวน อบต. ที่มี 6 พันกว่าหน่วย ได้มีการจัดชั้น อบต. แบ่งออกเป็น 5 ชั้น โดยถือเกณฑ์รายได้เป็นหลัก จึงจำแนกชั้น อบต. ได้ดังนี้

อบต. ชั้น 1 คือ อบต. ที่มีรายได้ 20 ล้านบาทขึ้นไป	ปัจจุบันมี	78 แห่ง
อบต. ชั้น 2 คือ อบต. ที่มีรายได้ 12-20 ล้านบาท	ปัจจุบันมี	65 แห่ง
อบต. ชั้น 3 คือ อบต. ที่มีรายได้ 6-12 ล้านบาท	ปัจจุบันมี	138 แห่ง
อบต. ชั้น 4 คือ อบต. ที่มีรายได้ 3-6 ล้านบาท	ปัจจุบันมี	298 แห่ง
อบต. ชั้น 5 คือ อบต. ที่มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท	ปัจจุบันมี	5,788 แห่ง

จะเห็นได้ว่า อบต. ทั่วประเทศกว่า 90% เป็น อบต. ชั้น 5 ซึ่งมีรายได้น้อยมาก จากการประมาณการรายจ่ายประจำชั้นต่ำที่ อบต. จะต้องจ่ายมีดังนี้

1.ค่าตอบแทนประธาน อบต. เดือนละ 1,500 บาท 1 ปี	18,000 บาท
2.ค่าตอบแทนประธานสภา อบต. เดือนละ 1,500 ปีละ	18,000 บาท
3.เงินเดือนปลัด อบต. ระดับ 3 - 4 ปีละ	72,000 - 80,000 บาท
4.เงินเดือนพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ 1 - 2 ปีละ	50,000 - 60,000 บาท
5.เงินเดือนช่างโยธา ระดับ 2 ปีละ	50,000 - 60,000 บาท
6.เงินเดือนเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป ระดับ 1 - 2 ปีละ	50,000 - 60,000 บาท

7.ค่าตอบแทนสมาชิก อบต. เดือนละ 500 บาท/คน ปีละ 6,000 บาท/คน

8.เบี้ยประชุมสมาชิก อบต. ปีละ 12 ครั้ง ครั้งละ 200 บาท/คน ปีละ 2,400 บาท

ฯลฯ

ยังไม่นับรายจ่ายประจำสำนักงานอื่น ๆ อีก โดยสรุปรายจ่ายประจำของ อบต. ชั้น 5 อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาทต่อปี

จากข้อมูลขั้นต้นทำให้ อบต. ชั้น 5 ส่วนใหญ่มีภาวะรายจ่ายเป็นงบประจำมากจนเหลือเงินที่จะใช้เป็นงบพัฒนาหรืองบลงทุนเหลือน้อย บางแห่งไม่เหลือเลยก็มี

การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่นมีโครงสร้างภาษีเหมือนกัน คือ ส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ อากรฆ่าสัตว์ และส่วนที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษียกยนต์และล้อเลื่อน ในส่วนของเทศบาลจะมีภาษีการค้าเพิ่มขึ้นอีก 1 ประเภท

ในปีงบประมาณ 2540 ภาษีที่รัฐเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นทุกประเภท คิดเป็นเงินทั้งสิ้นสามหมื่นหนึ่งพันเจ็ดร้อยล้านบาทเศษ (ยังไม่รวมภาษียกยนต์และล้อเลื่อนอีกประมาณ หนึ่งหมื่นล้านบาทเศษ)

ตารางที่ 1

สถิติการจัดสรรเงินภาษีแก่ท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2540

(ล้านบาท)

ประเภทท้องถิ่น	จำนวน ท้องถิ่น	ภาษี สุรา	ภาษีสรรพ สามิต	ภาษีมูลค่า เพิ่ม	ภาษีสรรพ สามิต	ภาษี การค้า	รวม	ร้อยละ
กรุงเทพมหานคร	1	312.51	971.40	879.95	1,735.28	130.60	11,947.74	38
เทศบาล	146	307.35	955.39	4,085.22	806.07	60.67	6,214.70	20
เมืองพัทยา**	1	3.62	11.25	7.41	-	-	22.28	0
สุขาภิบาล	984	439.82	1,367.14	796.18	156.64	11.79	2,771.57	9
องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	75	441.46	1,341.51	983.91	194.14	14.61	2,975.63	9
อบต.*	6,397	1,891.16	5,909.08	-	-	-	7,800.24	25
รวม	7,604	3,395.92	10,555.77	14,670.67	2,892.13	217.67	31,732.16	100





หมายเหตุ

** เมืองพัทยาได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มธุรกิจเฉพาะ และภาษีการค้าโดยตรง

* ยังไม่ได้รับเงินจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีการค้า เนื่องจากรอการแก้ไขกฎกระทรวง

หากจะดูฐานะการคลังของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีมานานก่อนมีองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่าสัดส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รวมทุกหน่วยแล้วต่ำกว่าที่รัฐจัดเก็บให้ค่อนข้างมาก

ตารางที่ 2

แสดงยอดภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บและที่รัฐจัดสรรให้ (หน่วยล้านบาท)**

ประเภทภาษี	เทศบาล (146 แห่ง)		สุขาภิบาล (984 แห่ง)		องค์การบริหารส่วนจังหวัด (75 แห่ง)	
	2538	2539	2538	2539	2538	2539
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,202.28	1,391.11	468.18	528.35	382.17	228.68
ภาษีบำรุงท้องที่	85.03	86.63	46.40	44.31	477.40	469.05
ภาษีป้าย	227.11	251.25	69.14	76.60	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
อากรแสตมป์	24.21	24.14	17.63	17.26	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
รวมภาษีท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,538.63	1,735.13	601.35	666.52	859.57	697.73
ภาษีการค้า	3,717.55	4,748.11	*729.43	*937.65	*696.54	*806.81
ภาษีสุรา	271.03	317.81	374.08	435.98	1,442.86	1,103.56
ภาษีสรรพสามิต	795.16	942.38	1,211.83	1,286.87	4,756.06	3,345.50
รวมภาษีรัฐบาลจัดสรร	4,783.74	6,008.30	2,315.34	2,660.50	6,895.46	5,255.87
ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	2,306.88	2,642.21	1,151.02	1,318.73	940.27	925.77
รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	8,629.25	10,403.64	4,067.71	4,645.75	8,695.30	6,879.37

* ในส่วนของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แทนภาษีการค้า

** แหล่งข้อมูล ส่วนการคลังท้องถิ่น และสำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น



LIRT

จากตารางที่ 2 จะเห็นได้ว่า ภาษีส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมียอดต่ำมาก หรือแม้แต่จะรวมกับภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้แล้วก็ตาม ก็ยังมีรายได้ต่ำอยู่ เฉพาะเทศบาลทุกแห่ง สุขาภิบาลทุกแห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง (ไม่รวม กทม.) ยอดภาษีในปี 2538 และ 2539 จัดเก็บได้เพียง 22,000 - 23,000 ล้านบาทเศษ เทียบกับงบประมาณแผ่นดินปี 2537 เป็นเงิน 768,300 ล้านบาท และปี 2539 เป็นเงิน 906,200 ล้านบาทแล้ว จะเห็นได้ว่าภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ทุกประเภทรวมทุกท้องถิ่นแล้วยังมีไม่ถึง 5% ของงบประมาณแผ่นดิน โครงสร้างภาษีท้องถิ่นปัจจุบันจึงเป็นโครงสร้างภาษีที่ไม่สามารถพัฒนาฐานะการคลังของท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้

ปรัชญาการปกครองของโลกยุคปัจจุบัน มี 2 ระบบ ใหญ่ ๆ คือ ประชาธิปไตย และเผด็จการ ในระบอบประชาธิปไตยถือสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นสำคัญ ปัจเจกชนสามารถมีและครอบครองทรัพย์สินใด ๆ จะแสวงหาทำการค้า ทำกำไร หรือทำประโยชน์ใด ๆ ก็ได้ ตามกฎหมายกำหนด ตราบเท่าที่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไข คือ การชำระภาษีให้กับรัฐ ดังนั้นในระบอบประชาธิปไตยหัวใจสำคัญของการธำรงความเป็นรัฐและเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองและความมั่นคง ฯลฯ ของประเทศ ก็คือ การเสียภาษี ที่ประชาชนต้องถือเป็นหน้าที่สำคัญที่มีต่อรัฐหรือประเทศ

สำหรับประเทศไทยของเราปกครองโดยระบอบเสรีประชาธิปไตย ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ผู้เขียนกล่าวได้ว่าไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากไม่แพ้ประเทศต้นฉบับการปกครองในระบอบนี้

ปัญหาของประเทศไทยก็คือทุกคนมุ่งแสวงหา ต้องการสิทธิ ทุกคนต้องการเสรีภาพที่จะทำอะไรก็ได้แต่ไม่ยอมรับหน้าที่ จะรับแต่ส่วนที่ได้ ส่วนที่ต้องเสียคือหน้าที่ไม่ยอมรับ จึงทำให้สังคมขาดระเบียบวินัย มีการละเมิดสิทธิและกระทบถึงเสรีภาพของผู้อื่น ประเทศได้รับความเสียหาย เกิดจากการเห็นแก่ตัว เห็นแก่ได้ ฉ้อโกง ไม่ว่าเอกชนต่อเอกชน หรือหลีกเลียงหลบหลีกโกงภาษีของเอกชนที่มีต่อรัฐ



หน้าที่สำคัญของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยคือ การเสียภาษี รัฐจะมีรายได้พัฒนาประเทศต่อเมื่อประชาชนในชาติรู้จักหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรง ไม่คดโกง หลบเลี่ยงภาษีที่รัฐจัดเก็บเสมือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ ที่ยอมให้ปัจเจกชนถือครองทรัพย์สิน หาประโยชน์จากทรัพย์สิน (ในขณะที่ระบบเผด็จการถือว่าทรัพย์สินต่าง ๆ ในประเทศเป็นของรัฐ)

ประชาชนทั้งหมดของไทยเรามีจำนวนประมาณ 60 ล้านคน ผู้ที่บรรลุนิติภาวะและพ้นวัยการศึกษาคือ ผู้ที่มีอายุ 25 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ควรต้องถือว่าเป็นผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลให้แก่รัฐ ดังนั้นจึงควรมีผู้เสียภาษีให้กับรัฐอย่างต่ำไม่น้อยกว่า 20 ล้านคน ใน 60 ล้านคน

จากข้อมูลผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรมสรรพากร ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดมีเพียงประมาณ 5 ล้านคนเศษ และนิติบุคคลประมาณ 3 แสนราย ในจำนวน 5 ล้านคน รวมข้าราชการซึ่งมีอยู่กว่า 1 ล้านคน รวมอยู่ด้วย จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ยังมีประชาชนในชาติหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาอยู่มาก ในหลักการแล้ว เจ้าของประเทศคือ ประชาชนผู้จ่ายภาษีเงินได้โดยตรงให้แก่รัฐ จึงทำให้ผู้เขียนเกิดความสงสัยว่า เจ้าของประเทศที่แท้จริงมีเพียง 5 ล้านคนเศษเท่านั้นหรือ

ข้อพิจารณาในการปรับปรุงระบบการหารายได้ของรัฐ

ในการหารายได้เพื่อเป็นงบประมาณดำเนินการพัฒนาประเทศของรัฐ มีกลไกหรือระบบภาษีทางอ้อมต่าง ๆ อีกมากมาย ผู้เขียนจะไม่ขอกล่าวถึง ส่วนที่ผู้เขียนจะเสนอเป็นข้อพิจารณาปรับปรุงระบบหารายได้ของรัฐจะนำเสนอในส่วนที่เป็นภาษีทางตรง คือ ภาษีที่ถือเป็นหน้าที่ ที่พลเมืองหรือประชาชนต้องมีหน้าที่เสียให้กับรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงมีดังนี้



LIRT

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

รัฐควรออกเป็นกฎหมายให้ถือเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่บรรลุนิติภาวะ และมีความสามารถสมบูรณ์ตามกฎหมาย ต้องมีบัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ซึ่งหมายถึงต้องมีหน้าที่แสดงฐานะ อาชีพ รายได้เป็นข้อมูลคำนวณภาษีต่อรัฐทุกปี ในอนาคตบัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอาจใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของกรมการปกครอง ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีเลขประจำตัวตั้งแต่มีการแจ้งเกิดแล้ว รัฐควรสร้างค่านิยมให้เกิดขึ้นในสังคมว่า “ผู้ที่เป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง คือ คนไทยที่มีหลักฐานการเสียภาษีให้กับรัฐเท่านั้น”

ผู้อ่านหลายคนอาจจะแย้งว่า ถ้าเช่นนั้น เด็ก เยาวชน คนชรา จะทำอย่างไร ก็ขอเรียนว่าไม่ต้องทำอย่างไร เพราะเด็กและคนชรา (ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้) ซึ่งไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถได้รับการยกเว้นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามในกรณีของเด็กหรือเยาวชน รัฐสามารถสร้างค่านิยมให้กับเด็กและเยาวชนตระหนักถึงหน้าที่ตั้งแต่ยังเล็กได้ด้วยการจูงใจว่า ใครอยากได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง ยอมอดออมค่าขนมที่ผู้ปกครองให้ นำมาเสียภาษีให้กับรัฐคนละ 1 - 5 บาทต่อปี โดยรัฐจะออกใบรับรองเป็นหลักฐานผู้เสียภาษีให้จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง รัฐมิได้มุ่งหารายได้จากเด็กหรือเยาวชนจากส่วนนี้ แต่รัฐมุ่งการปลูกฝังค่านิยมการรู้จักหน้าที่ให้กับเด็กหรือเยาวชน มิได้เป็นการบังคับอยู่ที่ความสมัครใจ ผู้เขียนคิดว่าวิธีนี้จะเป็นการปลูกฝังค่านิยมให้เยาวชนตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่ดีได้ทางหนึ่ง ทั้งนี้ รวมถึงบุคคลทั่วไปที่คำนวณรายได้แล้วมีรายได้ไม่มากพอได้รับการยกเว้น ไม่ต้องชำระภาษีก็ตาม แต่ถ้าต้องการได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง จะชำระภาษีให้กับรัฐเท่าใดก็ได้ สรุปโดยภาพรวมก็คือ คนไทยผู้ใดมีหลักฐานว่าเป็นผู้ชำระภาษีเงินได้โดยตรงให้กับรัฐ แม้แต่ 1 บาทขึ้นไป สามารถยึดออกแสดงตนเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริงได้อย่างเต็มภาคภูมิ และควรประณามคนไทย บุคคลใดก็ตามที่หลบเลี่ยงและโกงการเสียภาษีให้กับรัฐ อนึ่ง การให้บริการของรัฐต่อบุคคลทั่วไปที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ควรให้มีการตรวจสอบว่าบุคคลนั้นมี





หลักการเสียภาษีเงินได้ให้แก่รัฐบาลหรือไม่ หรือให้นำหลักการเป็นผู้เสียภาษีเงินได้ให้กับรัฐบาลเป็นหลักการประกอบการขอรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ ก็จะเป็นมาตรการกระตุ้นให้บุคคลทั่วไปรู้จักหน้าที่เสียภาษีได้ทางหนึ่ง

2. ภาษีมรดก

รัฐควรออกกฎหมายให้บุคคลหรือนิติบุคคลผู้ได้รับทรัพย์สินจากกองมรดก มีหน้าที่เสียภาษีให้กับรัฐบาล อัตรา 5 - 10% ของมูลค่าทรัพย์สิน อัตรามากหรือน้อยขึ้นอยู่กับมูลค่าของมรดกที่ได้รับ คิดเป็นอัตราก้าวหน้ามีน้อยเสียน้อย มีมากเสียอัตรามาก ถ้ามูลค่าที่ได้รับไม่เกิน 1 ล้านบาท ได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น กฎหมายการจัดเก็บภาษีมรดกนี้ได้มีรัฐบาลบางชุดพยายามออกหลายครั้งแล้วแต่ก็ยังไม่สำเร็จ หากสามารถออกกฎหมายนี้บังคับใช้ได้ รัฐจะมีรายได้เพิ่มขึ้น 2 - 5 หมื่นล้านบาทต่อปีเป็นอย่างน้อย ปัญหาอยู่ที่รัฐบาลจะมีความจริงใจต่อมาตรการออกกฎหมายฉบับนี้มากเพียงใด

3. ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

รัฐควรออกกฎหมายกำหนดให้บุคคลและนิติบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้กับรัฐบาล ภาษีทรัพย์สินเป็นการเก็บภาษีทางตรงที่หลบหรือหลีกเลี่ยงได้ยาก ภาษีตัวอื่นผู้เสียสามารถหลบเลี่ยงไม่ยอมเสียหรือเสียไม่ตรงความเป็นจริงได้ แต่ภาษีทรัพย์สินหลีกเลี่ยงได้ยาก เพราะเจ้าของต่างมีการจดทะเบียนนิติกรรมแสดงความเป็นเจ้าของ เช่น ที่ดิน โรงเรือน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย มาตรฐานสากลจึงมีกฎหมายภาษีทรัพย์สินด้วยกันหมดทั้งสิ้น แม้แต่ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ไต้หวัน ฯลฯ ล้วนแต่มีกฎหมายภาษีทรัพย์สิน แปลกที่ประเทศไทยไม่ยอมให้มีภาษีตัวนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นรายได้หลักสำคัญเสริมความเข้มแข็งฐานะการคลังของชาติ หรือท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี



รายได้หลักจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศยุโรปและอเมริกา ก็พบว่ามีรายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นสำคัญ ดังนั้น ถ้ารัฐมีนโยบายกระจายอำนาจให้แก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว การออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินให้ท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นจึงเป็นมาตรการเสริมความเข้มแข็งฐานะการคลังให้กับท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

สำหรับในประเทศไทย ข้อเท็จจริงก็มีกฎหมายจัดเก็บภาษี จากเจ้าของทรัพย์สินอยู่เหมือนกัน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องมีช่องว่างของกฎหมาย ทำให้เจ้าของทรัพย์สินสามารถหลีกเลี่ยงการชำระภาษีไม่ตรงกับความเป็นจริง ทำให้จัดเก็บได้น้อย ข้อบกพร่องที่ปรากฏจำแนกได้ดังนี้

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดิน โดยประเมินชำระภาษีปีละครั้ง ตามค่ารายปีของทรัพย์สิน ในอัตราร้อยละ 12.5 ต่อปีของค่ารายปี ค่ารายปี หมายถึงจำนวนเงิน ซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ดังนั้น ถ้าทรัพย์สินได้มีการให้เช่า เช่น บ้านหรืออาคารพาณิชย์ ห้องแถวต่าง ๆ ค่าเช่าตลอด 1 ปี ก็คือ ค่ารายปี

ข้อบกพร่องก็คือ ในกรณีทรัพย์สินนั้นไม่อาจคำนวณจากค่าเช่าได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง เช่น โรงงานอุตสาหกรรม อาคาร บริษัท ห้างร้าน เจ้าของอาคารต่าง ๆ เป็นต้น ก็จะมีการหลีกเลี่ยงประเมินค่ารายปีที่ควรชำระภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้กรณีที่ประเมินค่ารายปีจากค่าเช่ามิได้กฎหมายให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เกิดช่องทางการหาประโยชน์จากเจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ร่วมมือกับเจ้าของทรัพย์สินผู้ต้องการหลีกเลี่ยงการชำระภาษีให้น้อย เป็นเหตุให้จัดเก็บภาษีโรงเรือนได้น้อย



ตารางที่ 3

เปรียบเทียบภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของไทย

(ล้านบาท)

ประเภทภาษี	เทศบาล (146 แห่ง)		สุขาภิบาล (984 แห่ง)		องค์การบริหารส่วนจังหวัด (75 แห่ง)	
	2538	2539	2538	2539	2538	2539
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,202.28	1,391.11	468.18	528.35	382.17	228.68
ภาษีบำรุงท้องที่	85.03	86.63	46.40	44.31	477.40	469.05
รวม	1,287.31	1,477.74	514.58	572.66	859.57	697.73
ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	2,306.88	2,642.21	1,151.02	1,318.73	940.27	925.77

ด้วยเหตุนี้เองทำให้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งควรเป็นภาษีหลักที่จะสร้างฐานะการคลังของท้องถิ่นให้เข้มแข็งกลับทำรายได้ให้แก่ท้องถิ่นไม่ได้มาก จากสถิติการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เขตเทศบาลทุกเทศบาลทั่วประเทศ 146 แห่ง (ยกเว้น กทม.) รวมกับสุขาภิบาล 984 แห่งทั่วประเทศ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 75 แห่ง ทั้งหมดรวมกันจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในปี 2539 ได้เพียง 2,148.14 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งที่จริงควรจะมากกว่าภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนถึง 10 เท่าด้วยซ้ำ ในขณะที่การจัดเก็บภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนของท้องถิ่น 3 รูปแบบดังกล่าวในปี 2539 (ไม่รวม กทม.) จัดเก็บได้รวม 4,886.71 ล้านบาท

ภาษีบำรุงท้องที่

เป็นภาษีที่กฎหมายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคล ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปี มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่แต่ละปี จากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ท้ายพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ เช่น ราคาที่ดิน ไร่ละ 4,500-5,000 บาท จะต้องเสียภาษีไร่ละ 25 บาท ต่อปี ราคาที่ดิน ไร่ละ 9,500-10,000 บาท จะต้องเสียภาษีไร่ละ 50 บาทต่อปี ราคาที่ดิน ไร่ละ

25,000-30,000 บาท จะต้องเสียภาษีไร่ละ 70 บาทต่อปี กรณีที่ดินมีราคาเกินกว่าไร่ละ 3 หมื่นบาท ต้องเสียภาษีดังนี้

- ราคาปานกลางที่ดิน 3 หมื่นบาทแรกเสีย 70 บาท

- ส่วนที่เกิน 3 หมื่นบาท ให้เสียทุก ๆ 10,000 บาทต่อ 25 บาทเศษของ 1 หมื่นบาท ถ้าเกิน 5 พันบาท ให้ถือเป็น 1 หมื่น ถ้าไม่ถึง 5 พันบาทให้ปัดเศษทิ้ง

ข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่ก็คือ การประเมินราคาปานกลางของที่ดินไม่ตรงกับข้อเท็จจริง การมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ (เดิมกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ) ท้องถิ่นขาดข้อมูลและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และไม่กล้าเร่งรัดจัดเก็บให้ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากเกรงด้านฐานคะแนนเสียง และยังมีการหลีกเลี่ยงพยายามปรับประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ให้เข้าช้อยกเว้นเพื่อเสียภาษีต่ำที่สุด กล่าวคือ จัดเก็บเฉลี่ยไร่ละ 5 บาท เป็นส่วนใหญ่

ข้อบกพร่องอีกประการหนึ่ง การประเมินราคาปานกลางของที่ดินที่ต้องการประกาศทุก 4 ปี เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษี ครั้งหลังสุดเป็นราคาประเมินปี 2521-2524 หลังจากนั้นไม่มีการประเมินใหม่เลยรัฐบาลก็ให้ใช้อัตราเก่าตามเดิม มาจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการประเมินใหม่ โดยให้ชลอไว้ก่อนเป็นเวลากว่า 16 ปีแล้ว ทำให้การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่เก็บได้น้อยมาก จะเห็นได้ว่า (จากตารางที่ 2) ในปี 2539 การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเทศบาล 146 แห่งทั่วประเทศ (ยกเว้น กทม.) จัดเก็บได้เพียง 86.63 ล้านบาท และในเขตสุขาภิบาล 984 แห่งทั่วประเทศ จัดเก็บได้เพียง 44.31 ล้านบาท และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่งเก็บได้ 469.05 ล้านบาท ซึ่งแม้แต่ภาษีป้ายที่จัดเก็บจากแผ่นป้ายโฆษณาธรรมดาก็ยังจัดเก็บได้มากกว่าภาษีที่ดินหรือภาษีบำรุงท้องที่ กล่าวคือในเขตเทศบาล ภาษีป้ายจัดเก็บได้ 251.25 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าภาษีที่ดิน (บำรุงท้องที่) ถึง 3 เท่า ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างเด่นชัดว่า มาตรการและประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ของท้องถิ่นยังมีต่ำ ยังหลบเลี่ยงไม่ตรงความเป็นจริงอยู่มาก



ภาษีทรัพย์สิน : รายได้หลักของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จากการรายงานคณะสำรวจการจัดเก็บภาษีลักษณะทรัพย์สินที่มีในประเทศไทยของ World Bank ในปี 2517 พบว่ามีข้อบกพร่อง ความไม่เป็นธรรม ไร้สมรรถภาพในการจัดเก็บและยังมีข้อเสนอให้มีการรวมหน่วยงานการจัดเก็บภาษีให้เป็นของรัฐบาลกลาง เพราะองค์กรของรัฐมีเครื่องมือและเจ้าหน้าที่ด้านวิชาการมากกว่า (World Bank for Reconstruction and Development 1974 : 18)

กรมการปกครองจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2518 ทางกรมสรรพากรก็ได้เสนอร่างกฎหมายนี้ด้วย ในปีเดียวกัน แต่จนแล้วจนรอดก็ไม่สามารถผ่านสภาออกใช้ได้

ในปี พ.ศ. 2521 กองทุนการเงินระหว่างประเทศที่พวกเรารู้จักกันดีในปัจจุบันในนาม IMF (International Monetary Fund) ได้มีการพิมพ์รายงาน ซึ่งเสนอโดย John S.H. Robertson เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2521 เสนอให้รัฐบาลต้องมีระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ในข้อเสนอได้เสนอให้มีสำนักงานกลางประเมินราคาที่ดิน มีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์จัดเก็บข้อมูล มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เก็บข้อมูลพื้นฐานของที่ดิน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะสามารถใช้เป็นข้อมูลจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและการวางแผนการปฏิรูปการเกษตรของประเทศได้ด้วย น่าเสียดายที่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลไทยเท่าที่ควร

ผู้เขียนเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลไทยควรให้ความสนใจในการปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สิน การที่รัฐมุ่งการกระจายอำนาจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา มุ่งเน้นแต่การปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการปกครองและโครงสร้างองค์กร หัวใจหลักคือโครงสร้างภาษีปรับปรุงน้อยมาก ผู้เขียนได้ย้ำเสมอว่าหัวใจของการกระจายอำนาจคือ ฐานการคลังของท้องถิ่น

แนวทางการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินของไทย

จากข้อบกพร่องการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินของไทยดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลควรรวมกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับพระราชบัญญัติภาษี

บำรุงท้องที่ ให้เป็นกฎหมายฉบับเดียว เป็นพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สิน โดยมีหลักการสำคัญดังนี้

1. บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สิน
2. ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี เน้นโรงเรือนและที่ดินเป็นหลัก
3. ทรัพย์สินของรัฐและของส่วนพระมหากษัตริย์ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
4. ผู้ครอบครองทรัพย์สินของรัฐ และได้ทำประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด

ผู้ครอบครองต้องมีหน้าที่เสียภาษี (เช่น เอกชนเช่าที่รัฐปลูกป่า หรือทำประโยชน์อื่น ๆ)

5. การคำนวณอัตราภาษีควรกำหนดจากมูลค่าของทรัพย์สิน โดยให้มีคณะกรรมการประเมินทุนทรัพย์ในแต่ละท้องถิ่น ทุก 4 ปี

6. โรงเรือนที่อยู่อาศัย มูลค่าไม่ถึง 3 ล้านบาท ให้ได้รับการยกเว้นภาษี (ยกเว้นได้หลังเดียว) จะคิดภาษีตั้งแต่ส่วนที่เกิน 3 ล้านบาทขึ้นไป

7. ที่ดินของเกษตรกรที่ทำการเกษตรด้วยตนเองได้รับลดหย่อนภาษี 50 % แต่ไม่เกิน 30 ไร่

8. ที่ดินที่ปล่อยรกร้างว่างเปล่า ไม่ทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินต้องเสียภาษีเพิ่มเป็น 2 เท่าจากอัตราปกติ

9. อัตราการเสียภาษีควรให้แต่ละท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดในอัตราระหว่าง 0.1 - 1.0% ของมูลค่าทรัพย์สิน

ข้อเท็จจริงในขณะนี้ กรมการปกครองเองก็ได้ร่างกฎหมายคล้าย ๆ กับภาษีทรัพย์สินเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 โดยการรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เข้าด้วยกัน เป็นร่างพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ก็คือ ภาษีทรัพย์สินนั่นเอง เพราะตามร่างมาตรา 8 กำหนดชัดเจนว่า เจ้าของทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ และยังให้นิยาม “ทรัพย์สิน” หมายถึง ที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ แต่น่าเสียดายที่รัฐบาลหลายชุดไม่ให้ความสนใจอย่างจริงจัง หาก



ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวออกบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ เชื่อได้ว่าจะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นขึ้นสูงมาก

ผู้เขียนเห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะเป็นหลักวิธีการประเมินจัดเก็บภาษีโดยคำนวณเก็บตามมูลค่าของทรัพย์สิน ตามหลักภาษีทรัพย์สินของประเทศประชาธิปไตยมาตรฐานสากล แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับการกำหนดอัตราภาษีตามร่างกฎหมาย ซึ่งมาตรา 10 กำหนดอัตราภาษีไว้ดังนี้

	เขตที่เจริญมาก	เจริญปานกลาง	เจริญน้อย
โครงสร้างที่ 1	0.095%	0.075%	0.055%
โครงสร้างที่ 2	0.065%	0.055%	0.045%
โครงสร้างที่ 3	0.055%	0.045%	0.035%
โครงสร้างที่ 4	0.045%	0.035%	0.025%

เขตเจริญมาก หมายถึง เทศบาลและเมืองพัทยา เขตเจริญปานกลาง หมายถึง สุขาภิบาล เขตเจริญน้อย หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับวิธีการกำหนดอัตราภาษีตามร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะตามโครงสร้างอัตราดังกล่าวท้องถิ่นจะเก็บรายได้้น้อยมาก ไม่ต่างกับของเดิม เทียบกับของต่างประเทศภาษีทรัพย์สินมีอัตราตั้งแต่ 1% ขึ้นไปทั้งสิ้น และหลายประเทศต้องเสียภาษี 2 ต่อ เช่น ในสหรัฐอเมริกาเจ้าของทรัพย์สินเสียภาษีทรัพย์สินให้กับ County แล้ว ก็ยังต้องเสียให้กับ City อีกด้วย อนึ่ง โดยเหตุที่การคำนวณจัดเก็บถือเอาตามมูลค่าทรัพย์สินเป็นหลักอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องแบ่งเขตเจริญมาก เจริญปานกลาง และเจริญน้อย เนื่องจากเขตเจริญมากมูลค่าทรัพย์สินก็ย่อมมาก เขตเจริญน้อยมูลค่าทรัพย์สินก็ย่อมน้อย



LI RT



อัตราภาษีควรเป็นอัตราเดียวคงที่ หากจะแบ่งควรแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินจะสมเหตุสมผลกว่า

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรปรับปรุงอัตราภาษีทรัพย์สินตามร่างกฎหมายดังกล่าวตามลักษณะการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน และก็เห็นว่าไม่ต้องเอาแบบต่างประเทศ ซึ่งอย่างน้อยมีอัตรา 1% เราก็คิดแบบไทย ๆ ควรเป็นดังนี้

- | | |
|---|-------|
| 1. ที่ดินทำประโยชน์ด้านเกษตรกรรมพืชล้มลุก | 0.1 % |
| 2. ที่ดินทำประโยชน์ด้านเกษตรกรรมพืชยืนต้น | 0.2 % |
| 3. ที่ดินทำประโยชน์ด้านอุตสาหกรรม (ดูผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม) | 0.5 % |
| 4. โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (ดูการใช้ประโยชน์จากอาคาร) | 0.1 % |
| 5. ที่ดินทำประโยชน์เป็นสนามกีฬาเชิงพาณิชย์ | 0.3 % |
| 6. ที่ดินเจ้าของปล่อยรกร้างว่างเปล่า | 1.0 % |
| 7. โรงเรือนประกอบกิจการอุตสาหกรรมและสำนักงานนิติบุคคล | 0.5 % |

(บริษัท, ห้างหุ้นส่วน ฯลฯ)

จากตัวอย่างอัตราภาษีทรัพย์สินข้างต้น ถ้าผู้เขียนมีบ้านซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย หักค่าเสื่อมราคาแล้วมีมูลค่า 2 ล้านบาท ผู้เขียนมีหน้าที่ต้องเสียภาษีปีละ 2 พันบาท เป็นต้น

ลักษณะการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่าง กฎหมายอาจจะกำหนดโดยละเอียดหรือโดยกรอบกว้าง ๆ ก็ได้

ใครควรมีหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บ

ผู้เขียนเห็นว่าควรให้รัฐหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีข้อมูลทรัพย์สินพร้อม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทางเทคนิคมากกว่า หน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่ร่วมกันเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ประกอบด้วย ที่ดินอำเภอ สรรพากรอำเภอ โดยให้อำเภอกำกับดูแล จะทำให้การจัดเก็บมีประสิทธิภาพมากกว่าให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ



การจัดสรรภาษีทรัพย์สิน จัดเก็บจากท้องถิ่นใดให้ ตกเป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพียง 80% ของยอดจัดเก็บได้ ส่วนที่เหลืออีก 20% รัฐบาลควรสงวนไว้สำหรับอุดหนุนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยพึ่งตัวเองได้น้อย และใช้เป็นบสนับสนุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น ส่งเสริมการศึกษาให้กับท้องถิ่นที่ด้อยศักยภาพ ซึ่งมีอยู่ไม่น้อยทั่วประเทศ เป็นต้น

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีศักยภาพในการพัฒนาประเทศทุกด้านได้มากน้อยเพียงใดอยู่ที่ฐานะการเงินการคลังของชาติจะต้องเข้มแข็งมั่นคง และการเงินการคลังของชาติจะเข้มแข็งมั่นคงได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับกิจการค้าระหว่างประเทศและโครงสร้างการจัดเก็บภาษีทางตรงและทางอ้อมที่ถูกต้อง เป็นธรรม ประชาชนทุกคนต้องมีจิตสำนึกทำหน้าที่เสียภาษีอย่างตรงไปตรงมาให้กับรัฐ ถึงเวลาแล้วที่รัฐต้องมีหลักฐานที่จะใช้แสดงความเป็นพลเมืองของชาติอย่างมีเกียรติเต็มภาคภูมิ คนไทยผู้ที่จะได้ชื่อว่าเป็นเจ้าของประเทศที่แท้จริง คือผู้ที่มีหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลให้กับรัฐเท่านั้น และถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการมีระบบภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลมีฐานะดีในสังคม นำมาเป็นงบประมาณให้การพัฒนาประเทศ นั่นคือการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สิน ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้เห็นการออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินในรัฐบาลชุดนี้ ร่างกฎหมายกรมการปกครองก็ได้ร่างเตรียมไว้พร้อมแล้ว ในครั้งแรกเมื่อปี 2518 ครั้งหลังสุดในปี 2536 และได้มีการเสนอให้รัฐบาลไปตั้งแต่ พ.ศ.2537 จนบัดนี้ผ่านไปหลายรัฐบาลแล้วก็ยังไม่ปรากฏผล ซึ่งมีผู้พากษ์วิจารณ์กันมากกว่า กฎหมายภาษีทรัพย์สินนี้ ถึงอย่างไรก็ไม่มีทางจะออกเป็นกฎหมายได้ เพราะคนในคณะรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภาล้วนแต่เป็นผู้มีทรัพย์สินมากมาย กฎหมายฉบับนี้จะออกมาได้อย่างไร ผู้เขียนยังมองในแง่ดีว่า นักการเมืองทุกคนส่วนใหญ่ลงสู่เวทีการเมืองแล้ว ก็มุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของบ้านเมืองมากกว่าผล



ประโยชน์ส่วนตัว ที่ผ่านมาแล้วก็ขอให้ผ่านไป ให้เริ่มต้นคิดใหม่ ร่างกฎหมายภาษีทรัพย์สินได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2518 จนบัดนี้เป็นเวลากว่า 22 ปีแล้ว

รัฐบาลควรจะได้นำมาพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะเป็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรม เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดเก็บภาษีจากผู้มีฐานะดี นำมาใช้เป็นงบประมาณพัฒนาประเทศ เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือเสริมความเข้มแข็งด้านฐานะการคลังให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เป็นกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ กฎหมายที่ดี มีประโยชน์ เป็นสิ่งที่ฝ่ายการเมืองควรเร่งรัดดำเนินการ ไม่ควรชลอเนิ่นนานมาถึงกว่า 20 ปี ผู้เขียนได้แต่ภาวนาสังศักดิ์สิทธิ์ ขอให้คำวิพากษ์วิจารณ์ทั้งหลายข้างต้นอย่าได้เป็นจริงเลยครับ

๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐๐





ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต

โดย..... ธวัชชัย วรย์เหรียญทอง

1. ความนำ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และมีความสุข สะดวกในการดำเนินชีวิต ผู้บริหารประเทศมีความจำเป็นต้องจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้ใกล้ชิดหรือสัมผัสกับประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งในอดีตและปัจจุบัน ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยยึดหลักการปกครองแบบแบ่งอำนาจหรือที่เรียกกันว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั่นเอง

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มีความสำคัญมากกล่าวคือ เป็นแกนสำคัญของชาติ ที่รวมหัวเมืองใหญ่น้อยให้เป็นประเทศที่สมบูรณ์¹ และยังสามารถเชื่อมโยงรัฐบาลจากส่วนกลาง ลงไปสู่ระดับหมู่บ้านโดยไม่ขาดสาย ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าได้อยู่ใกล้ชิดและสัมผัสกับรัฐบาลตลอดเวลา จึงเป็นสายใยร้อยรัดความสามัคคีของชนภายในชาติเป็นอย่างดี ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราชมาได้โดยตลอดและเอาชนะคอมมิวนิสต์ได้นั้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งก็คือ การปกครองส่วนภูมิภาคหรือการจัดระเบียบราชการส่วนภูมิภาคที่มีประสิทธิภาพ²

ประวัติการปกครองของชนชาติไทย ที่สามารถตรวจสอบได้ โดยมีการระบุไว้ในศิลาจารึกเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนี้ เริ่มตั้งแต่การปกครองที่มีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี



ทั้งนี้ การปกครองของอาณาจักรสุโขทัยได้มีการจัดแบ่งเป็น 2 แบบ คือ การปกครองในส่วนกลางและการปกครองในส่วนภูมิภาค

2. สมัยสุโขทัย

การปกครองกรุงสุโขทัยตอนต้นเป็นการปกครองแบบบิดาปกครองบุตรศูนย์กลางของอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่เมืองหลวง ซึ่งเป็นราชธานีและมีการปกครองหัวเมืองหรือการปกครองส่วนภูมิภาคโดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ หัวเมืองชั้นในหรือเมืองลูกหลวง เป็นเมืองหน้าด่านล้อมรอบราชธานี ทั้ง 4 ทิศ เมืองพระยามหานครซึ่งเป็นหัวเมืองชั้นนอก เมืองประเทศราชหรือเมืองขึ้น โดยเมืองหลวงตั้งที่เมืองสุโขทัย เมืองลูกหลวงทิศเหนือคือเมืองศรีสัชนาลัย ทิศตะวันออกคือเมืองสองแคว ทิศใต้คือเมืองสระหลวงหรือเมืองพิจิตรเก่า ทิศตะวันตกคือเมืองนครชุม³ (จังหวัดกำแพงเพชรในปัจจุบัน)

เมืองพระยามหานครเป็นเมืองที่ชนชาติไทยปกครองอยู่ก่อนตั้งกรุงสุโขทัยและยอมอยู่ใต้อำนาจของกรุงสุโขทัยหรือเมืองที่ตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งอยู่นอกเขตการปกครองของเมืองลูกหลวงมารวมอยู่ในอาณาเขตของกรุงสุโขทัยหลายเมือง เมืองเหล่านี้พระมหากษัตริย์ทรงปกครองอย่างเมืองในพระราชอาณาจักร เมื่อตำแหน่งเจ้าเมืองว่างลงพระมหากษัตริย์ก็ทรงแต่งตั้งผู้ที่มีความสามารถไปปกครอง เช่น เมืองคอนที่ เมืองพระบาง เมืองเชียงทอง และเมืองพาน เป็นต้น เจ้าเมืองมีศักดิ์เป็น “ขุน” มีอำนาจปกครองประชาชนพลเมืองในเขตเมืองของตนโดยเด็ดขาด ข้อราชการใด ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงสั่งจากเมืองหลวงจะต้องตรงไปถึงเจ้าเมืองก่อน แล้วเจ้าเมืองจึงจะวินิจฉัยว่าจะทำอย่างไรหรือจะให้ผู้ใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามข้อราชการนั้น ๆ

เมืองนอกหรือเมืองขึ้น เป็นเมืองที่อ่อนน้อมหรือเมืองที่มาขอพึ่งพระบรมโพธิสมภารโดยยอมถวายเครื่องราชบรรณาการทุกปีหรือสามปีต่อครั้ง สมัยพ่อขุนรามคำแหงมีหลายเมือง เช่น เมืองแพร่ เมืองเวียงจันทน์ เมืองหงสาวดีและเมืองนครศรีธรรมราช เป็นต้น การปกครองเมืองนอกหรือเมืองขึ้น คงให้เจ้าเมืองหรือราชวงศ์ของเมืองนั้น ๆ ปกครองกัน

เอง พระมหากษัตริย์ของกรุงสุโขทัยมิได้ทรงเกี่ยวข้อง หรือบังคับบัญชาเหมือนอย่าง เมืองพระยามหานคร

วิธีการปกครองบ้านเมืองในสมัยกรุงสุโขทัยนั้น ถือเอาการป้องกันบ้านเมืองเป็น หลักบรรดาพลเมืองที่เป็นชายฉกรรจ์จะต้องเป็นทหารทุกคน เวลาบ้านเมืองไม่มีศึก สงครามต่างก็ทำมาหากินบังคับบัญชาว่ากล่าวกันอย่างพลเมือง เมื่อเกิดศึกสงครามก็ บังคับกันเป็นอย่างทหาร

การปกครองแบ่งเขตจากเมืองลงมานั้นพอจะอนุมานได้ว่า แบ่งออกเป็นหมู่บ้าน และตอนปลายสมัยสุโขทัย จะมีการรวมหมู่บ้านเป็นตำบล อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถจะ ทราบตำแหน่งหรือบรรดาศักดิ์ของข้าราชการของสมัยสุโขทัยได้

ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีนี้ ได้มีแนวความคิดในการปกครองส่วนภูมิภาคโดย แบ่งการปกครองเป็นรูปมณฑล โดยพุทธศักราช 1933 พระยาฤทธิไธสง (พระเจ้าแผ่นดินองค์ที่ 6 แห่งราชวงศ์สุโขทัย) ทรงสถาปนาเมืองรัฐสีมาขึ้น 7 แห่ง (ตามทิศทั้ง 8 เว้น ทิศตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีกล่าวไว้การที่ทรงสถาปนาเมืองรัฐสีมาขึ้นมา เท่ากับแบ่งการ ปกครองพระราชอาณาจักรสุโขทัยออกเป็นมณฑล โดยกำหนดให้เมืองรัฐสีมาเป็นศูนย์กลาง ปกครองของมณฑลนั้น ๆ ซึ่งมีดังนี้ ทิศตะวันออกได้แก่ เมืองนครไทย ทิศตะวันออกเฉียง ใต้ได้แก่ เมืองวัชรบุรี ทิศใต้ได้แก่เมืองพระบาง ทิศตะวันตกเฉียงใต้ได้แก่เมืองเชียงทอง ทิศตะวันตกได้แก่ เมืองนาคนคร ทิศตะวันตกเฉียงเหนือสร้างเมืองใหม่ชื่อเมืองลักษณะ ทิศ เหนือศิลาจารึกชำรุดอ่านชื่อไม่ได้⁴

การปกครองในสมัยสุโขทัย ตั้งแต่สมัยพ่อขุนรามคำแหงเป็นต้นมา มีการกำหนด กฎหมายที่ใช้ในการปกครอง 10 ประการ คือ ลักษณะกฎหมายภาษี ลักษณะกฎหมาย เกี่ยวกับการค้าขาย ลักษณะกฎหมายเกี่ยวกับการจับจองทรัพย์สิน ลักษณะกฎหมาย มรดก ลักษณะกฎหมายเกี่ยวกับพิจารณาคดี ลักษณะกฎหมายว่าด้วยการร้องทุกข์ ลักษณะกฎหมายว่าด้วยเชลยศึก ลักษณะกฎหมายว่าด้วยการอพยพชาวต่างประเทศ ลักษณะกฎหมายว่าด้วยการทำสงคราม และตวับทกฎหมายลักษณะใจ



นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมอาชีพการทำมาหากินของราษฎรในส่วนภูมิภาคโดยบรรดาหัวเมืองสำคัญของอาณาจักรสุโขทัย เช่น เมืองคณฑี พระบาง พระยาศรีสุริยพงษ์รามมหารัชมรรชาธิราชทรงให้แผ้วถางป่าสองฟากฝั่งแม่น้ำปิงตอนนั้นออกทั้งหมด แล้วปลูกสร้างเป็นสวนมะพร้าว สวนขนุนทุกแห่ง⁵

3. สมัยกรุงศรีอยุธยา

สมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น ระบบการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไปตามคติศาสนาพราหมณ์ตามวัฒนธรรมอินเดียซึ่งไทยรับมาจากเขมร โดยถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นสมมุติเทวราช⁶ การปกครองลักษณะนี้พระมหากษัตริย์มีความสัมพันธ์กับประชาชนที่ห่างไกลกัน การปกครองฝ่ายพลเรือนแบ่งออกเป็น 4 กรม เรียกว่า จตุสดมภ์ คือ

กรมเมือง (กรมเวียง)	มีหน้าที่ปกครองท้องที่และปราบปรามโจรผู้ร้าย
กรมวัง	มีหน้าที่เกี่ยวกับศาลยุติธรรม
กรมพระคลัง	มีหน้าที่เก็บทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดิน
กรมนา	มีหน้าที่บำรุงกลากรรม

การปกครองในสมัยกรุงศรีอยุธยาในระยะแรกจัดตามหลักราชศาสตร์ คือราชอาณาจักรประกอบด้วยเมือง 5 เมือง พระนครศรีอยุธยาเป็นราชธานีอยู่ตรงกลาง มีเมืองหน้าด่าน (เมืองป้อมปราการด่านชั้นในหรือเมืองลูกหลวง) 4 ด้าน ด้านเหนือเมืองลพบุรี ด้านตะวันออกเมืองนครนายก ด้านใต้เมืองพระประแดง ด้านตะวันตกเมืองสุพรรณบุรี ระยะทางไปมาระหว่างราชธานีกับเมืองหน้าด่านสามารถเดินทางถึงกันได้ภายใน 2 วัน หัวเมืองชั้นนอกนั้นปกครองกันเองในฐานะเป็นประเทศราชของรัฐอยุธยาซึ่งมี 16 เมืองด้วยกัน

การปกครองส่วนภูมิภาคในสมัยกรุงศรีอยุธยาในระยะหลัง จัดแบ่งหัวเมืองเป็นเมืองในวงเขตราชธานี ต่อมาเรียกว่า “หัวเมืองชั้นนอก” เมืองเหล่านี้พระมหากษัตริย์จะทรงตั้งพระราชวงศ์หรือข้าราชการชั้นสูงศักดิ์เป็นผู้สำเร็จราชการเมืองมีอำนาจบังคับบัญชาสิทธิขาดอย่างเป็นผู้ต่างประเทศองค์ทุกอย่าง ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้ราชบัลลังก์มั่นคง เพราะพระมหา

กษัตริย์ทรงรู้จักคุ้นเคยและไว้วางพระราชหฤทัย แต่ภายหลังเหตุการณ์เสียกรุงครั้งแรกได้ผ่านพ้นไป พระมหากษัตริย์ที่กรุงศรีอยุธยาไม่ทรงส่งพระราชโอรสหรือเจ้านายเชื้อพระวงศ์ไปปกครองหัวเมืองอีกเลย แต่ให้พำนักอยู่ในราชธานี เพราะการส่งออกไปครองเมืองชั้นนอกนี้ ทำให้พระมหากษัตริย์ควบคุมเจ้านายเหล่านั้นได้ไม่ทั่วถึง เป็นสาเหตุให้เกิดการแย่งชิงอำนาจกันอยู่เสมอ ในโอกาสที่มีการผลัดแผ่นดิน⁷

ผู้รับผิดชอบในการปกครองหัวเมือง ได้แก่ เจ้าเมืองซึ่งมีบทบาทหลายด้าน คือเป็นทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาลและเป็นผู้บัญชาการกองทัพ ในการพิพากษาอรรถคดี เจ้าเมืองไม่มีอำนาจสั่งลงโทษประหารชีวิตโดยสงวนไว้เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์หรือข้าหลวงพิเศษพระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานอาญาสิทธิให้โดยเฉพาะเท่านั้น อย่างไรก็ตามในยามสงครามเจ้าเมืองในฐานะผู้บัญชาการกองทัพบมีอำนาจสั่งประหารชีวิตคนได้⁸

ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถโปรดให้กำหนดข้าราชการเป็น “ฝ่ายทหาร” และ “ฝ่ายพลเรือน” ทรงตั้งตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 คน คือเจ้าพระยามหาเสนาบดี (ที่สมุหนกลาโหม) ให้เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารคน 1 เจ้าพระยาจักรี (ที่สมุหนายก) ให้เป็นหัวหน้าข้าราชการพลเรือนคน 1 อย่างไรก็ตาม ข้าราชการทั้ง 2 ฝ่าย ยังมีหน้าที่ต้องทำทั้งการทหารและการพลเรือนด้วย การจัดแบ่งเป็น 2 ฝ่าย เพื่อประโยชน์ 2 อย่าง คือเพื่อความควบคุมการปกครองตามหัวเมืองและเพื่อประสานงานในรัฐบาลกลาง

สำหรับประโยชน์ประสานงานในรัฐบาลกลางนั้น จากเดิมการปกครองแบบจตุสดมภ์ เวียง วัง คลัง และนา ซึ่งมีการเปลี่ยนชื่อใหม่ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ โดยมีหน้าที่เหมือนเดิมตามลำดับดังนี้ นครบาล ธรรมาธิการณ โภชาธิบดี และเกษตรราธิการ) หัวหน้าราชการในกรมของจตุสดมภ์จะกราบบังคมทูลพระเจ้าแผ่นดิน ในกิจการที่รับผิดชอบ พระเจ้าแผ่นดินต้องทรงดำริประสานงานกรมต่าง ๆ ให้เข้าใจนโยบายเดียวกัน ดังนั้นเมื่อดำเนินการอัครมหาเสนาบดี จึงตั้งคณะข้าราชการผู้ใหญ่เป็น “ลูกขุนณะศาลา” ขึ้นพร้อมกันอัครมหาเสนาบดีมหาดไทยซึ่งคุมกรมมหาดไทย และบัญชาเสนาบดีจตุสดมภ์





เป็นนายกคณะลูกขุนฝ่ายพลเรือน อัครมหาเสนาบดีกลาโหมเป็นนายกประชุมปรึกษากัน ก่อนแล้วอัครมหาเสนาบดีจึงนำความเห็นที่ได้ปรึกษารวบรวมขึ้นกราบบังคมทูล ซึ่งทำให้พระเจ้าแผ่นดินมีพระราชวิจารณ์ และดำรัสสั่งสะดวกขึ้น⁹

การปกครองส่วนภูมิภาค ให้ยกเลิกเมื่อลูกหลวงโยงอำนาจการปกครองหัวเมือง เข้ามาอยู่เมืองหลวง ทำให้หัวเมืองต่าง ๆ มีอำนาจลดลงและแบ่งเขตการปกครองออกเป็น ชั้น ๆ

หัวเมืองชั้นใน คือเมืองรายรอบรัศมีราชธานี ลดลงเป็นเมืองจัตวาขึ้นกับส่วนกลาง เมืองเหล่านี้ไม่มีเจ้าเมือง แต่เรียกหัวหน้าปกครองเมืองว่า “ผู้รั้ง” เพราะไม่มีอำนาจเด็ดขาดอย่างเจ้าเมือง เมืองเหล่านี้ไม่สามารถคิดร้ายต่อพระมหากษัตริย์ เพราะไม่มีกำลังยิ่งใหญ่ เช่น ชัยนาท ราชบุรี นครชัยศรี ฉะเชิงเทรา เมืองสิงห์ สมุทรสงคราม เป็นต้น ราชการทุกอย่างในเมืองเหล่านี้เสนาบดีจุฬาลงกรณ์ที่นครหลวงเป็นผู้สั่งการ

หัวเมืองชั้นนอก อยู่ห่างออกไปจากหัวเมืองชั้นใน จัดเป็นเมืองเอก โท ตรี จัตวา หัวเมืองใหญ่ ๆ จะมีเมืองจัตวาเป็นเมืองขึ้น เช่นเดียวกับราชธานี จัดระเบียบเช่นเดียวกับราชธานี มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ทหารและพลเรือนและมีจุฬาลงกรณ์ 4 ตำแหน่ง พระมหากษัตริย์แต่งตั้งขุนนางเจ้านายออกไปเป็นเจ้าเมือง ปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ เมืองชั้นเอกที่เป็นเมืองใหญ่และเมืองสำคัญคือเมืองพิษณุโลก และเมืองนครศรีธรรมราช

ในสมัยกรุงศรีอยุธยา “เมือง” เป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญที่สุดและมีบทบาทมากที่สุดในการปกครองส่วนภูมิภาค กล่าวคือ “เมือง” เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีการจัดระเบียบราชการทำนองเดียวกับราชธานี เจ้าเมืองมีอำนาจกว้างขวางทั้งทางการบริหารและทางตุลาการนอกจากนี้ในหลักการที่ให้แบ่งอาณาเขตเมืองออกเป็นแขวง (เทียบเท่าอำเภอในปัจจุบัน) ในทางปฏิบัติกลับนิยมแบ่งอาณาเขตเมืองเป็นเมืองย่อยมีฐานะเป็นเมืองขึ้นมีเจ้าเมืองกรมการเมืองปกครองออกไปอีกชั้นหนึ่ง อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าเมืองใหญ่ ทำให้เกิดเมืองเอก เมืองโท เมืองตรี เมืองจัตวา การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่เป็นระเบียบเดียวกันตลอดทั้งราชอาณาจักร¹⁰

หัวเมืองมีมากด้วยกันและผู้เป็นเจ้าเมืองมีความสามารถต่างกัน ความเป็นไปในหัวเมืองคงเลวบ้างดีบ้าง การตั้งอัครมหาเสนาบดีกลาใหม่ก็เพื่อตรวจตราว่ากล่าวหัวเมืองฝ่ายทหาร อัครมหาเสนาบดีมหาดไทยสำหรับตรวจตราว่ากล่าวการฝ่ายพลเรือนทุกหัวเมืองในราชอาณาจักร สำหรับเมืองประเทศราชให้ปกครองกันเอง แต่ต้องส่งบรรณาการมาให้เมืองหลวง

ในสมัยสมเด็จพระเพทราชาไม่ไว้วางพระราชฤทัยในอัครมหาเสนาบดี เห็นว่ามีอำนาจมากนัก จึงเปลี่ยนประเพณีเดิม แบ่งหัวเมืองออกเป็น 2 ภาค บรรดาหัวเมืองฝ่ายเหนือให้มหาดไทยบังคับบัญชาทั้งในการฝ่ายทหารและพลเรือน หัวเมืองฝ่ายใต้ก็ให้กลาใหม่บังคับบัญชาทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนเช่นเดียวกัน¹¹

ยศหรือบรรดาศักดิ์ของเจ้าเมืองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ เจ้าเมืองเอกจะมีบรรดาศักดิ์เป็น “เจ้าพญา” ศักดินา 10,000 ไร่ (บรรดาศักดิ์เทียบเท่าอัครมหาเสนาบดี) เจ้าเมืองโท จะมีบรรดาศักดิ์เป็น “ออกญา” ศักดินา 10,000 ไร่ (บรรดาศักดิ์เทียบเท่าเสนาบดี) เจ้าเมืองตรีจะมีบรรดาศักดิ์เป็น “ออกญา” หรือ “ออกพระ” ศักดินา 5,000 ไร่ (บรรดาศักดิ์สูงเท่าเจ้ากรมขนาดใหญ่) เจ้าเมืองจัตวามีบรรดาศักดิ์เป็น “พระ” หรือ “ออกพระ” ศักดินา 3,000 ไร่ อย่างไรก็ตาม บรรดาศักดิ์ของเจ้าเมืองมิได้ขึ้นอยู่กับฐานะความสำคัญขงเมืองแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับอาวุโสและความดีความชอบในทางราชการของผู้ดำรงตำแหน่งอีกด้วย¹²

4. สมัยกรุงธนบุรี

ในสมัยพระเจ้ากรุงธนบุรี (พระเจ้าตากสินมหาราช) การปกครองส่วนภูมิภาคยังคงแบ่งหัวเมืองออกเป็น เมืองพระยามหานคร เมืองประเทศราช เหมือนกับที่เคยปฏิบัติกันมา ครั้นอยุธยาส่วนหัวเมืองราชธานีมีแต่กรุงธนบุรีเป็นนครหลวง เป็นศูนย์กลางของการปกครองไม่มีเมืองอุปราช เมืองลูกหลวงและเมืองชั้นในดังแต่ก่อน¹³





5. สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (ก่อนปี พ.ศ.2475)

5.1 ก่อนปฏิรูปการปกครอง (ในสมัยรัชกาลที่ 5)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น “ส่วนกลาง” ได้แก่ราชธานีและหัวเมืองชั้นใน กรุงเทพฯเป็นเมืองที่ตั้งราชธานีและหัวเมืองชั้นในซึ่งเมื่อมีการปฏิรูปกันหลายครั้ง อาณาของราชธานี ได้ขยายออกไปอย่างกว้างขวางโดย รวมทั้งที่ชั้นในปัจจุบันนี้เรียกว่าจังหวัดบุรี จังหวัดเพชรบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดสมุทรสงคราม จังหวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดชัยนาท จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรี จังหวัดปราจีนบุรีด้วย¹⁴ หัวเมืองชั้นในมีฐานะเป็นเมืองจัตวา พระมหากษัตริย์ทรงอำนาจการปกครองเองโดยเจ้าเมืองมีฐานะเป็นเพียงผู้รั้งตำแหน่ง ครั้งละ 3 เท่านั้น การปกครองยังคงใช้แบบจตุสดมภ์ (สี่เหล่า) คือ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งมีมาแต่กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี การปกครองหัวเมืองต่าง ๆ มีสมุหนกลาใหม่ปกครองหัวเมืองฝัใต้และประเทศราช สมุหนายกปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือ และกรมท่าปกครองหัวเมืองชายทะเล¹⁵

สำหรับส่วนภูมิภาค ได้แก่หัวเมืองชั้นนอกอยู่ถัดออกไปจากหัวเมืองชั้นในเมืองพยามหานครมีฐานะเป็นเมืองเอกบ้าง เมืองโทบ้าง เมืองตรีบ้าง ตามขนาดใหญ่น้อยและความสำคัญเมืองพระยามหานครจะรวมเมืองเล็ก ๆ ไว้หลายเมือง ทำนองเดียวกับปกครองในราชธานี และมีหน้าที่ในการควบคุมกำลังทหารและรักษาชายแดนของประเทศตามภาคนั้น ๆ

ในการปกครองหัวเมือง นอกจากมีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการหัวเมืองโดยทั่วไปแล้ว ยังมีข้าราชการชุดหนึ่งเรียกว่า “กรมการ” เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าเมืองซึ่งมีตำแหน่งสำคัญ ๆ คือ “ปลัด” (หัวหน้าผู้ช่วยของเจ้าเมืองและรักษาราชการแทนในระหว่างที่เจ้าเมืองไม่อยู่) “พล” (เป็นผู้บังคับบัญชาทหารป้องกันราชอาณาจักร) “มหาดไทย” (เป็นผู้ออกคำสั่งและรักษาทะเบียนต่างๆ) “ยกกระบัตร” (เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญกฎหมาย) “เมือง” (ผู้พิพากษาคดีร้ายแรงบังคับบัญชาข้าราชการระดับอำเภอ) “จ

(เจ้าหน้าที่พิธีการ จัดงานพิธีพืชมงคลดีแพ่ง) “คลัง” (เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้และภาษีที่ดิน) “นา” (เจ้าหน้าที่ควบคุมกิจการยุ่งฉางของรัฐ การจดทะเบียนที่ดิน) “สัสดี” (เจ้าหน้าที่จดทะเบียนรักษาบัญชีเกี่ยวกับไพร่และระดมพล)

5.2 การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 ถึงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เริ่มปฏิรูปหรือปรับปรุงการปกครอง โดยกำหนดราชการบริหารออกเป็น 2 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้¹⁶

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แบ่งแยกหน้าที่ออกเป็นกระทรวงมีอยู่ 12 กระทรวง โดยยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์ ตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และกรมท่า

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทรงยกเลิกวิธีการปกครองหัวเมืองระบบกินเมืองมาเป็นการปกครองรูปมณฑล หัวเมืองหรือจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน

กระทรวงที่ตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2435 จำนวน 12 กระทรวงเป็นการยกฐานะ 6 กรมที่มีอยู่เดิมเป็นกระทรวง กับตั้งกระทรวงเพิ่มขึ้นอีก 6 กระทรวง คือกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงมุรธาธร โดยกระทรวงต่าง ๆ มีฐานะเท่าเทียมกันแตกต่างกันแต่หน้าที่รับผิดชอบ ทั้งนี้กระทรวงวังจะทำหน้าที่สั่งราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนกระทรวงมหาดไทยนั้น โปรดเกล้าฯ กำหนดให้มีหน้าที่จัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยเพื่อรักษาพระราชอาณาเขต กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่จัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยตรง ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแกนสำคัญของชาติที่รวมหัวเมืองใหญ่น้อยให้เป็นประเทศไทยที่สมบูรณ์¹⁷

ในระยะแรกตั้งกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยออกเป็น 3 กรม คือ กรมมหาดไทยกลางมีปลัดทูลฉลองเป็นหัวหน้าส่วนราชการว่าการได้ทั้งกระทรวงรองจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กรมมหาดไทยฝ่ายเหนือมีเจ้า



กรม (คือพระมหาอำมาตย์) เป็นหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ปราบโจรผู้ร้าย และกรมมหาดไทยฝ่ายพลม้า มีพระยาเจ้าเสนาบดีเป็นเจ้ากรม มีหน้าที่ปกครองท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร

เมื่อมีการยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายกและกรมทำแล้วในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ก็ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแบ่งหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหม กับกระทรวงมหาดไทยเสียใหม่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. บรรดาหัวเมืองชั้นใน ชั้นนอกและหัวเมืองประเทศราช ที่แบ่งเป็นปักษ์ใต้อยู่ในกระทรวงกลาโหมก็ดีเป็นฝ่ายเหนืออยู่ในกระทรวงมหาดไทยก็ดีและอยู่ในกระทรวงต่างประเทศก็ดีตั้งแต่นี้สืบไป ให้อยู่ในบังคับบัญชาตราพระราชสิทธิ์กระทรวงมหาดไทย

2. เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รักษาการภายในพระราชอาณาเขตตลอดทั่วไปเว้นไว้แต่ในกรุงเทพมหานครกับเมืองที่ติดต่อกใกล้เคียง ควรเป็นเขตแขวงกรุงเทพฯ ดังจะได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับหนึ่งต่างหาก ในภายหน้านั้นคงให้อยู่ในหน้าที่กระทรวงนครบาลรักษาการตามเดิม ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับไปบอกจากหัวเมืองทั้งปวงนั้น และมีพระราชสิทธิ์กระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราโชวาท เพื่อที่จะได้บำรุงรักษาความเรียบร้อยและให้มีความเจริญในเมืองนั้น

3. ให้เสนาบดีกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงเกี่ยวกับทหารบก ทหารเรือ และเครื่องสรรพาวุธยุทธภัณฑ์ และป้อมค่าย คู่อริบ และพาหนะสำหรับทหารให้เป็นผู้รับไปบอกรายงานการทหาร และมีตราพระยศสิทธิ์ตามกระแสพระบรมราชโองการหรือพระบรมราโชวาทในราชการทหารทั่วหัวเมืองประเทศราชและปักษ์ใต้ฝ่ายเหนือ ทั้งพระราชอาณาเขตเพื่อจะรักษาการบ้านเมืองให้อยู่เย็นเป็นสุขเกษม ปราศจากสรรพภัยอันตราย

โดยประกาศฉบับนี้ซึ่งเป็นการแยกราชการฝ่ายปกครองซึ่งเป็นพลเรือนกับฝ่ายทหารออกจากกัน และกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดในประเทศ¹⁸



LI RT

เมื่อเริ่มตั้งการปกครองรูป “กระทรวง” ขึ้น กระทรวงต่าง ๆ ยังไม่มีงานและมีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นอยู่ในส่วนภูมิภาค พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ริเริ่มงานต่าง ๆ ขึ้น เช่น การสรรพากร การป่าไม้ การโลหกิจ การพยาบาล การโรงเรียนและการตั้งศาลหัวเมือง เป็นต้น เมื่อจัดตั้งกิจการต่าง ๆ สำเร็จแล้วก็คืบงานดังกล่าวให้เจ้ากระทรวงไป อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าให้ตั้งข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมืองชั่วคราวขึ้น กำหนดให้กระทรวงต่าง ๆ จะมีแผนงานของกระทรวงนั้นไปตั้งอยู่ในจังหวัดก็ให้กระทรวงนั้นทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยอาจจะวางระเบียบให้อำนาจสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงอื่นในจังหวัดนั้นก็ให้กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นหน่วยงานกลางที่จะประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ กับผู้ว่าราชการจังหวัดและถือเป็นประเพณีสืบต่อกันมา

การปฏิรูปราชการบริหารส่วนภูมิภาคในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เนื่องจากหัวเมืองในสมัยนั้น เป็นอิสระจากเมืองหลวงมากเพราะเมืองหลวงมิได้ตั้งบุคคลออกไปปกครองหัวเมืองเจ้าเมืองต้องหาเลี้ยงชีพเองมิได้เป็นข้าราชการรับเงินเดือนจากเมืองหลวง หัวเมืองกับเมืองหลวงจึงมีความผูกพันกันน้อยมากในด้านประชาชนเมื่อได้รับความเดือดร้อน เจ้าเมืองก็เป็นผู้ให้ความยุติธรรมและเมืองมีศึกสงครามเจ้าเมืองก็เป็นหัวหน้านำประชาชนต่อสู้กับข้าศึกประชาชนจึงมีความผูกพันกับเจ้าเมืองมากกว่าผูกพันกับเมืองหลวงนอกจากนี้ ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาการล่าอาณานิคมของอังกฤษและฝรั่งเศสซึ่งเป็นอันตรายต่อเอกราชอธิปไตยของประเทศไทย¹⁹ ดังนั้นการจัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็เพื่อรวบรวมหัวเมืองหลายเมืองเข้าเป็นประเทศไทยอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อรักษาประเทศไทยให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศมหาอำนาจอีกประการหนึ่งนโยบายการปกครองเดิม มุ่งเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น ทำให้ประเทศชาติและประชาชนล้าหลัง เพราะเป็นเพียงความพยายามที่จะรักษาสถานะเดิมเอาไว้เท่านั้น ไม่คิดจะส่งเสริมหรือวางแผนคิดแก้ไขปัญหาล่วงหน้า ทำให้



ประชาชนประสบความเดือดร้อนอยู่เนือง ๆ เพราะปัญหาเศรษฐกิจการเมืองและสังคมที่
ความสลับซับซ้อนและเพิ่มมากขึ้นทุกวัน²⁰

งานในหน้าที่ราชการหัวเมืองหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น ปราบกฏตามพระ
ราชหัตถเลขา ที่ 143/454 ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ.2438 ถึงสมเด็จพระยาดำรงราช
านุภาพ สรุปได้ว่ามีงานรักษาพระราชอาณาเขตซึ่งตรงกับงานรักษาความมั่นคงในปัจจุบัน
งานเก็บส่วยอากร งานปราบปรามโจรผู้ร้าย คืองานรักษาความสงบเรียบร้อย งานชำระ
ความซึ่งเป็นข้อขัดข้องทุกข้อนของราษฎรซึ่งก็คือขบวนการยุติธรรมทั้งปวง งานให้ที่ซึ่งจะ
เกิดผลประโยชน์ด้วยการเพาะปลูกก็คืองานส่งเสริมอาชีพ งานบำรุงสร้างทางไปมาค้าขาย²¹

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใช้หลักการเทศาภิบาล ซึ่งแบ่งส่วนราชการโดยลำดับ
ชั้นเป็นมณฑล จังหวัด(เมือง) อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน โดยรัฐบาลกลางจัดข้าราชการของ
ส่วนกลางไปบริหารราชการในท้องที่ต่าง ๆ แทนที่ส่วนภูมิภาคจะจัดข้าราชการเข้าบริหาร
งานในเมืองของตนเองจึงเป็นการปกครองที่รวมอำนาจเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็น
ระเบียบเรียบร้อย²² และเป็นการยุบเมืองที่เป็นประเทศราชมาเป็นหัวเมืองในราชอาณาจักร

อย่างไรก็ตามก่อนที่จะนำหลักการเทศาภิบาลมาใช้บริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ได้
มีการรวมหัวเมืองชายแดนขึ้นเป็นมณฑล แล้วส่งผู้แทนพระองค์ไปปกครองประจำดูแล
อย่างใกล้ชิด มณฑลชายแดนดังกล่าวมี 5 มณฑลที่จัดขึ้นในยามฉุกเฉิน คือมณฑลลาว
เฉียง (ที่บัญชาการอยู่นครเชียงใหม่) มณฑลลาวพวน (ที่บัญชาการเมืองหนองคาย)
มณฑลลาวท้าว (ที่บัญชาการนครจำปาศักดิ์) มณฑลลาวกลาง (ที่บัญชาการเมืองนครราชสีมา)
และมณฑลลาวเขมร (ที่บัญชาการเมืองพระตะบอง)

เมื่อวางแผนงานตามหลักการเทศาภิบาลแล้วในปี 2437 จึงมีการจัดตั้งมณฑลแบบ
เทศาภิบาล 3 มณฑล คือ มณฑลพิษณุโลก มณฑลปราจีนบุรี และมณฑลนครราชสีมา
และต่อมาได้ขยายเพิ่มขึ้นรวม 18 มณฑล ทั้งนี้ได้ใช้รูปแบบมณฑลเทศาภิบาล ที่จัดตั้งขึ้นไว้
เดิมดังกล่าวแล้วด้วย



การจัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีข้าราชการสำหรับบริหารมณฑล ๆ ละ 1 กอง เป็นข้าราชการที่สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยข้าหลวงใหญ่หรือข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบในราชการทั่วไป ข้าหลวงมหาดไทย ฝ่ายปกครองท้องที่และการจดหมาย) ซึ่งต่อมาคือปลัดมณฑลข้าหลวงยุติธรรม (ตรวจตราเร่งรัดการถือยศความโรงศาล) ซึ่งต่อมาคือยกกระบัตรมณฑล ข้าหลวงคลัง (ตรวจเก็บผลประโยชน์แผ่นดินและจ่ายเงินเดือน) เลขาธิการข้าหลวงเทศาภิบาล แพทย์ประจำมณฑล (บำรุงการอนามัยรักษาและป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ) เสมียนและคนใช้จำนวนพอสมควรแก่งาน หน่วยราชการบริหารมณฑลเทศาภิบาลทำหน้าที่เป็นเสมือนสื่อกลางเชื่อมโยงรัฐบาลกลางกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคส่วนอื่น ๆ เข้าด้วยกัน และสามารถดึงเอาหัวเมืองต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระประมุขของชาติได้อย่างแท้จริง

การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลใช้ระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2437-2450 การจัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลล่าช้าเพราะประสบปัญหาหลายประการโดยเฉพาะการขาดแคลนเงินทุนเพื่อใช้จ่ายเป็นค่าใช้สอย เงินเดือน การปลูกสร้างสถานที่ทำงาน ปัญหาเรื่องการจัดหาบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในงานหนังสือและการปกครอง

หัวเมืองหรือจังหวัดมีผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้รับผิดชอบในราชการทั่วไป การเปลี่ยนคำจาก “เจ้าเมือง” เป็น “ผู้ว่าราชการเมือง” เพราะผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจน้อยกว่าเจ้าเมืองแบบเก่าไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีความทางศาลอย่างแต่ก่อนและเพื่อที่จะเปลี่ยนความรู้สึกจากการเป็น “เจ้า” มาเป็นเพียงข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวคนหนึ่ง ผู้ซึ่งมีหน้าที่บริหารราชการเพื่อประเทศชาติและประชาชนเป็นสำคัญ²³

การกำหนดตำแหน่งข้าราชการประจำเมืองเป็นไปตามข้อบังคับลักษณะปกครองที่ ร.ศ. 117 (พ.ศ.2441) ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง (ได้รับสัญญาบัตรชั้นพระยาหรือพระ) มีกรมการเมือง 2 คณะ คือ กรมการเมืองในทำเนียบและกรมการเมืองนอกทำเนียบช่วยผู้ว่าราชการเมือง โดยกรมการเมืองในทำเนียบ ได้แก่ ข้าราชการประจำได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล มีปลัดเมือง ยกกระบัตรผู้ช่วยราชการ (สรรพากรเมือง) โยธานุการ พระท่ามระง



(งานเรือนจำ) แพทย์ประจำเมือง เสมียนตราเมืองและอักษรเลข ทั้งนี้มีข้าราชการ เสมียน พนักงานอีกจำนวนพอสมควร สำหรับกรรมการเมืองนอก ทำเนียบเป็นตำแหน่งกรมการ พิเศษ แต่งตั้งพวกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือบุคคลซึ่งเป็นคฤหบดีที่ได้ตั้งบ้านเรือนอยู่ในเมือง นั้นเป็นประชาชนพลเมืองธรรมดา มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาข้าราชการต่าง ๆ อาจจะมี บรรดาศักดิ์ได้รับพระราชทานสัญญาบัตรเป็นพระ หลวงหรือขุน มีประมาณ 10 คน

เพื่อให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสมบูรณ์และใกล้ชิดประชาชน ได้มีการ ออกพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) กำหนดการปกครองออกเป็น อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน

หน่วยการปกครองที่เรียกว่า “แขวง” (หรืออำเภอ) แต่ก่อนนั้นไม่ค่อยจะมีบทบาท ในการปกครองมากมายนักเพราะความสำคัญไปอยู่ที่เมืองเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการปฏิรูปการปกครอง อำเภอเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคหน่วยสุดท้ายที่มีความ สำคัญ เพราะอำเภอเป็นจุดกระหีบระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยอำเภอจะเป็นผู้ บริหารราชการในท้องที่และให้บริการทุกอย่างในทศนะที่รัฐบาลจะพึงมีตามนโยบายแก่ ประชาชนพลเมือง

สมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงแถลงถึงวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงหน่วย ราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ สรุปได้ว่าคอยตรวจตรารักษาแบบแผนที่จัดการ ปกครองในหมู่บ้านและตำบลให้เป็นไปได้จริง ช่วยในการระงับคดีเล็กน้อย เก็บภาษีอากร ในท้องที่อย่างยุติธรรม ทำบริคณห์สัญญากรรมธรรม์รูปพรรณในการกู้ยืมซื้อขายทั้งปวง เป็นพนักงานตรวจตราได้ส่วนเอาตัวใจผู้ร้าย²⁴

ข้าราชการประจำอำเภอประกอบด้วยกรรมการอำเภอ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัด อำเภอ (ปลัดซ้ายและปลัดขวา) และสมุหบัญชีอำเภอ ข้าราชการที่มีใช้กรรมการอำเภอ ได้แก่ เสมียนพนักงาน

การปฏิรูปการปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยกำหนดโครงสร้างการ ปกครองเป็นระบบเดียวกันทั้งหมดทั้งประเทศประกอบด้วยมณฑล เมือง อำเภอ ตำบล

และหมู่บ้าน และมีการส่งเสริมการศึกษา การอาชีพ การสาธารณสุข สาธารณูปการ เล็กระบบทาส ระบบไพร่ จึงเป็นการรวมชาติเบื้องต้นของประเทศไทยโดยรวมรัฐอิสระ เล็ก ๆ พัฒนาขึ้นเป็นรัฐใหญ่ มีอำนาจอธิปไตยสูงสุดเพียงรัฐเดียว²⁵

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ระบบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยหลายประการ เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁶

1. ปรับปรุงการปกครองในระดับอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน (ตามกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ.2440) ให้เหมาะสม โดยตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นใช้บังคับ

2. เปลี่ยนชื่อผู้ปกครองสูงสุดของมณฑลซึ่งเรียกว่า “ข้าหลวงใหญ่” หรือ “ข้าหลวงเทศาภิบาล” เป็นชื่อใหม่ว่า “สมุหเทศาภิบาลมณฑล” เมื่อปี 2458 ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ (ถึง พ.ศ.2464 จึงโปรดให้สมุหเทศาภิบาลมณฑล ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย)

3. โปรดให้จัดตั้ง “ภาค” เมื่อปี 2458 โดยรวมมณฑลต่าง ๆ เข้าเป็นภาคในแต่ละภาคให้มี “อุปราช” เป็นผู้บังคับบัญชา ในมณฑลใดที่เป็นที่ตั้งของสำนักอุปราช ก็ให้อุปราชเป็นสมุหเทศาภิบาลของมณฑลนั้นด้วย ภาคต่าง ๆ มี 5 ภาค คือ ภาคพายัพ ภาคปักษ์ใต้ ภาคอีสาน ภาคตะวันออกและภาคอยุธยาแต่ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงโปรดฯ ให้ออกประกาศลงวันที่ 31 มีนาคม 2468 ให้ยกเลิกภาคและอุปราชทั้งหมด

4. เปลี่ยนชื่อเรียก “เมือง” โดยให้เรียกว่า “จังหวัด” ตามประกาศลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2459 โดยมี “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย



6. สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 ถึงปัจจุบัน

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระมหากษัตริย์มิได้ทรงใช้อำนาจด้วยพระองค์เอง ในด้านการใช้อำนาจบริหารจะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ ได้มีการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2476 (ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476) และสำนักนายกรัฐมนตรีได้เป็นศูนย์บัญชาการของฝ่ายบริหาร เป็นแหล่งในการกำหนดนโยบายและประสานการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ²⁷ พระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคจัดเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัดให้มีคณะกรรมการจังหวัดมีหน้าที่บริหารในจังหวัด ประกอบด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ อำเภอและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ และได้เปลี่ยนชื่อเรียกตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เป็น “ข้าหลวงประจำจังหวัด” จากพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นการยุบเลิก “มณฑล” อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไปเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจังหวัดและอำเภอ

เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2495 ได้มีการออก “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2495 (โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2446) กำหนดให้มี “ภาค” เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แล้วกำหนดให้มีตำแหน่ง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” ขึ้น ให้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคภายในเขตภาคทั้งหมด ในการนี้ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งภาคเมื่อ 12 มีนาคม พ.ศ.2495 จัดตั้งภาครวม 9 ภาคโดยที่ทำการภาคอยู่จังหวัดต่าง ๆ ตามลำดับภาค 1-9 ดังนี้ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดอุดรธานี จังหวัดลำปาง จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดนครปฐม จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดสงขลา

เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2499 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 แก้ไขให้ผู้ว่าราชการภาคมีอำนาจหน้าที่เพียงตรวจตราชี้แจง



แสดงความเห็นแนะนำเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งการแต่ยังคงถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาค และกำหนดให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและ/หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงประจำจังหวัดหรือกรมการจังหวัดที่มีอยู่ ให้โอนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2500 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2499 ยกเลิก “ภาค” โดยให้โอนอำนาจของผู้ว่าราชการภาคไปเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด

หลังจากมีการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง เมื่อปี 2514 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงแก้ไขระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กำหนดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 กำหนดให้จังหวัดหนึ่ง มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ทั้งนี้ ให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และ/หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด มีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัด ในระดับอำเภอ กำหนดให้อำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และงานบริหารราชการของกรมการอำเภอให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

นอกจากนี้กระทรวง ทบวง กรม จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขต เพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้ หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขต ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น

ในปี 2534 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 อย่างไรก็ตามเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้สาระสำคัญยังเหมือนกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218



7. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของไทยในอนาคต

ในเรื่องราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ดังนี้

7.1 ในปี 2529 รัฐบาลมีนโยบายจะพัฒนาระบบบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและคณะกรรมการต่าง ๆ 9 คณะ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาปฏิรูป การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่ด้วย คณะกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด จากข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน ใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงาน พัฒนา มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้นในการบริหารงานบุคคล และบริหารงบประมาณ²⁸

7.2 กระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ (ที่มีใช้กระทรวงมหาดไทย) ได้จัดตั้งหน่วยงานราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานอยู่ในเขตจังหวัดโดยไม่จัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นจำนวนมาก และมีความเห็นว่าควรโอนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไปเป็นข้าราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระทรวงกลางของประเทศไทย²⁹

7.3 ก่อนการเลือกตั้ง ในปี 2529 ได้มีพรรคการเมืองอย่างน้อย 2 พรรค กำหนดนโยบายที่จะได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

7.4 ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้น หากหน่วยงานเหล่านี้สามารถจัดองค์การให้มีความพร้อมที่จะเข้ามารับผิดชอบงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค และมีหน่วยงาน กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ช่วยผลักดัน การเปลี่ยนแปลงราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็มีแนวโน้มสูงขึ้น จะเห็นได้ว่า “การกำหนดรูปแบบของกรุงเทพมหานคร การกำหนดรูปแบบของภูมิภาคและท้องถิ่น



LIRT

แท้จริงหาได้อยู่ที่กระทรวงมหาดไทยไม่ กลายไปอยู่ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์ของ
น้ำหนักในเรื่องนี้เปลี่ยนไป กระทรวงมหาดไทยกลับลดบทบาทน้อยลง³⁰

7.5 บทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ลดลงตามลำดับโดยมีการแยกแยกไป
จัดตั้งกรม กระทรวงใหม่ รับผิดชอบงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่มีอยู่เดิม
ประกอบกับความเข้มแข็งของหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้มีผลกระทบต่อ
บทบาทราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย

7.6 สำนักงาน ก.พ. ได้มีการเสนอแนวทางการปรับปรุงภาครัฐไทยภายใต้ข้อสมมุติ
พื้นฐานกระแสการปฏิรูปการเมืองและกระแสโลกาภิวัตน์จะผลักดันให้การปฏิรูปไทย
ดำเนินไปเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
กล่าวคือ ภายใน 5 ปี โครงสร้างของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแต่ถ่ายโอน
งานงบประมาณ และบุคลากรจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ภายใน 10 ปี งานราชการ
ส่วนภูมิภาคมีแค่ระดับจังหวัด แปรสภาพอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ภายในปี 2563 ให้มีเฉพาะ
การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น³¹ ซึ่งมีความหมายว่า ให้ยกเลิกราชการ
บริหารส่วนภูมิภาค

8. บทสรุป

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในอดีต มีหน้าที่รับผิดชอบเน้นหนัก
การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยการอำนวยความสะดวกให้กับราษฎร
และการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

เมื่อมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีแผน ราษฎรมีความต้องการความสุข
สะดวกในการดำเนินชีวิตมากขึ้น ต้องการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ
ต้องใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความรู้ความสามารถ และอยู่ใกล้ชิดให้บริการประชาชนอย่างมี
ประสิทธิภาพ



การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการส่วนที่สำคัญยังคงมุ่งเป้าหมายไป
ยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่ามีประสิทธิภาพ หรือมีความจำเป็นอย่างไรหรือไม่ ถึงกับ
มีการเสนอให้ยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งจะมีผลกระทบกับทุกกระทรวง ทบวง
กรม โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย

* * * * *

เอกสารอ้างอิง

1. ชำนาญ ยุวบูรณ์. กระทรวงมหาดไทยกับราชการส่วนภูมิภาค, เทศกาลิบาล, ปีที่ 83, ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2531, หน้า 1.
2. ศักดิ์ เตชะชาญ, การปกครองส่วนภูมิภาคของไทย, เทศกาลิบาล, ปีที่ 83 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2531, หน้า 12.
3. ตริ อมาตยกุล, แดลงงานประวัติศาสตร์, เอกสารโบราณคดี ปีที่ 3 เล่ม 3, เดือน กันยายน 2512, หน้า 29-34.
4. มนต์ชัย เทวัญวโรปกรณ์, พลิกประวัติศาสตร์สุโขทัย ฉบับ 700 ปี กำเนิดลายสือไทย, เจ้าพระยาการพิมพ์, กรุงเทพมหานคร 2526, หน้า 681-682.
5. เพิ่งอ้าง, หน้า 568.
6. เอกสารราชการบริหารแผ่นดินและกระทรวงมหาดไทย, โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2522, หน้า 46.
7. นิยม รัฐอมฤต, การปกครองส่วนภูมิภาค มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ธันวาคม 2520, หน้า 59-61.
8. เพิ่งอ้าง, หน้า 67.
9. อ้างแล้ว, ราชการบริหารแผ่นดินและกระทรวงมหาดไทย, หน้า 41-42.
10. เอกสารคนมหาดไทย, การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในสมัยสมเด็จฯ , กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2527, หน้า 68.
11. อ้างแล้ว, ราชการบริหารแผ่นดินและกระทรวงมหาดไทย, หน้า 41.
12. เพิ่งอ้าง, หน้า 68-69.
13. สุขสมาน วงศ์สุวรรณ, ประวัติศาสตร์การปกครองของไทยตั้งแต่สมัยเริ่มแรกถึงเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย พ.ศ.2475, สำนักพิมพ์บำรุงสาสน์, พ.ศ.2527, หน้า 60-61.
14. ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, เล่ม 1, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, พระนคร พ.ศ.2493, หน้า 340.
15. เอกสารคู่มือคณะกรรมการสภาพำบล, โครงการพัฒนาพลเมืองระบอบประชาธิปไตย, กรุงเทพมหานคร พ.ศ.2516, หน้า 2.



16. ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, พระนคร, พ.ศ.2514, หน้า 73-74.
17. ชำนาญ ยุวบูรณ์, เทศาภิบาล, ปีที่ 83, ฉบับที่ 2, กุมภาพันธ์ 2531, หน้า 2-8.
18. จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย, พระนคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506, หน้า 2-92.
19. อ่างแล้ว, ชำนาญ ยุวบูรณ์, หน้า 4-5.
20. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับพระยาราชเสนา, เทศาภิบาล, กรุงเทพฯ, คลังวิทยา, พ.ศ.2495, หน้า 53.
21. อ่างแล้ว, ชำนาญ ยุวบูรณ์, หน้า 6.
22. อ่างแล้ว, จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, หน้า 166.
23. อ่างแล้ว, เอกสารคนมหาดไทย, หน้า 64.
24. เพิ่งอ่าง, หน้า 73-74.
25. ร.ต.อ.บรรจง ตันตยานน, การเมืองการปกครองไทยสมัยใหม่, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และสุวดี เจริญพงศ์ บรรณาธิการ, พ.ศ.2522, หน้า 76.
26. เอกสารการตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 28-29.
27. เอกสาร 52 ปี สำนักนายกรัฐมนตรี, มิถุนายน 2527, หน้า 9.
28. เอกสารข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน, “ชมรมนักปกครอง”, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง, กรุงเทพมหานคร 2527, หน้า 1-17.
29. เอกสาร 91 ปี มหาดไทย, อมร รักษาสัตย์, บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในอนาคต, หน้า 198.
30. ดำรง สุนทรสารทูล, เอกสารดำรงอนุสรณ์, ข้อคิดสำหรับนักปกครอง, โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, กรุงเทพมหานคร, พ.ศ.2529, หน้า 88.
31. สำนักงาน ก.พ. เสนอแนวทางการปรับปรุงภาครัฐไทยให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2540.



LIPT

การพัฒนาการเมืองไทย

โดย..... วิรัตน์ เมษสุเจน

๑๑๑๑๑๑๑๑

การพัฒนาการเมืองตามความหมายของคนทั่วไป คงหมายถึงการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มตั้งแต่การวางรากฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จนกระทั่งถึงระดับชาติ หรืออาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันให้มีการพัฒนาการเมือง โดยมุ่งหมายให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและสร้างความเข้าใจอันดีในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปแล้วว่า การเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การเมืองดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองที่ดี ย่อมส่งผลต่อการเอื้อประโยชน์ในการทำงาน การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งเห็นได้จาก ความสนใจและความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง หรืออาจกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนควรตระหนักว่า กิจกรรมทางการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ที่ทุกคนต้องเอาใจใส่และรับผิดชอบจะหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธจากความรับผิดชอบไม่ได้ ในทางกลับกันถ้าประชาชนมีอคติกับการเมืองการปกครองดังกล่าว ประชาธิปไตยย่อมไม่ไปถึงจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ได้

อุปสรรคที่สำคัญในกรณีที่จะให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นสนใจทางด้านการเมืองอาจประมวลได้จากสาเหตุที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้¹

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, รัฐสภาสาร, (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538), หน้า 23



ประการแรก การพัฒนาการศึกษาทางด้านการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง จะทำให้ประชาชนตื่นตัวทางด้านการเมืองเพราะว่าเขามีโอกาสเข้าใจถึงการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษามีส่วนช่วยให้ประชาชนมีวิสัยทัศน์ที่กว้าง ขึ้นกว่าเดิม มีความรู้ความเข้าใจ สามารถพิจารณาแยกแยะปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่าง ถูกต้องรวมถึงการศึกษาจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนได้เข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพของตน และบท บาทอำนาจหน้าที่ที่พึงมีต่อกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ

ประการที่สอง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ โดยการปฏิบัติตามกระบวนการ ในครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น การให้สิทธิเลือกตั้ง การเป็น สมาชิกพรรคการเมือง หรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการคุ้มครอง ประโยชน์สำหรับตนเอง ดังนั้น การเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้เรียนรู้มีสิทธิ มีเสียง อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนอย่างแท้จริงในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย อันจะเป็นการส่งผลให้ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทาง การเมือง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและต้องการมี ส่วนร่วมทางด้านการเมืองมากยิ่งขึ้น ซึ่งนานาชาติประเทศต่างก็ยอมรับเป็นเสียงเดียวกัน ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองประชาธิปไตยของประเทศ ดังนั้น การที่ประชาชนได้ปกครองตนเองย่อมเรียนรู้ปัญหา และมีความเข้าใจที่ถูกต้องมาก ยิ่งขึ้น เมื่อเราศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างถ่องแท้แล้วจะพบว่าหลาย ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น พื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วน สำคัญที่ทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติมีความมั่นคง อาจกล่าวได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญที่จะช่วยผลักดันสถาบัน ทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งหัวหน้าผู้ปกครองส่วนท้องถิ่นมีเกียรติศักดิ์ไม่น้อยไปกว่าหัวหน้า คณะรัฐบาล

สำหรับประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยยังไม่สามารถมีรากฐานที่มั่นคงได้ เช่น ประเทศไทยก็จะพบว่า ปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะอ่อนแอไม่ต่างไปจากการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ เห็นได้จากประชาชนในท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญถึงประโยชน์ของการได้มีส่วนปกครองตนเอง ซึ่งสังเกตจากการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่น ในแต่ละครั้งประชาชนให้ความสนใจในการไปใช้สิทธิแต่ละครั้งน้อยมาก ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งขาดความรับผิดชอบผูกพันกับท้องถิ่น ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่างรู้สึกว่าการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นภาระจำยอมอย่างหนึ่ง มิใช่เป็นการที่ตนจะไปเลือกบุคคลที่คิดว่าเหมาะสมเข้าไปบริหารดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อรับใช้หรือพัฒนาให้กับประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเมื่อมีการเลือกตั้งคราวใดมักจะมีคำถามว่า “ไปเลือกตั้งทำไม เลือกให้เขามาเป็นนายเราหรือ” จากปัญหานี้ก็เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าประชาชนขาดความสนใจ ในการที่จะไปใช้สิทธิอันตนพึงกระทำตามระบอบประชาธิปไตย และยังแสดงชี้ให้เห็นว่าประชาชนยังไม่เข้าใจถึงหลักการในการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อประชาชนยังไม่เห็นประโยชน์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะไม่แปลกใจเลยว่า ทำไมประชาชนจึงไม่เข้าใจการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีการพัฒนาการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นก่อน และเป็นการพัฒนาให้ประชาชนเข้าใจยอมรับว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็น และมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขา หรืออาจกล่าวได้ว่า ประชาชนจะขาดเสียซึ่งการบริการอันถึงจะได้รับจากหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ การปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถเปรียบได้ว่าเป็นเสมือนสถาบันที่ฝึกหัดให้กับประชาชนให้เข้าใจถึงกระบวนการ และกลไกทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งสถาบันทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้มีสิทธิมีเสียงในกิจกรรมทางการเมือง ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ดังนั้น การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ จึงมีผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งมีผลต่อการกระตุ้น



เตือนให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญในการที่จะพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยของชาติ ให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามที่ต้องการ

1. แนวทางการพัฒนาการเมืองไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย²

1.1 ช่วงสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน (Council of State) ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในปีพ.ศ.2417 เพื่อทำหน้าที่ถวายคำปรึกษา และความคิดเห็นต่าง ๆ และถ้าคำปรึกษา หรือความคิดเห็นนั้นที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วย ก็จะตราขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับได้ รัฐสภาไทยเราก็มีรากฐานความเป็นมาค่อนข้างยาวนาน แม้สภานี้ไม่ทันพัฒนาขึ้นมาเป็นสภานักการเมืองเพราะสลายตัวไปในปีพ.ศ.2437 ความคิดตั้งสภาแบบประชาธิปไตยซึ่งในสมัยนั้นเรียกตามอังกฤษว่า “ปาลิเมนต์” ค่อย ๆ ก่อรูปขึ้นในหมู่เจ้านาย ขุนนางหัวใหม่ และสามัญชน อาทิ เทียนวรรณ มากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงรับทราบและดำริคิดเรื่องนี้ ทรงมีพระราชดำรัสในที่ประชุมเสนาบดีสภา ณ พระที่นั่งราชกรัณยสภาก่อนเสด็จสวรรคตไม่นานว่า “...ฉันจะให้ลูกข้าราชการมอบของขวัญสู่ราชบัลลังก์ ในขณะที่สืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนต์และคอนสติติวชัน..”

ในช่วงมีสภาที่ปรึกษาการแผ่นดิน คณะทูตไทย ณ กรุงลอนดอน และปารีสซึ่งทุกท่านเป็นเจ้านายเชื้อพระวงศ์ได้ร่วมกันเข้าชื่อในหนังสือถวายความคิดเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการแผ่นดินต่อพระองค์ แม้จะหาความประสงค์ที่จะให้มีปาลิเมนต์ในขณะนั้นแต่ผู้ถวายความคิดเห็นยังยึดว่าการปกครองแบบมีสภาผู้แทนฯ นั้นยังเป็นสิ่งพึงปรารถนา 2 ปีต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมอบหมายให้เสนาบดีสภาพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาสักฉบับ การประชุมเสนาบดี

² จรัส ดิษฐากิรัชย์, แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอ็ดดิสัน เพรส โปรดักส์ จำกัด, 2540), หน้า 6-7

สภาเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะความเข้าใจเรื่อง “รัฐธรรมนูญ” ของแต่ละคน ต่างกัน บางคนก็เกรงว่ารัฐธรรมนูญจะกลายเป็นต้นเหตุให้ตนสูญเสียอำนาจจึงไม่ค่อยให้การสนับสนุน ภาระหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญจึงตกอยู่ที่สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ องค์ประธานเสนาบดีสภายิ่งกว่าผู้ใด ซึ่งก็ยกร่างสำเร็จมีทั้งหมด 20 มาตรา ส่วนใหญ่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยฐานะและอำนาจของพระมหากษัตริย์ส่วนที่พอจะถือว่าเป็นรากฐานของรัฐสภาอยู่บ้างคือ มาตรา 14 ที่กำหนดให้มีการประชุมร่วมของรัฐมนตรีสภา องคมนตรีสภา และเสนาบดีสภา หรือ “ไตรวรยศสันนิบาต” เพื่อพิจารณากฎหมายเลือกและแต่งตั้งรัฐมนตรี

ในช่วงที่สมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ พระเจ้าแผ่นดินบรรดาเจ้าฟ้า และขุนนางชั้นผู้ใหญ่หลายคนทรงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การมีนายกรัฐมนตรี และการตั้งสภาว่ายังไม่ควรมีและตั้งเพราะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงควรดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป ความคิดนี้มีอิทธิพลค่อนข้างมากในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงไม่มีสถาบันทางการเมืองประชาธิปไตยใด ๆ เกิดขึ้นในรัชสมัยนี้ แม้จะมีการเคลื่อนไหวของ “กลุ่มทหารหนุ่ม” เพื่อก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเปลี่ยนองค์พระประมุขที่เรียกว่า ขบถ ร.ศ.130 รวมทั้งมีเจ้าฟ้ากรมขุนพิษณุโลกประชานาถ ทรงเสนอให้ฟื้นฟูสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน หรือรัฐมนตรีสภาซึ่งเคยมีในสมัยรัชกาลที่ 5 เพื่อทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และเจ้าพระยาสุรศักดิ์มนตรี ขุนนางอาวุโสเสนอให้ฟื้นฟูสภาที่ปรึกษาในพระองค์ หรือองคมนตรีก็ตาม เพราะพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่า หากสภามาจากการแต่งตั้งก็ไม่ต่างอะไรกับสภาตรายาง และไทยยังไม่พร้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการศึกษาของประชาชน

1.2 ช่วงสมัยรัชกาลที่ 6 กระแสความเรียกร้องประชาธิปไตย ส่งผลให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งเมืองทดลองประชาธิปไตย คือ “ดุสิตธานี” เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ และเข้าใจระบอบการปกครองประชาธิปไตย เริ่มจากการให้ตรารัฐธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ.2416 จัดตั้งนคราภิบาลเป็นองค์การการ



เมืองการปกครองสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติ และบริหารสภากรรมการนคราภิบาลมาจากการเลือกตั้งของทวยนาคร หรือประชาชนในดุสิตธานี มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี ผู้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นกรรมการนคราภิบาล ต่อมาที่เรียกว่า “เซษฐบุรุษ” ซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนราษฎร ในเมืองทดลองประชาธิปไตยนี้ มีพรรคการเมือง 2 พรรคคือ พรรคโบว์สีน้ำเงิน และพรรคโบว์สีแดง ทั้งยังมีการออกหนังสือพิมพ์รายวัน 2 ฉบับ คือ ดุสิตสมัย และดุสิตสักชี และรายสัปดาห์ 1 ฉบับ คือ ดุสิตสมติ อีกด้วย

1.3 ช่วงสมัยรัชกาลที่ 7 แม้ดุสิตธานีดำรงอยู่เพียง 7 ปี โดยสลายตัวไปเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตในปี พ.ศ.2468 และไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศโดยรวม ประชาชนทั่วไปไม่ได้รับรู้ แต่การทดลองประชาธิปไตยมีผลต่อความคิดทางการเมืองของบรรดาเจ้านายและขุนนางไม่น้อย

เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติในปี พ.ศ. 2468 แม้พระองค์จะทรงตระหนักต่อสภาพที่คนเริ่มมีความคิดประชาธิปไตยและความต้องการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศมากขึ้นทุกวันและทรงเตรียมการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในพระราชบันทึก Democracy in Siam และพระราชบันทึกถึงบุคคลต่างๆ โดยเฉพาะพระยาภิรมย์ภักดีและที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ เพื่อขอความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการเมืองการปกครองของสยาม โดยเฉพาะปัญหารัฐธรรมนูญว่าควรจะเปลี่ยนรูปการปกครองเป็นแบบรัฐสภา โดยมีผู้แทนปวงชน ควรมีนายกรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ และรูปแบบของสภาจะเป็นเช่นไร แต่ในที่สุดพระองค์และที่ปรึกษาทรงเห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมกับประเทศไทย และจะเป็นผลสำเร็จได้ยากในประเทศสยาม ระบอบประชาธิปไตยอาจถึงกับเป็นอันตรายต่อประโยชน์อันแท้จริงของประชาชน กล่าวเฉพาะรัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงไม่แน่ใจว่าจะทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายได้ดีกว่าหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และอาจจะเป็นการทำให้งานล่าช้าลงด้วย นอกจากนี้อาจมีการวิจารณ์การทำงานของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงของตน รวมทั้งไม่มีงบประมาณที่จะใช้จ่ายให้กับสมาชิกสภา ระบอบรัฐสภาตัว



แทนประชาชนยังเป็นไปไม่ได้ในสยาม หากรัฐสภาปราศจากการควบคุมจากประชาชนแล้ว อาจนำไปสู่รัฐสภาเผด็จการได้ ทั้งนี้เพราะรัฐสภาจะประสบความสำเร็จได้ย่อมขึ้นอยู่กับ ความรู้ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงควรรอให้ประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้นก่อน และหลีกเลี่ยง ไม่ได้ที่อำนาจควรอยู่ที่พระมหากษัตริย์ไปก่อน ดังนั้น ในร่างรัฐธรรมนูญ 12 มาตราของ พระยาภักดญาณไมตรี ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศที่ถวายต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึง ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา

ทางด้านกรมพระยาดำรงราชานุภาพ หนึ่งในคณะอภิรัฐมนตรีก็ทรงเขียน Memorandum ถึง พระยาภักดญาณไมตรีไม่เพียงแต่ไม่เห็นด้วยต่อการมีรัฐสภา หากกับการ มีนายกรัฐมนตรีที่มีอำนาจเลือกและถอดถอนรัฐมนตรี และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปีพ.ศ.2474 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้พระยา ศรีวิสารวาจา และนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ ร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ซึ่งต่างกับครั้งก่อนอยู่ บ้างคือ แม้ผู้ได้รับมอบหมายโดยเฉพาะนายเรมอนด์ บี. สตีเวนส์ จะไม่เห็นด้วยที่จะให้มี รัฐบาลระบบรัฐสภาในขณะนั้น แต่ในร่างรัฐธรรมนูญที่ใช้ชื่อว่า An outline of changes in the form of the government และในบันทึกของเขามีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติ ใจความสำคัญคือ ถ้าจะมีสภานิติบัญญัติ สภานิติบัญญัติในระยะแรกควรประกอบด้วย สมาชิก 2 ประเภท คือ มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้ง เพราะสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่ มาจากการแต่งตั้งทั้งหมดอาจไม่เป็นอิสระเพียงพอ และอาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัว แทนมหาชน ในทางกลับกันสภาที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งหมดอาจ ไม่ใช้บุคคลที่มีประสพการณ์ และความรอบรู้ในการวินิจฉัยกิจการบ้านเมือง สำหรับการ เลือกตั้ง ในโครงร่างว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของรัฐบาลสยาม เสนอให้ ใช้วิธีการเลือกตั้งทางอ้อม

1.4 ช่วงปี พ.ศ. 2475 ความคิดการตั้งรัฐสภาต้องมีสมาชิก 2 ประเภท คือ มา จากการเลือกตั้งของประชาชน และมาจากการแต่งตั้งของประมุขหรือพระมหากษัตริย์



และวิธีการเลือกตั้งทางอ้อมดังกล่าวนี้มาปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของคณะราษฎรผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้มีสภาเดียวคือ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้ง แต่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 จึงได้กำหนด ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ 2 ที่มาจากการแต่งตั้ง

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ได้กำหนดให้รัฐสภา มี 2 สภา คือ สภาผู้แทน และพฤษสภาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงเป็น การก่อกำหนดความเป็นมาของวิวัฒนาการซึ่งเป็นที่มาของวุฒิสภาตราบจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน

2. รัฐสภาไทยในปัจจุบัน ³

จากรากฐานความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทยโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันกำเนิดถึงปัจจุบัน ชี้ให้เห็นว่าสภาพความอ่อนด้อย ไม่เป็นพลังทางการเมืองและไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากเพราะอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของกลุ่มผู้นำทางทหารหรือกองทัพแล้ว ก่อนอื่นยังมีมูลเหตุมาจากระบบรัฐบาลที่ประเทศไทยใช้อยู่ คือ รัฐบาลระบบสภา (Parliamentary government) ซึ่งเป็นรัฐบาลมาจากความเห็นชอบของสภา ตั้งแต่การมีนายกรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีและการเข้าบริหารประเทศ การดำรงอยู่ การดำเนินงานและความสิ้นสุดของรัฐบาลขึ้นอยู่กับสภาเป็นสำคัญ ถ้าเสียงสนับสนุนน้อยลง รัฐบาลจะอยู่ไม่ได้เพราะสภาจะไม่ผ่านร่าง พ.ร.บ. ทั้ง พ.ร.บ.ธรรมดา และ พ.ร.บ.งบประมาณ ซึ่งจะส่งผลให้รัฐบาลไม่ลาออก ก็ต้องยุบสภา หรือไม่สภาก็ขอเปิดอภิปราย

เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อันจะทำให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยแบบรัฐสภาทุกประเทศกำหนดไว้อย่างชัดเจนทั้งในหมวดว่าด้วยรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

แต่ในทางความเป็นจริง กลับตรงกันข้ามอย่างสิ้นเชิง รัฐสภาไม่ว่าจะเป็นระบบสภาเดียวหรือ 2 สภา แล้วก็ไม่ว่าจะเป็นของประเทศประชาธิปไตยเก่าแก่ เช่น อังกฤษ หรือประเทศที่เพิ่งเป็นประชาธิปไตยในสองสามทศวรรษนี้ ส่วนใหญ่ขึ้นต่อรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารค่อนข้างเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะตามแบบแผนและประเพณีทางการเมืองในการจัดตั้งรัฐบาลระบบสภา ผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี คือ หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไป หรือการรวมกลุ่มสมาชิกสภาภายหลัง และในการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนเท่านั้นเท่านั้น เช่น ไม่เกิน 15 คนบ้าง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่นายกรัฐมนตรีทุกคนจะแต่งตั้งรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาเกือบทั้งหมดแล้วก็ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำเป็นกรรมการของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล หรือเป็นผู้นำสำคัญในสภาฯ ที่สามารถควบคุมสมาชิกสภา ได้จำนวนที่แน่นอน เพื่อเป็นหลักประกันคะแนนเสียงในการผ่านกฎหมายงบประมาณ หรือญัตติต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่สภา

สภาพเช่นนี้เห็นได้ชัดเจนที่สุดมาตั้งแต่รัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีทั้งสามท่านนี้ ซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี ส.ส. จำนวนมากกว่าพรรคอื่นเป็นแกนจัดตั้งรัฐบาล ได้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 45 คน จากจำนวนทั้งหมด 48 คน แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกเพียง 3-4 คนเท่านั้น

เช่นในรัฐบาลชวน หลีกภัย มีดร.อานาย วิวรรณ รองนายกรัฐมนตรี นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดร.ศุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรี และพล.อ.วิจิตร สุขพันธ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา ก็มีรัฐมนตรีที่เป็นคนนอก 4 คนเช่นกัน คือ ดร.สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่า



การกระทรวงการคลัง ดร.โกสิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายสมบัติ อุทัยสาธ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม และนายสุขวิช รังสิตพล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

แค่่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก รัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค และเป็นผู้นำส.ส.กลุ่มนั้นกลุ่มนี้ ก็สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาได้แล้วยังตามระบบนี้ ประธานสภา ต้องเป็นคนจากฝ่ายเสียงข้างมากหรือรัฐบาล รวมทั้งยังมีคณะผู้ควบคุมเสียงฝ่ายรัฐบาลหรือที่เรียกว่า “วิป” (Whip) อีก ยิ่งไม่ต้องพูดถึงว่า รัฐบาลจะควบคุมส.ส.ของฝ่ายตนได้มากขึ้นแค่ไหน

ปัญหาความบกพร่องของรัฐสภาที่มีสาเหตุมาจากระบบรัฐบาลดังกล่าวมานี้ เป็นปัญหาสำคัญและถาวรการปฏิรูปหรือการยกเครื่องรัฐสภาไม่อาจเกิดขึ้นได้หากไม่มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบรัฐบาลสภาเป็นเบื้องต้น

2.1 หลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางการเมือง⁴

หลักเสรีภาพ เสรีภาพเป็นเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย เพราะเสรีภาพนั้น นอกจากจะเป็นอำนาจของประชาชนที่จะป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตแล้ว เสรีภาพยังเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะทำให้มนุษย์มีอิสระในการเรียนรู้ และใช้สติปัญญา เหตุผลอย่างแท้จริงต่อการตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ

นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์หลายท่าน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเสรีภาพเอาไว้ว่า “เสรีภาพนั้นหมายถึงอำนาจหรือความเป็นอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใด ๆ ได้ โดยปราศจากความแทรกแซงของรัฐหรือเอกชนด้วยตนเอง” ถ้าจะพิจารณาคำว่า เสรีภาพตามความหมายดังกล่าวข้างต้นอย่างเคร่งครัด ก็อาจจะเป็นผลเสียได้ เพราะประชาชนอาจจะใช้เสรีภาพของตน โดยไม่มีขอบเขตจำกัดอันเหมาะสมสมควร การใช้เสรีภาพดังกล่าวอาจมีผลละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น และถ้าไม่มีการกำหนดขอบเขตของการใช้เสรีภาพที่เหมาะสมแล้วในที่สุดทุกคนก็จะมีเสรีภาพ ดังนั้น จึงได้มีคำจำกัดความคำว่า เสรีภาพ

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างอิงแล้ว, หน้า 17-18

ใหม่ว่า “เสรีภาพหมายถึงโอกาสที่บุคคลจะกระทำสิ่งที่ตนปรารถนาได้โดยจะถูกรับรองน้อยที่สุด แต่ในขณะเดียวกัน การใช้เสรีภาพหรือการกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ขัดขวางต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น”⁵ ฉะนั้นเสรีภาพของมนุษย์จึงเป็นสิ่งที่มิชอบขัดแย้งเหมาะสมสมควรการใช้ ขอบเขตดังกล่าวอาจจะได้แก่ บัญญัติของกฎหมาย ศีลธรรม จรรยา จารีตประเพณี คุณธรรมอันดีงามของมนุษย์

ในเรื่องเสรีภาพในระบบประชาธิปไตยนั้น มีสิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ความสมดุลระหว่างอำนาจอธิปไตย (sovereignty) กับสิทธิเสรีภาพของประชาชน (freedom) ในการปกครองประเทศนั้น ถ้าประชาชนมีสิทธิเสรีภาพมากเกินไป รัฐบาลก็จะมีอำนาจน้อย การที่รัฐบาลมีอำนาจน้อยเกินไป อาจจะเป็นผลเสียแก่การปกครองรวมทั้งรัฐบาลอาจไม่สามารถพิทักษ์รักษาสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนไว้ได้ด้วยดี ในทางกลับกัน ถ้าหาก รัฐบาลมีอำนาจมากเกินไป รัฐบาลอาจจะมีประสิทธิภาพในการปกครองประเทศ แต่สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกจำกัด ดังนั้นมีนักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์จึงได้พยายามที่จะศึกษาค้นคว้าเพื่อที่จะกำหนดรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดขึ้น ซึ่งการปกครองในแบบนี้เป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการปกครองที่อำนาจอธิปไตยและเสรีภาพของประชาชนมีความสมดุลกัน แต่ความยากลำบากมันอยู่ที่ว่า จุดสมดุลดังกล่าวอยู่ที่ตรงไหน

เสรีภาพของประชาชนในระบบประชาธิปไตย จะได้รับการประกันจากรัฐในรูปแบบของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสูงสุดของรัฐคือรัฐธรรมนูญ เสรีภาพของประชาชนชาวอังกฤษมีหลักประกันที่สำคัญอยู่ใน Magna Carta ส่วนของประชาชนชาวอเมริกันก็ได้กำหนดไว้ใน The American Declaration of Independence

เสรีภาพประการสำคัญที่ประเทศระบบประชาธิปไตยกำหนดรับรองและได้ให้การคุ้มครองก็ได้แก่

(1) เสรีภาพในการนับถือศาสนา

⁵ จุฑา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 226



- (2) เสรีภาพในการพูด การเขียนและการแสดงความคิดเห็น
- (3) เสรีภาพในการพิมพ์ การโฆษณา
- (4) เสรีภาพในร่างกายและความปลอดภัย
- (5) เสรีภาพในทรัพย์สิน
- (6) เสรีภาพในการประกอบอาชีพ
- (7) เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายที่อยู่หรือการไปมาหาสู่
- (8) เสรีภาพในเคหสถาน
- (9) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น
- (10) เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง ฯลฯ

2.2 การพัฒนาการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง⁶

การปฏิรูปการเมือง (Political reform) คือ การปรับปรุงแก้ไขปัญหาของระบบการเมืองทั้งระบบ เพื่อให้ นักการเมืองในระบบมีความสุจริตและแก้ไขปัญหาลดจนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การปฏิรูปการเมืองต่างกับการพัฒนาทางการเมืองตรงที่การพัฒนาทางการเมืองนั้นเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมที่มีผลกระทบต่อระบบ และกระบวนการทางการเมืองโดยที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะที่ทำให้ระบบและกระบวนการทางการเมืองเปิดกว้างให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นทั้งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเองโดยพลังทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นตัวผลักดัน แต่ยากที่จะทำได้ด้วยการมีแผน

⁶ เอกสารของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ทปอ.) “ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย”, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 25

พัฒนาทางการเมืองเพราะตัวแปรและพลังการกดดันด้านสภาวะแวดล้อมของระบบการเมืองไม่อาจที่จะคาดคะเนได้ล่วงหน้าและควบคุมได้⁷

ดังนั้น การปฏิรูปทางการเมืองจึงเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีผู้ผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนกติกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกติกา โดยมีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม การปฏิรูปทางการเมืองจึงมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมีเงื่อนไขและเปลี่ยนเวลาที่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับการพัฒนาทางการเมือง โดยที่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั่วไปและไม่มีเงื่อนไขเวลา หรือเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจง เพราะเป็นวิวัฒนาการของปัจจัยหลาย ๆ ด้านทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน

2.3 แนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย

ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ระบอบการเมืองของประเทศไทยเราจะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น สถาบันและกระบวนการทางการเมืองประชาธิปไตยที่สำคัญ คือ รัฐบาล รัฐสภา พรรคการเมือง และการเลือกตั้งดำเนินการไปตามรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างกว้างขวาง แต่เสี่ยงกระแสนิวกษัตริย์สถาบันและระบบการเมืองดังกล่าวโดยเฉพาะระบบการเลือกตั้งและนักการเมืองทั้งที่เป็นรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่อย่างต่อเนื่อง

2.4 แนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)⁸

ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้มีข้อเสนอแนะการปฏิรูปการเมือง โดยสรุป 2 ประการ คือ

⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปฏิรูปทางการเมือง, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุชมและบุตร, 2538), หน้า 2

⁸ เอกสารของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), อ้างอิงแล้ว, หน้า 6



ประการที่ 1 ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง

โดยที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง ที่ควรได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรมในอดีตที่ผ่านมา การทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ดี การทำแผนการศึกษาที่ดี การทำแผนวัฒนธรรมที่ดี มีสำนักงานคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง แต่ไม่มีองค์กรในทำนองเดียวกันทำหน้าที่ทำแผนการเมือง

คพป. เห็นควรให้มีการตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่องโดยจะตั้งชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาการเมือง” หรือ “สภาพัฒนาการเมือง” หรือชื่ออะไรก็ตามที่สำคัญคือให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในองค์กรนี้ และในระยะเริ่มต้นควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการขององค์กรนี้

ประการที่ 2 ควรมีการปฏิรูปการเมือง

การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยไปได้ช้าเป็นอย่างยิ่ง เพราะวัฒนธรรมการคิดในสังคมไทยที่สนใจเฉพาะตัวบุคคล แต่ไม่สนใจระบบ มีอะไรก็โทษกันเฉพาะที่ตัวบุคคลขาดความสนใจ และความเข้าใจระบบการเมืองและเกือบไม่มีการพัฒนาระบบการเมืองเลย

คพป. ได้ศึกษาระบบการเมืองของประเทศเปรียบเทียบกับวิวัฒนาการของระบบการเมืองในประเทศต่าง ๆ พบว่าประเทศไทยยังใช้ระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมที่ใช้ในประเทศยุโรปก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกนำไปใช้ในประเทศเกิดใหม่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศ ซึ่งล้วนทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งสิ้น เพราะระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิมเป็นระบบที่มีความบกพร่องที่ทำให้เกิดเผด็จการรัฐสภา และความไร้เสถียรภาพและไร้ประสิทธิภาพทางการเมืองขึ้นพร้อม ๆ กัน

ระบบการเมืองเป็นระบบอำนาจสูงสุดของประเทศ หากขาดความถูกต้องจะส่งผลกระทบไปทั่วตลอดสังคม ประเทศไทยเป็นเมืองพุทธ และพุทธศาสนาก็เป็นของดีงาม แต่สังคมไทยเต็มไปด้วยความเลื่อมเลี้ยวทางศีลธรรมนานาประการ ปัญหานี้จะแก้ไขไม่ได้

ทราบได้ที่เรายังไม่แก้ไขให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาของประชาชน

คพป. เห็นว่าปัญหาของบ้านเมืองแก้ไขโดยเริ่มต้นที่การปฏิรูปการเมือง โดยแก้ไข ทุกจุดที่บกพร่องพร้อมกันตามที่เสนอไว้ใน “ข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมือง ไทย” และ “การปฏิรูปทางการเมือง ทางออกของประเทศไทย” การดำเนินการปฏิรูปการเมืองทำได้โดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ม.211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

2.5 คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปม.)

จากข้อเสนอ กรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นี้เองที่เป็นการจุดประกายแนวทางในการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปม.) ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ก็ได้ยึดแนวทางการศึกษาตามข้อเสนอของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยเป็นหลัก

จนกระทั่งคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอข้อสรุปให้คณะรัฐมนตรีว่าจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเพิ่มความเป็นหมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นทั้งฉบับ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและ ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไขแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา

2.6 การปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ได้มีบทบัญญัติ หมวด 12 การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 211 ทวิ ถึง



มาตรา 211 เถรวินัย โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ให้มีความเป็นประชาธิปไตยอันจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง โดยให้มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลากหลายอาชีพ สาขาวิชา และ จากตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 99 คนแยกเป็นสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด ๆ ละ 1 คน และมีสมาชิกประเภทนี้ทั้งหมด 76 คน และสมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์ รวม 23 คน ซึ่งมาจากผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน จำนวน 8 คน และผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน และผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 7 คน เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลักสำคัญ โดยจัดทำเป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

3. แนวการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ⁹

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการประชุมเพื่อพิจารณากำหนดแนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เถรวินัย ได้กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้เสร็จเพื่อเสนอรัฐสภาพิจารณาภายใน 240 วัน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นหลักสำคัญ ด้วยข้อจำกัดของเวลาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีมติ ดังนี้

(1) ตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบให้ครอบคลุมภารกิจหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้น 5 คณะ คือ

(1.1) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

⁹ เอกสารของสภาร่างรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 6-7

(1.2) คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์

(1.3) คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์

(1.4) คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูล และศึกษาแนวทางการร่างกฎหมาย ประกอบร่างรัฐธรรมนูญ

(1.5) คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา

(2) ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาสัมพันธ์ประจำ จังหวัดทุกจังหวัด รวม 76 จังหวัด คณะละ 15 คน (ยกเว้นกรุงเทพฯ ซึ่งมีจำนวน 21 คน) เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ

(3) กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และ คณะกรรมาธิการสามัญและวิสามัญ เพื่อให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างมีระบบเป็นขั้นตอนเสร็จตามกำหนดเวลา

(4) กำหนดหลักการเนื้อหาสาระสำคัญ ตลอดจนประเด็นปัญหาในการพิจารณา จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

(5) จัดโครงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยร่วมกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ แห่งประเทศไทย ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ จัดทำรายการโทรทัศน์ชื่อรายการ “เวทีไทย สัญจร” ซึ่งเป็นรายการถ่ายทอดสดรวม 17 ครั้ง ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ โดยมีสมาชิก สภาร่างรัฐธรรมนูญในพื้นที่ที่จัดให้เป็นสถานที่ถ่ายทอดเป็นวิทยากรร่วมกับสมาชิกสภา ร่างรัฐธรรมนูญจังหวัดใกล้เคียงที่สัญญานครอบคลุมถึงประกอบกับได้มีการเชิญกรรมา- ธิการในคณะต่าง ๆ มาร่วมด้วย พร้อมกันนี้ได้มอบหมายให้คณะกรรมาธิการวิสามัญ ประจำจังหวัดติดต่อประสานงานและประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้หน่วยงานราชการ เอกชน สัมชชาประชาชน และผู้สนใจทั่วไปเข้าร่วมรับฟังและร่วมแสดงความคิดเห็นในรายการ ดังกล่าว

(6) สัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกสภาผู้ แทนราษฎรกับสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมและแลกเปลี่ยน



ความคิดเห็นในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และเปิดโอกาสให้หน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ได้เสนอประเด็นปัญหา ข้อคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อไป

3.1 รูปแบบการเมืองการปกครองตามร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญ¹⁰
คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบเบื้องต้นในการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นที่สำคัญไว้ดังต่อไปนี้

3.1.1 สิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยสิทธิหน้าที่และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของพลเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกอบด้วย 6 หลักการ

- (1) เพิ่มสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ให้ครบถ้วนและชัดเจน
- (2) ขยายความสิทธิเสรีภาพให้ชัดเจนขึ้น
- (3) ค้ำครองให้สิทธิเสรีภาพมีผลบังคับได้จริง
- (4) การจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายหรือการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ
- (5) เปิดโอกาสให้พลเมืองมีส่วนร่วมในระบอบการเมืองมากขึ้น เช่น รับรองสิทธิชุมชนท้องถิ่น รับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลทางราชการ รับรองสิทธิที่จะขอให้มีการจัดประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของชุมชน รัฐบาลอาจขอให้ประชาชนลงประชามติในเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประชาชนได้
- (6) เพิ่มบทบัญญัติให้การกระจายอำนาจที่ยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มศักยภาพทางการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นตัดสินใจได้เอง กำหนด

¹⁰ เอกสารของสภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างอิงหลัก, หน้า 21-26

ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยศาลปกครอง กระจายอำนาจทางการศึกษา กระจายอำนาจในการร่วมจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

3.1.2 กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรและมาตรการตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทางการเมือง

(1) ศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการพิพากษาคดี

(2) ศาลปกครอง โดยมีหน่วยธุรการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและตุลาการ

(3) มาตรการตรวจสอบผู้มีอำนาจทางการเมือง เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ ป.ป.ป. ใหม่ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สินต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะ ผู้แจ้งทรัพย์สินและหนี้สินเท็จต้องถูกตัดสิทธิดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่อาจอุทธรณ์ได้ต้องแจ้งทรัพย์สินหนี้สินอีกครั้งเมื่อพ้นตำแหน่ง หากร้ายแรงผิดปกติให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส.ส. ส.ว. 1 ใน 5 ของแต่ละสภาหรือประชาชน 50,000 คน ร้อง ป.ป.ป. สอบสวนความร้ายแรงผิดปกติของผู้มีอำนาจรัฐผ่านประธานรัฐสภา หาก ป.ป.ป. ที่ข้อมูลความผิดให้บุคคลดังกล่าวพักการดำรงตำแหน่งและส่งตุลาการคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย หากวินิจฉัยมีความผิดให้รับโทษทางอาญา

3.1.3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง กำหนดโครงสร้างและความสัมพันธ์ใหม่ของสถาบันการเมือง

(1) สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งแบบผสมเขตเดียวเบอร์เดียว 400 คน สัดส่วนปาร์ตี้ลิสต์ 100 คน โดยสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ลงมติเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตั้งกระทู้ถามและอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลควบคุมงบประมาณ พิจารณากฎหมาย และมีส่วนร่วมในการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ



(2) วุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีวาระ 6 ปี ไม่สังกัดพรรคการเมือง จำนวนสมาชิกวุฒิสภา 1 คนต่อประชากร 1 ล้านคน เศษที่เหลือถ้าเกิน 5 แสนคน ให้เพิ่มอีก 1 คน จังหวัดใดต่ำกว่า 1 ล้านคน ให้มีได้ 1 คน อายุ 40 ปีขึ้นไป วุฒิกการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ข้าราชการประจำต้องลาออกก่อนเป็นวุฒิสมาชิก

วุฒิสภาทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจอภิปรายในปัญหาระดับชาติโดยไม่มีการลงมติ

(3) คณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยรัฐมนตรี จำนวนไม่เกิน 35 คน หากมาจากการเลือกตั้งปาร์ตี้ลิสต์ ให้ลาออกจาก ส.ส. แล้วเลือกจากรายชื่อ ลำดับถัดไปมาเป็น ส.ส. แทน หากมาจากการเลือกตั้งเขตเดียวเบอร์เดียวให้ลาออกจาก ส.ส. แล้วเลือกตั้งซ่อมในจังหวัดนั้น ซึ่งอาจมาจากบุคคลภายนอกได้

(4) นายกรัฐมนตรี อาจมาจากการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์ และแบบเขตเดียวเบอร์เดียว หรือมาจากการเลือกตั้งแบบปาร์ตี้ลิสต์เท่านั้น และต้องลาออกจาก ส.ส. แล้วเลือกตั้งซ่อมหรือให้ลำดับถัดไปเป็น ส.ส. แทนแล้วแต่กรณี ต้องได้รับการเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ภายใน 30 วัน หรือต้องได้รับเสียงสนับสนุนมากที่สุดในอีก 15 วันต่อมามีฉะนั้นต้องยุบสภาเลือกตั้งใหม่ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้หูลเกล้าฯ เพื่อแต่งตั้ง

(5) คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งมีวาระ 9 ปี มีอำนาจหน้าที่ เช่น กำหนดวันเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แบ่งเขตเลือกตั้งล่วงหน้า บังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเลือกตั้ง ตรวจสอบและวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งพรรคการเมือง และการออกเสียงประชามติ วินิจฉัยการคัดค้านและการทุจริตการเลือกตั้งโดยอาจุฤทธิ์รณต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือให้ผู้มีความผิดพ้นจาก ส.ส.



LIRT

3.1.4 มาตรการใหม่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1) ขยายการใช้สิทธิเลือกตั้ง ให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่พลเมือง และผู้ฝ่าฝืนถูกตัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งทุกระดับในเวลาที่กำหนดให้รัฐอำนวยความสะดวกโดยการเพิ่มเขตเลือกตั้งหรือจัดพาหนะรับส่ง และให้ผู้อยู่นอกภูมิลำเนาสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งเฉพาะในส่วนที่เป็นสัดส่วนปาร์ตี้ลิสต์

(2) เปลี่ยนระบบเลือกตั้งเป็นระบบผสมแบบปาร์ตี้ลิสต์และเขตเลือกตั้ง

(3) กำหนดการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น และจำกัดอำนาจผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เช่น ให้มีการเลือกตั้งหลังการยุบสภาหรือสภามหาวาระภายใน 45 วัน และห้ามนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีรักษาสถานการณ์ในทางนโยบาย และโยกย้ายข้าราชการ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นอิสระดำเนินการเลือกตั้ง

(5) รัฐจัดการหาเสียงบางประเภทให้พรรคและผู้สมัคร เช่น จัดพิมพ์และจัดที่ปิดโปสเตอร์ในการหาเสียงแก่พรรคและผู้สมัคร จัดเวลาหรือหาเนื้อที่ในสื่อสารมวลชนให้พรรคและผู้สมัครโดยเท่าเทียมกัน และห้ามทำโพลล์ 2 สัปดาห์ก่อนวันลงคะแนน และควรที่จะได้รับการพัฒนาไปพร้อมกับเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และวัฒนธรรม โดยการตั้งเป็นคณะกรรมการพัฒนาการเมือง และมีแผนพัฒนาทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง





สรุป

การพัฒนาทางการเมือง เป็นกลไกทางการเมืองที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เปิดโอกาสในทางกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาทางการเมืองจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นหลักสำคัญ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทั่วไป โดยที่การพัฒนาทางการเมืองไม่มีเงื่อนไขเวลาหรือเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจง ชัดเจน เพราะเป็นวิวัฒนาการของปัจจัยหลายด้านทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ยุ่งยากซับซ้อน ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาการเมือง ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมที่เอื้ออำนวย เช่น ระดับการศึกษาของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและปริมาณของสื่อมวลชน ซึ่งทั้งหมดนี้จะมีผลช่วยส่งเสริมการพัฒนาทางการเมืองให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การเข้าสู่อำนาจและการใช้อำนาจ การเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นแผนพัฒนาการเมือง ซึ่งเป็นเนื้อหาสาระที่น่าจะนำไปพิจารณาให้เป็นส่วนสำคัญในการนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองต่อไป

3. วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย และพฤติกรรมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับครอบครัว สถาบันการศึกษา องค์กรและสังคม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางการเมือง ที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์เพื่อเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยซึ่งเป็นประตูไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง

ดังนั้น การปฏิรูปทางการเมืองโดยการเน้นการพัฒนาทางการเมืองซึ่งเกิดจากความต้องการที่จะให้นักการเมืองมีบทบาทนำ และให้ส่วนต่างๆ ของสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง





บรรณานุกรม

ประหยัด หงษ์ทองคำ, **ประชาธิปไตย ความหมาย หลักการสำคัญและปัจจัย**
เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จ, รัฐสภาสาร ฉบับที่ 7 กรกฎาคม 2538.

จรัส ดิษฐาอภิชัย, **แนวทางการยกเครื่องรัฐสภาไทย** กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็ดดิสัน
เพรส โปรดักส์ จำกัด, 2540.

ลิขิต อีรเวคิน, **แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และการปฏิรูปการเมือง**,
รัฐสภาสาร ฉบับที่ 10 ตุลาคม 2539.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, **การปฏิรูปทางการเมือง**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ สุขุมและบุตร,
2538.

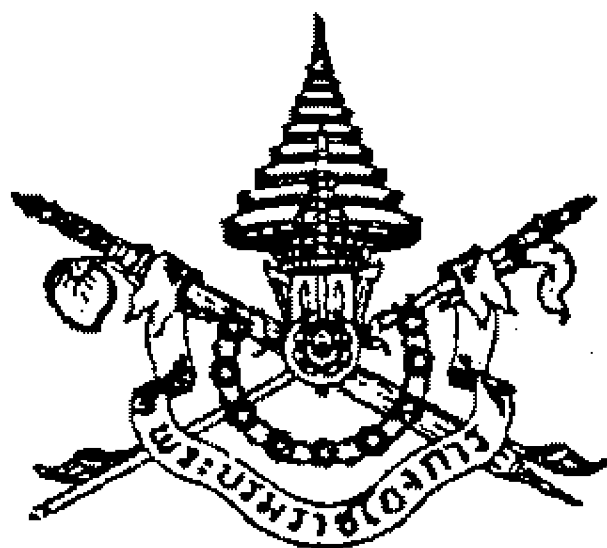
เอกสารของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) “**ข้อเสนอ กรอบความ**
คิดในการปฏิรูปทางการเมืองไทย”, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.)

เอกสารของสภาร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร, 2540.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **สำนักงาน, รัฐสภาไทย**, กรุงเทพฯ: บริษัท อมรินทร์
พรินติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2539.

วิรัตน์ เนยสูงเนิน, **การพัฒนากองการเมืองไทย (ฝ่ายงานตุลาการรัฐธรรมนูญ**
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร), 2540.





พระราชบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๔๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

เป็นปีที่ ๕๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘



- (๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙
- (๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙
- (๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๖
- (๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙
- (๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐
- (๗) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๑๑
- (๘) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๑
- (๙) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕
- (๑๐) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๑
- (๑๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาจังหวัด ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งใดได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นเท่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความว่า จังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

“อำเภอ” หมายความว่า อำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และให้หมายความรวมถึงกิ่งอำเภอด้วย

“ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หมายความว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดขึ้น

“ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น” หมายความว่า เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น นอกจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“ข้อบัญญัติ” หมายความว่า ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๓ ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

มาตรา ๔ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด



หมวด ๒

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๙ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งจังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคนให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบสี่คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบหกคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบสองคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไปให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบแปดคน

ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หนึ่งคน เมื่อรวมจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากแต่ละอำเภอแล้ว จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เป็นไปตามเกณฑ์ตามวรรคสอง ให้ดำเนินการดังนี้ เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ได้ผลลัพธ์เท่าใดให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดให้อำเภอนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นจำนวนราษฎรของ

อำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังขาดจำนวนอยู่ และให้กระทำได้ต่อไปจนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

มาตรา ๑๐ อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มตั้งแต่วันที่เลือกตั้ง

มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก เมื่อปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) รัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มี ส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วน จังหวัดนั้น

(๖) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์ การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการอันอาจเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดมีมติให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่ น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่



มาตรา ๑๒ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า “จะรักษาไว้และปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะซื่อสัตย์สุจริต และปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชน”

มาตรา ๑๓ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใดๆ

มาตรา ๑๔ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือวันที่มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๕ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหลืออยู่ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่ดำเนินการเลือกตั้งขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกตั้งแทนนั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๑๖ เมื่อมีการยุบและรวมเขตการปกครองของจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ให้บรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของอำเภอที่ถูกยุบหรือถูกรวมเข้าไว้ในการปกครองของจังหวัดใดเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัดนั้นจนกว่าสมาชิกภาพจะสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๗ ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน

มาตรา ๑๘ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ลาออก ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออก ให้ยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลาออก ให้ยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ลาออก

(๒) พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑ (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)

(๓) ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๑๙ เมื่อตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณี แทนตำแหน่งที่ว่างภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง

มาตรา ๒๐ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด



รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน และในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่สองปฏิบัติหน้าที่แทน

มาตรา ๒๑ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกันขึ้นเองเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น

มาตรา ๒๒ ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญสองสมัย

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มาประชุมเป็นการประชุมครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

วันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

สมัยประชุมสามัญให้มีกำหนดสี่สิบห้าวัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็น ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งขยายสมัยประชุมสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันจะกระทำมิได้

มาตรา ๒๓ การประชุมตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ให้ที่ประชุมมีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด



LIRT

มาตรา ๒๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

มาตรา ๒๕ เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสมัยวิสามัญก็ได้ หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอให้เปิดการประชุมสมัยวิสามัญได้

เมื่อมีเหตุต้องเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๓๖ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสมัยวิสามัญเป็นการด่วน

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำคำร้องขอให้เปิดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัยวิสามัญ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัยวิสามัญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความร้อง

การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัยวิสามัญให้มีกำหนดเจ็ดวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ และให้ขยายออกไปได้อีกไม่เกินเจ็ดวัน





มาตรา ๒๖ ข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๒๗ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคราว ต้องมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม

มาตรา ๒๘ การลงมติวินิจฉัยข้อปรักันนั้นให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๒๙ การปรึกษาหารือในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นกิจการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นโดยเฉพาะ ห้ามปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่

มาตรา ๓๐ การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การประชุมลับย่อมมีได้เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร้องขอ หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาประชุมร้องขอ

มาตรา ๓๑ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

มาตรา ๓๒ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและให้หัวหน้าหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ

อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการดังกล่าว ชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาอันสมควรก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังไม่สมควรเปิดเผย

มาตรา ๓๓ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้กิจการหรือการสอบสวนดังกล่าวต้องมีใช้เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๓๒

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา ๕๗

มาตรา ๓๔ การประชุมของคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๓๓ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ระเบียบการประชุมคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยอนุโลม



LIRIT



หมวด ๓

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๓๕ ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ประกาศชื่อผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ตั้งแต่วันถัดจากวันที่ได้รับเลือกตามวาระหนึ่ง

ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่สิบแปดคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสี่คน

(๒) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามสิบหกคนหรือสี่สิบสองคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามคน

(๓) ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยี่สิบสี่คนหรือสามสิบคน ให้ตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน

ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้

มาตรา ๓๖ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีดังกล่าวให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพ้นจาก

ตำแหน่งอยู่ในตำแหน่งต่อไปเพื่อดำเนินกิจการในหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

(๒) พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑ (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)

(๓) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง

(๔) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีพฤติการณ์ตามมาตรา ๗๙

เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) และถ้าพ้นกำหนดเวลาสิบห้าวันแล้ว สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจเลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป

กำหนดวันดังกล่าวในวรรคสองให้หมายความถึงวันในสมัยประชุม

ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราวจนกว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับเลือกขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๓๗ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

(๒) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๓) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(๔) พ้นจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๑๑ (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)



LI RT



มาตรา ๓๘ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา ๓๗ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตลอดอายุของ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

มาตรา ๓๙ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุมและรับผิดชอบในการ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย โดยมีรองนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้ เป็นผู้รักษาราชการแทนในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วน จังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน

การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติกิจการที่นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการ มอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบอำนาจโดยทำเป็น หนังสือให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรอง ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

มาตรา ๔๐ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบ คดีละเมิดข้อบัญญัติได้

เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา



มาตรา ๔๑ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

มาตรา ๔๒ การแบ่งหน่วยการบริหาร การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์ครกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ การแบ่งหน่วยการบริหารให้คำนึงถึงภาระงานและเงินรายได้ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุนด้วย

องค์ครกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยให้ประกอบด้วยผู้แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกกันเองในระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสองคน และผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกกันเองในระหว่างปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสองคนด้วย

มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราวโดยมีกำหนดเวลาได้ โดยเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้นั้นก่อน และเมื่อหมดความจำเป็นแล้วให้รีบส่งตัวผู้นั้นคืนต้นสังกัด

ให้ถือว่าผู้ซึ่งมาช่วยราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ขาดจากสถานภาพเดิม และคงได้รับเงินเดือนทางต้นสังกัดเดิม



มาตรา ๔๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๔

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



(๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๗ กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

ในกรณีที่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้คิดค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่างๆ ตามความเป็นจริงได้ตามอัตราและระยะเวลาที่เหมาะสม

มาตรา ๔๘ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา ๔๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สิทธิในการกระทำการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปไม่ได้



มาตรา ๕๐ การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๕๑ ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติ หรือให้อำนาจตราข้อบัญญัติ

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕๐

ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๒ ร่างข้อบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๕๓ ข้อบัญญัติจะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสิบห้าวัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีความระบุนไว้ในข้อบัญญัตินั้นว่าให้ใช้บังคับได้ทันที ให้ใช้บังคับข้อบัญญัติในวันที่ประกาศ

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วต้องอนุมัติและประกาศภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติใดมิได้ ถ้าเห็นว่าร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หรือเป็นร่างข้อบัญญัติที่ออกนอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีเช่นนั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

มาตรา ๕๔ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย ชี้ขาด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

มาตรา ๕๕ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติ





ประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือแจ้งความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมคืนไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันไม่เห็นด้วยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นอันตกไป

มาตรา ๕๖ ข้อบัญญัติให้ใช้บังคับได้ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีข้อบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้วไว้ ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรมการปกครอง เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้

มาตรา ๕๗ ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันท้องถิ่นมิได้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคราวต่อไปให้นำข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่ออนุมัติ และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติแล้ว ให้ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติ ให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น

หมวด ๕

การงบประมาณและการคลัง

มาตรา ๕๘ งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำเป็นข้อบัญญัติ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

งบประมาณรายจ่ายจะมีได้เฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖

(๒) กิจการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๙ ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่ได้อนุมัติไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๖๐ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยกฏนั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาตำบลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด



มาตรา ๖๑ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๖๒ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

มาตรา ๖๓ ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินลิตรละห้าสตางค์

(๒) ยาสูบ ไม่เกินมวนละห้าสตางค์

ราคาจำหน่ายปลีกที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา ๖๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
ในการเสียภาษีอากรตามมาตรา ๖๕ ของหนึ่งบาทให้ปิดทั้ง
ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๕ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียม
ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๖๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษี
มูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวล
รัษฎากรสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์
การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(๒) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร
ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา ๖๕ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวล
รัษฎากร

มาตรา ๖๘ กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้น
อยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต
และค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้นให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๖๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียม
ใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้
มีขึ้นได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๗๐ ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด และรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมี





อำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการนั้นจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้โดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือมีคำสั่ง ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว

วิธีการยึดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด เมื่อหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาดและเงินภาษีอากรค้างชำระแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบให้ส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ยกเว้นการเรียกเก็บภาษีอากรก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗๒ ทุกปีงบประมาณ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน

มาตรา ๗๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้



(๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(๓) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๔) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๕) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๖) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

(๗) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(๘) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(๙) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๐) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๗๔ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้าง

(๓) เงินตอบแทนอื่นๆ

(๔) ค่าใช้สอย

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าครุภัณฑ์

(๗) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ

(๘) เงินอุดหนุน

(๙) รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพัน

หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา ๗๕ เงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา



มาตรา ๗๕ การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

หมวด ๖

การกำกับดูแล

มาตรา ๗๗ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ออกคำสั่ง

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด





มาตรา ๗๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๗๙ ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพฤติการณ์เช่นนั้นจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

มาตรา ๘๐ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่



คำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแสดงเหตุผลและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รัฐมนตรามีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๑ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๒ ให้สภาจังหวัดที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้

ให้สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘

ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวรรคหนึ่งดำเนินการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในระหว่างที่ยังไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามวรรคสาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน

มาตรา ๘๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๔ ให้บรรดาข้าราชการส่วนจังหวัดและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นข้าราชการ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติ
นี้แล้วแต่กรณี

มาตรา ๔๕ ให้บรรดาข้อบัญญัติจังหวัด กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คำสั่ง และ
ประกาศที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือกฎหมายอื่นที่
ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่
ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีการออกข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
มติ คำสั่ง และประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๖ ให้ ก.จ. อ.ก.จ. วิสามัญ และ อ.ก.จ. จังหวัด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวัน
ที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการตรา
พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๒ ใช้บังคับ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระ
ราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๔๗ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จังหวัดใดยังมีสภาตำบลอยู่ ให้พระ
ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ที่และทรัพย์สินส่วนจังหวัดและการคลังยังคงใช้บังคับได้ต่อไปในเขตสภาตำบลสำหรับ
จังหวัดนั้นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๘ ในระหว่างที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมิได้มอบให้ส่วนราชการที่ทำ
หน้าที่จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ ให้ส่วนราชการ
ดังกล่าวเรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นอีกเท่ากับ
อัตราตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗

การเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมของส่วนราชการตามมาตรานี้ ให้ถือว่าองค์
การบริหารส่วนจังหวัดได้มอบให้ส่วนราชการดังกล่าวเรียกเก็บเพื่อองค์การบริหารส่วน
จังหวัดตามมาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗





มาตรา ๘๙ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



LIRT



สรุปข่าว

โดย.....ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา



 **ประชุมคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ**
วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2541 ศ.ดร.
ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล เลขาธิการสภาผู้แทน
ราษฎร ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการรัฐ
ธรรมนูญ แถลงภายหลังการประชุมของ
คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ในประเด็น
พิจารณาคุณสมบัติของนายอุกฤษ มงคล
นาวิน ในการเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ โดย
ตำแหน่ง ศาสตราจารย์พิเศษ รวมถึง
ตำแหน่งศาสตราจารย์ ตามมาตรา 256
บัญญัติไว้หรือไม่ ที่ประชุมได้พิจารณา

ประเด็นดังกล่าวปรากฏว่า นายอุกฤษ
มงคลนาวิน ขาดคุณสมบัติในการดำรง
ตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะที่
ประชุมมีมติว่าตำแหน่งศาสตราจารย์ตาม
รัฐธรรมนูญมาตรา 256 นั้น มิได้รวมถึง
ตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษของนายอุกฤษ
มงคลนาวิน ซึ่งคำวินิจฉัยของตุลาการ
รัฐธรรมนูญนั้นถือว่าสิ้นสุด ดังนั้นคณะ
กรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะ
ต้องเสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกใหม่
ต่อไป



LIRT



ประชุมสภา

วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 18 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุมที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำนวน 7 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.
4. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.
5. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.
6. ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.

7. ร่างพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.

นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

หลังจากนั้นที่ประชุมได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 8 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ.
2. ร่างพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ.
3. ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
4. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลหัวช้าง อำเภออุทุมพรพิสัย และตำบลเปือย อำเภอบึงบูรพ์ จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2349 สายแยกทางหลวง



LIRT



แผ่นดินหมายเลข 2083 (หัวช้าง) - บึงบอระเพ็ด
พ.ศ.

5. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลยางชุมน้อย อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2351 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2083 (พลไวก)-ยางชุมน้อย ตอนอำเภอค้อวัง - อำเภอยางชุมน้อย

6. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลหนองผือ อำเภอเขมราฐ และตำบลข้าวปุ้น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2232 สายแยกทางหลวงหมายเลข 2232 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 202 (หนองผือ) - กุดข้าวปุ้น พ.ศ.

7. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลบ้านเบิก อำเภอท่าม่วง จังหวัดลพบุรี เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3027 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 311 (ท่าม่วง) พ.ศ.

8. ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลวังสามัคคี อำเภอ

โพธิ์ทอง และตำบลกกโพธิ์ ตำบลหนองพอก ตำบลรอบเมือง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2136 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2046 (โพธิ์ทอง) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (เลิงนกทา) พ.ศ.



ประชุมสภา

วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 19 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม คือ

1. กระทู้ถามสด

1.1 กระทู้ถามสด ของ นางมยุรา อรุณนันทน์ เรื่อง มาตรการควบคุมราคาสินค้าอุปโภค และบริโภค โดย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ตอบ

1.2 กระทู้ถามสด ของ นายสุนัย จุลพงศธร เรื่อง การกำหนดราคาจำหน่าย



น้ำตาลทรายในประเทศ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้ตอบ

1.3 กระหู่ถามสด ของ นางมยุรา อรุณนรเศรษฐ์ เรื่อง รัฐบาลได้เตรียมมาตรการช่วยเหลือพี่น้องประชาชนที่ประสบปัญหาภัยแล้งไว้อย่างไร โดย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์) และ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายชำนาญ ด้กดีเศรษฐ์) เป็นผู้ตอบ

2. กระหู่ถาม

2.1 กระหู่ถาม ของ นายวิชัย ชัยจิตวนิชกุล เรื่องการบริหารหลังปิดบริษัทเงินทุนทั้ง 56 แห่ง และผลกระทบที่เกิดขึ้น โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ตอบ

2.2 กระหู่ถาม ของ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เรื่อง ปัญหาการขึ้นราคายา และ แนวโน้มการขาดแคลนยาในโรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศ โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ตอบ

2.3 กระหู่ถาม ของ นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา เรื่อง การป้องกันการเผาตู่

โดยสารรถไฟ ถาม นายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม (นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์) เป็นผู้ตอบแทน

นอกจากนี้ที่ประชุมได้เห็นชอบให้พิจารณาเรื่อง ตั้งซ่อมกรรมาธิการสามัญประจำสภา จำนวน 3 คณะ

1. ตั้งซ่อมกรรมาธิการประจำสภา ในคณะกรรมการการสาธารณสุข ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายทศพร เสรีรักษ์ เป็นกรรมาธิการแทน นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา

2. ตั้งซ่อมกรรมาธิการสามัญประจำสภา ในคณะกรรมการการเศรษฐกิจ ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายประเทือง วิจารณ์ปรีชา เป็นกรรมาธิการแทน นายทศพร เสรีรักษ์

3. ตั้งซ่อมกรรมาธิการสามัญประจำสภา ในคณะกรรมการการทหาร ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายสมเกียรติ จันทวานิช เป็นกรรมาธิการแทน นายวิชัย สัจจกุล

ต่อมาที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วนเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนข้อ



LIRT



เท็จจริงกรณีการสั่งให้ใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมของผู้ใช้แรงงานบริษัทไทยซัมมิต ออโต้พาร์ท อย่างรุนแรงเกินกว่าเหตุ และไร้มนุษยธรรม ซึ่ง นายเอกพร รักความสุข กับคณะเป็นผู้เสนอผลในที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 27 คน

ประชุมวุฒิสภา

วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานในที่ประชุม ประธานการประชุมได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า พลอากาศเอก อมร แวมาลี ขอลาออกจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2541

นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 1 ฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. และที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ จำนวน 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วย

คณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา พ.ศ.



ประชุมสภา



วันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 20 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม การประชุมในวันนี้เป็นการประชุมตามระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามลำดับ คือ

1. กระทู้ถามสด

1.1 กระทู้ถามสด ของ นายสุรวิทย์ คนสมบูรณ์ เรื่อง การปรับปรุงสวัสดิการ



ข้าราชการเกี่ยวกับคำรักษาพยาบาล ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาณฑ์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

1.2 กระทั่งถามสด ของ นายวิจิตร แจ่มใส เรื่อง สภาพคล่องทางการค้าและการเงิน ตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิสิฐ ลี้อาธรรม) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

1.3 กระทั่งถามสด ของ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เรื่อง มาตรการป้องกันภัยสำหรับนักท่องเที่ยวและการส่งเสริมการท่องเที่ยว ตาม นายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฎ์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

2. กระทั่งถาม

2.1 กระทั่งถาม ของ ร้อยโท กุเทพ ไสกระจำง เรื่อง สลากบำรุงการกุศลพิเศษสำหรับทหารผ่านศึกพิการ ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก วัฒนชัย วุฒิสิริ) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายพิเชษฐ พันธ์วิชาติกุล) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

2.2 กระทั่งถาม ของ นายนิยม วรรณปัญญา เรื่อง การวิจัยผสมพันธุ์สัตว์เศรษฐกิจ เช่น กวางป่า เก้ง ละมั่ง เนื้อทราย กระต่ายป่า กระเจิง ละอง แะ ปูนา ปูนา กุ้งก้ามกราม ตะกวด ตุ่น เต่าเหลือง นกกระเจือกเทศ อีงอ่าง แมงป่องช้าง ตะพาบน้ำ เต่านา เต่าหับ เพื่อการส่งออก ซึ่งต่างประเทศต้องการจะได้นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาแก้ไขปัญหาของประเทศ ตาม นายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

2.3 กระทั่งถาม ของ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เรื่อง การจัดสร้างสถานีสูบน้ำด้วยพลังงานไฟฟ้าและคลองส่งน้ำ ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม (นายพรเทพ เตชะไพบูลย์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่ คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จ คือ รายงานผลการพิจารณาศึกษาและแก้ปัญหา



LIRT



ที่ทางราชการไม่ออกใบอนุญาตสุสานให้กับชาวไทยมุสลิม ซึ่งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ปัญหาราคาน้ำตาล ซึ่งนายวิชัย ชัยจิตวณิชกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้มีมติให้ส่งญัตติฉบับดังกล่าว ให้คณะรัฐมนตรีรับไปพิจารณาดำเนินการ

ประชุมสภา

วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 21 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นายปาน พิงสุจริต และนายอิสสระ สมชัย เป็นกรรมาธิการแทน นายเนวิน ชิดชอบ และ นายสุทัศน์ เงินหมื่น ในวาระ

การพิจารณาเรื่องเลือกตั้งซ่อมกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.

หลังจากนั้น ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในวาระที่ 2 โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และได้มีมติเห็นชอบในวาระที่ 3 ให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

2. ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ พ.ศ. ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในวาระที่ 2 โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนถึงมาตรา 37 ทวิ ประธานในที่ประชุมได้สั่งเลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ฉบับดังกล่าวไปในการประชุมครั้งต่อไป



คณะกรรมการการปกครอง

วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541 นายแก้ว บัวสุวรรณ ประธานคณะกรรมการการ



ปกครองสภาผู้แทนราษฎร แผลงภายหลังการประชุมว่า ที่ประชุมมีมติตั้งคณะกรรมการฯ สอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตัดไม้ทำลายป่าสาละวิน และที่มาของเงินสินบน 5 ล้านบาท โดยมี พล.ต.ท. วิโรจน์ เปาอินทร์ ส.ส.อ่างทอง พรรคชาติไทย เป็นประธานคณะกรรมการฯ และคาดว่าจะใช้เวลาในการตรวจสอบข้อเท็จจริง 2 เดือน และจะสรุปเสนอที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป



คณะกรรมการการเศรษฐกิจ



นายตรีพล เจาะจิตต์

วันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2541 นายตรีพล เจาะจิตต์ ประธานคณะกรรมการการเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร เปิดเผยภายหลังการประชุมของคณะกรรมการการเศรษฐกิจว่า ที่ประชุมได้เชิญตัวแทนจากกระทรวงพาณิชย์ และองค์การคลังสินค้า มาชี้แจงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสินค้าจำเป็นที่มีราคาสูงขึ้นในท้องตลาดขณะนี้ และขอให้องค์การคลังสินค้าขยายโครงการ “ธงฟ้าสู่ชนบท” เพื่อช่วยเหลือประชาชนในการซื้อสินค้าราคาถูก อีกทั้งให้กระทรวงพาณิชย์ควรปิดป้ายแสดงราคาสินค้าที่จำเป็นและสินค้าควบคุมให้ประชาชนรับทราบ เพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคขึ้น นอกจากนี้ยังได้ขอให้กระทรวงพาณิชย์เร่งแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำมันปาล์มสำหรับบริโภค โดยขอให้นำเข้าน้ำมันปาล์มและตรึงราคาไม่ให้สูงขึ้น เพื่อประชาชนจะได้ไม่เดือดร้อน



ประชุมวุฒิสภา

วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 19 (สมัยสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา โดยมี นายมีชัย ฤชุพันธุ์



LIRT



ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม
ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการธิการ
วิสามัญในญัตติเรื่อง ขอให้ตั้งคณะ
กรรมการธิการวิสามัญศึกษาวิเคราะห์อำนาจ
ของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญ ที่ 1/2541 ซึ่งนายอมร
จันทร์สมบุญ เป็นผู้เสนอ โดยมีกำหนด
ระยะเวลาศึกษา วิเคราะห์ภายใน 180 วัน
นับแต่วันที่วุฒิสภามีมติมอบหมาย



ประชุมสภา



นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2541 มีการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2
ครั้งที่ 23 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภา
ผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม

ประธานในที่ประชุมได้แจ้งให้ที่
ประชุมรับทราบเรื่อง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
แจ้งเหตุขัดข้องที่นายกรัฐมนตรีไม่
สามารถพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ภายในกำหนด
เวลา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 95 เนื่องจากร่าง
พระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการ
พิจารณาของส่วราชการที่เกี่ยวข้อง
จำนวน 1 ฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. (นายประกิจ
พลเดช เป็นผู้เสนอ)

จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องที่
คณะกรรมการธิการพิจารณาแล้วเสร็จ คือ
ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒน
ศิลป์ พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ
พิจารณาเสร็จแล้ว ต่อจากการประชุมสภา
ผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 21 ที่ประชุมได้
พิจารณาต่อในมาตรา 37 ทวิ โดยมี



สมาชิกฯ อภิปรายและกรรมาธิการฯ แถลงชี้แจงจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้มีมติให้ปิดอภิปราย แต่ก่อนที่ประชุมจะลงมติในमतานี้ ประธานในที่ประชุมได้สั่งให้เลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไปในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 25 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 4 มีนาคม 2541



ประชุมสภา

วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 2 ครั้งที่ 24 (สมัยประชุมสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายโสภณ เพชรสว่าง รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ตามลำดับ คือ

1. กระทู้ถามสด

1.1 กระทู้ถามสด ของ นายชววิทย์ พิทักษ์พรพัสลภ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่โดย

เขมราชู จังหวัดอุบลราชธานี ตาม นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก วัฒนชัย วุฒิสิริ) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

1.2 กระทู้ถามสด ของ นายวัฒนา เมืองสุข เรื่อง การแก้ไขปัญหาในเรื่องของภาคอุตสาหกรรม ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (นายอนุรักษ จุริมาศ) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

1.3 กระทู้ถามสด ของ นายเด่น โต๊ะมีนา เรื่อง สถานการณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์) เป็นผู้ตอบ

2. กระทู้ถาม

2.1 กระทู้ถาม ของ นายวิรัตน์ ตยางคนนท์ เรื่อง ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร เนื่องจากความล่าช้าของระบบประปาหมู่บ้าน ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายธีระวัฒน์ ศิริวันสาธิต) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ



LIPT



2.2 กระทั่งถาม ของ ร้อยโท กุเทพ ไสกระจำง เรื่อง การขยายระบบไฟฟ้าเพื่อการเกษตร ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายธานี ศักดิเศรษฐ์) ได้รับมอบหมายเป็นผู้ตอบ

2.3 กระทั่งถาม ของ นายเปรมศักดิ์ เพียยุระ เรื่อง นโยบายการแพทย์ไทยของการกระทรวงสาธารณสุข ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากผู้ตั้งกระทู้ถามไม่อยู่ในที่ประชุม ดังนั้น กระทู้ถามดังกล่าวจึงตกไปตามข้อบังคับฯ ข้อ 123

หลังจากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องด่วน คือ ยุติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาและผลกระทบจากการขึ้นราคาน้ำมัน และการปรับอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ซึ่งนายไพจิตรวีรชาน กับคณะเป็นผู้เสนอ ที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

จำนวน 27 คน เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน



ประชุมวุฒิสภา

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541 มีการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญทั่วไป) ที่รัฐสภา นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เป็นประธานการประชุม ที่ประชุมมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อีกทั้งยังมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จจำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

นอกจากนี้ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการจำนวน 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ.



LIRT