

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น เนื่องด้วยการใช้อำนาจของผู้ใหญ่บ้านซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐ จึงมีส่วนสำคัญและเกี่ยวข้องกับชุมชน หมู่บ้าน และจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรต้องมีการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่ชอบธรรม ซึ่งรัฐ ชุมชน และประชาชนในหมู่บ้านจึงต้องร่วมมือกัน มีองค์กรตรวจสอบ ตลอดจนสอดส่องชุมชนของตน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในทางที่มิชอบ ดังนั้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงขออธิบายแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

2.1 ประวัติความเป็นมาของผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมมานั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่าง ๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผน การจัดการปกครองอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น¹

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ศรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

- เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

- นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

¹ ฉลวย พ่วงพลับ. (2548). *บาทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน: ศึกษากรณีอำเภอคลองหอยโข่ง จังหวัดสงขลา*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 1.

- นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง
- นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น²

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีกกล่าวคือ มีการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกัน เป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น³

การพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชกาลที่ 5 ในช่วงเริ่มแรกของการปฏิรูปการปกครอง การบริหารราชการในปี พ.ศ. 2435 ที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง สร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับรัฐ ในส่วนกลาง ขยายอำนาจรัฐไปทั่วราชอาณาจักรโดยการปรับปรุงการปกครองภูมิภาค (มณฑลเทศาภิบาล) รวมทั้งการขยายเครือข่ายอำนาจรัฐสู่หมู่บ้านภายใต้กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้นยังไม่อยู่ในกระบวนการของการปฏิรูปการปกครองและการบริหารที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก็เป็นการจัดให้มีขึ้นโดยรัฐในส่วนกลางซึ่งยังไม่นับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น ในสมัยรัชกาลที่ 6 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด การทดลองจัดตั้ง “คูสิตธานี” ก็เป็นเพียงการทดลองในเขตพื้นที่และกลุ่มคนเล็ก ๆ ไม่ได้แสดงถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับการส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับเทศบาลก่อนที่จะ

² บงกชมาส เอกเอี่ยม. (2557). *กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน: บทบาทและภาวะความเป็นผู้นำกับความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อผู้นำชุมชนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่*. การประชุมวิชาการ การพัฒนาชนบทที่ยั่งยืน ครั้งที่ 4. หน้า 48.

³ พรนภัทร วิระทูล และพัฒน์ศิณ สำเร็จรัมย์. (2559). การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอเชิงขั้ว จังหวัดร้อยเอ็ด. *วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา*, ฉบับพิเศษ 1 “ก้าวสู่ทศวรรษที่ 2 ของวิทยาลัยนครราชสีมา, หน้า 293.

ปรับเปลี่ยนประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ก็มิได้มีการส่งเสริมและพัฒนากการปกครองเทศบาลแต่ประการใด⁴

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากผู้มีอำนาจปกครองรัฐหรือชนชั้นนาทางการเมือง มิได้เกิดจากการริเริ่มหรือการดำเนินการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของพัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทยในยุคต่อมาที่แนวคิดการผลักดันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมักจะไม่ได้มาจากประชาชน

สภาพการเมืองต้นรัชกาล (พ.ศ. 2411 – 2416) พระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5 เมื่อเสด็จครองราชย์ใหม่ ๆ ถูกจำกัดด้วยอำนาจของขุนนางเก่าเช่นสมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การเมืองสมัยนั้นมีลักษณะแฝงของการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่าเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ. 2425 เมื่อสมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม ในยุคนั้นผู้นำของสยามแบ่งเป็น 3 กลุ่ม⁵ คือ กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้นำ และประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกต้องการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมนานาอารยประเทศพวกอนุรักษนิยม (Conservative Siam) สมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็วต้องการรักษาสภาพเดิมของประเพณีไว้จะเปลี่ยนแปลงเฉพาะที่จำเป็น กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเป็นผู้นำ เป็นพวกหัวโบราณประกอบด้วยขุนนางระดับต่าง ๆ ที่เกรงกลัวการเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบฐานะและตำแหน่งไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด ต้องการอยู่ตามลำพังต่อต้านอารยธรรมตะวันตกมากกว่ากลุ่มอนุรักษนิยม เมื่อรัชกาลที่ 5 พระชนมายุครบ 20 พรรษา ทรงบรรลุนิติภาวะ ทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ ปี พ.ศ. 2417 กลุ่มสยามหนุ่มเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองและพยายามขจัดอิทธิพลขุนนางรุ่นเก่า อาทิการตั้ง หอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการคลังของรัฐบาล การตรากฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) พระราชบัญญัติปริวิเคาท์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) เป็นความพยายามสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่อพระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5⁶

⁴ ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พับแนศพรีนที่ดิง เซ็นเตอร์จำกัด. หน้า 125.

⁵ พรนภัทร วิระทูล และพัฒนศิณ สำเริงรัมย์. *อ่าวแก้วเจ็จจอรอดที่ 3*. หน้า 294.

⁶ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). *100 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. เชียงใหม่: ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. หน้า 136.

ในปี พ.ศ. 2427 (ร.ศ. 103) มีการเคลื่อนไหวให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองของกลุ่มราชวงศ์และขุนนางที่เป็นคณะทูตไทยในยุโรป หรือที่เรียกว่า กลุ่ม ร.ศ. 103 ที่ได้เข้าซื้อถวายเป็นความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ 5 (ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์ไทย มีความเห็นว่าเป็นแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย) กลุ่ม ร.ศ. 103 มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นภัยอันตรายที่จะมาถึงสยามเป็นภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมยุโรปที่แพร่หลายในเอเชีย ฉะนั้นการที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยได้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว เหตุที่เป็นข้ออ้างของลัทธิจักรวรรดินิยม มี 4 ประการ⁷ คือ (1) อ้างว่าชาติศิวิไลซ์/ยุโรป ต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองประเทศที่ด้อยความเจริญ โดยอ้างว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้มีความกรุณา (ยุโรป) จะมีต่อมนุษยชาติ(ในเอเชีย) ให้มีความสุขความเจริญและได้รับความยุติธรรมเสมอกัน (2) อ้างว่าประเทศด้อยพัฒนายังมีระบบการปกครองแบบเก่า ๆ นอกจากจะกีดขวางความเจริญของประเทศตนเองแล้วยังไปขัดขวางความก้าวหน้าของชาติที่เจริญแล้ว (3) การที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จัดการบ้านเมืองไม่เรียบร้อยย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์ของชาวยุโรปที่ทำการค้าขายในประเทศเหล่านั้น จึงเป็นเหตุผลที่ชาติยุโรปจะเข้ามาทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ (4) การที่ประเทศในเอเชียไม่ยอมเปิดการค้าขายกับชาติต่าง ๆ ในยุโรป เป็นการเหนี่ยวความเจริญของชาวยุโรปที่ไม่อาจเข้ามาทำการค้าขาย และไม่สามารถจะนำเอาวัตถุดิบในประเทศด้อยพัฒนาไปป้อนอุตสาหกรรมในประเทศยุโรปได้

กลุ่ม ร.ศ.103 เห็นว่าแนวทางป้องกันการขยายอิทธิพลของพวกจักรวรรดินิยมจำเป็นต้องให้ประเทศปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) คือให้รัชกาลที่ 5 เป็นประธานของรัฐบาลแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กลุ่ม ร.ศ. 103 ไม่ได้ประสงค์ให้มีรัฐสภา (parliament) หรือไม่ประสงค์ให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป แต่ต้องการให้รัชกาลที่ 5 ขยายขอบเขตของศูนย์อำนาจจากที่มีอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ให้กว้างขวางกว่าเดิม คือให้มอบและกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการปกครองและบริหารประเทศให้มากกว่าเดิม⁸

รัชกาลที่ 5 ทรงมีความเห็นโต้แย้งกลุ่ม ร.ศ. 103 ว่า พระองค์ไม่ใช่กษัตริย์ที่หวงอำนาจเหมือนกษัตริย์ในยุโรป ช่วงแรกของการครองราชย์ (พ.ศ. 2411 – 2416) อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ เมื่อทรงพระชนม์มาอายุ 20 พรรษาพระองค์ทรงมีอำนาจปกครอง

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 137.

⁸ ชัชชัย จันทร์สว่าง. (2559). *บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการทำงานร่วมกันกับองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาอำเภอบ่อพลอย จังหวัดกาญจนบุรี*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา, สถาบันราชภัฏกาญจนบุรี. หน้า 1.

ประเทศเดิมที่หลังจากนั้น 10 ปี (พ.ศ. 2416 – 2425) ทรงพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมือง แต่ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ. 103 ส่งถึงพระองค์ ในปี พ.ศ. 2427 พระองค์เพิ่งตั้งหลักทางการเมืองได้และอยู่ระยะเริ่มดำเนินการขั้นต่อไปคือการเร่งรัดปรับปรุงบ้านเมือง ลดอำนาจกลุ่มเสนาบดีดั้งเดิมที่เป็นคนรุ่นเก่าที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ รัชกาลที่ทรงเห็นว่าปัญหาสำคัญและเร่งด่วนของสยามคือการปฏิรูปการบริหารประเทศ⁹

ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ.103 มีส่วนในการเร่งให้รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงการบริหารให้รวดเร็วขึ้น ดังเช่นการส่งกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการไปงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีวิกตอเรียครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อ ปี พ.ศ. 2430 และให้ไปพิจารณาแบบอย่างการปกครองของชาติต่าง ๆ ในยุโรปด้วย และได้เริ่มเตรียมการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2430 จนดำเนินการเต็มรูปในปี พ.ศ. 2435¹⁰

การปฏิรูปการปกครองในส่วนของการบริหารราชการส่วนกลาง มีการนำระบบบริหารราชการแบบแบ่งแยกโครงสร้างอำนาจหน้าที่ (Structural – Functionalism) มาใช้ ด้วยการทบทวนหน้าที่หลักของกรมจตุสดมภ์ทั้ง 6 ใหม่เพื่อจัดแบ่งงานและจัดตั้งกรม (กระทรวง) ใหม่อีก 6 กระทรวงรวมเป็น 12 กระทรวง¹¹ คือ

- 1) กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช ต่อมาได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดที่มีให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย
- 2) กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมาลายูประเทศราช เมื่อมีการ โอนการบังคับบัญชาหัวเมืองไปให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงกลาโหมจึงบังคับบัญชาฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียวทั่วพระราชอาณาเขต
- 3) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมท่า) มีหน้าที่ด้านการต่างประเทศ
- 4) กระทรวงวัง ว่าการในวัง
- 5) กระทรวงเมือง (นครบาล) ว่าการ โป利斯และการบัญชีคน คือ กรมพระสุรัสวดีและรักษาคนโทษ
- 6) กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการเพาะปลูกและการค้า ป่าไม้ เหมืองแร่
- 7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

¹⁰ ชัชชัย จันทร์สว่าง. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 8. หน้า 1.

¹¹ อลงกต วรกี. (2546). การปฏิรูประบบราชการ: ก้าวไปข้างหน้าหรือถอยหลังเข้าคลอง. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 2, หน้า 4.

8) กระทรวงยุติธรรม จัดการเรื่องศาลซึ่งกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ นำมาไว้ที่แห่งเดียวกัน ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน

9) กระทรวงยุทธนาการ ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ

10) กระทรวงธรรมการ จัดการศึกษา การรักษาพยาบาล และอุปถัมภ์คณะสงฆ์

11) กระทรวงโยธาธิการ มีหน้าที่ก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง ไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ

12) กระทรวงมรุชาทร หน้าที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย (ยุบในปี พ.ศ. 2439 โอนราชการในหน้าที่ไปขึ้นอยู่ในกรมราชเลขาการ)

การจัดการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ของการบริหาร ในกระทรวง กรม ต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร มากกว่าการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหน้าที่และกิจกรรมที่ระบบบริหารกระทำอยู่ การปกครองสยาม ในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411 – 2453) เป็นการปกครองที่เน้นให้รัฐมีบทบาทหลักในการรักษาความปลอดภัยการรวมอาณาจักรที่ศูนย์กลาง และการมุ่งหารายได้ด้วยการเก็บภาษีเข้าท้องพระคลัง มากกว่าที่จะขยายขอบเขตงานของรัฐออกไปสู่กิจกรรมประเภทอื่น ๆ ข้อสังเกตที่ดีคือดูจากงบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับในช่วงนั้นพบว่ากิจกรรมหลักของรัฐที่มีความสำคัญสูงตามลำดับ คือ การป้องกันประเทศ – การรักษาความสงบภายใน – กิจกรรมส่วนพระองค์ ขณะที่งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรอยู่ในระดับต่ำสุด การลงทุนของรัฐส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม (รถไฟ) เพื่อตอบสนองนโยบายหลักในการรวมอาณาจักรมาไว้ที่ศูนย์กลาง การควบคุมหัวเมืองภายนอกให้กระชับเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในการเก็บภาษีเข้ารัฐ¹²

การปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เป็นผลมาจากการรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองที่เคยแยกอยู่ที่มณฑลไทย กลาโหม และ กรมท่า ให้มารวมอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียว การปฏิรูปการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจึงเท่ากับเป็นการปรับหน่วยการปกครองที่มีสภาพและฐานะเป็นตัวแทน (field) หรือหน่วยงานประจำท้องที่ (field office) ของกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลในส่วนกลาง ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชเดิมเพื่อให้ลักษณะการปกครองเปลี่ยนเป็นแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการจัดระเบียบการปกครองให้มีลักษณะที่ลดหลั่นตามระดับสายการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรอง

¹² อุทัย เลหาวิเชียร. (2540). *รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: ที พี เอ็น เพรส. หน้า 262.

ตามลำดับ คือ การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล การจัดรูปการปกครองเมือง การจัดรูปการปกครองอำเภอ การจัดรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน¹³

การปฏิรูปการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เริ่มเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 (ร.ศ. 111) ที่มีการจัดตั้งกระทรวงให้มียุทธศาสตร์สำคัญในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค โดยมีการยกเลิกการปกครองระบบกินเมืองแล้วเปลี่ยนการปกครองเป็นระบบเทศาภิบาล

ในช่วงปี พ.ศ. 2435 - 2458 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีการสถาปนากำหนดการปกครองระบบเทศาภิบาล และการปกครองตำบล หมู่บ้าน เพื่อขยายบทบาทของส่วนกลางในการคุมกลไกการปกครองประเทศ การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปกครองของนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการปกครอง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปกครองท้องที่เป็นหัวใจสำคัญต่อการปกครองในระบบเทศาภิบาล นายอำเภอถือว่าเป็นตัวแทนระหว่างข้าราชการของรัฐบาลกลางระดับจังหวัดและมณฑล กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนเลือกขึ้นมาในระดับตำบล หมู่บ้าน นายอำเภอเป็นผู้ที่ต้องพยายามทำให้คำสั่งต่าง ๆ จากสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) เป็นผลในการปกครองตำบล หมู่บ้าน นอกจากนี้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ยังเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้าน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอจะได้รับคำสั่งให้ออกไปดูแลตำบล หมู่บ้าน ทำรายงานส่งผู้ว่าราชการเมืองเดือนละครั้ง นายอำเภอจะรับผิดชอบรักษาความสงบ ให้การปรึกษาดูแลทั้งหมดแก่กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน การจดทะเบียนปลุกเสก การเก็บรักษาหนังสือสัญญาต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีการปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านใหม่ให้อำนาจของรับเข้าไปดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้น¹⁴

รัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (การปกครองส่วนภูมิภาค) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักรสยาม โดยมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราชแล้วรวมเข้าเป็นหัวเมืองในพระราชอาณาจักร การดำเนินการปฏิรูปจากการจัดระบบการปกครองจากล่างสุดเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง(จังหวัด) แล้ว ยังจัดระบบการปกครอง มณฑลเทศาภิบาล เพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่ม

¹³ เรื่องเดียวกัน, 263.

¹⁴ สถาบันดำรงราชานุภาพ. (2555). *วารสารดำรงราชานุภาพ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย. หน้า 13.

ประสิทธิภาพในการติดต่อระหว่างรัฐบาลในกรุงเทพฯกับหัวเมืองนอกราชธานี แต่ละมณฑลจะมีข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังประกอบด้วยข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล ซึ่งข้าราชการประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหารราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองลักษณะนี้เป็นการปกครอง ระบบเทศาภิบาล ที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคมีการตั้งสาขาของกระทรวงใหญ่ในกรุงเทพฯรับหน้าที่ดูแลกิจการของตนในส่วนภูมิภาค¹⁵

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ซึ่งได้จัดระเบียบการปกครองหัวเมืองคือท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็นหัวเมืองหนึ่งแต่ละหัวเมืองมีพนักงานผู้ปกครองเมือง¹⁶ คือ

1) ผู้ว่าราชการเมือง ก็คือเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นพระยาหรือพระที่แต่งตั้งโยกย้ายตามแต่ที่พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร ผู้ว่าราชการเมือง ตามข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการทุกอย่างในเมือง (เว้นการพิพากษาคดี) เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการทั้งปวงได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมายและคำสั่งของเจ้ากระทรวง รายงานข้อราชการในการทูลบำรุงหรือแก้ไขข้อขัดข้องในการปกครองเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขพลเมืองต่างพระเนตรพระกรรณในเมืองนั้น และเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน ด้านอำนาจของผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ทั่วไปในเมือง มีอำนาจถอดถอนและย้ายข้าราชการที่ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เป็นต้น

2) กรรมการเมือง แบ่งเป็น 2 พวก คือ กรรมการในทำเนียบ อันเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือน ได้แก่ ตำแหน่งปลัด ยกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ ซึ่งจัดเป็นกรรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง จำเมือง (เลขานุการของเมือง) สัสดี แพ่ง (รักษากฎหมาย) สุภมาตรา (เก็บภาษีอากร) สาระเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการเมือง) กรรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหรือเป็นคนหบดในเมือง ซึ่งเป็นกรรมการผู้ใหญ่

ระบบการปกครองของไทยที่มีการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2435 ที่มีการตั้งกระทรวง จัดการปกครองระบบเทศาภิบาล ถือเป็นจุดกำเนิดของการปกครองและการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแนวคิดของตะวันตก ซึ่งการปกครองส่วนภูมิภาคในขณะนั้น

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

¹⁶ กระทรวงมหาดไทย. (2513). *ประมวลพระราชกฤษฎีกา รัชกาลที่ 5 ที่เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย (เล่ม 1)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น. หน้า 234.

จะใช้คำว่า การปกครองท้องถิ่น ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นคำที่นำมาใช้แทนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร¹⁷ ราชการ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีการจัดแบ่งระเบียบบริหารออกเป็นสามส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้ มีลักษณะต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาของจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ความว่า¹⁸

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือจัดรวมครอบครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้ชิดติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตาม รวมเข้าเป็นหมู่บ้านแล้วเชิญเจ้าบ้านมาประชุมกันในวัดพร้อมด้านราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่ามีใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้าน แล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” สังกัดดูเขาตริกรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่า ใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องถิ่นนั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่คนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกัน ๆ ไปทุกตำบล

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 235.

¹⁸ โภคิน พลกุล. (2539). *การปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์*. เอกสารวิชาการปีแห่งการส่งเสริมการบริหารประชาชนของรัฐ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานรัฐมนตรี.

ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองต่าง ๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้น ได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงแต่ละท้องที่เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองประเทศ¹⁹ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2440 ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้หลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย²⁰

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้²¹

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 235.

²⁰ กระทรวงมหาดไทย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 235.

²¹ จักรกฤษณ์ นรินดิศดุการ. (2527). *สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์. หน้า 283.

2.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กล่าวถึงการแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของราษฎร โดยคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านประกอบด้วย²² (มาตรา 11)

(1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

เหตุที่ต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา 2 ประการ²³ คือ (มาตรา 19)

(1) มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

(2) ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง

ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น

วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้กระทำโดยวิธีลับ โดยคณะกรรมการเลือก ซึ่งนายอำเภอทำหน้าที่ประธานและเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือก กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในอำเภอนั้น จำนวนไม่เกิน 9 คน และกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอีก 1 คน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2551 เมื่อเลือกผู้ใดแล้วนายอำเภอจะเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง และรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน²⁴ (มาตรา 14)

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

(1) มีอายุครบหกสิบปี

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 11.

²³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 19.

²⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 14.

(2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาอุปสมบทหรือบรรพชา โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)

(3) ตาย

(4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก

(5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

(6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งในกรณีเช่นนั้น ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกิน 3 เดือน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

(9) ขาดประชุมประจำเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

(10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (6) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

2.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านในสมัยก่อน (สมัยกรุงศรีอยุธยา) มีหน้าที่เพียงควบคุมสินค้าและจัดเก็บภาษีอากรการค้าเท่านั้น ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1895 บทที่ 36 มีใจความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตลาด (ราคาตลาด) และผู้ซื้อขาย

ทำเกินพระราชบัญญัติไว้นี้ ได้กำชับว่ากล่าวและให้ลูกตลาตซื้อขายแพงกว่าถนตลาตอัน พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติไว้ว่า ให้เอาถนตลาตใส่ชื่อไว้ 3 วัน แล้วหวดด้วยไม้หวาย 25 ที²⁵

จากปรากฏความข้างต้นที่กล่าวนี้ พอทราบได้ว่าถนตลาตในสมัยกรุงศรีอยุธยาทำหน้าที่เพียง การควบคุมตลาตให้การค้าขายได้ดำเนินไปในราคาปกติ ไม่แพงเกินไป นอกเหนือที่ได้มี พระราชบัญญัติกำหนดไว้จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน และมีหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีค่านา (เทียบได้กับภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน) ซึ่งมีเพียง 2 ประการเท่านั้น²⁶ ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ไม่ปรากฏ ทั้งอาณาเขตการปกครองก็มิได้ระบุไว้ว่ามีมากน้อยเพียงใดและแบ่งแยกกันอย่างไร และมีตำบลมาก น้อยเพียงใด และน่าจะเชื่อได้ว่าถนตลาตตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะอาญาหลวงดังกล่าวมิใช่ถนตลาตซึ่ง ปกครองตำบลเช่นในปัจจุบันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองในอันที่จะดูแลให้ราษฎรได้รับความ สุขแต่รูปแบบการปกครองตำบลในสมัยนั้น มิใช่รูปแบบการปกครองตำบลเช่นปัจจุบัน ต่อมาถึงในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ถนตลาตก็ยังมีอำนาจหน้าที่เพียงเล็กน้อย²⁷ คือ

- 1) รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่
- 2) ป้องกันการโจรกรรมผู้ร้าย
- 3) ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย ถนตลาตเปรียบเทียบกับตกลงกันได้เว้นแต่

(1) ไม่ยอมตกลง

(2) ถ้าเป็นความฉกรรจ์ เช่นกับความปล้นฆ่ากัน ฟืนกัน มีบาดแผลถึงสาหัส ถนตลาต (ถึงจะอยู่ใกล้ไกลก็ตามที) ต้องนำมาส่งหลวงพลตระการนายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าว เปรียบเทียบในส่วนชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระการจึงบอก ส่งกรุงเก่า หลังจากหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ได้จัดทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน ถนตลาต ที่อำเภอบางปะอิน แล้วก็ให้คิดปรึกษาหารือกันถึงการที่จะจัดปกครองขึ้นตามหัวเมืองต่อไป ครั้งต่อมาจึงมีพระบรม ราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้น ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการจัดระเบียบการปกครอง ตำบล หมู่บ้านใน ประเทศไทย

²⁵ สุรพงษ์ รุ่งวารินทร์. (2555). การพัฒนาภาวะผู้นำในการปฏิบัติงานของถนตลาต ผู้ใหญ่บ้านจังหวัดสุพรรณบุรี. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี*, 4 (3), หน้า 241-242.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 242.

²⁷ ไททัศน์ มาลา. (2555). *การคงอยู่ของถนตลาตผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ศึกษากรณี จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา*. รายงานวิจัยได้รับเงินอุดหนุนจากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์. หน้า 10-11.

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มีดังนี้²⁸

(1) อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน คือ มีหน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้านของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการให้ราษฎรลูกบ้านทราบ รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ เสนอต่อกำนันเรียกหรือส่งลูกบ้านให้ทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายส่งกำนัน

(2) อำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งมีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากรและเสนอเหตุการณ์หรือคนที่ต้องคดีต่ออำเภอ

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์เพื่อให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราความทุกข์สุขของราษฎรตามพื้นบ้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง นอกจากนั้นก็เพื่อรักษาพระราชอำนาจตามกำหนดกฎหมายให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยความเรียบร้อย

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ประกาศใช้มาได้ประมาณ 17 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงใหม่ และได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและเป็นหลักของการปกครองท้องที่ในประเทศไทยมาจนตราบททุกวันนี้

ปัจจุบันนอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้จนอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย²⁹

2.4 แนวคิดหลักการปกครองที่ดี

2.4.1 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำๆนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 10-11.

²⁹ ไพฑูริย์ มาลา. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 27. หน้า 11.

ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่คำรากกฎหมายฝรั่งเศสยุคหลังๆมักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่นๆด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น³⁰

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้คนทำอะไรหรือไม่ให้คนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น³¹

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่าแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) จะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุด ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับ

³⁰ บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ. (2557). *ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับนิติรัฐ*. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 3.

³¹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2547). *แนวคิดเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุมตามกฎหมายเยอรมันและสภาพการณ์ชุมนุมในประเทศไทย เสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญกับการสลายการชุมนุม*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 3.

พัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในวงวิชาการเยอรมัน ซึ่งเป็นแหล่งที่พัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้นจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เป็นที่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า Rechtsstaat อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล มาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักรเวือร์ทเทิมแบร์ก (Staatsrecht des Koenigreichs Wuerttemberg) อนึ่ง สำหรับ Mohl แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ

อันที่จริงแล้ว ก่อนที่จะเริ่มมีคำอธิบายเกี่ยวกับนิติรัฐในทางตำรา เมื่อครั้งที่ยุโรปยังปกครองกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ก็เริ่มปรากฏหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจอำเภอใจของกษัตริย์บ้างแล้ว พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกร้องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ปรัชญาว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญาได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลาย ๆ ประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในห้วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันคงมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพในทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789³²

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ 18 นี้อยู่ที่การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบ เพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า Logos (เหตุผลสากล) นั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) นักคิดสำนักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล มนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรี

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

เหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ ความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน (ผ่านความคิดของนักคิดสำนักสโตอิกส์ที่เป็นชาวโรมันอย่างเช่นซีเซโร) ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่รากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. 1632 ถึง 1694) และ Christian Wolff (1697-1744) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคฟื้นตัวนี้ สิทธิตามธรรมชาติ คือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี้เองที่ต่อมาจะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ³³

การเริ่มตระหนักถึงสิทธิที่กล่าวมานี้ ทำให้ในราวปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมือง การเรียกร้องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือความคาดหมาย เพราะในช่วงเวลานั้นราษฎรที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินที่ตนหามาได้ เป็นธรรมดา ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล³⁴

ในราวปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งยังเป็นช่วงที่เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหขึ้น ที่ว่าเกิดการหักเหก็เนื่องมาจากในช่วงเวลานี้ มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้

³³ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

³⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่าง ๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 227-228.

ก็เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เจริญงอกงามเฟื่องฟูขึ้น แนวคิดหลักของสำนักคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอยจับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแล้ว กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยผู้ที่ทรงอำนาจตามกฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (ที่เกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้น) จากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐชนิดนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ต่อกฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐชนิดนี้ว่า Gesetzesstaat (8) (คำว่า Gesetz ในภาษาเยอรมันแปลว่า กฎหมาย เหมือนกับคำว่า Recht แต่ Gesetz มุ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นสำคัญ) รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบเช่นนี้เองที่ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐชนิดนี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือเป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนี้ถึงความยุติธรรม และทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือทั้งในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหา การกล่าวว่านิติรัฐเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย อาจจะนำไปสู่ความเข้าใจผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่วงการกฎหมายไทย ตลอดจนองค์กรตุลาการยอมรับบรรดาคำสั่งของคณะรัฐประหารทั้งปวงว่าเป็นกฎหมาย โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามในทางเนื้อหาเลยว่าสิ่งที่เกิดจากการประกาศของคณะรัฐประหารนั้นมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรมและสมควรจะได้อธิบายว่าเป็น “กฎหมาย” ที่ผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่³⁵

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ (2562) ได้ให้ความเห็นว่า หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยในทางบวก กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจตนเองของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะด้วยความยินยอมหรือไม่ก็ตาม และการจำกัดอำนาจดังกล่าวกระทำโดยกฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นโดยประชาชน การจำกัดอำนาจดังกล่าวมีขึ้นเพื่อความ

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า หน้า 227-228.

อยู่รอดของรัฐกษัตริย์ ดังนั้น กฎหมายของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่กำหนดการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งก็คือ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ หลักนิติรัฐจึงมีขึ้นเพื่อปกป้องเสรีภาพของประชาชน ในมุมหนึ่งก็ปกป้องรัฐด้วยเช่นกัน หลักนิติรัฐจึงเกิดขึ้นในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อนำมาเป็นหลักอ้างในการต่อต้านระบอบดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ระบบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐจึงไปได้ด้วยกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย³⁶

การ เดอ มัลแบร์ (R. Carré de Malberg) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า

“นิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstat) เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือการจำกัดอำนาจรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ รัฐที่ไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้น การกระทำใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้ปัจจุบันได้ไม่ ประการที่สอง ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายรัฐสถาปนาขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกในหนึ่งคือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้นให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย”³⁷

การ เดอ มัลแบร์ (R. Carré de Malberg) ยังกล่าวต่ออีกว่า “ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อเพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีชอย และทำให้ปัจเจกชนเสียหาย”

ฮันส์ เคลเซน ได้ให้ความเห็นว่า “ปรากฏการณ์ของการปฏิวัติ (Revolution) ที่แสดงถึงความสำคัญของบรรทัดฐานพื้นฐาน สมมติฐานว่ามีกลุ่มหนึ่งพยายามจะยึดอำนาจ (รัฐ) โดยใช้กำลังเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลที่มาโดยถูกต้องภายใต้รัฐกษัตริย์จนกระทั่งบัดนี้ให้ออกไปและจะนำรัฐบาล

³⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 119.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 119-120.

ของรูปแบบสาธารณรัฐเข้ามา ถ้ากลุ่มบุคคลเหล่านี้กระทำการสำเร็จ (การจัด) ระเบียบเก่า ๆ ก็จะหยุดลง (การจัด) ระเบียบแบบใหม่ก็จะเริ่มต้นและจะมีประสิทธิภาพ เพราะพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลจำนวนมากมาปฏิบัติตัวให้สอดคล้องกับระเบียบแบบใหม่ แล้วที่ระเบียบแบบใหม่นี้ได้รับการพิจารณาว่ามีผลใช้ได้ ระเบียบแบบใหม่ได้รับการตีความว่าชอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายนั้นย่อมเป็นไปตามกลุ่มของปัจเจกบุคคลดังกล่าว ณ ตรงนี้ หมายความว่า บรรทัดฐานอันใหม่ได้รับการคาดคะเนหรือสันนิษฐานไว้ล่วงหน้าแล้ว บรรทัดฐานอันเก่าภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบกษัตริย์ก็ไม่มีผลอีกต่อไป แต่บรรทัดฐานภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ในระบอบสาธารณรัฐจะมีผลใช้ได้แทนที่ซึ่งก็คือ บรรทัดฐานที่ได้รับมาจากคณะปฏิวัติที่มีอำนาจตามกฎหมาย และถ้าการปฏิวัติล้มเหลว ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่กลุ่มปฏิวัติพยายามที่จะสร้างขึ้นก็จะมีประสิทธิภาพ แล้วก็ในทางตรงกันข้าม การก่อการของเขาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็กฎหมายที่สร้างขึ้นมานั้นที่เปรียบเสมือนการสร้างรัฐธรรมนูญล้วนไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการก่อความผิดฐานเป็นกบฏ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญในระบอบกษัตริย์และบรรทัดฐานอื่น ๆ ภายใต้ระบอบดังกล่าว”³⁸

ความเห็นของ ฮันส์ เคลเซิน เป็นการอธิบายให้เห็นถึงการปฏิวัติสำเร็จหรือไม่ จะมีผลอย่างไรภายใต้บริบทในระบอบการปกครองในห้วงเวลานั้นเท่านั้น แต่ข้อคิดดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากว่ามีผู้เห็นว่าความหมายของ “กฎหมาย” ตามทฤษฎีดังกล่าวไม่ได้คำนึงที่มาของกฎหมายว่ามีที่มาจากความชอบธรรมหรือไม่ แต่มองที่การยอมรับของประชาชนต่อกฎหมายที่มาจากการปฏิวัติจึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเมื่อมีประสิทธิภาพจึงมีความชอบธรรมและมีความชอบธรรมตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ประกาศหรือคำสั่งที่มาจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ยึดอำนาจรัฐที่ก่อการรัฐประหาร จึงเป็นกฎหมายในความหมายดังกล่าวได้ เพราะมีสภาพบังคับและก่อให้เกิดผลที่ต้องเชื่อฟังและทำตามซึ่งเป็นอันตราอย่างแข็งและตรงกันข้ามกับนิติรัฐ³⁹

องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่ง

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 120-121.

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 121.

นิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานี้ ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)⁴⁰

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน เป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น⁴¹

2.4.2 หลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติธรรมวินัย ธรรมะแห่งกฎหมาย นิติสดมภ์ เป็นต้น แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า หลักนิติธรรม⁴²

อันที่จริงคำว่า หลักนิติธรรม ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยินและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญหรือความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยากและมีผลวัดตลอดเวลาและที่สำคัญที่สุดนักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นักกฎหมายอาจเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป⁴³

⁴⁰ มานิตย์ จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 5.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁴² พลินตา ดันรังสรรค์. (2559). หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย. *จุดนิติ*, หน้า 52.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือ กระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการ ยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาล สถิติยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ⁴⁴

สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่ากฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับ กับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือ กับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

หลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือการตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้ กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิดบุคคลนั้น ๆ ก็จะต้องมีความผิดและได้รับโทษ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป⁴⁵

ที่กล่าวว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า แม้กฎหมายจะตรา ออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็ยังใช้ได้หากใช้ บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมาย เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัย ย่อมใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้

⁴⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2541). *หลักนิติธรรม (Rule of law) รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาส ครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 23.

⁴⁵ ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์. (2556). *สิทธิมนุษยชน*. รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อ ประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 6.

เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป⁴⁶

หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกลั่นแกล้งทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้⁴⁷

2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายการบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่เป็นความผิดก็ดีจากที่เคยมีโทษหนักเป็นโทษเบาลงก็ดีไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้⁴⁸

3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ หลักผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องถูกพิจารณาอย่างขาวสะอาด

หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดโอกาส ปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁴⁷ ณรงค์ เหล่าธรรมาภรณ์. อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 45. หน้า 6.

⁴⁸ กำชัย จงจักรพันธ์. (2563). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. [2563, 10 สิงหาคม].

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุ่มขัง ลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย บทบัญญัติมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม ไม่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการนำพยานมาสู้คดีต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับ แม้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะหลักนิติธรรมมีค่าเหนือกว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นตัวกฎหมายสูงสุด

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ย่อมมีผลเป็นการห้ามมิให้กฎหมายมีบทสันนิษฐานเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดในข้อเท็จจริงหรือบทสันนิษฐานเด็ดขาดในความผิด เพราะบทสันนิษฐานเด็ดขาดดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถนำสืบพยานโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้เลย จึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับ

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่า กฎหมายที่ตราขึ้นจะมีบทสันนิษฐานข้อเท็จจริงไว้ก่อน หรือมีบทสันนิษฐานความผิดไว้ก่อนไม่ได้ เพราะบทสันนิษฐานไว้ก่อนดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานหลักฐานเข้าสู้คดีโต้แย้งบทสันนิษฐานไว้ก่อนได้ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะถูกจำกัดหรือถูกลิดรอนสิทธิบางประการในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีความไม่ได้ トラบเท่าที่การถูกจำกัดและลิดรอนสิทธินั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีเหตุผลและสมควรแก่เหตุแต่การจำกัดหรือลิดรอนสิทธินั้นจะต้องไม่มีลักษณะเดียวกับผู้กระทำความผิดที่ศาลได้มีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดแล้ว อาทิ ไม่สามารถจะนำผู้ต้องหาหรือจำเลยไปจำคุกเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับโทษจำคุกเด็ดขาดโดยคำพิพากษาของศาลแล้ว เป็นต้น⁴⁹

4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมากและเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลายโดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

⁴⁹ กำชัย จงจักรพันธ์. (2563). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. [2563, 10 สิงหาคม].

ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง และนอกจากนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใด

หลักนิติธรรมในข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ กฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยหลักอินทภาษ ที่วางหลักธรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลาการว่าจะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดอันเกิดจากอคติ 4 ประการ⁵⁰

5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น องค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบ และไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแท้

6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ภายใต้สังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตนเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตร พัฒนาให้เท่าทันกับสถานการณ์ด้วยเช่นกัน

กฎหมายที่อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้วสามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้สิ่งที่จะกระทำในอนาคตซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะเท่ากับผู้กระทำการนั้นอยู่เหนือกฎหมาย⁵¹

⁵⁰ กำชัย จงจักรพันธ์. (2563). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. [2563, 10 สิงหาคม].

⁵¹ กำชัย จงจักรพันธ์. (2563). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. [2563, 10 สิงหาคม].

2.4.3 หลักประชาธิปไตย

พัฒนาการของความหมายประชาธิปไตยที่ผ่านมาร่วมสองพันปี ซึ่งจะพบว่าในระยะแรกคือสมัยกรีกหลักการสำคัญของประชาธิปไตยมักจะถูกพิจารณาควบคู่ไปกับความดีความยุติธรรมตามความหมายของนักปรัชญาโสเครตีส (Socrates) เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นทำให้เกิดรัฐสมัยใหม่มีขอบเขตของขนาดและมีความสลับซับซ้อนมากกว่านครรัฐในสมัยกรีกทำให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชนที่แตกต่างไปจากเดิม จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนเอง แต่ประชาชนจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจนั้นว่าจะใช้ในเรื่องใด มีเงื่อนไขอย่างไร ระยะเวลาสั้นเท่าไร ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจแทนจะเป็นในลักษณะของรูปแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)⁵²

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการกระทำหรือแสดงออกได้ครบเท่าที่การกระทำเหล่านั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและเสรีภาพของบุคคลอื่น ฉะนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงยึดหลักการที่สำคัญ ๆ 2 ประการคือ ความเท่าเทียมกันและสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากความศรัทธาในความสามารถของบุคคลว่ามีสติปัญญาที่สามารถร่วมกันทำงานและการรู้จักหาเหตุผลความถูกต้อง เพราะฉะนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการสนับสนุนและให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นด้วยการเปิดโอกาสให้กับทุก ๆ ฝ่ายสามารถเสนอข้อเท็จจริงเหตุผลต่าง ๆ และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วจึงร่วมกันตัดสินใจจากหลักการและเหตุผลที่แท้จริงจึงจะเกิดเป็นหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล อย่างเช่นเสรีในทางการพูด การโฆษณา การประชุม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมและพรรคการเมือง ทุกคนจะต้องมีเสรีภาพเท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อให้ไปถึงเป้าประสงค์ของแต่ละบุคคล และจะต้องมีความเสมอภาคทางด้านสังคมและเศรษฐกิจด้วย รวมถึงอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลจะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (เสียงข้างมาก) เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงจึงต้องเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนจึงถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง⁵³

⁵² ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2541). *นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง*. โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์. หน้า 186.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

หลักประชาธิปไตยตามแนวความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ยังได้ให้ความหมายว่ามนุษย์เกิดมาแล้วล้วนมีความเท่าเทียมกันด้วยกันทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติเพื่อให้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้นั้นจะต้องอาศัยปัจจัย หลายด้านประกอบกันเช่น จะต้องมีการศึกษาที่ดีมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง นอกเหนือจากนี้ ยังมีปัจจัยอีก 5 ประการ⁵⁴ ที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันคือ

- 1) สภาพการเป็นพลเมือง ทุกคนในประเทศควรมีและสามารถใช้สิทธิในการเป็น สมาชิกสังคม
- 2) สิทธิในการลงคะแนนเสียงของพลเมืองทุกคนเมื่อมีอายุพอสมควรที่จะรับผิดชอบ
- 3) ระบบการเลือกตั้งจะต้องเป็น ไปโดยเสรี ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยเสียง ปราศจากการแทรกแซงบังคับข่มขู่
- 4) พรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวมความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของประชาชนเพื่อจะ เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารงานของรัฐ ด้วยการเสนอนโยบายและส่งสมาชิกเพื่อไป เป็นตัวแทนเข้าไปรับใช้ประชาชนในสภา
- 5) อิทธิพลของกลุ่มชน เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อกับรัฐบาลของตนเองได้อย่าง ใกล้ชิดรวมถึงการจูงใจให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและบริหารงานเป็นไปตามความต้องการและ เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือจะต้องมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเอกชนรวมเอา ปัจเจกชนที่มีความคิดเห็นหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกันหรือในทางเดียวกันต่างก็เข้ามารวมตัว กันเป็นหมู่ คณะ เช่นในวงการธุรกิจ กรรมกร เกษตรกร ข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือรวม โดยเชื้อชาติศาสนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอำนาจ และอิทธิพลมากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบาย ของรัฐบาล

สำหรับแนวคิดของนักทฤษฎีชาวตะวันตกซีมัวร์ มาร์ติน ลิปเซท (Seymour Martin Lipset) และฟิลลิป คัทไรท์ (Phillips Cutright) โดแนล เจ แม็คครอน (Donald J. McCrone) และชาร์ลส์ เอฟ เน็ด (Charles F. Cnudde) ดีน อี นูบาวเออร์ (Deane E. Neubauer) เอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils) เฮนรี บี เมโย (Henry B. Mayo) จิโรวานนี ซาร์โตรี (Geovanni Sartori) แอนโทนี ดาวน์ (Antony Down) จอห์น เพลเมนัทซ์ (John Plamenatz) จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mills) ได้อธิบายเกี่ยวกับตัวแปร ของระดับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความรู้ เศรษฐกิจ ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพว่าเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับมนุษย์อย่างยิ่งโดยเฉพาะเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นและรัฐไม่มีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพราะฉะนั้นในความสำเร

⁵⁴ พระเทพเวที (ประยุทธ์ ปยุตโต). (2535). *การสร้างสรรค์ประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: มหาจุฬาลงกรณ์ราช วิทยาลัย. หน้า 28.

ของรัฐจะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐจะต้องค้ำประกันในคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลตลอดไป ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลไกทางการเมือง ได้แก่ สถาบันต่าง ๆ ภายในโครงสร้างของรัฐบาลประชาธิปไตยและสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองการปกครองภายใต้แนวคิดระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกลไกทางการเมือง ได้แก่ สถาบันฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง⁵⁵ เป็นต้น

ตามแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยแบบพหุนิยมของ คับเบิลยู เจ เอ็ม แม็คเคนซี (W.J.M. Mackenzie) การที่ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นและอยู่ได้อย่างมั่นคงนั้นจะต้องมีการรวมกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม เป็นสันนิบาต องค์กรและสหพันธ์ต่าง ๆ หลากหลายภายในรัฐ กลุ่มเหล่านี้จะต้องก่อเกิดและมีการดำเนินงานอย่างเสรีและด้วยความสมัครใจ รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) จึงจะจรรโลงระบอบประชาธิปไตยให้มีความเป็นกลางและยุติธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สังคมในยุคปัจจุบันให้ความสำคัญต่อกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบและการตอบสนอง ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการกำหนดคกฏเกณฑ์ที่จะจำกัดอำนาจในด้านการบริหารประเทศตลอดจนการกำหนดวิธีในการเข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการยึดเสียงของประชาชนเป็นหลักสำคัญ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ก่อกำเนิดและพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของตนจนเป็นที่ยอมรับของประเทศทั่วโลกว่าเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาและเป็นประชาธิปไตยแบบสายกลาง

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองโดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยประกอบด้วย⁵⁶

⁵⁵ วิจารณ์ เสรีรังสรรค์. (2562). รัฐศาสตร์กับความมั่นคงของการเมืองไทย. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์*, 21 (2), หน้า 349.

⁵⁶ ออมร รักษาสิทธิ์ และคณะ. (2539). *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 33.

- 1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน
- 2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ
- 3) ให้ความสำคัญแก่แนวคิดที่แตกต่าง ร่วมกันแก้ไขปัญหาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน
- 4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงการเลือกตั้ง เป็นต้น
- 5) ไม่เลือกปฏิบัติ บังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
- 6) มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน
- 7) ตัดสินใจหรือปฏิบัติตามเสียงข้างมาก
- 8) ประชาชนมีความเสมอภาคโดยเฉพาะด้านกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ
- 9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของเสรีนิยม
- 10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ
- 11) รัฐบาลให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ
- 12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือ ใช้สิทธิ์ที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง และ
- 13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลรวมถึงมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับและเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข

การยึดมั่นในหลักการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามแนวทางประชาธิปไตยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นบทบาทหนึ่งที่เกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม โดยที่การแสดงความเป็นอิสระโดยอำนาจจะก่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ประการหนึ่งคือเป้าหมายและผลประโยชน์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความต้องการ และเป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ด้วยเหตุนี้ ในการผลักดันให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ส่วนหนึ่งคือการแบ่งแยกทางสังคมย่อยที่แสดงออกถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ต่างกัน

ปัจจัยด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร ก็เป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มีการแบ่งแยกแนวทางทางความคิดหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงสังคมไทยมีความหลากหลายของกลุ่มชน มีการกระจายอำนาจภายในรัฐให้กับผู้นำกลุ่มในสังกัดกรมกองต่าง ๆ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยก็ยังอยู่ในลักษณะของรัฐเข้มแข็งแต่สังคมอ่อนแอ กล่าวได้ว่าการอยู่ร่วมกันภายใต้ความคิดที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายอาจก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางความคิดที่ส่งผลถึงการกระทำต่าง ๆ ในเชิงลบได้โดยง่าย⁵⁷

หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง⁵⁸ การปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ⁵⁹

2) หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น

⁵⁷ อคินันท์ พรหมพันธุ์ใจ. (2558). ความปรองดองในสังคมพหุลักษณะของไทย. *การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)*, 5 (2), หน้า 20.

⁵⁸ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย. *จุดสาร*, หน้า 15.

⁵⁹ ชัยรัช วิกิตภูมิประเทศ. (2546). *ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยของนักศึกษา*. งานวิจัยส่วนบุคคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 6.

ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น⁶⁰ เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่ จะกระทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ ตามใจตนเองเนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการ โดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยไม่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น ดังนี้

(1) เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก (Freedom of Thought and Expression) ทั้งที่จะต้องควบคุมไปกับการยอมรับฟังความคิดและการแสดงออกของบุคคลอื่น แม้ว่าความคิดและการแสดงออกนั้นจะแตกต่างไปจากสิ่งที่ตนเองยึดถือ

(2) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) คือ การที่บุคคลสามารถไปใช้สิทธิ ในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้อย่างเสรี โดยมีได้ถูกอำนาจอื่นบังคับ และบุคคล ย่อมมีเสรีภาพที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ถูกอำนาจอื่นลิดรอนเช่นกัน

(3) เสรีภาพจากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตน โดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) จะเป็นหลักประกันว่า ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น

(4) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) บุคคลมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ ในการนับถือศาสนาตามที่ไม่มีก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย หรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

(5) เสรีภาพในการย้ายที่อยู่ (Freedom of Movement) โดยอยู่บนพื้นฐานของการ ไม่มีก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย และละเมิดสิทธิของผู้อื่น

(6) เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบ โดยปราศจากอาวุธและเสรีภาพในการรวมตัวกัน เป็นสมาคม (Freedom of and Association) เพราะการชุมนุมหรือการรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาท อันเป็นจุดยืนของตนเองนั้นถือเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

(7) เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ (Personal Freedom) เป็นหลักประกันในการตัดสินใจ ของบุคคลในเรื่องส่วนตัวว่าจะสามารถกระทำได้อย่างเสรี

3) หลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์

⁶⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 58. หน้า 11.

ปฏิกิริยาอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม⁶¹ โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้าน หลัก ๆ ดังนี้

(1) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิในทางการเมืองเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(2) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคงให้กับตนเอง ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึง การที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกัน แต่หมายถึง สภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้อง

(2.1) มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น

(2.2) บุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราก้าวหน้าขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

(3) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้นวรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยาม และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

(4) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึง กฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาค ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งหรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนได้อย่างเสมอภาค

(5) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

4) หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

⁶¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 58. หน้า 7.

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทางออกที่ดีที่สุดคือการเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจ ความขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision – Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมรับปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย⁶²

การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงมีลักษณะของการยอมรับปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมาก แม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็จะต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการถ่วงหรือทลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า แนวทางตามมติของเสียงข้างมากจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือแนวทางตามมติเสียงข้างน้อยยึดถือจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะมติของคนในสังคมกับความถูกต้องของแนวทางเป็นสองสิ่งที่เป็นอิสระต่อกันจนไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผลระหว่างกันได้ แต่เพราะในสภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดเท่ากับการเลือกที่จะดำเนินการไปตามมติของเสียงข้างมาก เพราะน่าเชื่อถือได้ว่าการตัดสินใจโดยหมู่ใหญ่มักจะมีการใช้วิจารณญาณที่รอบคอบมากกว่าการตัดสินใจจากคนส่วนน้อยและผลของการตัดสินใจจากคนหมู่มากก็มักจะเป็นการตัดสินใจที่มีความผิดพลาดน้อยกว่าการตัดสินใจจากคนหมู่น้อย เนื่องจากได้ผ่านกระบวนการโต้เถียงและใช้เหตุผลจากคนจำนวนที่มากกว่า

ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่ามากกว่าที่จะบอกว่าแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมากเป็นแนวทางที่ถูกต้อง⁶³

5) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่า กฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญ

⁶² ดาวน้อย สุทธินิภาพันธุ์. (2560). “หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุวัฒนธรรม. รายงานส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5 วิทยาลัยศาสตร์รัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 5.

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

เพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผยและใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล⁶⁴

2.4.4 หลักการบริหารปกครอง

การบริหารปกครอง (Governance)⁶⁵ เป็นคำศัพท์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว

การวางหลักการจัดการปกครอง (governance) เข้ามาแทนที่แนวคิดด้วยการปกครอง (government) โดยมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 6 ด้านหลัก⁶⁶ คือ

- 1) การลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง
- 2) การสร้างภาคีการจัดการปกครองเพื่อทำการตรวจสอบและควบคุม
- 3) การบริหารงานแบบหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

ที่นำหลักการบริหารของเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ

4) การใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) ส่งเสริมการมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

5) สร้างระบบเชื่อมโยงกับสังคม (socio-cybernetic system) เปิดให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมกำหนดการตัดสินใจพร้อมไปกับภาครัฐ และ

6) การสร้างเครือข่ายจัดการตัวเอง (self-organizing network) ให้อิสระในการปกครองตัวเอง (autonomy) และส่งเสริมการจัดการปกครองท้องถิ่น (local governance) ซึ่งทำงานในลักษณะเครือข่ายที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน

คำว่า “Governance” เป็นคำศัพท์ที่เคยถูกใช้ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา ซึ่งในยุคนั้นหมายถึง ข้าราชการในสำนักราชวัง โดยคำว่า Governance มาจากคำภาษากรีก คือคำว่า Kubernan ซึ่งหมายถึง นำทาง นำร่อง ชี้นำ ซึ่งเพลโต (Plato) นำมาใช้อธิบายถึงการออกแบบระบบของการควบคุมการปกครอง ต่อมามีการสร้างคำใกล้เคียงขึ้นเป็นภาษาลาตินในยุคกลาง คือคำว่า

⁶⁴ คาวน้อย สุทธินิภาพันธุ์. อังแล้วเชิงอรรถที่ 62. หน้า 6.

⁶⁵ อัครวิทย์ ศาสนพิทักษ์ และนพพล อัครชาติ. (2559). การบริหารปกครอง: แนวคิดและการพัฒนาสู่การปกครองท้องถิ่น. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 3 (3), หน้า 66-67.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

gubernare ซึ่งหมายถึง การนำร่อง การสร้างระเบียบ การชี้แนะ และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า government ซึ่งหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการใช้อำนาจรัฐภายใต้การควบคุม สั่งการ ชี้แนะการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย สำหรับในภาษาไทย มีผู้ให้คำนิยามคำว่า Governance ไว้เช่นกัน ซึ่งคำนิยามนั้นครอบคลุมทั้งการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management) การปกครอง (Government)⁶⁷

อัมพร ชำรงลักษณะ ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการว่า นับแต่การมีกระแสคลื่นการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในยุโรปตะวันตกในทศวรรษที่ 1980 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐกิจเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการสาธารณะมากขึ้น ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ได้เสนอถึงนิยามของ Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองไว้ว่า เป็นคำที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว⁶⁸

ขณะที่ พัชรี ลิโรรส ได้อธิบายถึงแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองไว้ก่อนข้างกระชับ ละเอียดย และเข้าใจง่าย โดยเขาอธิบายไว้ว่า ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวคิดการบริหารจัดการปกครอง หรือ Governance ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในฐานะเป็นแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชนประชาสังคม ประชาชน เข้ามาพูดคุยปรึกษาหารือกัน และมีกระบวนการกำหนดนโยบายแนวนอน (Horizontal dimension of policymaking) เน้นการประสานงานระหว่างตัวแทนนโยบายที่มาร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการปกครองมีความหมายมากกว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Citizen participation) หากแต่ยังมีนัยถึงบทบาทอำนาจรัฐตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน อย่างไรก็ตาม Governance จะดีหรือไม่ดีไม่ได้อยู่ที่ความหมายของคำ หากแต่ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ประกอบกัน และคำว่า

⁶⁷ ศักดิ์สิทธิ์ ชามเรศ และอลงกต สารกาล. (2561). ว่าด้วยแนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ. *วารสารสังคมศาสตร์ นิติรัฐศาสตร์*, 1 (2), หน้า 86.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 87.

Governance ได้ถูกใช้อธิบายสภาวะการณ์เสื่อมถอยของการปกครองแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (Decline of hierarchical government) เพื่อต้องการเคลื่อนตัวไปสู่การปกครองแนวระนาบ (Horizontal governing) มากขึ้น ซึ่งไม่ได้ผูกขาดการดำเนินการอยู่ที่ภาครัฐเพียงส่วนเดียว คำว่า Governance จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า Government ในขณะที่ Government เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของ Governance และไม่ว่าจะเป็นการอบคิดเรื่องการลดขนาดของรัฐ (Minimal state) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management : NPM) ธรรมภิบาล (Good governance) ระบบการเชื่อมโยงทางสังคมแบบไซเบอร์ (Cybernetic System) เครือข่ายขององค์กรที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing network) ล้วนเป็นลักษณะหนึ่งของ Governance ทั้งสิ้น⁶⁹

แต่อย่างไรก็ตาม ทุกกรอบคิดต่างก็มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใชรัฐ อันส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ชัดเจน สมาชิกในเครือข่ายของการบริหารจัดการปกครองนี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ทรัพยากร การเจรจาประนีประนอมเป้าหมายระหว่างกัน อยู่บนฐานของความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน มีอิสระทางการบริหารจัดการจากรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลอย่างห่าง ๆ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ⁷⁰

ดังนั้น เมื่อทุกคนต่างก็ต้องร่วมมือกันจัดการปกครอง กรอบคิดเรื่องผู้ปกครอง (Governors) และผู้ถูกปกครอง (Governed) ก็จะเจือจางลง ซึ่งลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการปกครองคือ มีจุดเน้นที่มีจิตความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย และการบริการสาธารณะ มีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ ใช้ข้อมูลที่หลากหลายจากตัวแสดงต่าง ๆ การให้ตัวแสดงต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประชาชน เข้ามาร่วมตั้งต้นเพื่อความชอบธรรมในการตัดสินใจ

⁶⁹ พัชรีย์ สิโรต. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน :ประมวลผลงานทางวิชาการของรองศาสตราจารย์ ดร. พัชรีย์ สิโรต*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 82.

⁷⁰ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. (2551). *Governance: การจัดการปกครอง/วิธีการปกครองและการจัดการปกครองที่ดี/ธรรมภิบาล ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย เล่ม 2*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 134.

2.4.5 หลักความโปร่งใส

ความหมายของหลักความโปร่งใส

โดยนิยามของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย⁷¹ คือ

1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติ แสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย⁷² รวมทั้ง จับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย

2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมาย ตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มี หรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ใ้แง่มุมในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้า (transparency lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ⁷³ คือ

1) การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในช่วงสมัย มาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง

⁷¹ สหศักดิ์ ฤทธิรักษา. (2558). *ความพึงพอใจความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์*. วิทยานิพนธ์พัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต ภาควิชาการพัฒนชุมชน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10-11.

⁷² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2425.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

2) การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่อง โดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย

3) ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิค

พฤติกรรมทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นต้องการการพัฒนาความโปร่งใสที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น

แนวคิดด้านความโปร่งใส

แนวคิดด้านความโปร่งใส เกิดจากหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วย 4 หลักการ ดังที่ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียใช้แล้ว ยังมีการจำแนกแตกต่างกันออกไปอีก เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะพบว่า มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 6 ประการ⁷⁴ ได้แก่

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักความรับผิดชอบ
- 5) หลักการมีส่วนร่วม
- 6) หลักความคุ้มค่า

จากองค์ประกอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักความโปร่งใสเป็นหนึ่งในหลักการที่จำเป็นต่อระบบ ธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีการแก้ไขและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกแนวทางหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้น จากรายงานต่าง ๆ ยังระบุว่า หลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กระบวนการพัฒนาในภาพรวมดีขึ้นและส่งเสริมการเจริญเติบโตในมิติต่าง ๆ รวดเร็วขึ้นกว่าเดิม นอกเหนือจากการมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงและการตรวจสอบได้ในภาครัฐ

ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิต และการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็

⁷⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.

ภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใสสามารถสรุปได้ ดังนี้⁷⁵

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศและเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบได้ของภาคเศรษฐกิจและภาครัฐ โดยการตรวจสอบได้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตวาทกรรมเกี่ยวกับการพัฒนา จะพิจารณาเฉพาะประเด็นเรื่องรายได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบัน วาทกรรมทั้งหลาย ได้นำประเด็นของความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่ง Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรี ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ (โดยเฉพาะในทรัพย์สินที่ดิน) เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลืองและลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางการเมืองทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

⁷⁵ จารุวรรณ เมณฑกา. (2546). ความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินการของรัฐ. *วารสารตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*, 2, (1), หน้า 41.

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

หลักการความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติงานที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการใช้กลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงมีหลักการร่วมสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 2) หลักการตรวจสอบได้ และ 3) หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในความโปร่งใส ดังมีรายละเอียด⁷⁶ ดังนี้

1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาของ Beller and Kaufmann (2005) เกี่ยวกับผลการวิจัยการสร้างโปร่งใสให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบันและการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการวิจัยพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางเศรษฐกิจ สถาบันและการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ดังนั้นการทำให้เกิดความโปร่งใสนั้นเกิดขึ้นได้โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใสมักจะช่วยให้รัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์กรอิสระและองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า โดยให้หลักการของความโปร่งใส คือ ระดับความเปิดเผยของสถาบันที่หมายถึง ขอบเขตความสามารถที่บุคคลภายนอก เช่น ภาคประชาชน หรือผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบ ควบคุม และประเมินการกระทำของบุคคลภายในเช่น เจ้าพนักงานรัฐหรือผู้บริหารองค์กรได้ ดังนั้น การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ

⁷⁶ สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2551). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการพัฒนาเพื่อจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส และตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ. สำนักงานปลัด สำนักงานนายกรัฐมนตรี. หน้า 16.

เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการมักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลจูงใจที่ต้องปิดบังข้อมูล ดังนั้น การมีมติเห็นชอบหรือกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารจึงสามารถควบคุมคอร์รัปชันได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

Mendel (2004) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำให้ในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหลักการสำคัญของความโปร่งใส⁷⁷ ดังนี้

(1) เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข่าวสาร ควรปฏิบัติตามหลักการมุ่งเน้นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมีพันธกิจที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน

(3) ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์กรของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย

(4) จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นจากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่อง “ความเสียหาย” และ “ประโยชน์ของส่วนรวม” อย่างเคร่งครัด

(5) ขั้นตอนที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูลควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวนการปฏิเสธการขอข้อมูลควรเป็นไปอย่างอิสระและเปิดเผย

(6) ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

(7) การประชุมแบบเปิด (Open Meeting) การประชุมองค์กรของรัฐ ควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

(8) ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุด ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

(9) ปกป้องผู้แจ้งเบาะแสด (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง

จากข้อมูลข้างต้นสรุปได้ว่า การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญ เพราะแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การตรากฎหมาย การกำหนดการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนของแผนงาน นโยบาย

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

และกิจกรรมต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม การเอื้ออำนวยการเข้าถึงและการเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย และการส่งเสริมกิจกรรมและการตรวจสอบกระบวนการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูล

2) หลักการตรวจสอบได้ การตรวจสอบได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ข้าราชการกับสาธารณชน หรือประชาชน เพราะฉะนั้นการตรวจสอบได้จึงมีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสแห่งประเทศไทย ระบุว่า การตรวจสอบได้นั้นมีความครอบคลุมทั้งในมิติการเมืองและการบริหารการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่มีหลักการและมีเหตุผลเพียงพอ

การตรวจสอบได้มีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลายจากภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยมีประเภทของการตรวจสอบได้ 5 ประการ คือ 1) การตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (Legal Accountability) 2) การตรวจสอบได้ด้านวิชาชีพ (Professional Accountability) 3) การตรวจสอบได้ด้านการเมือง (Political Accountability) 4) การตรวจสอบได้ด้านจริยธรรม (Moral Accountability) และ 5) การตรวจสอบได้ด้านหน่วยงาน (Organization Accountability)

อย่างไรก็ตาม ในสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงผู้คนและกระบวนการ มีวิธีการใช้อำนาจแบบใหม่ มีมาตรฐานใหม่ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในการตรวจสอบได้ระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบจึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน และจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการตรวจสอบได้อย่างตลอดเวลา

3) หลักการมีส่วนร่วมในความโปร่งใส องค์กรการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนานาชาติ (International Association for Public Participation) ซึ่งเป็นสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ⁷⁸ ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ระดับนี้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

⁷⁸ ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. (2548). *ธรรมาภิบาลกับการจัดการยุคใหม่ (Good Governance and Modern Management)*. หนังสือ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 208.

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการ รับฟังความคิดเห็นการปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะความ คิดเห็นประเด็นที่ประชาชนเป็นห่วง ไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และ พัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือ เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและ การตัดสินใจ ร่วมกับภาคประชาชน

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมระดับนี้ มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาค ประชาชนเข้าร่วมการที่หน่วยงานภาครัฐเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาท เป็นหุ้นส่วนหรือภาคี ในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

ระดับที่ 5 การส่งเสริมอำนาจประชาชน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมี บทบาทเต็มที่ในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ระดับการมีส่วนร่วม ของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

2.4.6 หลักการมีส่วนร่วม

1) ความหมายของหลักการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวม ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน⁷⁹

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบาย และการตัดสินใจ ของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสาร

⁷⁹ รัถยานภิศ รัชตะวรรณ และคณะ. (2561). กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาสุขภาวะ. *วารสาร เทคโนโลยีภาคใต้*, 11, (1), หน้า 233.

สองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม⁸⁰

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง

2) ระดับขั้นและเครื่องมือการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ⁸¹ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษาร่วมตัดสินใจ การวางแผนการร่วมปฏิบัติและการควบคุมและติดตามผล

วิธีการแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ออกเป็น 6 ระดับ และจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละระดับจะเป็นการมีส่วนร่วม ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ และ (6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ นั่นคือการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนหรืออาจมีแต่ไม่มากนัก

(2) ระดับการเปิดการรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับ

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 233.

⁸¹ สุนีย์ มัลลิกะมาส. (2545). *รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การริเริ่มโครงสร้างต่าง ๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงสร้างต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น ความสำคัญคือการรับฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหา

(3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงกว่าการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นการเจรจากันอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้า หรือระบุประเด็นหรือข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้ในกลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(6) ระดับการกำกับโดยประชาชน โดยตรง เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาคัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ

จะเห็นว่าการลงประชามติมีทั้งข้อดีและข้อด้อย⁸²

ข้อดี ของการลงประชามติคือประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิการมีส่วนร่วมสูงสุดคือการหย่อนบัตรให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ โดยตรง หลายคนเข้าใจผิดในกระบวนการประชาพิจารณ์ว่าเป็นประชามติ เลยทำให้มีการมองว่าถ้าประชาพิจารณ์แล้วต้องมีการยกมือหรือถ้ามีคนแสดงพลังสนับสนุนฝ่ายใดก็แล้วแต่ถ้ามีจำนวนมากกว่าแสดงว่าเป็นประชามติจากการทำประชาพิจารณ์นั้น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประชาพิจารณ์จึงไม่ใช่ประชามติแน่นอน

ข้อเสีย ของการลงประชามติ ก็คือ ในประเด็นที่มีความเห็นต่างหรือขัดแย้งกันอย่างรุนแรงอยู่แล้ว โดยเฉพาะความขัดแย้งที่เกี่ยวกับความเชื่อค่านิยมหรือโครงสร้าง การลงประชามติอาจเกิดปัญหาของการลงประชามติคือ การที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น ตอบได้เพียง “เอา” หรือ “ไม่เอา” หรือ “เห็นด้วย” “ไม่เห็นด้วย” เท่านั้น เป็นเวทีที่นำไปสู่การแพ้ชนะซึ่งไม่เกิดผลดีต่อความมั่นคงของประเทศนัก โดยเฉพาะประเทศที่ยังถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตย

⁸² เนติพงษ์ วิจิตรเวชการ. (2559). *ประชามติกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย*. หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 14.

ในระดับจิตใจยังไม่สูงพอ และความเข้าใจในประเด็นที่ลงประชามติ กระบวนการลงประชามติ จึงควรสงวนไว้ในบางเรื่องที่สำคัญจริง ๆ และต้องตัดสินใจโดยวิธีเท่านั้น”

อย่างไรก็ดี ประชามติของประเทศไทย เป็นการให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาลเท่านั้น (Consultative referendum) ไม่ได้มีผลบังคับแต่อย่างใด

3) ลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ ได้หลายลักษณะทั้งในด้านบริหารจัดการด้านการเมืองการพัฒนาชุมชนรวมถึงด้านบริบทของการมีส่วนร่วมซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้ หลากหลายประการ ได้แก่ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านการเมือง Bryant and White แบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภท คือ⁸³

(1) การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal forms of participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม ที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมืองเช่น การเลือกตั้งการรณรงค์หาเสียงกิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์การแนะนำชักชวนการมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ

(2) การมีส่วนร่วมในแนวตั้ง (Vertical forms of participation) เกิดในช่วงต่อจากแบบที่ 1 การมีส่วนร่วมในแนวตั้งเป็นการที่ประชาชนมีความสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ กับผู้นำหรือเจ้าหน้าที่เพื่อได้รับผลประโยชน์จากกันและกัน

(3) การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in administrative process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้งอาจเป็นการออกแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์กำหนดการตัดสินใจในการบริหารหรือแลกเปลี่ยนแต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่น การตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยีการวางแผนทากิจกรรมมุ่งหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนการตลาด

2.4.7 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า คือ มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีซึ่งสอดคล้องกับดัชนีวัดผลสำเร็จของธุรกิจคือ พิจารณาทั้งด้านลูกค้าหรือผู้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ

⁸³ ไพรัตน์ เตชะรินทร์. (2527). *นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาปัจจุบันของประเทศไทย ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: สักดิ์โสภณการพิมพ์. หน้า 6.

หรือบริหาร กระบวนการในการบริหารตลอดจนการเรียนรู้และการพิจารณาของหน่วยงานเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก⁸⁴

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย⁸⁵

1) การประหยัด หมายถึง

- (1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- (2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- (3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- (4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- (5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- (1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- (3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3) ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- (1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- (2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- (3) การมีการประเมินผลการทำงาน
- (4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

ความคุ้มค่าเกี่ยวข้องกับหลักเศรษฐกิจพอเพียงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 3 ประการ⁸⁶

1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

⁸⁴ เกียรติศักดิ์ คงเชิข. (2552). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรทอง อำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว*. ปัญหาพิเศษ หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 17.

⁸⁵ สุมนานี ยิ้มช้อย และคณะ. (2559). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลวังแวม อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร ตามการรับรู้ของประชาชน*. การประชุมสัมมนาวิชาการ ราชภัฏนครสวรรค์วิจัย ครั้งที่ 1). หน้า 387.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 388.

2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ

3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล