



ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

สภาตำบล เป็นรูปแบบการปกครองตนเองในชนบทที่มีความสำคัญยิ่ง การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นก็เพื่อเป็นสถาบันการปกครองที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย สภาตำบลยังเป็นรูปแบบการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศ ที่จะพัฒนาสภาพชนบทกลายเป็นเมืองหรือเป็นชุมชนที่ประชาชนมีการศึกษาดี อนามัยดี มีอาชีพ มีรายได้ และมีความเจริญในด้านต่าง ๆ อันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป

ตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบันได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลหลายครั้ง ถ้าพิจารณาจากประวัติความเป็นมาของสภาตำบลแล้วจะเห็นว่า สภาตำบลเกิดขึ้นมาจากแนวความคิดประชาธิปไตยในช่วงปลายของรัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงคราม ต่อมาการพัฒนา รูปแบบการปกครองสภาตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองสามารถเข้าร่วมตัดสินใจปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้นั้น มีอันต้องหยุดชะงักลงไป ในสมัยของรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งในช่วงดังกล่าวแนวความคิดในการพัฒนาประเทศจะมีลักษณะเป็นการพัฒนาโดยรัฐ และเพื่อความมั่นคงเป็นสาระสำคัญ ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าว สภาตำบลมิได้มีการพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบใด ๆ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 สภาตำบลจึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบครั้งสำคัญโดยมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 พ.ศ. 2515 กำหนดให้สภาตำบลเป็นกลไกของรัฐบาลในการพัฒนาท้องถิ่น มิใช่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์เริ่มแรกแห่งการจัดตั้งสภาตำบล

การเปลี่ยนแปลงในเชิงเกี่ยวกับสภาตำบลเกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสภาตำบลไว้ 2 ประการ คือ ให้สภาตำบล เป็นหน่วยพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย และเป็นหน่วยพื้นฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น กล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเรื่องสภาตำบลดังกล่าว มีความชัดเจนมากในการที่จะให้สภาตำบลพัฒนาไปสู่ การเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในที่สุด โดยเฉพาะนโยบาย "โครงการเงินผัน" ที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่สภาตำบลทุกแห่ง แห่งละ งบประมาณ 5 แสนบาท เพื่อให้สภาตำบลนำเงินไปพัฒนาท้องถิ่น นโยบายดังกล่าว ทำให้สภาตำบลเป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น และในขณะเดียวกันประชาชนก็มีความตื่นตัว และกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของสภาตำบล มากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต ความพยายามในการพัฒนาสภาตำบลของรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็เป็นไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากมีการยุบสภา แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางการพัฒนาสภาตำบลดังกล่าวก็มีผลมายังรัฐบาลในยุคต่อมาที่ ต้องการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้สภาตำบลพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองในรูปของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) และกลายมาเป็นโครงการพัฒนาตำบล (คพต.) (ประสิทธิ์ การกลาง, 2526, น. 15)

ในด้านการพัฒนารูปแบบของสภาตำบลนั้น นับตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน สภาตำบลของไทยจะได้มีการปรับปรุงมาถึง 4 รูปแบบ คือ

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนตำบล พ.ศ. 2499
3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
4. สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม

การดำเนินงานของสภาตำบลตามรูปแบบต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดมาทุกยุค ก็คือปัญหาในด้านงบประมาณ บรรทัดฐานของสังคม ผู้นำท้องถิ่น ระเบียบกฎหมาย ความเป็นอิสระทางการบริหาร และความรู้ความเข้าใจของประชาชน (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2534, น.23) ปัญหาดังกล่าวก่อก่อให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสมสำหรับการปกครองตนเองในระดับชนบทของไทยตลอดมา ทั้งจากรัฐบาล และพรรคการเมืองต่าง ๆ

เมื่อรัฐบาลในสมัยของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เข้ารับผิดชอบในการบริหารประเทศ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในเรื่องนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบลไว้ว่า "เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะให้ส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ"

จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วย นักวิชาการ (อาจารย์มหาวิทยาลัยต่าง ๆ) จำนวน 12 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการปกครองท้องถิ่น จำนวน 3 คน และข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 12 คน รวมทั้งสิ้น 27 คน มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันในทุกรูปแบบ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคกับหน่วยปกครองท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัว และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานยิ่งขึ้น

คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้ดำเนินการพิจารณาถวายพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น

โดยมีกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ เป็นผู้กว้าง การยกกว้างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าขั้นแรกเป็นการดำเนินการของฝ่ายข้าราชการประจำ ในขั้นต่อมาเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการฯ กล่าวได้ว่าเป็นตัวแทนของทั้งฝ่ายนักการเมือง นักวิชาการ และฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบล ให้สามารถตอบสนองกับนโยบายทางการเมือง อุดมการณ์ทางการเมือง และผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ในจุดร่วมเดียวกัน ในระหว่างที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ในคณะกรรมการ สื่อมวลชน กลุ่มผลักดันทางการเมือง กลุ่มวิชาการและปัญญาชน นักการเมือง พรรคการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่น ได้ให้ความสนใจและพยายามที่จะผลักดันความคิดเห็นของตนให้คณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาด้วย ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ได้ผ่านการเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองต่าง ๆ ก็ได้พยายามผลักดันนโยบายเกี่ยวกับสภาตำบล เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล เข้าร่วมให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย โดยสภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการร่างกฎหมายสภาตำบล โดยให้ยึดร่างของรัฐบาลเป็นหลัก และตั้งคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ขึ้นเพื่อพิจารณาร่วมกับร่างที่เสนอโดยพรรคการเมืองอื่น ๆ

การปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลในสมัยรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย จึงเป็นการต่อสู้ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ทั้งที่เป็นพรรคการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและนักวิชาการ เป็นต้น โดยที่ฝ่ายข้าราชการประจำยังต้องการให้สภาตำบลเป็นองค์กรในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานการพัฒนาชนบท ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกลไกของระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค สัมผัสกับการดำรงไว้ซึ่งการรักษาความมั่นคงของชาติที่ระบบราชการยังคงอำนาจ ครอบงำอยู่ในทุกระดับ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นความพยายามคงไว้ซึ่งสถานะภาพเดิม ของระบบราชการ ในขณะเดียวกัน กลุ่มผลักดัน และพรรคการเมืองบางพรรคพยายามที่จะผลักดันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเป็นอิสระอย่างที่สุด ดังนั้นก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะผ่านกระบวนการนิติบัญญัติความพยายามที่จะให้ร่างพระราช

บัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ตามแนวความคิดของแต่ละกลุ่มจึงนำเสนออย่างยิ่ง

จากสภาพปัญหาในข้างต้น จึงเป็นมูลเหตุให้ผู้ศึกษาบังเกิดความสนใจที่จะศึกษาถึงข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นปรากฏการณ์สำคัญของรัฐบาลไทยในระบอบประชาธิปไตย หากจะมีการประกาศใช้หรือไม่ประกาศใช้ก็ตาม จะเป็นเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่สำคัญบทหนึ่งของการเมืองไทย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 262/2535 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2535
2. เพื่อวิเคราะห์ถึงข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองดังกล่าว เพื่อเสนอแนะรูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสมกับประเทศไทยในช่วงเวลาปัจจุบัน และสามารถนำไปใช้เพื่อการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยมุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง ข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะศึกษาเกี่ยวกับข้อโต้เถียงต่าง ๆ ในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในสมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานว่า "รูปแบบสภาตำบลที่มีข้อโต้เถียงกันของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อาจไม่ได้มีแนวโน้มเพื่อผลประโยชน์ต่อประชาชนในการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่กระจายอำนาจให้ประชาชนตัดสินใจปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง"

นิยามศัพท์

ข้อโต้เถียง (debates) หมายถึง ความขัดแย้ง (conflicts) ความไม่สอดคล้องกัน (incompatibilities) การคัดค้านซึ่งกันและกันของฝ่ายต่าง ๆ ในการเสนอความคิดเห็น แนวทาง และหลักการในการปรับปรุงรูปแบบสภาตำบล

สภาตำบล หมายถึง องค์การปกครองตนเองในท้องถิ่นชนบทที่อยู่นอกเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นของตนเองได้

การปกครองท้องถิ่น (local self government) หมายถึง รูปแบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและจะเกิดมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นเอง องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นและถูกควบคุมโดยรัฐบาลเพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

ชนบท (rural area) หมายถึง สภาพท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อย และประชากรส่วนมากมีอาชีพในทางเกษตรกรรมเป็นพื้นฐาน

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาคำนี้จะมีลักษณะเป็นการวิจัยเชิงเนื้อหาสาระ (content analysis) โดยใช้วิธีการพรรณนาและการวิเคราะห์ (descriptive and analytical approach) ซึ่งจะมีการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ

1. การเก็บข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (primary data) ผู้ศึกษาจะศึกษาข้อมูลจาก

1.1 เอกสารรายงานการประชุมของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

1.2 การสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ (informal interview) กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น กรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น และข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

2. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) ผู้ศึกษาจะศึกษาข้อมูลจากตำรา และบทความทางวิชาการ ผลงานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง หนังสือพิมพ์รายวัน วารสารต่าง ๆ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในเรื่องสภาตำบล

จากนั้นจึงนำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ นำมาทำการวิเคราะห์เพื่อ
พิสูจน์สมมติฐาน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นไปในการโต้เถียงเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง ว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นไปเพื่อกระจายอำนาจให้กับประชาชนในการตัดสินใจปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนเองหรือไม่อย่างไร

2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบสภาตำบลที่เหมาะสมกับประเทศไทย ในช่วงเวลาปัจจุบัน และสามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นที่มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย สมมติฐานของการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์ วิธีการศึกษาวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่ 2 ทฤษฎีแนวความคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับเรื่องที่จะศึกษาวิจัย

บทที่ 3 วิวัฒนาการของสภาตำบล กล่าวถึง ความเป็นมาของสภาตำบลรูปแบบสภาตำบลในประเทศไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 ข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวถึง ข้อคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายนักวิชาการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

บทที่ 5 วิเคราะห์ข้อโต้เถียงในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล จะวิเคราะห์ในทุกแง่มุมของเนื้อหาสาระ และความต้องการที่แท้จริงของการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลบับดังกล่าว

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ กล่าวถึง สรุปผลการวิเคราะห์ ข้อโต้เถียงในการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลว่า รูปแบบสภาตำบลที่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีแนวโน้มเพื่อผลประโยชน์ของ พรรคการเมืองในการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง หรือเพื่อประโยชน์ในการ พัฒนาท้องถิ่นของประชาชน พร้อมทั้งการให้ข้อเสนอแนะของผู้ศึกษาเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย