

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล และความคาดหวังของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนในพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเพื่อเป็นพื้นฐาน และเป็นแนวทางในการวิจัย โดยแบ่งสาระสำคัญออกเป็น 8 อย่าง คือ

1. รัฐธรรมนูญ และแนวคิดของความสำคัญในสิ่งแวดล้อม
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น
4. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล
5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท
6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง
7. งานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิด และขอบเขตในการศึกษา

1. รัฐธรรมนูญ และแนวคิดของความสำคัญในสิ่งแวดล้อม

การตื่นตัวของนานาประเทศ ที่เริ่มตระหนักถึงภัยอันตรายต่อมนุษยชาติอันเกิดจากปัญหาความเสื่อมโทรมของธรรมชาติ การร่อยหรอลงไปอย่างรวดเร็วของทรัพยากรธรรมชาติ และสภาวะเน่าเสียเป็นพิษของดิน อากาศ และน้ำ ซึ่งสภาพความร้ายแรงของปัญหาปรากฏเด่นชัดใน ภูมิภาคหลายส่วนของโลก จึงจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดนโยบาย และการจัดการแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม และการอนุรักษ์ธรรมชาติอย่างถูกต้องเหมาะสมจึงได้ถูกกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 เป็นครั้งแรกเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเคลื่อนไหว ต่อมาถูกยกเลิก และได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2521 ออกมาใช้บังคับแทน โดยได้มีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องนี้ไว้ทำนองเดียวกัน (รัฐธรรมนูญ 2521 มาตรา 65) อย่างไรก็ตามแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ เป็นเพียงพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทาง ให้ฝ่ายบริหารกำหนดนโยบาย และให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตรากฎหมายออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่านั้น หากเป็นการให้สิทธิตามรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนชาวไทย แต่อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย ได้ถูกทำลายไปอย่างมากมาย ทำให้รัฐบาลได้ตระหนักถึงมาตรการ ในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ได้กล่าวถึงการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศ

มาตรา 77 ได้กล่าวไว้ว่า รัฐพึงบำรุงรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม และความงามทางธรรมชาติ รวมทั้งป่าไม้ ดินน้ำ ล้ำธาร และน่านน้ำ และ

มาตรา 97 ก็ได้กล่าวไว้ว่า รัฐพึงบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมให้สะอาด และพึงจัดสิ่งเป็นพิษ ซึ่งทำลายสุขภาพและอนามัยของประชาชน รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงได้มีแนวนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และได้กำหนดพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของประเทศไทย ประกอบด้วย 17 มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อก่อตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมา และต่อมาก็ได้บัญญัติพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 ออกมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การจัดระเบียบการปกครอง ประเทศมักใช้หลักการสำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ หลักรวมอำนาจการปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครอง ประเทศไทยใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองของประเทศออกเป็น 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) และหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Decentralization) การปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีพัฒนาการของระเบียบการปกครอง ที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศเป็นสำคัญ ปัจจุบันมีแนวความคิดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชน

บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เช่น

มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการลาดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศ ในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุม และกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ประยูร กาญจนดุล (2538) ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจไปทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โดยไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ลิขิต อีรวะดิน (2525) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล ลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีดังนี้คือ

1. เกิดการยอมรับว่า ความต้องการส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นการบริการสาธารณะ (Public Service) หรืออีกนัยหนึ่ง กิจการที่กระทำไป เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของราษฎร จึงมีทั้งกิจการระดับชาติ กิจการระดับท้องถิ่น รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ควรจำกัดตนเองอยู่เฉพาะกับการจัดทำกิจ

กรรมระดับชาติเท่านั้น ส่วนระดับท้องถิ่นควรมอบหมายให้แก่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการ ซึ่งกิจการต่าง ๆ คงต้องอาศัยการกลั่นกรองเพราะบางกิจการเป็นผลกระทบต่อความมั่นคง องค์การปกครองส่วนกลาง จึงต้องอาศัยดุลยพินิจในการวินิจฉัยการเหล่านั้นด้วย

2. มีอำนาจหน้าที่จัดทำกิจการท้องถิ่นที่กำหนดไว้สนองตอบความต้องการส่วนรวมของราษฎรที่เป็นสมาชิกของชุมชนนั้นๆ และรับรองให้องค์การที่จัดตั้งขึ้นนี้ มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือมีความสามารถ มีสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายที่จำเป็นแก่การจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นเจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ของบุคคลอื่น ๆ เป็นโจทก์หรือจำเลยในศาลได้

3. องค์การหรือผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่จัดการนิติบุคคล เช่น ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ และหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย หรือใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นแทนนิติบุคคลจะต้องสามารถทำหน้าที่จัดการนิติบุคคลได้อย่างอิสระจากองค์การของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง

4. บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล ในการจัดการนิติบุคคลนี้จะต้องอยู่ในสังกัดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ต้องได้รับการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน โดยองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนอย่างอื่น ๆ จากงบประมาณประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระทางการคลังกล่าวคือ มีแหล่งรายได้ และมีอำนาจจัดสรรรายได้ เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจการอันอยู่ในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ มีงบประมาณของตนเอง แยกต่างหากจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนกลาง หรือที่เรียกว่า "งบประมาณแผ่นดิน" อิสระทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ โดยทั่วไปเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ค่อนข้างจำกัด การจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพทั่วถึง จึงต้องอาศัยการเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนกลาง จึงอยู่ในวิสัยที่จะใช้เงินอุดหนุนนี้เป็นเครื่องมือบีบบังคับให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ "กิจการท้องถิ่น" ไปในทางที่ตนปรารถนาได้เสมอ

ลิขิต ธีรเวคิน (2525) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตย ต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526) ได้กำหนดองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจว่า มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1) ความเป็นนิติบุคคล (Legal Entity)

การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมียุติธรรมการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาล การมียุติธรรมการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนองค์การจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy)

ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมีความไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติธรรมการในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพ และอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบัน

การเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง (Participation) การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่เข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

3. แนวความคิดการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

ความหมาย ได้มีผู้ริ่ยามความหมายของการปกครองท้องถิ่น เช่น ประหยัด หงษ์ทองคำ กล่าวว่า หลักการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ เช่น แบบนครหลวง แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาล แบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ความเป็นอิสระการปกครองชุมชน ที่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ถ้ามีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ สมเจตนาารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัด ก็จะกลายเป็นสภาพรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศชาติแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดำเนินการปกครองทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องเกินขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่

แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลาง ในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากขึ้นน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสม ประกอบด้วย

3. องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์ตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง ยุทธศาสตร์ตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ

3.1 องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary Organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ก็มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ในต่างประเทศบางประเทศเขาจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวางการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบหลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจความสามารถ ความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น รวมทั้งเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากขึ้นน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละสูง มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่

ท้องถิ่นด้วยตนเอง ก็อาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นโดยตรงก็อาจทำได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นของเขาเห็นชอบด้วยแล้วยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพของการเมือง การงานตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมืองของตน หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

สรุป หลักการสำคัญของการให้อำนาจแก่ประชาชนปกครองตนเองที่เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ประกอบด้วย

1. ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นนั้น ได้มีโอกาสเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองตนเองด้วยการเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การการปกครองท้องถิ่นนั้น
2. ต้องมีองค์กรที่สำคัญ ซึ่งหมายถึง สภาท้องถิ่น (Local Council) เพื่อเป็นสถาบันในการที่จะแสดงถึงเจตจำนงของคนในท้องถิ่น
3. ต้องมีเขตพื้นที่ (Territory) ในการบริหารและความรับผิดชอบตามที่มีหน้าที่กำหนดไว้ให้ โดยกฎหมายและเขตพื้นที่นี้จะต้องสอดคล้องกับงบประมาณ หรือรายได้ เพื่อการบริหารการปกครองตนเองอย่างเพียงพอ
4. ต้องให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการบริหารปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสภาพนิติบุคคล (Juridical Person) เพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง
5. ต้องให้หน่วยงานการปกครองที่จัดตั้งขึ้นมีรายได้ (Revenue) และมีอำนาจในการจัดท่างบประมาณ (Budget) เพื่อการบริหารงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้

6. ต้องไม่ให้นโยบายการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องอยู่ในสายบังคับบัญชา หรืออยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง บังคับบัญชาของนโยบายการปกครองทางราชการ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อควมมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) แต่หน่วยปกครองท้องถิ่นจะต้องอยู่ในการควบคุม หรือการกำกับดูแลของรัฐ จะปลอดจากการควบคุมของรัฐไม่ได้

7. ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) ของท้องถิ่นและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ แต่ข้อบัญญัติของท้องถิ่นจะขัด หรือละเมิดบทบัญญัติ หรือกฎหมายของรัฐมิได้

8. ต้องให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสถาบันทางการเมือง การปกครองระดับท้องถิ่น และจะต้องได้รับการสนับสนุน (Support) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชนในท้องถิ่น

จากแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่ยกมาให้เห็นถึงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในข้อ 1 ได้สอดคล้องกับแนวคิด 2 หลักการดังกล่าว เป็นวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล สภาตำบล สภาจังหวัด องค์การที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ และใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ได้แก่สภาตำบล ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้การบริหารไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงมีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบล ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น จึงเกิดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมา ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงขอขยายละเอียดขององค์การบริหารส่วนตำบลมาพอสังเขป ดังนี้

4. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และจากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่

อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบลหนึ่งคน กับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

4.1 วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่กล่าวมาข้างต้นปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ซึ่งสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

4.1.1 ช่วง พ.ศ.2499 – 2514

ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ขึ้น เนื่องจากเห็นว่า "ในปัจจุบันนี้โลกนี้ได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องที่ก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย" จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลเสียใหม่ให้ประกอบด้วยกำนันท้องที่ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประจำตำบลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำบลภูธรประจำตำบลนายช่างชลประทาน เป็นต้น นอกจากการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการตำบลแล้ว คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มี "สภาตำบล" ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัคร

เลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุม การบริหารงานของคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตำบลนั้นแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปอีกด้วย ในปีเดียวกันได้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" ขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเอง มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่ากิจการส่วนตำบลของตนเองทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงสร้างเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลจะประกอบด้วยกำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งและสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยให้ยกเลิกบริหารงานตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลง วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ในตำบลบางแห่งเสีย แล้วให้จัดรูปการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ตามคำสั่งฉบับนี้เนื่องจากเห็นว่า "สมควรที่จะปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลเสียใหม่โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองสุขาภิบาลทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ยิ่งขึ้น และให้เป็นการสอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตย" คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 275/2509 นี้ได้

ยกเลิกรูปแบบการบริหารในตำบลที่เคยจัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเสีย โดยยุบรวมกันให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการสภาตำบล" ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง ครุประชากรในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครุประชากรในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วย การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นเองหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย สภาตำบลจะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติให้สภาตำบลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน โดยมีรายได้ที่รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรายได้ที่สภาตำบลจัดหาเอง ทั้งนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบล

4.1.2 ช่วง พ.ศ. 2515 - 2534 ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 275/2509 แล้วทำให้การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลมี 3 รูปแบบ คือคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 รูปหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 รูปหนึ่ง และสภาตำบลตามคำสั่งที่ 275/2509 อีก รูปหนึ่ง ซึ่งทั้งสามรูปนี้มีวิธีการบริหารงานที่แตกต่างกันไป ในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นโดยเห็นว่า "หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น และจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร" ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจึงได้ให้การจัดระเบียบบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียว เรียกว่า "สภาตำบล"

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จะใช้ในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปรากฏว่ามีการประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ครั้ง ให้ตำบลจำนวน 3,648 แห่ง มีสภาตำบลขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ.2518 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศให้ตำบลที่เหลืออยู่ในขณะนั้นและตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากนั้น (นอกจากตำบลที่มีเขตท้องที่ในเขตนครหลวงและตำบลที่มีเทศบาลหรือสุขาภิบาลเต็มพื้นที่

ที่) มีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทุกแห่ง สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยกำหนดให้เป็นประธานผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิมุ่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง และมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลนั้นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งด้วย

บทบาทของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐบาลมุ่งที่จะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ และเป็นผู้นำประชาชนในตำบลในการพัฒนาตำบลและพัฒนาชนบท ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้นในเวลาต่อมา

4.1.3 ช่วง พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน ในการจัดระเบียบบริหารในตำบล โดยมีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารงานในตำบล โดยได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายการเมืองและการบริหารราชการข้อ 1.10 ไว้ว่า "จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ" และจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

4.1.4 พ.ศ. 2537 ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า "โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นได้" ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 และวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 และเป็นวันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลใช้บังคับ

4.2 การประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวม 3 ครั้ง จำนวน 6,397 แห่ง คงเหลือสภาตำบล 567 แห่ง ดังนี้

4.2.1 ครั้งที่ 1 จำนวน 618 แห่ง ภายหลังคงเหลือ 617 แห่ง (เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาย้ายเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จ.สุราษฎร์ธานี ขยายเขตทับพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ้ง อ.เมือง สุราษฎร์ธานี จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ้งหมดไป) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6 ง ลงวันที่ 3 มีนาคม 2538 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 21 พฤษภาคม 2538

4.2.2 ครั้งที่ 2 จำนวน 2,143 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอน 9 ง ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2539 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 28 เมษายน 2539

4.2.3 ครั้งที่ 3 จำนวน 3,637 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 11 พฤษภาคม 2540

4.2.4 ครั้งที่ 4 จำนวน 6,747 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนพิเศษ 829 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2542

4.3 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

โดยที่ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับล่าสุดประกาศใช้ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องตามลำดับดังนี้

4.3.1 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาตำบลในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ปราบกฏตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538

4.3.2 ได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวล่าสุดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในระยะเร่งด่วนปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่น ให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านบำรุงรักษาศิลปะ และให้ราษฎรตามสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนด สามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งเสนอให้ออกข้อบังคับตำบลได้เป็นต้นและในระยะต่อเนื่อง กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ (รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) ในรูปประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยจะจัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อหากรอบแนวคิดจากกลุ่มบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ และทำการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนทุกสาขาที่มีต่อการปรับในลักษณะประชาพิจารณ์ตามนโยบายของรัฐบาล

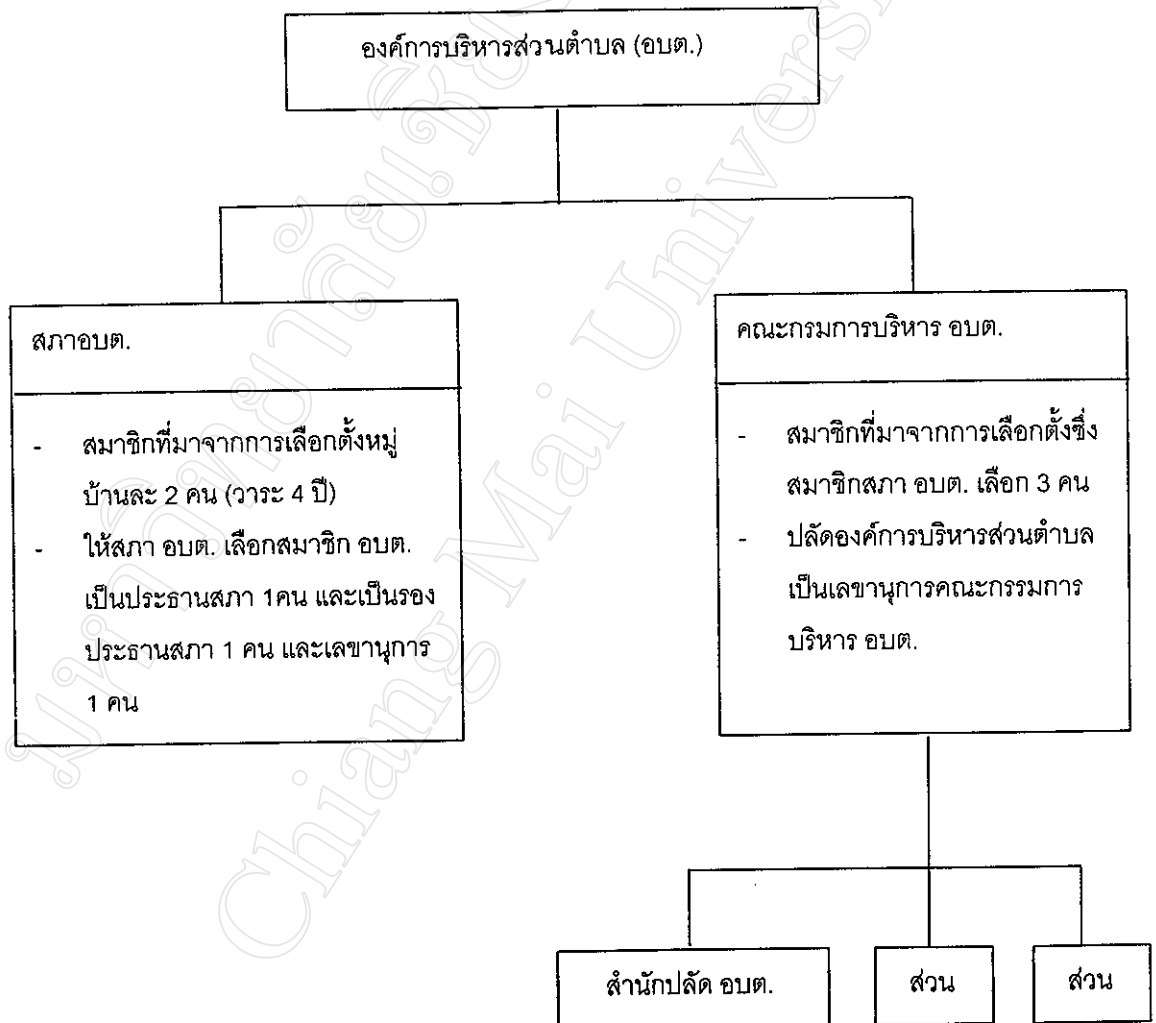
องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการสร้างรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานในระดับตำบล เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาต่อท้องถิ่นอย่างทั่วถึง โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีลักษณะพิเศษ คือ

1. มีอิสระในการบริหารงาน และเป็นนิติบุคคล โดยมีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาตำบล ให้อำนาจอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีอำนาจอิสระในการออกข้อบังคับของตำบล เพื่อบังคับใช้ภายในตำบล ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง คือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน

2. มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง (2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด) และมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

4.4 แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542



องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ
กรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกโดยตำแหน่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นคนหนึ่งเป็นเลขานุการ (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้นทั้ง 3 ตำแหน่งจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารอีกไม่ได้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 3 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ

ในด้านการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตนเองและแบ่งการบริหารออกเป็น

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

และอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ
สาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

4.5 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จึงมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวนี้มีมากมายหลายฉบับ และเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การรักษาความสะอาดในชุมชน การรักษาสภาพแวดล้อม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

กฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่

4.5.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

อย่างอื่น นอกเหนือจากเทศบาล สุขาภิบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามมาตรา 4 แต่ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจะต้องได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้

4.5.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจากเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามมาตรา 4 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น คือข้อบังคับตำบลในเรื่องต่อไปนี้

- (1) เรื่องสุขลักษณะในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของชุมชน สถานที่ประกอบการหรือบ้านเรือน (มาตรา 20(1)-(3))
- (2) เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของผู้ที่ได้รับอนุญาตดำเนินการโดยทำเป็นธุรกิจ (มาตรา 20(5))
- (3) เรื่องการกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ (มาตรา 29)
- (4) เรื่องการกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นตำบลนั้น ๆ (มาตรา 32 (1))
- (5) เรื่องอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขนสิ่งปฏิกูลมูลฝอย และอัตราค่าธรรมเนียมในการอนุญาตกิจการต่าง ๆ มาตรา 20 (4) , 63)

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่อง การกำหนดเขตควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ทั้งนี้ ต้องโดยความเห็นชอบของพนักงานจราจร (มาตรา 42 (1) – (2))

ในส่วนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หากองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีส่วนสาธารณสุขผู้ที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมาย ก็ได้แก่หัวหน้าส่วนสาธารณสุข แต่ในกรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 – 5 ยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานที่มีส่วนสาธารณสุข สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะรับหน้าที่ดังกล่าว

4.5.3 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ได้แก่

(1) รักษาความสะอาดในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ ประกอบด้วยตลาด ทางเท้า และที่สาธารณะอื่นๆ โดยมีหน้าที่ดูแลไม่ให้เกิดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย เช่น การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วยเป็นต้น

(2) ดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนน และสถานสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะต้องดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในเขตพื้นที่ โดยมีหน้าที่ดูแลระวังป้องกันมิให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทราาย หรือสิ่งอื่นใด ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของ

นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้ดูแลมิให้มีการโค่นต้นไม้ ตัด เด็ด หรือกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ต้นไม้ที่ปลูก หรือขึ้นเองตามธรรมชาติในที่สาธารณะ หรือสถานสาธารณะ หากมีการกระทำดังกล่าวได้ จะต้องได้รับการอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นก่อน

(3) การห้ามทิ้งสิ่งปฏิกูลมูลฝอยในที่สาธารณะและสถานสาธารณะ

(4) การรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย

อย่างไรก็ดี องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมีหน้าที่ และอำนาจดังกล่าว จะต้องมีการประกาศกระทรวงมหาดไทยกำหนด

4.5.4 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2538 ทำให้พนักงานส่วนตำบลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของสวนโยธาจะต้องมีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ และปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ตัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้ หรือเปลี่ยนการใช้อาคาร

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีเพลิงไหม้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะต้องประกาศแสดงเขตเพลิงไหม้ไว้ ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล และบริเวณที่เกิดเพลิงไหม้โดยมีแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตเพลิงไหม้ พร้อมทั้งระบุให้ทราบถึงการกระทำอันต้องห้ามตามกฎหมาย

5. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท

มีผู้เสนอความหมายคำว่า “บทบาท” ไว้หลายทรรคนะ เช่น

อุทัย หิรัญโต (2519) ได้อธิบายว่า บทบาทหรือหน้าที่ หรือพฤติกรรมอันพึงคาดหวัง (Expected Behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่ม หรือในสังคมหนึ่ง ๆ หน้าที่ หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติเป็นสิ่งที่กลุ่ม หรือในสังคมวัฒนธรรมของกลุ่ม หรือสังคมนั้น กำหนดขึ้นฉะนั้นบทบาทจึงเป็นแบบแห่งความประพฤติของบุคคลในสถานะหนึ่ง ที่พึงมีต่อบุคคลอื่น ในสถานะอีกอย่างหนึ่งในสังคมเดียวกัน

สุพัตรา สุภาพ (2522) ได้กล่าวถึงสถานภาพ และบทบาท (Status and Role) ว่าการที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่า เป็นข้าราชการ หรือตำแหน่งใดๆ นั้น เป็นการเรียกตามสถานภาพ (Status) ของผู้นั้น สถานภาพจะเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกกลุ่ม เป็นสิทธิและหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น และสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง

ภิญญา สาร (2523) กล่าวว่าสิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งที่คนอื่นคาดหวังให้เขาทำ เรียกว่า “บทบาทหน้าที่” บทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้ควบคู่กับตำแหน่งที่บุคคลนั้นครอบครองอยู่ บทบาทหน้าที่ที่หมายรวมถึงหน้าที่ หรือเงื่อนไขที่บุคคลนั้นครอบครอง รวมทั้งบรรดาสถิติต่างๆ ด้วย

อุทัย สุภีรักษ์ (2535) ได้กล่าวถึง “บทบาทและความคาดหวัง” (Role Expectation) หมายถึง ความคิดเห็นที่มีต่อบุคคล ซึ่งอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ทั้งกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น บทบาทความคาดหวังจะออกมาในรูปของการกระทำที่บุคคลคิดว่าควรทำตามสิทธิ หรือหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ตนครอบครองอยู่

จากการที่มีผู้เสนอความหมายของ “บทบาท” (Role) ดังกล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่าบทบาทมีความหมายถึง แบบแผนพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งดำรงอยู่ในสังคม โดยแบบแผนดังกล่าวจะสืบเนื่อง และเกี่ยวข้องกับบรรทัดฐาน (Norms) ขนบธรรมเนียม ประเพณีทางสังคมอย่างแนบแน่น ดังนั้น บทบาทจึงเกี่ยวเนื่องกับสิทธิ และหน้าที่ตามตำแหน่งทางสังคม ที่สังคมคาดหวังหรือกำหนดไว้นั่นเอง

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2516) ได้อธิบายถึงคำว่า “บทบาท” ตามแนวคิดทางสังคมวิทยาว่า โดยทั่วไปอาจพิจารณาความหมายได้ใน 2 นัย คือ นัยแรกพิจารณาในด้านโครงสร้างทางสังคม (Social Structure) “บทบาท” หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมที่มีชื่อเรียกต่างๆ ซึ่งแสดงลักษณะโดยคุณสมบัติและกิจกรรมของบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น และอีกนัยหนึ่งพิจารณาในด้านการแสดงบทบาท หรือการปะทะสังสรรค์ทางสังคม (Social Interaction) “บทบาท” หมายถึงผลเนื่องที่มีแบบแผนการกระทำที่เกิดจากการเรียนรู้ของบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์แห่งการปะทะสังสรรค์นั้น (Social Interacted)

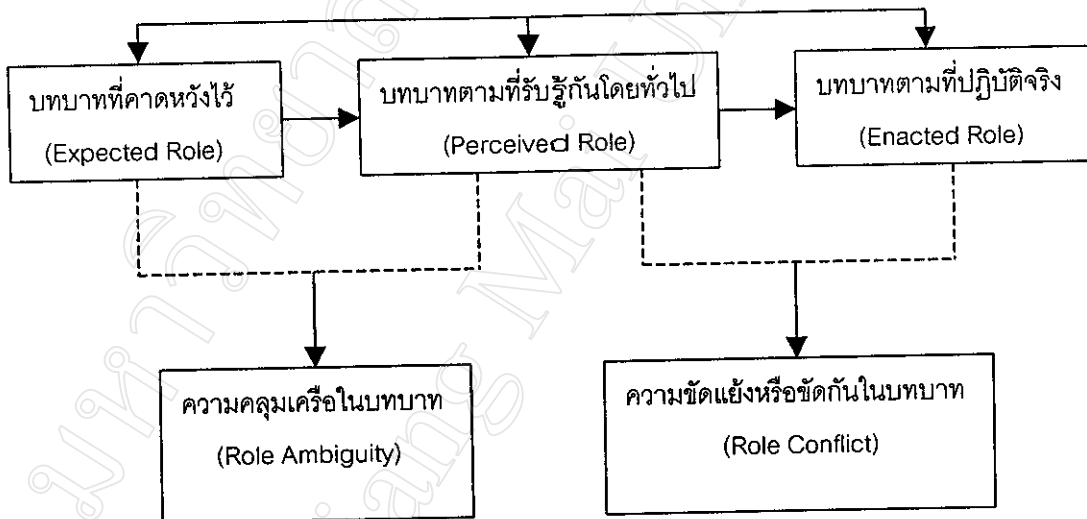
ทิตยา สุวรรณขง (2527) ได้กล่าวว่า บทบาทเป็นลักษณะของพฤติกรรมที่ครูกำหนดโดยฐานะตำแหน่งและบทบาททางสังคม ไว้ดังนี้ คือ

1. มีสถานภาพ (Status) อยู่จริงในทุกสังคมและมีอยู่ก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปครอง
2. มีบทบาทที่ควรจะเป็น (Ought to) ประจำอยู่ในแต่ละตำแหน่ง
3. วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี ในสังคมนั้น ๆ เป็นส่วนหนึ่งซึ่งสำคัญในการกำหนดฐานะตำแหน่งและบทบาทที่ควรจะเป็น
4. การที่คนเราจะทราบถึงฐานะตำแหน่ง และบทบาทนั้นได้มาจากการสังคมนิยม (Socialization) ในสังคมนั้น ๆ
5. บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นไม่แน่นอนเสมอว่าจะเหมือนกับพฤติกรรมจริง ของคนที่ครองฐานะตำแหน่งอื่นๆ เพราะพฤติกรรมจริงๆ นั้น เป็นของปฏิกิริยาของคนที่ครองฐานะตำแหน่งที่มีต่อบทบาทที่ควรจะเป็นบุคลิกภาพของตนเอง และบุคลิกลักษณะของผู้อื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในพฤติกรรมและเครื่องกระตุ้น (Stimulus) ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดการติดต่อทางสังคม

วนิดา เสนีเศรษฐ และชอบ อินทร์ประเสริฐ (2530) ได้กล่าวว่า "บทบาท" หมายถึง แบบแผนของพฤติกรรมมนุษย์ซึ่งดำรงอยู่ในสังคมที่คาดหวังว่าจะประพฤติปฏิบัติในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง โดยที่เกี่ยวข้อกับบรรทัดฐาน (Norms) ขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมอย่างแนบแน่น พฤติกรรม หรือบทบาทที่คาดหวังของบุคคลสามารถระบุให้เฉพาะเจาะจงได้หลายวิธี เช่น กำหนดรายละเอียดของงานการระบุชื่อตำแหน่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ บทบาทที่คาดหวังแล้ว ยังมีบทบาทตามที่รับรู้กันโดยทั่วไป และบทบาทตามที่ปฏิบัติจริง บทบาทที่รับรู้กันโดยทั่วไปจะเกี่ยวข้องกับชุดของภารกิจ กิจกรรม หรือพฤติกรรมในกลุ่มที่บุคคลเชื่อว่า เขาจะปฏิบัติบทบาทตามที่ปฏิบัติจริง คือ บทบาทที่สมาชิกของกลุ่มแต่ละคนจะประพฤติปฏิบัติจริง ๆ โดยทั่วไป บทบาทที่ปฏิบัติจริง ๆ สัมพันธ์กับบทบาทที่รับรู้กันโดยทั่วไปและบทบาทที่คาดหวังไว้ ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของบทบาท



ความคลุมเครือในบทบาท (Role Ambiguity) เกิดขึ้นจากการขาดความชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของบุคคลโดยบุคคลหนึ่ง ก่อให้เกิดผลในความไม่แน่นอนและความไม่พึงพอใจ

ความขัดแย้ง หรือความขัดกัน ในบทบาท (Role Conflict) เกิดขึ้นจากการเรียกร้องที่เพิ่มขึ้น และการสั่งการที่ขัดแย้งกันจากบุคคล 2 คน หรือมากกว่า 2 คนขึ้นไป ในการทำงาน หรือการปฏิบัติงานของบทบาทของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ก่อให้เกิดผลในเรื่องของความกระวนกระวายใจและความตึงเครียดที่เพิ่มขึ้น

6. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความคาดหวัง

ทฤษฎีแรงจูงใจของวรูม หรือทฤษฎีความคาดหวัง (Vroom's Expectancy Theory) ได้อธิบายถึงแรงจูงใจว่าเป็นความคาดหวังของบุคคลที่มีต่อความสามารถในการทำงานของตน และผลลัพธ์ที่ตนจะได้รับจากงานนั้น วรูมเชื่อว่าพฤติกรรมของมนุษย์เป็นผลมาจากการตัดสินใจเลือก (Conscious Choice) ระหว่างทางเลือกต่างๆ และการเลือกหรือพฤติกรรมเหล่านั้นจะเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กับกระบวนการทางจิตอันได้แก่ การรับรู้ ความเชื่อ และเจตคติ เป้าประสงค์ของการเลือก ก็เพื่อเพิ่มความสุข ความเพลิดเพลิน และลดความทุกข์ ความเจ็บปวด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536)

ทฤษฎีความคาดหวังพยายามค้นหาคำตอบของคำถามที่ว่า เมื่อไร และภายใต้สถานการณ์เช่นไร ที่คนจะใช้กำลัง และความพยายามสูงสุดในการช่วยให้งานขององค์การบรรลุเป้าประสงค์ ซึ่งวรูมเสนอว่าผู้บริหารควรต้องรู้ถึงประเด็น 3 ประการ คือ

1. เชื่อว่า การทำงานอย่างจริงจัง (Working Hard) จะสามารถทำให้การปฏิบัติงานในระดับที่ต่างกันประสบความสำเร็จ
2. เชื่อว่าผลลัพธ์ หรือรางวัลที่ได้รับจากการทำงานที่ต่างกันเป็นผลมาจากการประสบความสำเร็จในระดับที่ต่างกันในการปฏิบัติงาน
3. ค่านิยมของแต่ละคนมีผลลัพธ์จากงาน

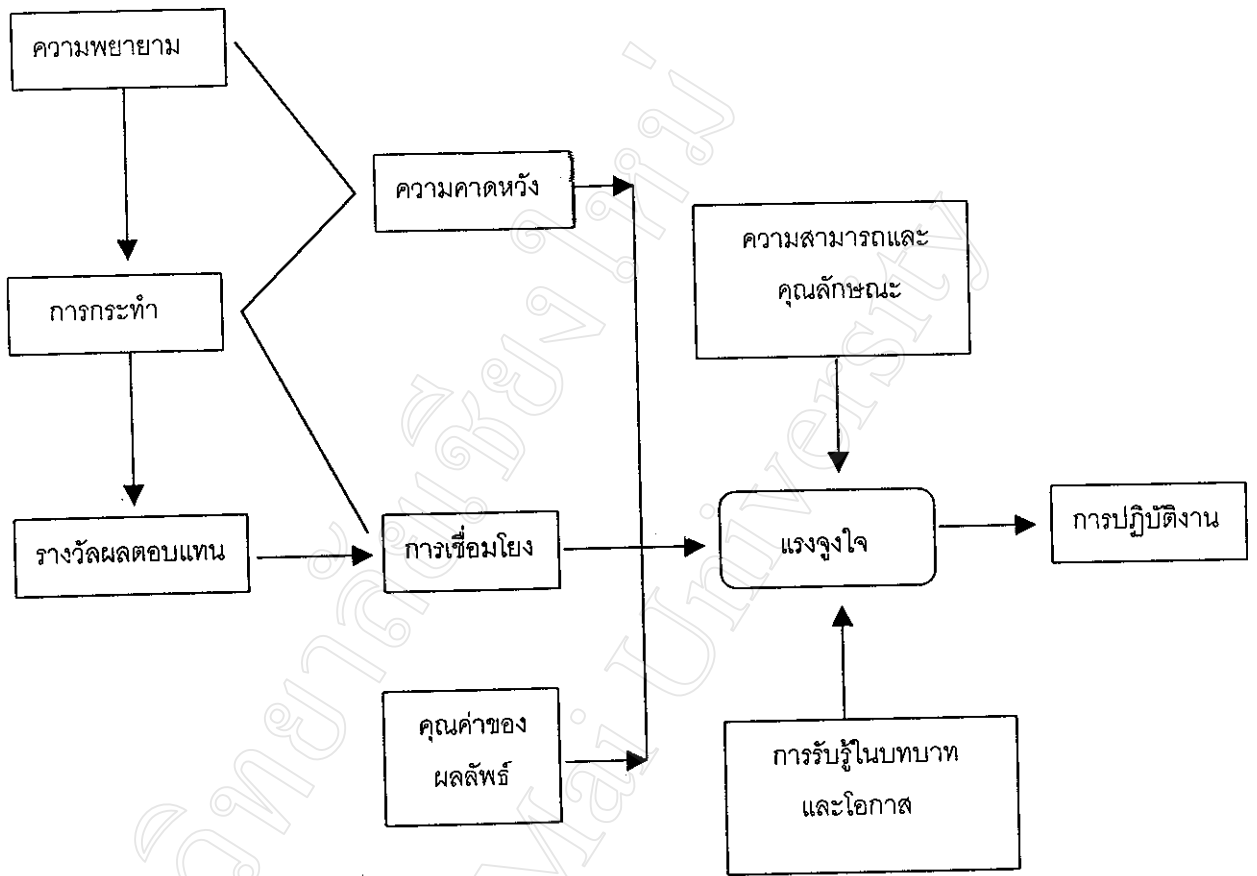
วรูม (Vroom) อธิบายถึงแรงจูงใจว่าเป็นผลของความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ 3 ประการคือ

1. ความชื่นชอบต่อผลลัพธ์หรือรางวัล เรียกว่า คุณค่า (Valence) ดังนั้นคุณค่า (Valence) หมายถึง ระดับความชื่นชอบที่บุคคลมีต่อผลลัพธ์ที่จะได้รับในอนาคต เช่น คนทำงานเพราะต้องการเลื่อนตำแหน่ง การได้เลื่อนตำแหน่งจะมีคุณค่าสูงสุดสำหรับคน ๆ นั้น คุณค่าที่บุคคลให้กับผลลัพธ์ หรือรางวัลที่ได้รับจะมีลักษณะเฉพาะตามประสบการณ์และอาจเปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลา อายุ การศึกษา และชนิดของงาน คนงานที่มีอายุน้อยจะให้ความสนใจต่อการวางแผนเกษียณอายุน้อยกว่าคนงานที่มีอายุมาก แต่ต้องการก้าวหน้าในงานมากกว่าคนที่มีอายุมาก นอกจากนี้สภาวะเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ก็มีผลทำให้คนเปลี่ยนระดับความชื่นชอบ หรือให้คุณค่าต่อผลลัพธ์ต่างกันด้วย คุณค่าของผลลัพธ์จะมีทั้งในทางบวก (Positive) และทางลบ (Negative)

2. การคาดการณ์ความเป็นไปได้ว่าความพยายามจะมีผลต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงานเรียกว่า ความคาดหวัง (Expectancy) ดังนั้น ความคาดหวัง (Expectancy) จึงหมายถึงระดับความแน่ใจ หรือความเป็นไปได้ที่เมื่อได้ใช้ความพยายามในการทำงานแล้วจะเกิดความสำเร็จความคาดหวังเป็นความเชื่อมโยงระหว่างความพยายามและการกระทำ (Performance) โดยมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 คือ ถ้าคนเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่ความพยายามจะนำไปสู่ความสำเร็จ ความคาดหวังจะเท่ากับ 0 แต่ถ้าเขาเชื่อมั่นว่างานนั้นจะประสบความสำเร็จความคาดหวังจะเท่ากับ 1 เช่นถ้าครูรู้สึกว่ามีความเป็นไปได้สูงในการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียน โดยให้นักเรียนใช้ความพยายามของตนเองเพิ่มขึ้น แสดงว่าครูมีระดับความคาดหวังสูง

3. การคาดการณ์ว่าการปฏิบัติงานจะมีผลต่อการได้รับผลลัพธ์ หรือรางวัลเรียกว่า การเชื่อมโยง (Instrumentality) ดังนั้น การเชื่อมโยง (Instrumentality) จึงหมายถึง การที่บุคคลเชื่อว่าจะได้รับผลตอบแทนเมื่อทำงานสำเร็จ ความเชื่อมโยงจะสูงเมื่อบุคคลรับรู้ว่ามีความสัมพันธ์กันสูงระหว่างการกระทำ และผลตอบแทน เช่น ถ้าครูคิดว่าการที่นักเรียนในชั้นของตนมีผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนสูง จะมีผลทำให้สังคมยอมรับในความสามารถของการสอนของตน แสดงว่ามีการเชื่อมโยงสูง

แผนภูมิที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของทฤษฎีความคาดหวัง



จากแผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นว่า แรงจูงใจเป็นผลมาจากความคาดหวัง การเชื่อมโยงและการให้คุณค่า ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับความพยายาม การกระทำและผลตอบแทน แต่ในการทำงานนอกจากแรงจูงใจแล้ว ยังต้องคำนึงถึงความสามารถและคุณลักษณะเฉพาะตัว รวมทั้งการรับรู้บทบาทของตน และการมีโอกาที่จะทำงานประกอบด้วย การปฏิบัติงานจึงจะสำเร็จตามเป้าหมาย

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรมการปกครอง (2539) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง กำนันยังคงมีบทบาทสำคัญในการ

ตัดสินใจ เรื่องต่าง ๆ ทำให้บทบาทของสภาด้วยกว่าฝ่ายบริหาร และเกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยกัน และได้ให้ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติคือ

- 1) การจัดฝึกอบรมให้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนตำบลในทุกระดับ และทุกด้านให้สามารถนำไปปฏิบัติงานได้จริง ในลักษณะการฝึกอบรมหลักสูตรแบบเข้มข้น (Intensive Courses)
- 2) การปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความยืดหยุ่น
- 3) การมีการประสานแผนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกัน
- 4) องค์การบริหารส่วนตำบลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของควรเร่งรัดจัดการในเรื่องทรัพย์สินให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย
- 5) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลควรมีความครอบคลุมการพัฒนาในด้านต่างๆ โดยในความสัมพันธ์กับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนสิ่งแวดล้อมให้มากขึ้น

สุเชษฐ์ ทรัพย์สินเสริม (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ

เชาว์ เดชะ (2541) ได้ศึกษาวิจัย ทักษะของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองผึ้ง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในภาพรวมแล้วประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในระดับที่ดี พร้อมกันนี้ประชาชนยังมีความพึงพอใจต่อเป้าหมายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในดานการเมืองที่สูง และยังมีความพึงพอใจต่อเป้าหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านการบริหารที่ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกัน

ปทุมรัตน์ ชูติมาวิทยาคม (2541) ได้ศึกษาวิจัยบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการพัฒนาการเมือง ของจังหวัดเชียงรายพบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาท ช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย แก่ประชาชนได้อย่างดี มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน สามารถจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมาย โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันเหมาะสมดี

อรอนงค์ ธรรมกุล (2539) ได้วิจัยเชิงคุณภาพ เรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชน ในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ผลวิจัยพบว่า กลไกสำคัญคือความผูกพันเป็นเครือข่ายตีผล ประโยชน์ร่วมกัน และบทบาทผู้นำ และสมาชิกชุมชนในการดำเนินกิจการพัฒนาท้องถิ่น ส่วนวิธีการในกระบวนการมีส่วนร่วมได้แก่การประชุมอภิปรายปัญหาร่วมกัน การปฏิบัติกิจกรรม และ ประเมินผลกิจกรรมร่วมกัน รูปแบบการมีส่วนร่วมมักเป็นกิจกรรมชุมชน เช่น การฌาปนกิจ สงเคราะห์งานบุญ ประเพณี การพัฒนาสาธารณประโยชน์ของชุมชน และกิจการร้านค้าของกลุ่มแม่บ้านเกษตรกร เป็นต้น และยังพบว่า ภาวะเศรษฐกิจความผูกพันเป็นเครือข่าย การมีปัญหาร่วมกัน และการได้รับการสนับสนุนจากภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนในชนบท รวมตัวกันก่อตั้งกลุ่มกิจกรรมขึ้น ส่งผลให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของในกิจกรรมที่ทำ มีความ ต่อเนื่องและเข้มแข็ง

หัตตดาว บุญपाल (2530) ได้ศึกษาเรื่องปัจจัยบางประการที่มีผลต่อการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษาของหัวหน้าครอบครัว ในเขตพื้นที่ตำบลสวก อำเภอเมือง จังหวัดน่าน พบว่า เพศจำนวนที่ดินที่ถือครองที่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง และการรับฟังวิถุของหัวหน้าครัวเรือนมีความสัมพันธ์กับการเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการศึกษา

ภัสรา คติกุล (2537) ทำการวิจัยเรื่อง บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่เป็นจริง ในการปฏิบัติงานของผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนดีเด่นประจำปี 2536 พบว่าบทบาทที่คาดหวังและที่เป็นจริงในการปฏิบัติงานของผู้นำอาสาพัฒนาชุมชนมีความแตกต่างกัน

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และจากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ อันเนื่องมาจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลลงสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีการกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ให้มีคณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และครูประจำตำบลหนึ่งคน กับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

จากแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Eecentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่ยกมาให้เห็นถึงว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในข้อ 1 ได้สอดคล้องกับแนวคิด 2 หลักการดังกล่าว เป็นวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล สภาตำบล สภาจังหวัด องค์กรที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ และใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ได้แก่ สภาตำบล ที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้การบริหารไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงมีการปรับปรุงฐานะของสภาตำบล และการบริหารงานของสภาตำบล ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น จึงเกิดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว มา ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอรายละเอียดขององค์การบริหารส่วนตำบลมาพอสั่งเขาป ดังนี้

วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามที่กล่าวมาข้างต้นปรากฏว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ซึ่งสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ช่วง พ.ศ.2499 – 2514

ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ขึ้น เนื่องจากเห็นว่า “ในปัจจุบันนี้โลกนี้ได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย” จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลเสียใหม่ให้ประกอบด้วยกำนันท้องถิ่นผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำบลภูธรประจำตำบลนายช่างชลประทาน เป็นต้น นอกจากการปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการตำบลแล้ว คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตำบลนั้นแล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปอีกด้วย ในปีเดียวกันได้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเอง มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่ากิจการส่วนตำบลของตนเองทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้าน

โครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงสร้างเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลจะประกอบด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งและสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการดำเนินกิจการส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลทั้งที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ.2509 พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยให้ยกเลิกบริหารงานตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลง วันที่ 8 มีนาคม พ.ศ.2499 ในตำบลบางแห่งเสีย แล้วให้จัดรูปการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ตามคำสั่งฉบับนี้เนื่องจากเห็นว่า “สมควรที่จะปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลเสียใหม่โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองสุขาภิบาลทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวะการณ์ยิ่งขึ้น และให้เป็นการสอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย” คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 275/2509 นี้ได้ยกเลิกรูปแบบการบริหารในตำบลที่เคยจัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเสีย โดยยุบรวมกันให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบล โดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่งและมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วย การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นเองหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย สภา

ตำบลจะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติให้สภาตำบลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน โดยมีรายได้ที่รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และรายได้ที่สภาตำบลจัดหาเอง ทั้งนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบล

ช่วง พ.ศ. 2515 - 2534 ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 275/2509 แล้วทำให้การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลมี 3 รูปแบบ คือคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 รูปหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 รูปหนึ่ง และสภาตำบลตามคำสั่งที่ 275/2509 อีก รูปหนึ่ง ซึ่งทั้งสามรูปนี้มีวิธีการบริหารงานที่แตกต่างกันไป ในปี พ.ศ.2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้นโดยเห็นว่า "หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบต่อ การปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น และจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร" ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจึงได้ให้การจัดระเบียบบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียว เรียกว่า "สภาตำบล"

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จะใช้ในตำบลใดให้ กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปรากฏว่ามีการประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ครั้ง ให้ตำบลจำนวน 3,648 แห่ง มีสภาตำบลขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ.2518 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศให้ตำบลที่เหลืออยู่ในขณะนั้นและตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากนั้น (นอกจากตำบลที่มีเขตท้องที่ในเขตนครหลวงและตำบลที่มีเทศบาลหรือสุขาภิบาลเต็มพื้นที่) มีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทุกแห่ง สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยกำนันท้องที่เป็นประธานผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง และมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลนั้นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งด้วย

บทบาทของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐบาลมุ่งที่จะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ และเป็นผู้นำประชาชนในตำบลในการพัฒนาตำบลและพัฒนาชนบท ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการ

บริหารงานของสภาตำบลให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเองของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ขึ้นในเวลาต่อมา

ช่วง พ.ศ. 2535 - ปัจจุบัน ในการจัดระเบียบบริหารในตำบลโดยมีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้ดำเนินการเรื่อยมาจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารงานในตำบล โดยได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายการเมืองและการบริหารราชการข้อ 1.10 ไว้ว่า "จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ" และจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537 ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า "โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงานสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้" ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 และวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 และเป็นวันที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลใช้บังคับ

การประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 รวม 3 ครั้ง จำนวน 6,397 แห่ง คงเหลือสภาตำบล 567 แห่ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 จำนวน 618 แห่ง ภายหลังคงเหลือ 617 แห่ง (เนื่องจากมีพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี จ.สุราษฎร์ธานี ขยายเขตทับพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ้ง อ.เมือง สุราษฎร์ธานี จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลบางกุ้งหมดไป) โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6 ลงวันที่ 3 มีนาคม 2538 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 21 พฤษภาคม 2538

ครั้งที่ 2 จำนวน 2,143 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอน 9 ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2539 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 28 เมษายน 2539

ครั้งที่ 3 จำนวน 3,637 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 มีการเลือกตั้งสมาชิกวันที่ 11 พฤษภาคม 2540

ครั้งที่ 4 จำนวน 6,747 แห่ง โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนพิเศษ 829 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2542

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

โดยที่ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ฉบับล่าสุดประกาศใช้ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ให้สอดคล้องตามลำดับดังนี้

ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับคุณสมบัติในเรื่องอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาตำบลในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักร

ไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ปรากฏตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2538

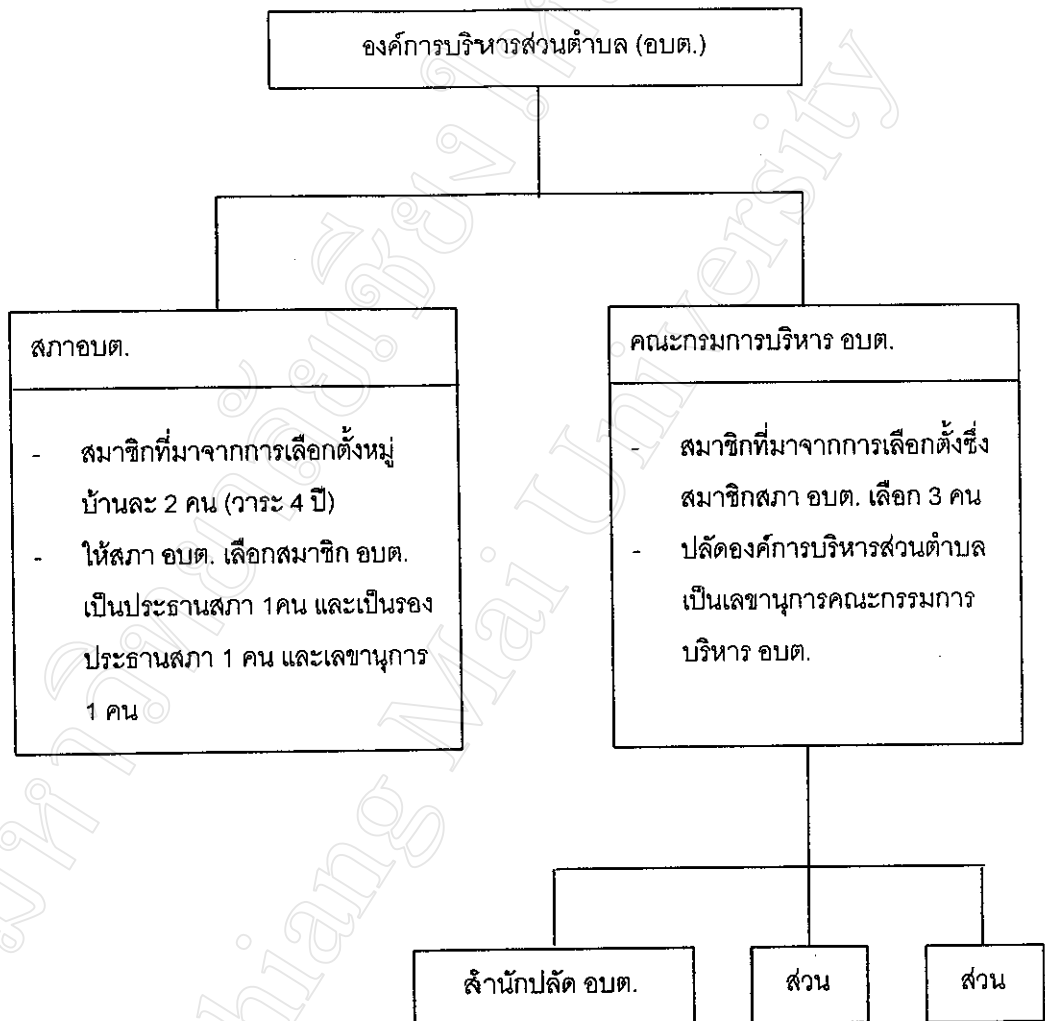
ได้พิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวล่าสุดให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในระยะเร่งด่วนปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่น ให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เพิ่มอำนาจหน้าที่ด้านบำรุงรักษาศิลปะ และให้ราษฎรตามสัดส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนด สามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งเสนอให้ออกข้อบังคับตำบลได้เป็นต้นและในระยะต่อเนื่อง กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ (รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย) ในรูปประมวลกฎหมายท้องถิ่น โดยจะจัดให้มีการประชุมสัมมนาเพื่อหากรอบแนวคิดจากกลุ่มบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ และทำการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนทุกสาขาที่มีต่อการอบในลักษณะประชาพิจารณ์ตามนโยบายของรัฐบาล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นการสร้างรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานในระดับตำบล เป็นการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับตำบลให้เกิดความคล่องตัว รวมทั้งสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีทรัพยากรเพื่อการบริหารอย่างเพียงพอ ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาต่อท้องถิ่นอย่างทั่วถึง โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีลักษณะพิเศษ คือ

1. อิสระในการบริหารงาน และเป็นนิติบุคคล โดยมีการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนในการพัฒนาตำบล ให้อำนาจอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีอำนาจอิสระในการออกข้อบังคับของตำบล เพื่อบังคับใช้ภายในตำบล ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและมีอำนาจอิสระในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง คือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน
2. มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าสมาชิกโดยตำแหน่ง (2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด) และมีโครงสร้างการบริหารงาน ดังนี้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542



องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกโดยตำแหน่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นคนหนึ่งเป็นเลขา

นุการ (วาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี) สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งข้างต้นทั้ง 3 ตำแหน่งจะดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการบริหารอีกไม่ได้

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 3 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้คณะกรรมการบริหารเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นประธาน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการ

ในด้านการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลเป็นของตนเองและแบ่งการบริหารออกเป็น

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม โดยมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- 1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

และอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ
สาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 จึงมีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กฎหมายดังกล่าวนี้มีมากมายหลายฉบับ และเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เช่น การรักษาความสะอาดในชุมชน การรักษาสภาพแวดล้อม การดูแลทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

กฎหมายที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ให้กับหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจากเทศบาล สุขาภิบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามมาตรา 4 แต่ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจะต้องได้รับการประกาศกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายนี้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างอื่น นอกเหนือจากเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามมาตรา 4 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น คือข้อบังคับตำบลในเรื่องต่อไปนี้

- (1) เรื่องสุขลักษณะในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของชุมชน สถานประกอบการหรือบ้านเรือน (มาตรา 20(1)-(3))
- (2) เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการเก็บ ขน กำจัดสิ่งปฏิกูลมูลฝอยของผู้ที่ได้รับอนุญาตดำเนินการโดยทำเป็นธุรกิจ (มาตรา 20(5))
- (3) เรื่องการกำหนดเขตควบคุมการเลี้ยง หรือปล่อยสัตว์ (มาตรา 29)
- (4) เรื่องการกำหนดประเภทของกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ให้เป็นกิจการที่ต้องควบคุมในท้องถิ่นตำบลนั้น ๆ (มาตรา 32 (1))
- (5) เรื่องอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บขนสิ่งปฏิกูลมูลฝอยและอัตราค่าธรรมเนียมในการอนุญาตกิจการต่าง ๆ มาตรา 20 (4) , 63)

นอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีอำนาจในการออกประกาศขององค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องการกำหนดเขตควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ทั้งนี้ ต้องโดยความเห็นชอบของพนักงานจรรยา (มาตรา 42 (1) – (2))

ในส่วนที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 หากองค์การบริหารส่วนตำบลใด มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีส่วนสาธารณสุขผู้ที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมาย ก็ได้แก่หัวหน้าส่วนสาธารณสุข แต่ในกรณีที่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 2 – 5 ยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานที่มีส่วนสาธารณสุข สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะรับหน้าที่ดังกล่าว

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้แก่

(1) รักษาความสะอาดในที่สาธารณะ และสถานสาธารณะ ประกอบด้วย ตลาด ทางเท้า และที่สาธารณะอื่นๆ โดยมีหน้าที่ดูแลไม่ให้เกิดสิ่งปฏิกูล มูลฝอย เช่น การโฆษณาด้วยการปิด ทิ้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ หรือใบปลิวในที่สาธารณะ จะกระทำ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องปฏิบัติให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขที่กำหนดในหนังสืออนุญาตด้วยเป็นต้น

(2) ดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในถนนและสถานสาธารณะ องค์การ บริหารส่วนตำบลอาจจะต้องดูแลรักษาสนามหญ้าและต้นไม้ในเขตพื้นที่ โดยมีหน้าที่ดูแล ระวัง ป้องกันมิให้มีการทิ้งสิ่งปฏิกูล มูลฝอย หรือเท หรือกองกรวด หิน ดิน เลน ทวาย หรือสิ่งอื่นใด ในบริเวณที่ได้ปลูกหญ้าหรือต้นไม้ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าของ

การพัฒนาระบบองค์การบริหารส่วนตำบลของอำเภอเมืองพะเยา

ความเป็นมาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองพะเยา การ ประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศตามนัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ใน เขตอำเภอเมืองพะเยา รวม 3 จำนวน 13 แห่ง

ครั้งที่ 1 จำนวน 1 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าวังทอง โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนพิเศษ 6 ง ลงวันที่ 3 มีนาคม 2538 มีการเลือกตั้งสมาชิก วันที่ 21 พฤษภาคม 2538

ครั้งที่ 2 จำนวน 7 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล แม่กา แม่ปืม จำป่า หวาย แม่นาเรือ แม่ใส บ้านด้อม บ้านต้า โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอน 9 ง ลงวันที่ 30 มกราคม 2539 มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2539 มีการเลือกตั้งสมาชิก วันที่ 28 เมษายน 2539

ครั้งที่ 3 จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล บ้านใหม่ ท่าจำปี สันป่าม่วง บ้านสาบ บ้านต่วน โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนพิเศษ 52 ง ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2539 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 มีการเลือกตั้งสมาชิก วันที่ 11 พฤษภาคม 2540

จำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอเมืองพะเยา

อำเภอเมืองพะเยามี องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 13 แห่ง ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋อม มีสมาชิก 32 คน ชาย 26 คน หญิง 6 คน
 2. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต้า มีสมาชิก 26 คน ชาย 20 คน หญิง 6 คน
 3. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ปืม มีสมาชิก 32 คน ชาย 30 คน หญิง 2 คน
 4. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหม่ มีสมาชิก 22 คน ชาย 20 คน หญิง 2 คน
 5. องค์การบริหารส่วนตำบลท่าจำปี มีสมาชิก 20 คน ชาย 19 คน หญิง 1 คน
 6. องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ณาเรือ มีสมาชิก 34 คน ชาย 30 คน หญิง 4 คน
 7. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านต๋น มีสมาชิก 28 คน ชาย 26 คน หญิง 2 คน
 8. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านสา มีสมาชิก 23 คน ชาย 19 คน หญิง 4 คน
 9. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านสันป่าม่วง มีสมาชิก 22 คน ชาย 21 คน
หญิง 1 คน
 10. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแม่ใส มีสมาชิก 22 คน ชาย 20 คน หญิง 2 คน
 11. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแม่กา มีสมาชิก 34 คน ชาย 28 คน หญิง 6 คน
 12. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านจำป่าหวาย มีสมาชิก 26 คน ชาย 24 คน
หญิง 2 คน
 13. องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านท่าวังทอง มีสมาชิก 26 คน ชาย 24 คน
หญิง 2 คน
- รวมทั้งสิ้น 347 คน เป็นชาย 307 คน เป็นหญิง 40 คน

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอำเภอเมืองพะเยา

บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ดังนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง
กำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกัน และระงับโรคติดต่อ

4. ป้องกัน และบรรเทา สาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร

ตารางที่ 1 แสดงแนวทางการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอเมืองพะเยา

ลำดับ	ปัญหา	แนวทางการดำเนินการ
1.	การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นพื้นที่เกษตรกรรม	<ol style="list-style-type: none"> 1. ประชาสัมพันธ์ อบรมให้ความรู้ แก่ราษฎรในพื้นที่ ให้เกิดความรัก ห่วงแหน 2. สนับสนุนงบประมาณ โครงการปลูกป่าชุมชนให้แก่ชุมชนและผลักดันให้เกิด พ.ร.บ.ป่าชุมชน ฉบับประชาชน 3. ปฏิบัติตามแนวพระราชเสาวนีย์ ปลูกป่าไม้ยืนต้น และระบบนิเวศต้นน้ำ 4. ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสรรที่ดินทำกิน ให้กับราษฎร เช่น สปก. กรมพัฒนาที่ดิน ให้แก่ราษฎรที่ยากจน 5. จัดทำโครงการปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ
2.	ขยะมูลฝอย และน้ำเสีย	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้ความรู้ ให้แก่ชุมชน ในการจัดเก็บขยะที่ถูกวิธี และแยกส่วนขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ ใหม่ได้ 2. จัดซื้อถังขยะ ให้แก่หมู่บ้านต่าง ๆ 3. สนับสนุนงบประมาณให้กับสาธารณสุขอำเภอที่จัดทำโครงการ สร้างจิตสำนึกให้ กับชุมชน เช่น โครงการบ้านต่อมเมือง น่านอยู่ 4. จัดสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียจากครัวเรือน ให้แก่ราษฎร หมู่ที่ 9 ตำบลบ้านต่อม

ลำดับ	ปัญหา	แนวทางการดำเนินการ
3.	การบุกรุกพื้นที่กว๊านพะเยา	5. การจัดสร้างเตาเผาขยะขนาดเล็ก ให้แก่ชุมชน 10 ครอบครัว ต่อ 1 เต่า โดยให้มีการจัดการตนเอง ในชุมชน ซึ่งได้จัดทำที่ตำบลบ้านใหม่จำนวน 9 หมู่บ้าน 6. จัดสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียจาก การทำปลาสดที่บ้านสันเวียงใหม่ หมู่ที่ 4,5 ตำบลบ้านสา 7. ขอสนับสนุนงบประมาณ ในการทำเตาเผาขยะ ขนาดใหญ่จากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 1. ตาม พ.ร.บ. กฎหมายควบคุมอาหาร ในการก่อสร้างที่ไม่ถูกกฎหมาย 2. ให้การสนับสนุน แก่คณะกรรมการแก้ไขปัญหากว๊านพะเยา ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาเป็นประธาน 3. รณรงค์ ให้ประชาชนรอบกว๊านพะเยามีจิตสำนึก รักและหวงแหน กว๊านพะเยา และร่วมมือกับ องค์กรเอกชนในการอนุรักษ์กว๊านพะเยา
4.	การพัฒนาคุณภาพชีวิต	1. ให้การสนับสนุนให้ทุนการศึกษาแก่เยาวชนที่เรียนดีแต่ยากจน 2. สนับสนุนการสร้างงานในหมู่บ้านและจ้างงานในท้องถิ่น จัดทำโครงการถนนสะพานและชุดคลอง 3. จัดสร้างสนามกีฬา ในระดับตำบล หมู่บ้านและสนับสนุนงบประมาณ ใน

ลำดับ	ปัญหา	แนวทางการดำเนินการ
		<p>การจัดกีฬาประจำตำบล หมู่บ้าน</p> <p>4. สนับสนุนงบประมาณ ให้แก่กลุ่มฝึกอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มแม่บ้าน ในการจักรสานผักตบชวา การตัดเย็บเสื้อผ้า การทำดอกไม้ประดิษฐ์</p> <p>5. สนับสนุนงบประมาณ ให้แก่ ผู้ด้อยโอกาส ทาง สังคม เช่นผู้ติดเชื้อเอดส์ ผู้ชรา โดยให้การช่วยเหลือเงินค่ายั้งชีพ และแจกสิ่งของ เครื่องใช้ ในชีวิตประจำวัน</p> <p>6. การรณรงค์ ส่งเสริม ให้ชุมชนในการอนุรักษ์ วัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น เช่น การจัดงานแห่เทียนพรรษา ลอยกระทง และงานของดีเมืองพะเยา</p>

สภาพทั่วไป และระบบนิเวศอำเภอมืองพะเยา

ข้อมูลทั่วไปอำเภอมืองพะเยา

พะเยาเป็นเมืองเก่าเมืองหนึ่ง ในอดีตเดิมชื่อภูกามยาวเมื่อปี พ.ศ.1638 ขุนศรีจอมธรรมได้บูรณะเมืองขึ้นใหม่ และปกครองด้วยความร่มเย็น ในปี พ.ศ. 1881 พระเจ้าคำฟูเจ้าครองนครเชียงใหม่ ยกทัพเข้าตีเมืองภูกามยาว จึงตกเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรล้านนาไทย เดิมอำเภอมืองพะเยาขึ้นอยู่ในความปกครองของจังหวัดเชียงราย และในปี พ.ศ.2520 มีพระราชบัญญัติ จัดตั้ง จังหวัดพะเยาขึ้น อำเภอมืองพะเยา จึงอยู่ในความปกครองของจังหวัดพะเยา จนถึงปัจจุบัน

ที่ตั้งและอาณาเขต

อำเภอเมืองพะเยามีพื้นที่ประมาณ 842 ตารางกิโลเมตร หรือ 685,000 ไร่ มีอาณาเขต ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ทิศใต้ติดต่อกับอำเภอจาง จังหวัดลำปาง ทิศตะวันออกติดต่อกับอำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา ทิศตะวันตกติดต่อกับอำเภอวังเหนือ จังหวัดลำปาง

ลักษณะภูมิประเทศ

อำเภอเมืองพะเยามีเทือกเขาสูงทางทิศตะวันตก คือดอยหลวง ทางทิศเหนือ คือดอยแม่ปืม และทางทิศใต้ คือ ดอยฟ่งล้าน และลาดต่ำลงมาทางทิศตะวันออก ทิศใต้ และทิศเหนือ บริเวณกลางมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติขนาดใหญ่ คือกว๊านพะเยา ที่เกิดจากลำน้ำสายต่าง ๆ ซึ่งมีต้นน้ำมาจากเทือกเขาสูงทางทิศตะวันตก ทิศเหนือ และทิศใต้ ได้แก่ ลำน้ำแม่ปืม ลำน้ำแม่เหยียน ลำน้ำแม่ตุ้ม ลำน้ำแม่ต้า ลำน้ำห้วยลึก ลำน้ำต้อม ลำน้ำแม่ตุน ลำน้ำแม่นาเรือ ลำน้ำแม่ต้า ลำน้ำแม่ใส และกว๊านพะเยาเป็นแหล่งน้ำธรรมชาติที่ใหญ่ที่สุดของจังหวัดพะเยา เป็นแหล่งน้ำสำหรับอุปโภค-บริโภค แหล่งทำประมง และเป็นแหล่งท่องเที่ยว กว๊านพะเยามีพื้นที่ ตามกฎหมายที่ดิน 12,831 ไร่ 1 งาน 26.6 ตารางวา หรือ 20.53 ตารางกิโลเมตร

ลักษณะภูมิอากาศ

ข้อมูลสภาพภูมิอากาศ พื้นที่อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ที่ได้จากสถิติภูมิอากาศ ในรอบ 30 ปี ระหว่างปี พ.ศ.2513-2542 สถานีตรวจวัดอากาศพะเยา สรุปได้ดังนี้ ตลอดปีมีอุณหภูมิเฉลี่ยอยู่ในช่วง 19.4 – 19.4° โดยมีอุณหภูมิเฉลี่ยต่ำสุด ในเดือนธันวาคม อยู่ในช่วง 13.1° และเฉลี่ยสูงสุดในเดือนเมษายน 36.3° ข. ความชื้นสัมพัทธ์ตลอดปีมีความชื้นสัมพัทธ์ เฉลี่ยร้อยละ 52-83 โดยมีความชื้นสัมพัทธ์เฉลี่ยต่ำสุดในเดือนมีนาคมร้อยละ 28 และเฉลี่ยสูงสุดในเดือนตุลาคม และเดือนพฤศจิกายน ร้อยละ 96 ทิศทางของลมตลอดปีมี 3 ทิศทาง ได้แก่ เดือนมีนาคม – กันยายน เป็นลมจากทิศตะวันออกเฉียงใต้ เดือนตุลาคม-ธันวาคม เป็นลมจากทิศตะวันตกเฉียงเหนือ และเดือนมกราคม-ต้นเดือนมีนาคม มีทิศทางลมค่อนข้างแปรปรวน ซึ่งมีทิศทางหลักมาจากทิศใต้ โดยมีความเร็วลมเฉลี่ย ตลอดปี อยู่ในช่วง 0.8-2.2 น็อต และมีความเร็วลมสูงสุดในเดือนเมษายน ผ่น ปริมาณฝนเฉลี่ยตลอดปีประมาณ 1,080.8 มม. โดยมีปริมาณฝนตกต่ำสุดในเดือนมกราคม และสูงสุดในเดือนสิงหาคม

การปกครอง

แบ่งการปกครองออกเป็น 13 ตำบล 164 หมู่บ้าน มีการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย เทศบาลเมืองพะเยา 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 13 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล แม่ปืม บ้านใหม่ บ้านด้า ท่าจำปี บ้านต๋อม ท่าวังทอง สันปาม่วง บ้านตุน บ้านสาง แม่เนาเรือ แม่โน แม่กา และองค์การบริหารส่วนตำบลจำป่าหวาย ประชากรอำเภอเมืองพะเยา มีจำนวนประชากร 111,800 คน เป็นชาย 57,897 คน หญิง 53,903 คน มีจำนวนครัวเรือน 25,281 ครัวเรือน (ทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ส.ค.2543)

การคมนาคม

อำเภอเมืองพะเยาห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 735 กิโลเมตร ตามทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1 ถนนพหลโยธิน มีเส้นทางคมนาคม โดยทางบกเท่านั้นสามารถติดต่อกับอำเภอ และจังหวัดอื่นได้ โดยสะดวก และรวดเร็วได้ทุกฤดูกาล

สถานที่ และแหล่งท่องเที่ยว

อำเภอเมืองพะเยามีสถานที่ และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ กวีานพะเยา เป็นแหล่งน้ำจืด ที่มีทัศนียภาพที่สวยงาม และเป็นแหล่งเพาะพันธ์ปลาน้ำจืด น้ำตกห้วยแม่เห็ยน ตั้งอยู่บ้านท่ากลอง หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านใหม่ อำเภอเมืองพะเยา มีสภาพน้ำตกเป็นชั้น ๆ จำนวน 9 ชั้น น้ำตกจำปาทอง อ่างเก็บน้ำแม่ปืม น้ำตกผาเกล็ดนาค วัดศรีโคมคำ และวัดอนาลโย

สภาพทางเศรษฐกิจ

ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 80 มีอาชีพเกษตรกรรม จากพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 685,000 ไร่ จะใช้สำหรับเกษตรกรรม ประมาณ 391,449 ไร่ หรือประมาณ 2 ใน 3 ของพื้นที่ทั้งหมด โดยผลิตพืชเศรษฐกิจที่สำคัญได้แก่ ข้าว พืชทอง หอมแดง ชিং ข้าวโพด ลำไย มะขาม การจักสานเข่ง ผักตบชวา ทำครก บันอิฐ และตีมีด เป็นอาชีพเสริมของกลุ่มแม่บ้าน และราษฎรในพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา การผลิตภัณฑ์ผักตบชวา มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ได้แก่ โรงงานกระดาษจำนวน 2 แห่ง โรงงานชিং จำนวน 2 แห่ง โรงไม้หิน จำนวน 5 โรง โรงบ่มใบยาสูบ จำนวน 3 โรง โรงสีข้าว จำนวน 8 โรง ที่นำเอาผักตบชวาที่มีอยู่มากในกว๊านพะเยามาทำเป็นหมวกกระเป่าถั่ว ที่รองแก้ว เป็นต้น ผลิตภัณฑ์ผักตบชวาเป็นอุตสาหกรรมที่ทำชื่อเสียงให้แก่อำเภอเมืองพะเยาเป็นอันมาก

สภาพทางสังคม

สภาพสังคมในพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา ราษฎรดำเนินชีวิต แบบเรียบง่าย การศึกษาของราษฎร ในพื้นที่ส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา และนับถือศาสนาพุทธ ประมาณ ร้อยละ 95 ศาสนาอื่นประมาณร้อยละ 5 มีศิลปวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ประเพณีสลากภัตต์ ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีแห่เทียน เข้าพรรษา บวงสรวงพ่อขุนงำเมือง ในด้านสาธารณสุข มีโรงพยาบาลของรัฐ 1 แห่ง ของเอกชน 1 แห่ง มีสถานอนามัยจำนวน 15 แห่ง ซึ่งไม่เพียงพอกับความต้องการ การวางแผนครอบครัว อัตราการเพิ่มของประชากร ในเขตอำเภอเมืองพะเยา ร้อยละ 1.6 การสาธารณสุขปกศ ประกอบด้วย การให้บริการด้านประปา ไฟฟ้า และโทรศัพท์ ซึ่งปัจจุบัน การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้แจกจ่ายไฟฟ้าให้แก่ราษฎรครบทุกหมู่บ้าน ส่วนโทรศัพท์ และประปา ยังไม่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน

ทรัพยากรและปัญหาสิ่งแวดล้อม

อำเภอเมืองพะเยามีแหล่งน้ำที่สำคัญได้ แก่ กว๊านพะเยา อ่างเก็บน้ำห้วยไ้ หมู่ที่ 2 ตำบลแม่ณาเรือ อ่างเก็บน้ำร่องซ้อง หมู่ที่ 4 ต.ท่าวังทอง อ่างเก็บน้ำห้วยทับช้าง หมู่ที่ 11 ต.สันป่าม่วง อ่างเก็บน้ำห้วยตุน หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านตุน อ่างเก็บน้ำแม่ต้อม หมู่ที่ ตำบลบ้านต้อม อ่างเก็บน้ำห้วยแม่เหยียน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านใหม่ อ่างเก็บน้ำแม่ณาเรือ หมู่ที่ 6 ตำบลแม่ณาเรือ

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

อำเภอเมืองพะเยามีทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ แหล่งน้ำ และป่าไม้ แหล่งน้ำที่สำคัญได้แก่ กว๊านพะเยา ซึ่งเป็นแหล่งเก็บน้ำจืดที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดพะเยา อ่างเก็บน้ำแม่ณาเรือ หมู่ที่ 6 ตำบลแม่ณาเรือ เนื้อที่ ประมาณ 197 ไร่ อ่างเก็บน้ำห้วยแม่เหยียน หมู่ที่ 1 ตำบลบ้านใหม่ เนื้อที่ประมาณ 200 ไร่ อ่างเก็บน้ำแม่ต้ำ หมู่ที่ 12 ตำบลแม่กา เนื้อที่ประมาณ 1,813 ไร่ อ่างเก็บน้ำแม่ต้อม เนื้อที่ประมาณ 671 ไร่ อ่างเก็บน้ำห้วยตุน หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านตุน เนื้อที่ประมาณ 58 ไร่ อ่างเก็บน้ำห้วยทับช้าง ตำบลสันป่าม่วง อ่างเก็บน้ำร่องซ้อง หมู่ที่ 4 ตำบลท่าวังทอง เนื้อที่ประมาณ 20 ไร่ อ่างเก็บน้ำห้วยไ้ หมู่ที่ 2 ตำบลแม่ณาเรือ เนื้อที่ประมาณ 37 ไร่ อ่างเก็บน้ำห้วยลึก หมู่ที่ 8 ตำบลบ้านต้อม เนื้อที่ประมาณ 12 ไร่ หนองแม่ปืม หมู่ที่ 10 ตำบลแม่ปืม เนื้อที่ประมาณ 16.3 ไร่ หนองบึง หมู่ที่ 5 ตำบลจำปาหวาย เนื้อที่ประมาณ 23 ไร่ หนองบัว หมู่ที่ 5 ตำบลจำปาหวาย เนื้อที่ประมาณ 23 ไร่ มีแม่น้ำที่

สำคัญได้แก่ ลำน้ำแม่อิง ที่มีต้นน้ำมาจากหนองเล็งทราย อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา ไหลลงสู่
 กว๊านพะเยา ส่วนปลายของลำน้ำไหลลงสู่แม่น้ำโขง ที่อำเภอเชียงของจังหวัดเชียงราย ลำน้ำ
 แม่ปืม ลำน้ำแม่เหยียน ลำน้ำแม่ตุ้ม ลำน้ำแม่ต้า ลำน้ำห้วยลึก ลำน้ำแม่ต๋อม ลำน้ำแม่ตุ่น
 ลำน้ำแม่เนาเรือ ลำน้ำแม่ต้า ลำน้ำแม่ใส ลำน้ำเหล่านี้เป็นต้นกำเนิดของกว๊านพะเยา

มีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดประมาณ 530,906 ไร่ เป็นพื้นที่ป่าไม้ที่อยู่ในเขตป่าสงวน
 และเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 6 ป่าได้แก่ ป่าแม่ต้า อยู่ในเขตตำบลแม่กา ตำบลจำป่าหวาย
 มีพื้นที่ประมาณ 163,625 ไร่ ป่าแม่ต้า-แม่เนาเรือ พื้นที่ประมาณ 148,407 ไร่ อยู่ในเขต ตำบล
 แม่ใน ตำบลแม่เนาเรือ ตำบลบ้านต๋อน ป่าแม่ร่องป้อ –แม่อิงฝั่งซ้าย –ห้วยแก้ว พื้นที่ประมาณ
 75,450 ไร่ ในเขตตำบลห้วยแก้ว ตำบลดงเจน และตำบลท่าวังทอง ป่าห้วยบง-ห้วยเคียน พื้นที่
 ประมาณ 34,737 ไร่ อยู่ในเขตตำบลท่าวังทอง ตำบลบ้านต๋อม ตำบลบ้านต้า และตำบลแม่ปืม
 ป่าแม่ปืม – ดงประดู่ พื้นที่ประมาณ 31,000 ไร่ ในตำบลแม่ปืม ป่าแม่ร่องซุย-แม่ร่องข้าง พื้นที่
 ประมาณ 77,687 ไร่ อยู่ในเขตตำบลแม่กา และตำบลจำป่าหวาย ในจำนวนป่าทั้งหมดนี้ทาง
 ราชการได้เข้าไปดำเนินการจัดทำประโยชน์ ให้แก่ราษฎร ในชุมชนไปแล้วได้แก่ ได้ดำเนินการ
 จัดที่ดินทำกิน(สทก.) ให้แก่ราษฎรที่บุกรุก ในเขตป่าแม่ต้า ป่าแม่เนาเรือ ป่าแม่ร่องป้อ ป่าแม่อิง
 ฝั่งซ้าย ป่าห้วยแก้ว ป่าแม่ปืม ดงประดู่ และป่าแม่ร่องซุย-แม่ร่องข้าง สำนักงานปฏิรูปที่ดิน
 (สปก.) เข้าดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรทุกตำบล และกรมที่ดินได้จัดสรรที่ดินทำกิน
 ให้แก่ราษฎรอีสานจำนวน 200 ครอบครัวที่ป่าแม่ปืม-ดงประดู่ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ปัญหา
 ราษฎรที่ขาดที่ดินถือครองทำกิน และทำการบุกรุกเขตป่าสงวน ทำการถากถางพื้นที่ให้ได้สิทธิ์
 ในการถือครอง

ตารางที่ 2 แสดงสภาพแวดล้อมของแต่ละตำบล ในพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
แม่ณาเรือ	<p>1. สภาพทั่วไปมีพื้นที่ทั้งหมด 25,931 ไร่ หรือ 41.49 ตารางกิโลเมตร มีลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบ ร้อยละ 65 พื้นที่เป็นเขา ป่าไม้ ร้อยละ 35 มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำแม่ณาเรือ หมู่ที่ 6 พื้นที่ 197 ไร่ มีแม่น้ำที่สำคัญ 8 สาย ได้แก่ ห้วยแม่ณาเรือ ห้วยม่วง ห้วยฮ่องแล้ง ห้วยเตาปูน ห้วยไซ้ ห้วยน้ำขาว ห้วยดินแดง ห้วยร่องคำ มีพื้นที่อยู่ในเขตป่าสงวน ได้แก่ป่าแม่ต้า-แม่ณาเรือ พื้นที่ 148,407 ไร่ แบ่งเขตการปกครอง 17 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 8,834 คน เป็นชาย 4,410 คน หญิง 4,424 คน มีองค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง มีรายได้รวมเงินอุดหนุนจำนวน 6,731,728.30 บาท</p> <p>2. สภาพทางเศรษฐกิจประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมร้อยละ 65 ประกอบอาชีพรับจ้าง ร้อยละ 20 ค้าขายร้อยละ 12 รับราชการ ร้อยละ 18 พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ</p>	<p>สภาพพื้นที่ตำบลแม่ณาเรือ เป็นที่ราบสูงทางทิศตะวันตก ลาดต่ำลงมาทางทิศตะวันออก ซึ่งเป็นที่ราบ และมีจำนวนประชากรค่อนข้างมาก ซึ่งมีปัญหาดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปัญหาขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร-อุปโภค-บริโภค เนื่องจากแหล่งน้ำที่มีอยู่ตื้นเขิน และน้ำไม่เพียงพอขาดสถานที่เก็บกักน้ำประปามีใช้ไม่ทั่วถึง 2. ปัญหาน้ำเน่าเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งตำบลแม่ณาเรือมีโรงงานชิงดอง และโรงงานกระดาษ ซึ่งมีการลักลอบปล่อยน้ำเสียอยู่เป็นประจำ 3. ปัญหาขยะมูลฝอยไม่มีพื้นที่ทิ้งขยะชุมชนจะแยก เมา และทิ้งกันเอง ทำให้เกิดมลพิษและมีกลิ่นเหม็น

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
แม่น้ำเรือ	<p>ได้แก่ ข้าวพักทอง ชিং ลำไย มะขาม มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก ได้แก่ โรงงานชิงตอง จำนวน 1 แห่ง โรงงานกระดาษ 1 แห่ง โรงโม่หิน จำนวน 1 แห่ง</p> <p>3. สภาพทางสังคม ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนา พุทธ ร้อยละ 98 ศาสนาอื่นประมาณ ร้อยละ 2 มีการศึกษาในระดับ ประถมศึกษามีสถานศึกษาพอเพียง แก่ความต้องการ มีศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นที่ดี มีการบริการ ด้านสาธารณสุขที่พอเพียง ประชากรมีสุขภาพอนามัยที่ดีเป็นส่วนใหญ่</p>	<p>4. ปัญหาขยะมูลฝอยของผู้สัญจร เนื่องจากตำบลแม่น้ำเรือเป็นเส้นทางผ่านไปจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นพื้นที่เป็นป่า มักมีผู้นำขยะ และน้ำเสียไปปล่อยทิ้ง บริเวณตามเส้นทาง ซึ่งเป็นต้นน้ำ ทำให้เกิดความเสียหาย</p> <p>5. ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า และการตัดไม้ทำลายป่า เนื่องจากตำบลแม่น้ำเรือมีพื้นที่ป่าไม้เป็นจำนวนมาก และเป็นแหล่งต้นน้ำ และมีจำนวนประชากรมาก จึงเกิดการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ ในเขตป่าสงวน ป่าแม่ต้า-แม่น้ำเรือ</p>
บ้านต้า	<p>1. สภาพทั่วไป มีพื้นที่ทั้งหมด 88,890 ไร่หรือประมาณ 88.29 ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบร้อยละ 82 เป็นภูเขาและป่าไม้ ร้อยละ 18 แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 7,806 คน เป็นชาย 3,918 คน หญิง</p>	<p>มีสภาพปัญหาดังนี้</p> <p>1. ขยะมูลฝอย และน้ำเสีย ภายในหมู่บ้านต่างๆ เนื่องจากยังไม่มี การจัดเก็บขยะ และระบบกำจัดน้ำเสียก่อให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่นกลิ่นเหม็น</p>

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
บ้านต้า	<p>3,228 คน จำนวนครัวเรือน 1,743 หลังคาเรือน มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญได้ แก่ลำน้ำแม่ต้า ซึ่งเป็นแม่น้ำสายหลักของตำบลที่ใช้ในการเกษตร และกว๊านพะเยา สภาพดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย มีพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งอยู่ในเขตอุทยานดอยหลวง และเขตป่าห้วยบง-ห้วยเคียน มีสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ ได้แก่ น้ำตกจำปาทอง</p> <p>2. สภาพทางเศรษฐกิจ ประชากรมีการทำนาเป็นส่วนใหญ่ มีอาชีพเสริม ในการทำจักสาน ผักตบชวา การประดิษฐ์ สิ่งของของกลุ่มแม่บ้าน เช่น ดอกไม้ ดอกไม้จันทน์ พืชเศรษฐกิจที่สำคัญของตำบล ได้แก่ ข้าว กข 6 มะลิ และ กข 15 ซึ่งผลิตเฉลี่ย 580 กิโลกรัมต่อไร่ ข้าวโพด ลำไย มะม่วง มะขามหวาน มีโรงงานทำอาหารกระป๋อง จำนวน 1 แห่ง</p> <p>3. สภาพทางสังคม นับถือศาสนาพุทธ เป็นส่วนใหญ่ และชุมชนมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีความเป็นอยู่แบบเรียบง่าย มีโรงเรียนการประถมศึกษา 6 แห่ง โรงเรียนมัธยม จำนวน 1 แห่ง โรงเรียนอาชีวศึกษา 1 แห่ง</p>	<p>แหล่งน้ำเพื่ออุปโภค-บริโภคและน้ำเพื่อการเกษตรมีแหล่งน้ำ ไม่เพียงพอที่จะใช้อุปโภค-บริโภคน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง ซึ่งตำบลนี้มีแม่น้ำสายหลักเพียงสายเดียวจึงไม่เพียงพอ</p> <p>3. น้ำเสียจากโรงงานอาหารกระป๋อง ที่ก่อให้เกิดมลพิษ ในน้ำกินน้ำใช้ และน้ำเพื่อการเพาะปลูกพืช และน้ำเสียที่มาจากโรงงานชิงดอง ที่ตั้งอยู่ตำบลแม่ปืม จะปล่อยมาตามลำน้ำอิง ซึ่งเป็นลำน้ำที่ผ่านตำบลบ้านต้า ก่อนไหลลงกว๊านพะเยา ทำให้เกิดน้ำเน่าเสีย</p> <p>2. การบุกรุกพื้นที่ป่า โดยเฉพาะในเขต หมู่ที่ 8,9 ตำบลบ้านต้า ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวน และเขตอุทยาน มีการบุกรุกพื้นที่ของราษฎร</p> <p>3. การว่างงานหลังฤดูเก็บเกี่ยว ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาหลังเสร็จทำนาแล้วไม่มีงานทำ</p>

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
บ้านแม่ใส	<p>1. มีสภาพทั่วไป มีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ติดกับกว๊านพะเยา มีพื้นที่ทั้งหมด 29,960 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 9,829 ไร่ มีประชากรทั้งสิ้น 8,452 คน เป็นชาย 4,693 คน หญิง 3,759 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 282 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีการปกครองแบ่งออกเป็น 11 หมู่บ้าน 1 องค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ กว๊าน พะเยา ลำน้ำแม่ใส</p>	<p>ตำบลแม่ใสมีสภาพปัญหาและจุดด้อย ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบไม่มีพื้นที่ป่า 2. ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรในฤดูแล้ง 3. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ตำบลแม่ใสสภาพทั่วไปมีสภาพดินเป็นดินร่วนปนทราย มีปัญหาเกี่ยวกับการชะล้างพังทลายของดินค่อนข้างสูง ทำให้ผลผลิตตกต่ำ 4. ขยะมูลฝอย และน้ำเสียจากครัวเรือน ในหมู่บ้านต่าง ๆ ยังไม่มีการจัดเก็บขยะ และระบบกำจัดน้ำเสียที่ถูกต้อง ก่อให้เกิดมลพิษต่าง ๆ และมีกลิ่นเหม็น
บ้านใหม่	<ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา รับจ้าง รับราชการ และเลี้ยงสัตว์ มีการทำกิจกรรมผักตบชวา หมู่ที่ 3,2 การปั้นอิฐ หมู่ที่ 4 การตีมีด หมู่ที่ 1 เป็นอาชีพเสริม 2. สภาพทางสังคม มีการนับถือศาสนาพุทธเป็นส่วนใหญ่ และมีการอนุรักษ์วัฒนธรรมพื้นบ้าน เช่น การเต้นรำ ในจังหวะพื้นเมือง การแห่บั้งไฟ แห่นางแมว และการแห่เทียนพรรษา ประเพณีสงกรานต์ 	<p>ตำบลบ้านใหม่มีสภาพปัญหา และจุดด้อย ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การว่างงานหลังฤดูทำนา 2. การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำกิน 3. ขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค 4. ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อการคมนาคมไม่สะดวก 5. คุณภาพชีวิตค่อนข้างต่ำมีความเป็นอยู่ที่ยากจน 6. สิทธิในที่ดิน และเอกสารสิทธิราษฎรในตำบลบ้านใหม่หลายหมู่บ้าน

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
บ้านใหม่	<ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพทั่วไป มีพื้นที่ทั้งหมด 60,968 ตารางกิโลเมตร ภูมิประเทศเป็นที่ราบติดภูเขา มีเทือกเขาสูง ได้แก่ ภูเขา ดอยหลวง มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ ได้แก่ น้ำตกแม่เหียน อ่างเก็บน้ำแม่เหียน หนองบัว มีเขตการปกครอง 9 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 6,688 คน เป็นชาย 3,821 คน หญิง 2,867 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 112 คน/ตารางกิโลเมตร 2. สภาพทางเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ เกษตรกร พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ถั่วเหลือง ถั่วลิสง ลำไย มะขามหวาน และมะม่วง 3. สภาพทางสังคม ประชากรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษา ในชั้นประถม นับถือศาสนาพุทธ มีการอนุรักษ์วัฒนธรรม ประเพณีพื้นบ้าน มีการจัดตั้งป่าชุมชน โดยมีราษฎรตำบลบ้านใหม่เป็นผู้ดูแล และจัดการในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ 	<p>ประสบปัญหาขาดเอกสารสิทธิ์ ในที่ดินทำกิน เช่น ใบจอง สค.1 สทก. ที่ประสบปัญหา จำนวน 9 หมู่บ้าน</p>
บ้านแม่กา	<ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพทั่วไป มีพื้นที่ทั้งหมด 82,310 ไร่ พื้นที่เป็นที่ราบลุ่มภูเขา มีป่าไม้เบญจพรรณขึ้นอยู่ทั่วไป และพื้นที่บางส่วนเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ พื้นดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญ 4 สาย ได้แก่ ลำน้ำแม่กา ลำน้ำแม่ต้า ลำน้ำห้วยเกียง ลำน้ำแม่नाปอย และมีอ่างเก็บน้ำแม่ต้า มีพื้นที่ป่าสงวน ป่าแม่ 	<p>ตำบลแม่กามีสภาพปัญหา และจุดด้อย ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. มลพิษจากการระเบิด และย่อยหิน เนื่องจากตำบลแม่กามีโรงโม่หินจำนวน 4 โรง ทำให้เกิดมลพิษทางเสียง และฝุ่นละออง ประชากรขาดความรู้ ความเข้าใจในการแปรรูปพืชผลทางการเกษตรเป็นสินค้า

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
	<p>ร่องนุ้ย-แม่ร่องช้าง จำนวน 77,687.5 ไร่ มีการปกครองแบ่งออก 17 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 11,775 คน เป็นชาย 6,097 คน หญิง 5,658 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 89 คน/ตารางกิโลเมตร</p> <p>2. สภาพเศรษฐกิจ ประชากรประกอบอาชีพเกษตรกรรมร้อยละ 60 รับจ้างร้อยละ 20 ค้าขายร้อยละ 15 รับราชการร้อยละ 5 พืชเศรษฐกิจได้แก่ ข้าวโพด กระเทียม หอมแดง ถั่ว ลำไย ลิ้นจี่ และมะขามหวาน มีโรงงานอุตสาหกรรมไม่หิน จำนวน 2 โรง ศูนย์อัญมณี 1 แห่ง</p> <p>3. สภาพสังคม มีโรงเรียนประถมศึกษา 5 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 2 แห่ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน 1 แห่ง ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน 1 แห่ง ศูนย์อัญมณี 1 แห่ง สถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ จำนวน 1 แห่ง สถาบันการศึกษาเอกชน จำนวน 1 แห่ง มีมหาวิทยาลัย นครสวรรค์ จำนวน 1 แห่ง มีสถานือนามัยประจำตำบล 2 แห่ง</p>	<p>2. ประชากรส่วนใหญ่นิยมบริโภคอาหารสุก ๆ ดิบ ๆ ทำให้เกิดโรคพยาธิ และโรคติดต่อ</p> <p>3. การบุกรุกพื้นที่ป่าของชาวเขาตำบลแม่กามีชาวเขาเผ่าเย้าเข้ามาอาศัยอยู่บริเวณ หมู่ที่ 15 มีการบุกรุกพื้นที่ป่าเป็นจำนวนมาก และการแผ้วถางป่าสงวนแห่งชาติ ของราษฎร ในพื้นที่เพื่อทำกิน</p> <p>4. ปัญหาขยะมูลฝอย ตำบลแม่กาไม่มีที่ทิ้งขยะเป็นของตนเอง ไม่มีระบบการจัดเก็บที่ถูกวิธี ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ และน้ำเสียจากขยะที่ชาวบ้านกองไว้ไหลลงลำคลอง</p>

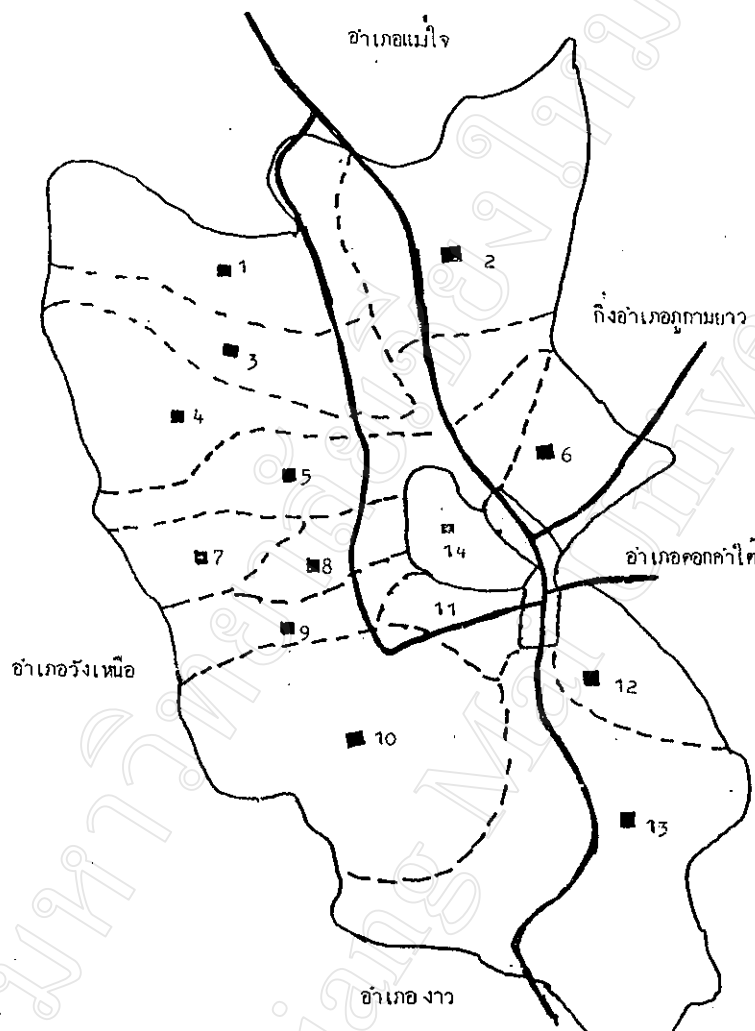
ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
จำป่าหวาย	<ol style="list-style-type: none"> สภาพทั่วไป ตำบลจำป่าหวายมีพื้นที่ทั้งหมด 163 ตารางกิโลเมตร หรือ 101,875 ไร่ ภูมิประเทศ ส่วนใหญ่เป็นที่ราบทุ่งนามีพื้นที่ภูเขาทางทิศใต้ อยู่ในเขตป่าแม่ร่องชู่-แม่ร่องข้าง แบ่งเขตการปกครอง 13 หมู่บ้าน ประชากรทั้งสิ้น 8,590 คน เป็นชาย 4,277 คน หญิง 4,313 คน มีจำนวนครัวเรือน 2,194 ครัวเรือน มีแหล่งน้ำธรรมชาติ ลำแม่น้ำจำป่าหวาย บึงหลวง บึงเสือ และร่องชู่ ๗ และป่า น้ำจำ บ้านร่องเข็ม สภาพทางเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม ผลผลิตที่สำคัญได้แก่ ข้าว ข้าวโพด ถั่ว หอมแดง กระเทียม มะขาม มะม่วง คิดเป็นร้อยละ 82 รับจ้าง ร้อยละ 10 ค้าขาย ร้อยละ 5 รับราชการ ร้อยละ 2 อาชีพอื่น ร้อยละ 1 มีโรงโม่หิน จำนวน 2 โรง สภาพสังคม การศึกษาประชากรส่วนใหญ่อยู่ในขั้นพื้นฐาน มีการศึกษา ในชั้นประถมศึกษา มีโรงเรียนประถมศึกษา จำนวน 2 แห่ง สถานีนอนามัย จำนวน 1 แห่ง ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนา พุทธ มีศิลปวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น ได้แก่ 	<p>สภาพปัญหา และจุดด้อยของตำบลจำป่าหวายมี ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> เป็นแหล่งที่ทิ้งขยะของเทศบาลเมืองพะเยา เนื่องจากเทศบาลเมืองพะเยาขอใช้ ตำบลจำป่าหวาย เป็นที่ทิ้งขยะทำให้เกิดมลพิษ และขยะมีกลิ่นเหม็น ในบริเวณที่ใกล้เคียง ได้แก่ หมู่ที่ น้ำทำการเกษตรไม่เพียงพอ แหล่งน้ำที่มีอยู่ต้นเขินกักเก็บน้ำได้น้อย มีการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนป่าแม่ร่องชู่-ห้วยร่องข้างเพื่อทำกิน ประชากรมีรายได้น้อย เนื่องจากผลผลิตจากเกษตรตกต่ำ ข้าว และ หอมแดงมีราคาถูกลง

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
ทำจำปี	<p>ประเพณีพระธาตุดอยน้อย ประเพณี สลากภัตต์</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพทั่วไป ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบ และภูเขาทางทิศตะวันตกเป็นเขตอุทยานแห่งชาติดอยหลวง มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญได้แก่ อ่างเก็บน้ำห้วยแม่ตุ้ม และลำน้ำแม่ตุ้ม ซึ่งราษฎรตำบลทำจำปี ใช้น้ำในการเกษตร และอุปโภค-บริโภค เป็นแม่น้ำสายหลักของตำบล มีการปกครอง 11 หมู่บ้าน ประชากร 4,902 คน ชาย 2,699 คน หญิง 2,203 คน มีองค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้เฉลี่ย 2,450,800 บาท 2. สภาพเศรษฐกิจ ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนา รับจ้าง หาของป่า ผลผลิตการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว 3. สภาพทางสังคม ประชากรส่วนใหญ่มีความเป็นอยู่แบบเรียบง่าย แบบสังคมชนบท มีโรงเรียนการประถมศึกษา 2 แห่ง วัด 6 แห่ง สถานีอนามัย 1 แห่ง 	<p>สภาพปัญหา และจุดด้อยของตำบลทำจำปี มีดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. มีการแพร่ระบาดของยาเสพติด เป็นจำนวนมาก ในกลุ่มของเยาวชน ผู้ใช้แรงงาน 2. การบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อเข้าทำกินของราษฎร 3. ประชากร ในตำบลมีรายได้น้อยว่างงานหลักฤดูทำนาและยากจน 4. ขยะมูลฝอย และน้ำเสียจากครัวเรือนไม่มีความรู้ ในการแยกขยะที่ถูกต้อง มีมลพิษจากการเผาขยะตามบ้านเรือนของราษฎร <p>สภาพปัญหาและจุดด้อยของตำบลบ้านต๋อม ได้แก่</p>
บ้านต๋อม	<ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพทั่วไป มีลักษณะภูมิประเทศทิศตะวันตกเป็นภูเขาลาดลงมาเป็นที่ราบทางทิศตะวันออก ซึ่งติดกับกว๊าน 	<ol style="list-style-type: none"> 1. การบุกรุกพื้นที่ที่กว๊านพะเยา ของราษฎรที่อาศัยติดกว๊านพะเยา และนายทุนต่างถิ่น

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
บ้านต้อม	<p>พะเยา และเขตเทศบาลเมืองพะเยามีประชากร 12,768 คน เป็นชาย 6,194 คน หญิง 6,574 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 224 คน/ตารางกิโลเมตร มีแหล่งน้ำธรรมชาติ กว๊านพะเยา อ่างเก็บน้ำแม่ต้อม มีพื้นที่ 671 ไร่ และอ่างเก็บน้ำห้วยลึก หมู่ที่ 8 ตำบลบ้านต้อม ลำนํ้าแม่ต้อม ต้นน้ำจากดอยหลวง ไหลผ่าน ตำบลบ้านต้อมลงสู่กว๊านพะเยา</p> <p>3. สภาพทางเศรษฐกิจประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพ ทำนา มีผลผลิตทางการเกษตรที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว การประมง จากกว๊านพะเยา มีกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มทอผ้า กลุ่มจักรสาน ผักตบชวา และกลุ่มทำสวนผลไม้ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มฌาปนกิจสงเคราะห์</p> <p>4. สภาพทางสังคม เป็นชุมชนเมืองที่มีการเป็นอยู่ที่ดีของราษฎร ในชุมชนเป็นส่วนใหญ่</p>	<p>2. ขยะมูลฝอย และน้ำเสียจากครัว</p> <p>3. เรือนที่ไม่ได้บำบัดก่อนปล่อยทิ้งเกิดน้ำท่วมราษฎรที่อยู่ใกล้กว๊านพะเยา ในฤดูฝน</p> <p>4. มีการแพร่ระบาดของโรคเอดส์ในกลุ่มของวัยรุ่น และรับจ้างแรงงาน และสตรีมีครรภ์</p>
บ้านตุน บ้านปาง สันป่าม่วง	<p>1. สภาพทั่วไป ภูมิประเทศทางทิศตะวันตกมีสภาพเป็นเทือกเขา และที่ราบบริเวณเชิงเขา ทางทิศตะวันออกเป็นที่ราบลุ่มติดกว๊านพะเยา มีแหล่งน้ำธรรมชาติที่สำคัญได้แก่ กว๊านพะเยา</p>	<p>สภาพปัญหา และจุดด้อยของตำบลบ้านตุน บ้านปาง และสันป่าม่วง ได้แก่</p> <p>1. น้ำเสียจากการทำปลาต้มของกลุ่มแม่บ้านสันเวียงใหม่หมู่ที่</p>

ตำบล	สภาพทางกายภาพและระบบนิเวศ	
	จุดเด่น	จุดด้อย
	<p>อ่างเก็บน้ำห้วยตุ่น หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านตู่ อ่างเก็บน้ำห้วยทับข้าง หมู่ที่ 11 ผาข้างมูบ ตำบลสันป่าม่วง ลำน้ำแม่ตู่ ต้นน้ำจากดอยหลวง ไหลผ่านตำบลบ้านตู่ ลงสู่กว๊านพะเยา</p> <p>2. สภาพทางเศรษฐกิจ ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางการเกษตรกรรม ทำนา ทำสวน ทำไร่ ผลผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ลำไย มะม่วง ฝรั่ง มีการทำจักรสาน ช่าง ผักตบชวา ของกลุ่มแม่บ้านตำบลบ้านตู่ และตำบลบ้านสาขาสันป่าม่วง เป็นรายได้เสริม และการทำปลาซึ่ม ของกลุ่มแม่บ้านสันเวียงใหม่ ตำบลบ้านสาข เป็นสินค้าที่ทำรายได้ ให้แก่ ตำบลบ้านสาขเป็นจำนวนมาก</p> <p>3. สภาพสังคม ราษฎรส่วนใหญ่ของทั้ง 3 ตำบล มีการศึกษา ในระดับประถมศึกษา มีความเป็นอยู่แบบเรียบง่าย มีวัฒนธรรมประเพณี ที่สำคัญได้แก่ ประเพณีแห่เทียนพรรษา ประเพณีสงกรานต์ ประเพณีสลากภัตต์ ประเพณีสืบชะตากว๊านพะเยา</p>	<p>4,5 ตำบลบ้านสาข</p> <p>2. การบุกรุกพื้นที่ป่าในเขตอุทยานดอยหลวง ในเขตตำบลบ้านตู่</p> <p>3. การแพร่ระบาดของยาเสพติด</p> <p>4. เกษตรกรนิยมใช้ปุ๋ยเคมี ในการทำการเกษตร เป็นเหตุให้คุณภาพของดินลดลง</p> <p>5. มีการเลี้ยงสัตว์ วัว หมู ภายในบ้าน เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น เป็นมลพิษในชุมชน</p> <p>6. มีการลักลอบตัดไม้</p> <p>7. ประชากรส่วนใหญ่ยังขาดจิตสำนึกในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ แหล่งน้ำ และทรัพยากรดิน</p> <p>8. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดิน ขาดการจัดการที่เหมาะสม การใช้ประโยชน์จากที่ดินยังไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ทำให้ดินเสื่อมโทรมมีผลผลิตที่ต่ำ</p>

แผนที่สังเขปอำเภอเมืองพะเยา



- ๑ 1. ตำบลบ้านใหม่
- ๒ 2. แม่ปืม
- ๓ 3. ตำบลท่าจำปี
- ๔ 4. ตำบลสวนท่า
- ๕ 5. ตำบลบ้านทอน
- ๖ 6. ตำบลท่าวังทอง
- ๗ 7. ตำบลสันป่าม่วง
- ๘ 8. ตำบลบ้านสาং
- ๙ 9. ตำบลบ้านตุน
- ๑๐ 10. ตำบลแม่ยาว
- ๑๑ 11. ตำบลแม่ใส

8. กรอบแนวคิดและขอบเขตในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการวิจัย บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล และความคาดหวังของชุมชนต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชน ศึกษาเฉพาะพื้นที่อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา มีกรอบความคิดการพัฒนาและการจัดการอย่างยั่งยืน ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อม ในเรื่องของการปฏิบัติจริง และความคาดหวังของชุมชน

แผนภูมิที่ 3 กรอบแสดงทิศทางของการศึกษา

