

หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น  
**THE GOOD GOVERNANCE FOR USING THE AUTHORITY  
OF LOCAL ADMINISTRATION OFFICER**

สันติ เหล่าบุญเสงี่ยม

**SANTI LAOBOONSANGIEM**

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**THE GOOD GOVERNANCE FOR USING THE AUTHORITY  
OF LOCAL ADMINISTRATION OFFICER**

**SANTI LAOBOONSANGIEM**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR  
OF PHILOSOPHY PROGRAM IN PUBLIC AND BUSINESS  
ADMINISTRATION JURISPRUDENCE**

**SCHOOL OF LAW**

**SRIPATUM UNIVERSITY**

**2020**

**COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY**

วิทยานิพนธ์เรื่อง	หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น
คำสำคัญ	ธรรมาภิบาล/อำนาจหน้าที่/ผู้ปกครองท้องถิ่น
นักศึกษา	สันติ เหล่าบุญเสงี่ยม
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุเน็ย มัลลิกะมาส
หลักสูตร	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2563

### บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเป็นหลักการสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นระดับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วิธีวิทยาการวิจัย คือการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ และ การรับฟังความคิดเห็น

ข้อค้นพบจากการวิจัย คือหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี 8 หลักการ คือ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน และ หลักความ โปร่งใส

การวิจัยเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยกรมการปกครองควรนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อ ไปสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และกำหนดเป็นนโยบายและแนวทางที่ชัดเจน เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ การจัดอบรมให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ และการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความพึงพอใจแก่ประชาชน ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย คือการนำหลักธรรมาภิบาลบัญญัติเป็นกฎหมายและมีบทลงโทษเพื่อให้มีการบังคับใช้ ตลอดจนให้แก้ไขกฎหมายการเข้าสู่ตำแหน่ง โดยใช้วิธีการสรรหาเพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง ข้อเสนอแนะในวิจัยครั้งต่อไปคือ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล”

<b>THESIS TITLE</b>	THE GOOD GOVERNANCE FOR USING THE AUTHORITY OF LOCAL ADMINISTRATION OFFICER
<b>KEYWORDS</b>	GOOD GOVERNANCE/AUTHORITY/LOCAL GUARDIAN
<b>STUDENT</b>	SANTI LAOBOONSANGIEM
<b>THESIS ADVISOR</b>	PROFESSOR DR.SUNEE MULLIKAMARL
<b>LEVEL OF STUDY</b>	DOCTOR OF PHILOSSOPHY PROGRAM IN PUBLIC AND BUSINESS ADMINISTRATION JURISPRUDENCE
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2020

### **ABSTRACT**

This research objective is to find an appropriated Good Governance principle for the exercise of the authority and duty of the Local Administration Officer at the level of Sub-district headman, and Village headman. The research methodology is qualitative research composing of documentary research; in-depth interview; participatory design, co- design; and hearing.

The research found out that there are 8 principles of good governance for sub-district headman and village headman which are Accountability; Rule of law; People participation; Consensus principle; Moral principle; Principles of efficiency and effectiveness; The main response to the needs of the people and the principle of cleanliness.

The research recommended that Provincial Administration, Ministry of Interior should Set a policy to apply the 8 principles of good governance to create the understanding to the administrator of the Ministry of Interior and set a policy and guideline for the practicing of the implementation of good governance in order to create understanding and satisfaction of people. Legal recommendations is enacting law with penalty for the enforcement and to amend law on the recruitment to be a of Sub-district headman, and Village headman. Further research recommended is “Model Law on Principle of Good Governance”.

## กิตติกรรมประกาศ

ในการศึกษา เรื่อง “หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น” ในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของ ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาสกุล ที่ให้ความอนุเคราะห์ และให้ความเมตตากรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาช่วยให้คำแนะนำ แนวคิด ในทางวิชาการที่เป็นประโยชน์และมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จและสมบูรณ์ และขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่กรุณาได้รับเป็นประธาน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ยอดพล เทพสิทธิ และ ดร.ชอภวิทย์ ลับไพรี ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และร่วมให้คำปรึกษา รวมทั้งได้ให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่เสียสละเวลาอันมีค่าที่ได้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ เชิงลึก การเข้าร่วมการออกแบบร่วมกัน และการสัมมนา รับทราบความคิดเห็น สำหรับความคิดเห็น และข้อเสนอแนะของทุกท่านนั้นมีความสำคัญต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์เป็นการเพิ่มเนื้อหาให้สาระ ครบถ้วนสมบูรณ์ซึ่งเป็นไปตามวิธีวิทยาการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ และขอขอบพระคุณรุ่นพี่หลักสูตร นิติศาสตรุษฎีบัณฑิตทุกคนที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในระหว่างการจัดทำ วิทยานิพนธ์เป็นอย่างดีและอบอุ่นยิ่ง และขอขอบคุณเพื่อนร่วมหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขานิติรัฐกิจและการบริหาร ที่ได้ให้กำลังใจและช่วยเหลือด้วยดีเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอมอบความดีและประโยชน์ใด ๆ ของการศึกษาครั้งนี้แด่บิดา – มารดา ผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่หาที่เปรียบมิได้ รวมทั้งครอบครัวของผู้วิจัย ซึ่งให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน และเป็นกำลังใจอย่างมาก ส่งผลให้ผู้วิจัยมีพลังในการดำเนินงานวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จเรียบร้อย ด้วยดี และหวังว่าวิทยานิพนธ์นี้จะมีคุณค่า สร้างองค์ความรู้ ก่อประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ ต่อไป

สันติ เหล่าบุญเส็งี่ยม

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

## สารบัญ

### หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	II
กิตติกรรมประกาศ .....	III
สารบัญ .....	IV
สารบัญตาราง .....	IX
สารบัญรูปภาพ .....	X

### บทที่

<b>1</b> บทนำ .....	<b>1</b>
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	6
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	14
3. ขอบเขตของการวิจัย .....	14
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา .....	14
3.2 ขอบเขตด้านประชากร.....	16
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา.....	16
4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานของการวิจัย.....	16
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย .....	16
4.2 สมมติฐานการวิจัย .....	17
5. คำถามการวิจัย.....	18
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	18
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ .....	19
<b>2</b> การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	<b>21</b>
1. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมา บทบาท อำนาจหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	21

บทที่	หน้า
1.1 ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน .....	22
1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน .....	30
1.3 อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน .....	33
2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และ ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง .....	45
2.1 แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) .....	45
2.2 หลักธรรมาภิบาล .....	48
2.3 หลักนิติรัฐ .....	58
2.4 หลักนิติธรรม .....	67
2.5 หลักประชาธิปไตย .....	72
2.6 หลักการบริหารปกครอง .....	85
2.7 หลักความโปร่งใส .....	87
2.8 หลักการมีส่วนร่วม .....	94
2.9 หลักความรับผิดชอบ .....	101
2.10 หลักความคุ้มค่า .....	108
2.11 ทฤษฎีอำนาจรัฐ .....	110
3. หลักธรรมาภิบาลในมิติสากล และต่างประเทศ .....	117
3.1 หลักธรรมาภิบาลสากล .....	117
3.2 แนวคิดการสร้างธรรมาภิบาลในต่างประเทศ .....	124
4. หลักธรรมาภิบาลที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทย .....	131
4.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย .....	131
4.2 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ .....	157
4.3 มาตรฐานทางจริยธรรม .....	163
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	167
5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น .....	167
5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล .....	168
5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการทับซ้อน .....	174

บทที่	หน้า
5.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหลักธรรมาภิบาล ในต่างประเทศ .....	179
<b>3 วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology).....</b>	<b>181</b>
1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) .....	181
1.1 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น .....	181
1.2 หลักการธรรมาภิบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	182
1.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	183
1.4 แนวทางวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ .....	183
2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview).....	183
3. การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design).....	184
4. การวิเคราะห์ข้อมูล.....	186
5. การจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ท้องถิ่น.....	187
6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	187
<b>4 หลักธรรมาภิบาลสำหรับใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น.....</b>	<b>188</b>
1. สภาพการณ์ ของปัญหา และผลกระทบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องถิ่น.....	190
1.1 บทบาทของอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน .....	190
1.2 ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน .....	197
1.3 ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน .....	201
1.4 รัฐบาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	206
2. หลักธรรมาภิบาลที่มีการใช้กับองค์กรภาครัฐ .....	208
2.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย .....	209
2.2 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ .....	213
3. หลักธรรมาภิบาลสากล และต่างประเทศ.....	221
3.1 หลักธรรมาภิบาลสากล.....	221
3.2 หลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ.....	229



## บทที่

## หน้า

4. การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	236
4.1 หลักความรับผิดชอบ.....	236
4.2 หลักนิติธรรม.....	237
4.3 หลักการมีส่วนร่วม.....	239
4.4 หลักจันทามติ.....	240
4.5 หลักคุณธรรม.....	241
4.6 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล.....	242
4.7 หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน.....	243
4.8 หลักความโปร่งใส.....	244
<b>5 หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น.....</b>	<b>247</b>
1. การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co – design)	248
1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ.....	248
1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ.....	250
1.3 ผลที่ได้จากการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Co-design) กลุ่มเฉพาะ.....	251
1.4 ผลที่ได้จากการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Co-design) กลุ่มผสม.....	260
1.5 การเปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องถิ่นของผู้มีส่วนได้เสียประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากร กลุ่มผสม.....	265
1.6 การเปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องถิ่นที่ผู้วิจัยเสนอกับคำตอบจากการจัดทำกรมีส่วนร่วม ออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design).....	268
2. การจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ท้องถิ่น.....	270
3. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing).....	276



## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	สรุปอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ตาม กฎหมายต่าง ๆ .....	34
4.1	การเปรียบเทียบ ผู้ปกครองท้องที่ กับ ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น .....	198
4.2	การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ .....	219
4.3	การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรสากล .....	227
5.1	หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ท้องที่ของประชากรกลุ่มเฉพาะ .....	260
5.2	รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ท้องที่ของผู้มีส่วนได้เสีย (กลุ่มผสม) .....	265
5.3	เปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องที่กลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม .....	267

## สารบัญรูปร่างภาพ

ภาพประกอบที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย .....	17
2.1	องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล .....	119
2.2	ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดิน อังกฤษและ ไอร์แลนด์ .....	123
2.3	แผนผัง GG Framework ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ .....	163
5.1	การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co – design).....	251
5.2	ตัวอย่างการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องถิ่น มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ .....	274

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนกลางได้แบ่งอำนาจการบริหารราชการไปให้กับส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด และอำเภอ จังหวัดเป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดมีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ในหนึ่งจังหวัดมีหลายอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี และกระทรวงมหาดไทย มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด ไม่เป็นนิติบุคคล มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบการบริหารราชการของอำเภอ พื้นที่อำเภอประกอบด้วยตำบล มีกำนันทำหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านนั้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457) ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตย มี 5 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ทั้งนี้ ประเทศไทยประกอบไปด้วยจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด (กรุงเทพมหานครเป็นเขตปกครองพิเศษของประเทศไทย มิได้มีสถานะเป็นจังหวัด) อำเภอ จำนวน 878 อำเภอ ตำบล จำนวน 7,255 ตำบล และหมู่บ้าน จำนวน 75,032 หมู่บ้าน (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง, 2560)

การปกครองในหนึ่งพื้นที่ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านจะประกอบด้วยรูปแบบการปกครองที่มีทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจ

หน้าที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันปราบปราม ดูแลความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และความมั่นคง ดังนั้นในหนึ่งพื้นที่และประชาชนกลุ่มเดียวกันมีเจ้าหน้าที่รัฐ 2 หน่วยเข้ามาดูแลราษฎร คือ เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้าน คือ ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กับการคุ้มครองรักษาความสงบสุขในพื้นที่เดียวกันนั้น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

หากกล่าวโดยเฉพาะหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 คือ ตำบล และหมู่บ้าน เนื่องจาก เป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทาง และการพัฒนาประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าจุดแตกหักหรือฐานรากของการพัฒนาอยู่ที่หมู่บ้านและตำบล ซึ่งหากมีการพัฒนาที่เริ่มจากจุดหรือพื้นที่เล็ก ๆ แล้วนำจุดเล็ก ๆ มารวมกันก็จะทำให้เกิดการพัฒนาไปทั้งประเทศ แต่ในทางตรงกันข้าม หากปัญหาเริ่มเกิดปัญหาจากจุดเล็ก ๆ เมื่อรวมกันหลายจุดก็จะเป็นปัญหาที่มีขนาดใหญ่ขึ้นจนถึงระดับประเทศด้วยเช่นกัน ดังนั้นหากพื้นที่ตำบล และหมู่บ้านมีการพัฒนาประเทศชาติก็จะพัฒนาและเจริญก้าวหน้าตามไปด้วย แต่ถ้าประชาชนในพื้นที่ขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จะทำให้สังคมเกิดปัญหา และขาดเสถียรภาพ ดังนั้น ผู้ที่จะมีบทบาทสำคัญในการช่วยราชการป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ ผู้ปกครองท้องที่ หรือที่เรียกว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การดำเนินงานภายในท้องที่ระดับตำบลและหมู่บ้านของไทยนั้นนับว่ามีความสำคัญ เพราะรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคมีเป็นจำนวนนับพันนับหมื่นแห่งทั่วประเทศ บทบาทของผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองท้องที่ดังกล่าวจึงย่อมมีมากขึ้นตามลำดับ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเสมือนแกนนำที่สำคัญของกลไกการปกครองในส่วนภูมิภาคหรือตัวประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชนนั่นเอง นอกจากนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในการอำนวยความสะดวก คุ้มครองดูแลความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านเพื่อความมั่นคง ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบ

แบบแผนของทางราชการ การดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457) นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนดและยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เป็นต้น (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง, 2560, หน้า 2)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่ ทำงานเป็นผู้แทนของรัฐที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มากที่สุด เปรียบเสมือนเป็นแขนขาหรือจุดประสานงานระหว่างรัฐกับประชาชน (Contact point) โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่สวมบทบาทอยู่ใน 2 ฐานะพร้อม ๆ กัน คือ ฐานะแรก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกระทำหน้าที่ช่วยเหลือทางราชการ ฐานะที่สอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกระทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนด้วยเช่นกัน ซึ่งในที่นี้หมายความว่าเมื่อประชาชนต้องการร้องเรียนใด ๆ ก็ตาม บุคคลแรกที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้ง่ายและสะดวกที่สุดก็คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน (กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับอำนาจทางการเมือง, 2547) ดังนั้น การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาคที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความมั่นคงของชาติ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน อาจสร้างคุณและโทษแก่ประชาชนได้ รวมทั้งสามารถที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยไม่ชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง หรือเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลอื่นได้

ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่าลูกบ้านในด้านต่าง ๆ เป็นอันมากจากบทบาทและหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น จึงส่งผลให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางกลุ่มมีการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่มิชอบ แสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่และงานที่ตนได้รับมอบหมาย

สภาพหรือปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคล สภาพการทุจริตอันเกิดจากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมาย สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรม สภาพหรือลักษณะปัญหาที่เกิดจากการขาดประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากการตรวจสอบขาดความหลากหลายในการตรวจสอบ จากภาคส่วนต่าง ๆ สภาพหรือลักษณะปัญหาของการทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี และอิทธิพล ท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อการสร้างความสงบสุขต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในท้องถิ่น

จากปัญหาของการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยการนำไปแสวงหาประโยชน์ในทางที่มีชอบ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ปกครองรวมทั้งสร้างความไม่เชื่อมั่นในการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นปัญหาที่มีและเกิดขึ้นในหลาย ๆ พื้นที่ของประเทศ ในปัจจุบันและบ่อยครั้งก็ไม่สามารถจะเอาผิดตามกฎหมายแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ ได้ เนื่องจาก ช่องว่างของกฎหมาย หรือขาดพยานหลักฐานที่จะเอาผิดได้ ปัญหาที่กล่าวมานี้จึงจำเป็นที่จะต้องให้ หลักการบริหารปกครองที่ดีมาเป็นเครื่องมือหรือกลไกหรือมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติ หน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบซึ่งการวิจัยนี้มีแนวคิดที่จะนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในระดับ การปกครองท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากเป็นหลักการปกครองที่มีการนำมาใช้ในระดับ ระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) ระดับต่างประเทศหลายประเทศ เช่น สาธารณรัฐ สิงคโปร์ และประเทศไทยก็มีการนำมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งมีการบัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำ แผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้แล้วยังมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหลายหน่วยงานรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ทั้งนี้เพราะหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองสำหรับนักปกครอง และเมืองคัมภีร์ประกอบที่ชัดเจนที่กำหนดหลักการบริหารปกครองที่จะทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุกภาคส่วนได้ใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบแห่งหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลัก อันน่าจะส่งผลดีต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยชอบตามขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดไว้

คำว่า “ธรรมาภิบาล” มีการให้ความหมายไว้หลากหลาย อาทิ ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมือง เพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ



เพื่อการพัฒนา (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549) และในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาล ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า (บุญเลิศ ไพรินทร์, 2556, หน้า 38) ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักที่เป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย และมีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินการมีหลักธรรมาภิบาล เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment: ITA) โดยมีกลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานศาล รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ส่วนราชการส่วนกลาง จังหวัด องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558) เป็นต้น

หากกล่าวเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ในสถานะของการเป็นผู้แทนของรัฐ คือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของประเทศและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องที่ ตลอดจนทำหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ นโยบายของกรมการปกครอง ดังนั้นการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้เองที่การวิจัยมีแนวคิดว่าการปกครองที่เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องที่ที่สามารถที่จะควบคุมได้ หากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการปกครองที่ดีสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ให้แก่ภาครัฐดังเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือหลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ซึ่งหากจะนำมาใช้กับองค์กรรัฐโดยย่อต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมภายใต้บริบทของขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐนั้น ๆ ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นหากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วก็ตามก็จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลให้มีความสัมพันธ์กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยจึงจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบที่ส่งผลดีต่อท้องที่ปกครอง

จากแนวคิดการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้เอง ที่การวิจัย กำหนดการศึกษาและวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ เพื่อหาคำตอบในหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะนำไปใช้ปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบซึ่งแนวคิดนี้มีในต่างประเทศ เช่น เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน และอีกบางประเทศที่การวิจัยจะใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

การวิจัยเห็นถึงความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อการปกป้องรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ปกครองตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่การปฏิบัติภารกิจสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีทั้งที่เป็นคุณกับประชาชนในพื้นที่ กับเป็นโทษหากใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ และที่สำคัญก็คือยังขาดหลักการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบตามที่กล่าวมาก็คือหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการบริหารปกครองที่ดี ซึ่งหากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลเฉพาะหลักที่มีความเหมาะสมกับขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วก็นำที่ส่งผลดีต่อประชาชนในพื้นที่ปกครองที่จะได้รับความสงบสุขและบ้านเมืองก็จะมีคามมั่นคง และที่สำคัญก็คือการปกครองท้องที่จะได้รับความเชื่อถือ ด้วยเหตุนี้การวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังต่อไปนี้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในความเป็นมาของปัญหาว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นองค์กรภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้านจึงมีความสำคัญที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ที่เป็นปัญหาก็คือปรากฏให้เห็นได้ว่ามีหลายกรณีที่มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของพื้นที่และสร้างความไม่น่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งการวิจัยให้ความสำคัญที่จะทำการศึกษา วิจัยและวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบในหลักธรรมาภิบาลเฉพาะข้อที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อเป็นมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสภาวะปัจจุบันที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยคุกคามชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ที่กระทบต่อความสงบ และความมั่นคงของชาติ เช่น ยาเสพติด อาชญากรรมร้ายแรงข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งการจะได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่นั้นการวิจัยได้กำหนดประเด็นการวิจัยดังต่อไปนี้

### 1. แนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องที่

เป็นการนำเอาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาประกอบการวิเคราะห์หาหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

### - แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่

การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) คือการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการภาครัฐโดยนำหลักการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบราชการ และการแสวงหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศ ซึ่งแนวคิดพื้นฐานในการบริหารจัดการภาครัฐ ดังนี้

- 1) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- 2) ลดการควบคุมจากส่วนกลาง และเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
- 3) การกำหนดและให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคล
- 4) การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากรและเทคโนโลยี

ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค มีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานะเป็นผู้แทนฝ่ายปกครองของรัฐ คือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ และมีบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบที่หลากหลายทั้งตัวแทนรัฐ ราษฎร ผู้นำชุมชน และอื่น ๆ แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดที่เน้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน จึงเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่

### - หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นหลักการที่กำหนดการควบคุมหรือกำกับจัดระเบียบการบริหารจัดการองค์กรทั้งขององค์กรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม จึงรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ส่งผลต่อการสร้างความสงบสุขต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในท้องที่ ดังนั้น หากมีการบริหารการปกครองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบริการปกครองสำหรับหน่วยงานภาครัฐ โดยมีที่หลักธรรมาภิบาลนี้มีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวมประเทศไทย ดังปรากฏในกฎหมายและกฎหมายสำหรับปกครอง การวิจัยนี้จึงได้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ซึ่งจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ส่งผลดีต่อท้องที่ปกครอง

### - หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ หมายถึงรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่งตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 119) ว่า มีหลักการประกอบด้วย (1) รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง (2) มีการดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม (3) รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ (4) การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและควบคุมได้ ดังนั้น ฉะนั้น จึงมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐจึงต้องปฏิบัติตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

### - หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมเพื่อความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งมวลของปัจเจกบุคคล ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ หลักนี้มีความเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งบุคคล องค์กร และองค์ภาวะใด ๆ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของรัฐบาลหรือเอกชนมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสาธารณชน ซึ่งบังคับใช้อย่างเท่าเทียมสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ดังนั้น เมื่อหลักนิติธรรมมาเป็นหลักการในการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยผู้ปกครองต้องไม่ใช้อำนาจละเมิดต่อกฎหมาย เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีหน้าที่อำนาจหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อย ตลอดจนดูแลราษฎร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### - หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่ใช้ในการปกครองที่ให้พลเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ซึ่งอาจใช้อำนาจด้วยตนเองหรือผ่านผู้ที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมายและการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเจตนาของตนเท่าเทียมกัน และโดยที่รัฐธรรมนูญของประเทศได้แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจหน้าที่ในแต่ละส่วนของการปกครอง และโดยที่การปกครองส่วนภูมิภาค

นั้นเป็นการปกครองที่แบ่งอำนาจการปกครองจากส่วนกลาง (De-concentration) เพื่อให้การปกครองได้ดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้ทั่วถึงทุกพื้นที่โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่มีภาระหน้าที่ในการดูแลปกครองในพื้นที่ที่จัดว่าอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนหรือราษฎรมากที่สุดมีหน้าที่ในการปกครองราษฎร จึงเป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นตัวแทนของราษฎรในการสะท้อนปัญหาความต้องการของคนในชุมชนเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบนั้น หลักประชาธิปไตยจึงเป็นหลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### - หลักการบริหารปกครอง

หลักบริหารปกครอง เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงนอกภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว ที่สำคัญเน้นที่มิติตามความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย และการบริการสาธารณะ มีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปกครองราษฎร เป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นตัวแทนของราษฎรในการสะท้อนปัญหาความต้องการของคนในชุมชนเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบนั้น หลักบริหารปกครองจึงเป็นหลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### - หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส เป็นหลักการกระทำของภาครัฐทั้งในระดับบุคคลและองค์กรที่ผู้อื่นสามารถมองเห็นได้ คาดเดาได้และเข้าใจได้ ครอบคลุมถึงทุกการกระทำที่เป็นผลจากการตัดสินใจของผู้บริหาร การดำเนินงานทางธุรกิจ และงานสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การมีระบบงานและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน การมีหลักเกณฑ์ประเมินหรือการให้คุณให้โทษที่ชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง อย่างตรงไปตรงมา ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องและช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต รวมทั้งนำไปสู่การสร้างควมไว้วางใจ ซึ่งกันและกัน ทั้งระหว่างผู้ปฏิบัติร่วมกันในองค์กรเดียวกันระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน ดังนั้น ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย

เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้ เช่นเดียวกันการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องทำหน้าที่ตามหลักความโปร่งใส จึงเป็นหลักที่มีความสำคัญที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### - หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจ และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

#### - หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการยอมรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวก และในทางลบของการตัดสินใจจากการให้อำนาจหน้าที่ของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 107) ซึ่ง หลักความรับผิดชอบ มีความสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และประสานการปฏิบัติกับคนจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ หรือส่วนราชการ ดังนั้น การนำ หลักความรับผิดชอบมาใช้จะทำให้มีจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ โดยตระหนักในหน้าที่ และยอมรับผิดในผลของการกระทำของตนเอง

#### - หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า เป็นหลักการที่มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด เป็นหลักการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด ดังนั้น เนื่องจากการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชน ในท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ และที่สำคัญจะต้องทำหน้าที่ โดยเน้นเรื่องบริหารจัดการและใช้

ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม หลักความคุ้มค่าจึงเป็นหลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

ทฤษฎีอำนาจรัฐ เป็นอำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ และที่สำคัญจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### 2. สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค และเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การรักษาความมั่นคงของชาติ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ผู้ปกครองท้องที่ปฏิบัติหน้าที่ขาดประสิทธิภาพส่งผลให้ประชาชนไม่พึงพอใจและเสนอให้ยุบตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน มาแล้วนั้น ซึ่งถึงแม้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองจะมีการบริหารจัดการในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ตาม แต่การปฏิบัติงานยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีข้อจำกัดของปัจจัยแห่งความสำเร็จในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจรัฐของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

1) ขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นด้าน การรักษาความมั่นคง การอำนวยความสะดวก และการบังคับใช้กฎหมายให้เท่าเทียมทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งถึงแม้กรมการปกครอง จะดำเนินการโครงการฝึกอบรมหลักสูตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือจัดทำคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ตาม แต่การดำเนินการยังมีอยู่อย่างไม่เพียงพอ และไม่ทั่วถึง เนื่องจากขาดแคลนงบประมาณ

2) ขาดงบประมาณสำหรับการดำเนินการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณในการใช้อบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ หรืองบประมาณที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

3) ไม่มีเครื่องมือ หรือมีแต่ไม่เพียงพอสำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ขาดอุปกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเสาพืด ได้แก่ ชุดทดสอบสารเสาพืด ในปีศาจะ แผลงัน กรวย ปีน เสือกระถักกระสุน รถยนต์และน้ำมันเชื้อเพลิงในการออกตรวจตรา

4) ขาดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งยังไม่มีรูปแบบในการบริหารงานตำบล หมู่บ้าน อย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการประพฤตินั้นที่ไม่เหมาะสม สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และศรัทธาจนนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน โดยเรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ ความประพฤติ และการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรือพฤติกรรมการณ์การกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบ รียบร้อย และความมั่นคงของชาติ เช่น ทุจริตเงินและทรัพย์สินทางราชการ เรียกเก็บเงินจากราษฎร ในการติดต่อราชการ แก้ไขปลอมแปลงเอกสารของทางราชการ เล่นการพนันหรือเป็นเจ้าของสถาน กินรวบ เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คูหมิ่นเหยียดหยาม ข่มขู่ ทำร้ายราษฎร ไม่ดูแลเอาใจใส่ราษฎร เป็นต้น (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง, 2557) และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถึงแม้จะมีการ กำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ผ่านการ ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็ตาม (พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457) แต่มีพฤติกรรมบางประการที่กฎหมายไม่อาจ นำมาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับราษฎรได้ เช่น การขาดความพร้อมรับผิดชอบ คือ ไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้หรือเพิกเฉยอำนาจหน้าที่ เมื่อมีปัญหาของพื้นที่ เกิดขึ้น เช่น ลูกของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกจับข้อหาขายยาเสพติด ลูกรับสารภาพ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่พร้อมรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือสำนึกในการแสดงความรับผิดชอบ เป็นต้น

จากสภาพการณ์แห่งปัญหาที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเอง ขาดงบประมาณสำหรับการดำเนินการ ไม่มีเครื่องมือ หรือมีแต่ไม่เพียงพอ สำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ และขาดการบริหารจัดการที่ดีนั้น ที่ถึงแม้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองจะมีการบริหารจัดการในเรื่องการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ตาม แต่ยังคงปรากฏการประพฤตินั้นที่ไม่เหมาะสมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จนส่งผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนเดือดร้อน และ ไม่พึงพอใจ นำไปสู่การถูกร้องเรียนนั้นอาจเกิดจากการไม่มีหลักธรรมาภิบาลเฉพาะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำหรับนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ การวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะต้อง ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และผลกระทบ เพื่อหารูปแบบของหลักธรรมาภิบาลที่ เหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

### 3. หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของสากล

หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้ในระดับระหว่างประเทศ คือ การวิจัยนี้ World Bank, UNESCAP, UNDP, ADB และ BIOA และต่างประเทศ คือ ราชอาณาจักร



เคนมาร์ก สาธารณรัฐเกาหลี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่แสดงถึงการเป็นหลักการบริหารที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่สามารถทำให้องค์กรในระดับต่าง ๆ การบริหารจัดการที่ดี แต่โดยเหตุที่หลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักและแต่ละองค์กรที่นำมาใช้จะเลือกเอาเฉพาะหลักธรรมาภิบาลข้อที่เห็นว่าเหมาะสมกับบริบทขององค์กรจึงทำให้หลักธรรมาภิบาลที่สามารถนำมาใช้กับองค์กรนั้นมีทั้งที่เหมือนกัน และแตกต่างกัน จึงทำให้การวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงหลักธรรมาภิบาลที่มีการนำมาใช้กับองค์กรในระดับสากลนั้นเพื่อให้ได้คำตอบถึงหลักธรรมาภิบาลข้อต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์กรสากลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลที่องค์กรภาครัฐของไทยได้นำมาใช้ เพื่อการวิเคราะห์หาองค์ประกอบของหลักการต่าง ๆ ที่จำเป็นและสอดคล้องกับหลักการเฉพาะของการใช้อำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างแท้จริง

#### 4. กฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลของไทย

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการปกครองที่ดี เป็นหลักสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบันที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและมีการนำไปปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระแสของการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เกิดขึ้นในประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โดยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรของไทยทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (3) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงแก้ไข พ.ศ. 2555 และ (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งแนวทางหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) จากการได้ศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่มีการตราไว้ในกฎหมายและมีการนำมาใช้กับองค์กรรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่จะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งหากพิจารณาเฉพาะ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งแล้วก็ยิ่งน่าจะมีการนำเอาหลักนี้มาใช้ด้วยแต่ที่เป็นปัญหาก็คือยังไม่มีการนำมาใช้อย่างจริงจังรวมถึงยังไม่มีการศึกษาและวิจัยเพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาหลักธรรมาภิบาลในมิติสากลและประเทศไทย เพื่อให้ได้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ควรเป็นเช่นไร เพราะการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีข้อแตกต่างจากการปฏิบัติราชการทั่วไป เช่น ราชการส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเองในการบริหารงาน แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง เป็นเพียงผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา หรือรัฐบาล ดังนั้น

หากจะพิจารณาหลักธรรมาภิบาลเรื่องความโปร่งใส หรือความคุ้มค่า ย่อมมีแนวทางที่ต่างจากราชการส่วนอื่น ซึ่งหากมีการศึกษาเพื่อให้ได้รูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ตามหลักธรรมาภิบาลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างมาก ทำให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับและได้รับความเคารพ ศรัทธาจากประชาชนในพื้นที่

### 5. หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น

คำตอบที่ได้จากการศึกษา และวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหา ผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น หลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ และหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น จะนำไปสู่การจัดทำเป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมจะทำให้มีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ สร้างความผาสุกให้กับประชาชน

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในมิติสากลและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ของต่างประเทศกับของประเทศไทย
4. เพื่อจัดทำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

## 3. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตการวิจัยเป็นการปกครองท้องถิ่นเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีขอบเขตการวิจัยประกอบไปด้วย

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2) แนวคิด หลักการ และ ทฤษฎี
  - (1) แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
  - (2) หลักธรรมาภิบาล
  - (3) หลักนิติรัฐ

- (4) หลักนิติธรรม
  - (5) หลักประชาธิปไตย
  - (6) หลักการบริหารปกครอง
  - (7) หลักความโปร่งใส
  - (8) หลักการมีส่วนร่วม
  - (9) หลักความรับผิดชอบ
  - (10) หลักความคุ้มค่า
  - (11) ทฤษฎีอำนาจรัฐ
- 3) หลักธรรมาภิบาลในมิติสากล เช่น world bank UNESCAP
- 4) ประเทศที่ใช้หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐเกาหลี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์
- 5) หลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย เช่น หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- 6) กฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้อง
- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
  - (2) พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457
  - (3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
  - (4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1)
  - (5) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)
  - (6) แผนปฏิรูปประเทศ
- 7) ประเด็นศึกษา
- (1) ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
  - (2) หลักธรรมาภิบาลในมิติสากล
  - (3) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในต่างประเทศ
  - (4) หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในประเทศไทย
  - (5) องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาและรวบรวมข้อมูลเป็นประชากรตามที่กำหนดไว้ในวิธีวิทยาการวิจัย ประกอบด้วย กลุ่มผู้ควบคุมผู้ปกครองท้องที่ และผู้มีส่วนได้เสีย คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนันที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยม ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมและประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

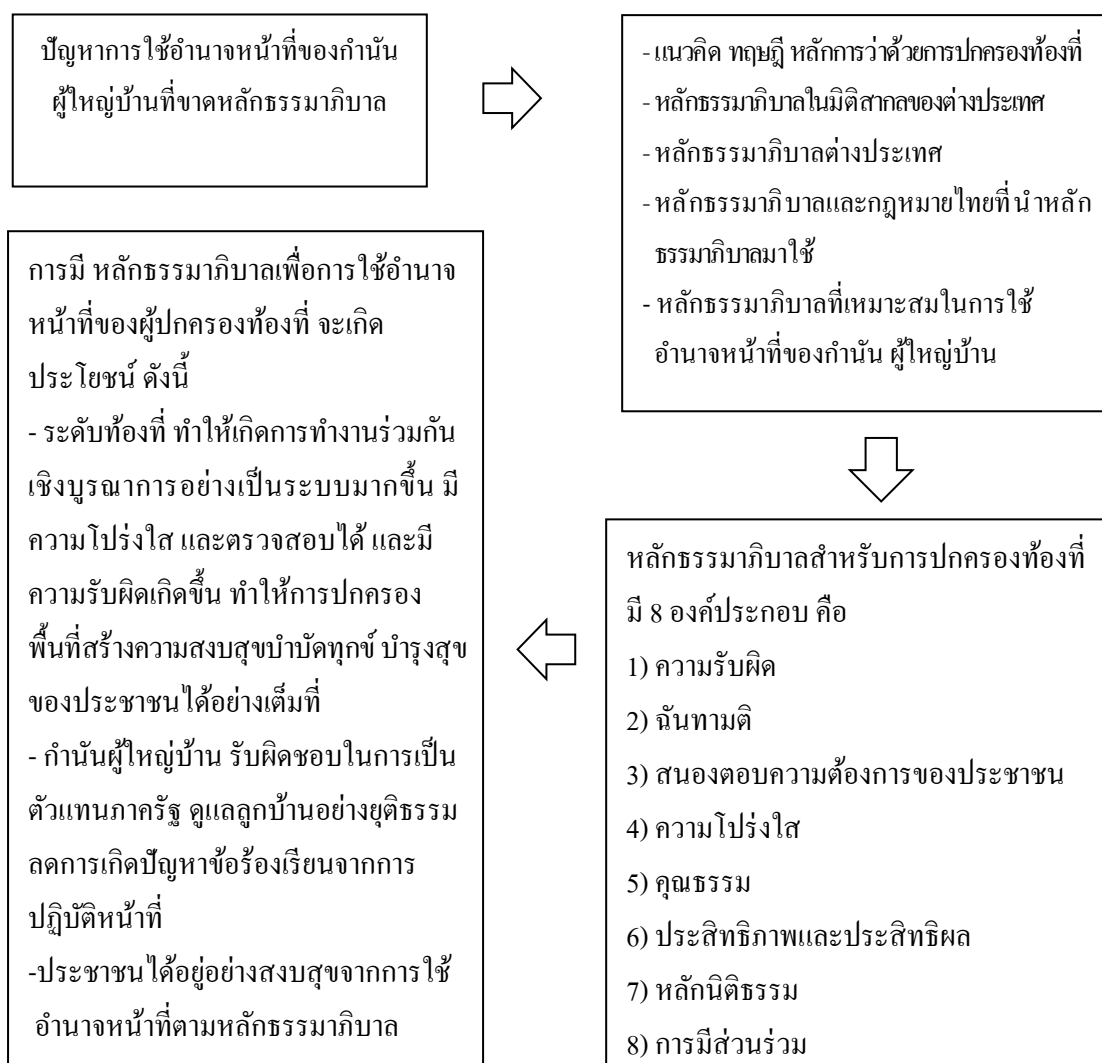
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดเป็นจังหวัดขอนแก่น เพราะเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่มีประชากรจำนวนมากและหลากหลาย มีทั้งชุมชนเมืองและชุมชนชนบท ซึ่งน่าจะครอบคลุมเป็นตัวอย่างประชากรทั้งประเทศไทยได้

## 4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่งผลต่อการสร้างไม่ความสงบสุข ความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในท้องที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการบริหารการปกครอง โดยที่หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการสำคัญในการบริหารปกครองที่มีการนำมาใช้กับองค์การระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และองค์กรภาครัฐของไทย หากได้นำมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองท้องที่ระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนโดยการหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วจะส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบสร้างความน่าเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับการปกครองท้องที่และสร้างความสงบสุข ความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่พื้นที่ปกครอง (ดูภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



### ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical Framework)

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย

หลักธรรมาภิบาลมีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวมประเทศไทย การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักนันทามติ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล และหลักความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดการควบคุมหรือกำกับจัดระเบียบการบริหารจัดการองค์กรทั้งขององค์กรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยชอบด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

## 5. คำถามการวิจัย

1. ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองชุมชนในท้องถิ่นเป็นอย่างไร
2. สถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างไร
3. ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอะไรบ้าง
4. ผลกระทบต่อการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างไร
5. หลักธรรมาภิบาลคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นอย่างไร
6. ความจำเป็นและสำคัญอย่างไร ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
7. หลักธรรมาภิบาลระดับระหว่างประเทศมีอะไรบ้าง
8. มีประเทศใดบ้างที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับผู้ปกครองท้องถิ่น
9. หลักธรรมาภิบาลมีการนำมาใช้ในประเทศกับองค์กรภาครัฐอะไรบ้าง และมีหลักในด้านอะไร
10. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่นมีอะไรบ้าง
11. องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น มีอะไรบ้าง

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

### ระดับประเทศ

1) การมีรูปแบบธรรมาภิบาลที่ดี ที่มีความเหมาะสมสำหรับการปกครองท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลมีเครื่องมือ กลไกที่ดี ในการยกระดับการควบคุมและการบริหารจัดการการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นตามนโยบาย ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศ

2) การปกครองท้องถิ่นที่มีหลักธรรมาภิบาล สามารถเป็นหลักประกันความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชนที่มีต่อภาครัฐได้

### ระดับภูมิภาค

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการทำงานที่ประสานความร่วมมือ โปร่งใส และตรวจสอบซึ่งกันและกัน และเชื่อมโยงบูรณาการงานร่วมกัน ได้อย่างเป็นระบบมากขึ้น

2) การปกครองท้องถิ่น มีรูปแบบธรรมาภิบาลที่ชัดเจน เป็นแนวทางการปฏิบัติงานที่ดี ทำให้องค์กรเป็นที่พึ่งของประชาชน ทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชนได้อย่างเต็มที่

### ระดับชุมชน/บุคคล

1) กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีการปฏิบัติงานใช้หลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการเป็นตัวแทนภาครัฐ ดูแลลูกบ้านอย่างยุติธรรม สร้างความสงบสุข และความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้แก่ท้องถิ่น ลดการเกิดปัญหาข้อร้องเรียนในการปฏิบัติหน้าที่

2) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้หลักธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่น มีความเชื่อมั่น มั่นใจและศรัทธาในผู้ปกครองท้องถิ่น

## 7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

**การปกครองท้องถิ่น** หมายความว่า การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457

**ผู้ปกครองท้องถิ่น** หมายความว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

**หลักธรรมาภิบาล** หมายความว่า หลักปฏิบัติที่มีเป้าหมายในการสร้างระบบบริหารให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญ เพื่อให้ประชาชนของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ถูกต้องและเป็นธรรม

**หลักธรรมาภิบาลสากล** หมายความว่า หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการที่มีการนำมาใช้ในต่างประเทศ เช่น ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐเกาหลี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และในระดับระหว่างประเทศ คือ World Bank, UNESCAP, UNDP, ADB และ BIOA ที่แสดงถึงการเป็นหลักการบริหารที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่สามารถทำให้องค์กรในระดับต่าง ๆ การบริหารจัดการที่ดี

**หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม** หมายความว่า สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ คือ สิ่งที่เป็นแบบแผนในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบไปด้วย หลักการ นิยาม องค์ประกอบหลัก องค์ประกอบย่อย พฤติกรรมชีวิต และเงื่อนไขของรูปแบบ

**อำนาจหน้าที่** หมายความว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน ในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ความมั่นคง** หมายความว่า งานการรักษาความมั่นคง โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานมวลชน การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กองกำลังภาคประชาชนและการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะการรักษาความสงบเรียบร้อย ฝายรักษาความสงบ และงานกิจกรรมมวลชนอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

**ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อย** หมายความว่า การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน



## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ด้วยการทบทวนวรรณกรรมโดยไม่มีทฤษฎีวิเคราะห์ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework) และคำตอบการวิจัย โดยมีเนื้อหาสาระของวรรณกรรมที่ทบทวน ดังต่อไปนี้

#### 1. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมา บทบาท อำนาจ หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

การปกครองท้องถิ่น ถูกตั้งอย่างเป็นทางการขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติการปกครองพื้นที่ ร.ศ. 116 (2440) นับเป็นกฎหมายฉบับแรกเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้ การเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิ์ในการปกครองตนเองด้วย (กรมการปกครอง, 2542, หน้า 1-3) หลังการใช้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นมา 17 ปี ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงประกาศยกเลิกและประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านสืบมาจนถึงทุกวันนี้

การปกครองท้องถิ่น เป็นการจัดการดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐ หรือของรัฐบาลกลาง (Territorial Administration by state/Government) ซึ่งมีความสำคัญและความจำเป็นต่อการรักษา กฎหมายและความสงบเรียบร้อยของประเทศหนึ่งๆ

การจัดการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะต่าง ๆ กันขึ้นกับรูปลักษณะของรัฐว่าประเทศนั้น เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) หรือสหพันธรัฐ (Federal State) ประการหนึ่ง ในอีกประการหนึ่ง ขึ้นกับระดับการรวมศูนย์อำนาจ (Degree of Centralization) กล่าวคือ หากประเทศนั้น ๆ มีระดับของการรวมอำนาจอย่างยิ่ง การปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐนั้น ๆ จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่

ของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น หากมีการรวบรวมอำนาจปานกลาง เจ้าหน้าที่นั้น ๆ จะเป็นราชการส่วนภูมิภาค และหากมีระดับของการรวบรวมอำนาจน้อย ถ้าเป็นการคาดคะเนได้ว่า องค์กรปกครองในระดับล่าง ควรที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

การปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ กว่าร้อยละ 75 ของพื้นที่ อาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ตำบลและหมู่บ้านเป็นการปกครองที่เป็นพื้นฐานการปกครองของประเทศไทย (ธรรมภณ จิรธรรมประดับ, 2544, หน้า 3)

การปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านตำบลมีนักปกครองท้องถิ่น ซึ่ง ดำรง สุนทรศาสตร์ (2545, หน้า 6) ได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง ผู้ที่มีอาชีพหรือบริหารงานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนในตำบลหมู่บ้านให้ได้รับความปลอดภัย คือเป็นผู้ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ระบุตำแหน่งนักปกครองท้องถิ่นครอบคลุมถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ปริดี พนมยงค์ (2477) ได้กล่าวถึง การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองตามธรรมชาติ และเหมาะสมกับประเทศที่ยังไม่เจริญ เนื่องด้วยประชาชนยังมีการศึกษาและยังมีการพัฒนาเศรษฐกิจไม่มาก ในประเทศและในสังคมแบบนี้ยังมีการพึ่งพิงหรือพึ่งพาอาศัยหัวหน้าเครือญาติ ผู้อาวุโส และผู้มีบารมีในท้องถิ่นที่สำคัญ ซึ่งมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับ “การปกครองท้องถิ่น” เนื่องด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของพลเมืองที่มีความรู้ในสิทธิและหน้าที่ของตนเอง

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคลากรของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีอำนาจหน้าที่ภารกิจและความรับผิดชอบด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านการปกครอง และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการบริการงานทะเบียน รวมถึงการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล และภารกิจของทุกกระทรวง กรม ในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

### 1.1 ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยเราแต่เดิมมานั้นมีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่าง ๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชน

ก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอนและมีแบบแผน การจัดการปกครองอย่างเป็นทางการมากยิ่งขึ้น

จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่าในสมัยสุโขทัยนั้นแบ่งการปกครองออกเป็น มณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ตรี และจัตวา โดยแต่ละเมือง มีการปกครอง ดังนี้

- เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือนและมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

- นายแขวงหรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

- นายแคว้นหรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

- นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทยมีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการ จัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ ภายในเมืองหนึ่ง ๆ ทั้งหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่ง ออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แต่มิได้กำหนดจำนวน คนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมือง แต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์ เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกัน เป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัย กรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การปกครองท้องที่ไทยช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ภายใต้ระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ในรัชกาลที่ 5 ในช่วงเริ่มแรกของการปฏิรูปการปกครองการบริหารราชการ ในปี 2435 ที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง สร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับรัฐในส่วนกลาง ขยาย อำนาจรัฐไปทั่วราชอาณาจักรโดยการปรับปรุงการปกครองภูมิภาค (มณฑลเทศาภิบาล) รวมทั้งการ ขยายเครือข่ายอำนาจรัฐสู่หมู่บ้านภายใต้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนการปกครองท้องถื่น นั้นยังไม่อยู่ในกระบวนการของการปฏิรูปการปกครองและการบริหารที่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นก็ เป็นการจัดให้มีขึ้นโดยรัฐในส่วนกลางซึ่งยังไม่นับว่าเป็นการปกครองท้องถื่น ในสมัยรัชกาลที่ 6 พัฒนาการของการปกครองท้องถื่นก็ไม่ได้มีความก้าวหน้าแต่อย่างใด การทดลองจัดตั้ง “คูสิตธานี” ก็เป็นเพียงการทดลองในเขตพื้นที่และกลุ่มคนเล็ก ๆ ไม่ได้แสดงถึงพัฒนาการของการปกครอง ท้องถื่น จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีแนวพระราชดำริเกี่ยวกับ

การส่งเสริมให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับเทศบาลก่อนที่จะปรับเปลี่ยนประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 125)

ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากผู้มีอำนาจปกครองรัฐหรือชนชั้นนำทางการเมือง มิได้เกิดจากการริเริ่มหรือการดำเนินการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของพัฒนาการ การปกครองท้องถิ่นไทยในยุคต่อมาที่แนวคิดการผลักดันเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมักจะไม่ได้มาจากประชาชน

สภาพการเมืองต้นรัชกาล (พ.ศ. 2411 – 2416) พระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5 เมื่อเสด็จครองราชย์ใหม่ ๆ ถูกจำกัดด้วยอำนาจของขุนนางเก่าเช่นสมเด็จพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การเมืองสมัยนั้นมีลักษณะแฝงของการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่าเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ. 2425 เมื่อสมเด็จพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม ในยุคนั้นผู้นำของสยามแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้นำ และประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกต้องการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศพวกอนุรักษนิยม (Conservative Siam) สมเด็จพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ ประกอบด้วยขุนนางผู้ใหญ่ที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงที่รุนแรงหรือรวดเร็วต้องการรักษาสภาพเดิมของประเพณีไว้จะเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น กลุ่มสยามเก่า (Old Siam) กรมพระราชวังบวรวิชัยชาญเป็นผู้นำ เป็นพวกหัวโบราณ ประกอบด้วยขุนนางระดับต่าง ๆ ที่เกรงกลัวการเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบฐานะและตำแหน่ง ไม่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายใด ต้องการอยู่ตามลำพังต่อต้านอารยธรรมตะวันตกมากกว่ากลุ่มอนุรักษนิยม เมื่อรัชกาลที่ 5 พระชนมายุครบ 20 พรรษา ทรงบรรลุนิติภาวะ ทรงเริ่มใช้อำนาจการบริหารราชการแผ่นดินได้เต็มที่ ปี พ.ศ. 2417 กลุ่มสยามหนุ่มเริ่มดำเนินการปฏิรูปการปกครองและพยายามขจัดอิทธิพลขุนนางรุ่นเก่า อาทิการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นก้าวแรกของการปฏิรูปการคลังของรัฐบาล การตรากฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตท (ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน) พระราชบัญญัติปริวิเคาท์ซิล (ที่ปรึกษาในพระองค์) เป็นความพยายามสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นเพื่อสนับสนุนการต่อสู้เพื่อพระราชอำนาจของรัชกาลที่ 5 (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2548, หน้า 136)

ในปี พ.ศ. 2427 (ร.ศ.103) มีการเคลื่อนไหวให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองของกลุ่มราชวงศ์และขุนนางที่เป็นคณะทูตไทยในยุโรป หรือที่เรียกว่า กลุ่ม ร.ศ. 103 ที่ได้เข้าชื่อถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดินต่อรัชกาลที่ 5 (ชยอนันต์ สมุทวณิช นักรัฐศาสตร์ไทย มีความเห็นว่าเป็นแผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย) กลุ่ม ร.ศ. 103 มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นภัยอันตรายที่จะมาถึงสยามเป็นภัยจากลัทธิจักรวรรดินิยมยุโรปที่แพร่หลายในเอเชีย ฉะนั้น

การที่จะรักษาบ้านเมืองให้พ้นภัยได้ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการปกครองให้คล้ายคลึงกับระบบการปกครองของประเทศที่เจริญแล้ว เหตุที่เป็นข้ออ้างของลัทธิจักรวรรดินิยม มี 4 ประการ คือ (1) อ้างว่าชาติวิไลซ์/ยุโรป ต้องเข้ามาจัดการบ้านเมืองประเทศที่ด้อยความเจริญโดยอ้างว่าเป็นเรื่องธรรมชาติที่ผู้มีความกรุณา (ยุโรป) จะมีต่อมนุษยชาติ (ในเอเชีย) ให้มีความสุขความเจริญและได้รับความยุติธรรมเสมอกัน (2) อ้างว่าประเทศด้อยพัฒนายังมีระบบการปกครองแบบเก่า ๆ นอกจากจะกีดขวางความเจริญของประเทศตนเองแล้วยังไปขัดขวางความก้าวหน้าของชาติที่เจริญแล้ว (3) การที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จัดการบ้านเมืองไม่เรียบร้อยย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงประโยชน์ของชาวยุโรปที่ทำการค้าขายในประเทศเหล่านั้น จึงเป็นเหตุผลที่ชาติยุโรปจะเข้ามาทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ (4) การที่ประเทศในเอเชียไม่ยอมเปิดการค้าขายกับชาติต่าง ๆ ในยุโรป เป็นการเหนี่ยวความเจริญของชาวยุโรปที่ไม่อาจเข้ามาทำการค้าขาย และไม่สามารถจะนำเอาวัตถุดิบในประเทศด้อยพัฒนาไปป้อนอุตสาหกรรมในประเทศยุโรปได้

กลุ่ม ร.ศ. 103 เห็นว่าแนวทางป้องกันการขยายอิทธิพลของพวกจักรวรรดินิยมจำเป็นต้องให้ประเทศปกครองแบบ constitutional monarchy คือให้รัชกาลที่ 5 เป็นประธานของรัฐบาลแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ แต่กลุ่ม ร.ศ. 103 ไม่ได้ประสงค์ให้มีรัฐสภา (parliament) หรือไม่ประสงค์ให้ประชาชนมีสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป แต่ต้องการให้รัชกาลที่ 5 ขยายขอบเขตของศูนย์อำนาจจากที่มีอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ให้กว้างขวางกว่าเดิม คือให้หมอบและกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการปกครองและบริหารประเทศให้มากกว่าเดิม

รัชกาลที่ 5 ทรงมีความเห็นได้แย้งกลุ่ม ร.ศ. 103 ว่า พระองค์ไม่ใช่กษัตริย์ที่หวงอำนาจเหมือนกษัตริย์ในยุโรป ช่วงแรกของการครองราชย์ (พ.ศ. 2411 – 2416) อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ขุนนางและเสนาบดีชั้นผู้ใหญ่ เมื่อทรงพระชนม์มายุ 20 พรรษาพระองค์ทรงมีอำนาจปกครองประเทศเต็มที่หลังจากนั้น 10 ปี (พ.ศ. 2416 – 2425) ทรงพยายามสร้างฐานอำนาจทางการเมือง แต่ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ. 103 ส่งถึงพระองค์ ในปี พ.ศ. 2427 พระองค์เพิ่งตั้งหลักทางการเมืองได้และอยู่ระยะเริ่มดำเนินการขั้นต่อไปคือการเร่งรัดปรับปรุงบ้านเมือง ลดอำนาจกลุ่มเสนาบดีดั้งเดิมที่เป็นคนรุ่นเก่าที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าปัญหาสำคัญและเร่งด่วนของสยามคือการปฏิรูปการบริหารประเทศ

ข้อเสนอของกลุ่ม ร.ศ. 103 มีส่วนในการเร่งให้รัชกาลที่ 5 ทรงปรับปรุงการบริหารให้รวดเร็วขึ้น ดังเช่นการส่งกรมหมื่นเทววงศ์วโรปการไปงานฉลองรัชกาลสมเด็จพระบรมราชินีนาถครบ 50 ปี ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อ ปี พ.ศ. 2430 และให้ไปพิจารณาแบบอย่างการปกครอง

ของชาติต่าง ๆ ในยุโรปด้วย และได้เริ่มเตรียมการปฏิรูปการปกครองในปี 2430 จนดำเนินการเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2435

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

1) กระทรวงมหาดไทย บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือ และเมืองลาวประเทศราช ต่อมาได้มีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมดที่มีให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย

2) กระทรวงกลาโหม บังคับบัญชาหัวเมืองปักษ์ใต้ ฝ่ายตะวันตก ตะวันออก และเมืองมลายูประเทศราช เมื่อมีการโอนการบังคับบัญชาหัวเมืองไปให้กระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงกลาโหมจึงบังคับบัญชาฝ่ายทหารเพียงอย่างเดียวทั่วพระราชอาณาเขต

3) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมท่า) มีหน้าที่ด้านการต่างประเทศ

4) กระทรวงวัง ว่าการในวัง

5) กระทรวงเมือง (นครบาล) ว่าการ โป利斯และการบัญชาคน คือ กรมพระสุรัสวดีและรักษาคนโทษ

6) กระทรวงเกษตราธิการ ว่าการเพาะปลูกและการค้า ป่าไม้ เหมืองแร่

7) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลเรื่องการเงิน รายได้ รายจ่ายของแผ่นดิน

8) กระทรวงยุติธรรม จัดการเรื่องศาลซึ่งกระจายอยู่ตามกรมต่าง ๆ มาไว้ที่แห่งเดียวกัน ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล อุทธรณ์ ทั้งแผ่นดิน

9) กระทรวงยุติธรรมการ ตรวจตราจัดการในกรมทหารบก ทหารเรือ

10) กระทรวงธรรมการ จัดการศึกษา การรักษาพยาบาล และอุปถัมภ์คณะสงฆ์

11) กระทรวงโยธาธิการ มีหน้าที่ก่อสร้าง ทำถนน ขุดคลอง ไปรษณีย์โทรเลข การรถไฟ

12) กระทรวงมรธาธร หน้าที่รักษาพระราชลัญจกร รักษาพระราชกำหนด กฎหมาย (ยุบในปี พ.ศ. 2439 โอนราชการในหน้าที่ไปขึ้นอยู่ในกรมราชเลขาณูการ)

การจัดการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการแบ่งแยกแจกแจงหน้าที่ของการบริหารในกระทรวง กรม ต่าง ๆ ไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารมากกว่าการเปลี่ยนแปลงขอบเขตหน้าที่และกิจกรรมที่ระบบบริหารกระทำอยู่ การปกครองสยามในสมัยรัชกาลที่ 5 (พ.ศ. 2411-2453) เป็นการปกครองที่เน้นให้รัฐมีบทบาทหลักในการรักษาความปลอดภัยการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง และการมุ่งหารายได้ด้วยการเก็บภาษีเข้าท้องพระคลังมากกว่าที่จะขยายขอบเขตงานของรัฐออกไปสู่กิจกรรมประเภทอื่น ๆ ข้อสังเกตที่ดีคือดูจาก

งบประมาณที่แต่ละกระทรวงได้รับในช่วงนั้นพบว่ากิจกรรมหลักของรัฐที่มีความสำคัญสูงตามลำดับ คือ การป้องกันประเทศ – การรักษาความสงบภายใน – กิจกรรมส่วนพระองค์ ขณะที่งบประมาณกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรอยู่ในระดับต่ำสุด การลงทุนของรัฐส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคม (รถไฟ) เพื่อตอบสนองนโยบายหลักในการรวมอำนาจมาไว้ที่ศูนย์กลาง การควบคุมหัวเมืองภายนอกให้กระชับเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในการเก็บภาษีเข้ารัฐ

การปรับปรุงการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เป็นผลมาจากการรวมการบังคับบัญชาหัวเมืองที่เคยแยกอยู่ที่มณฑลไทย กลาโหม และ กรมท่า ให้มารวมอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเดียว การปฏิรูปการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคจึงเท่ากับเป็นการปรับหน่วยการปกครองที่มีสภาพและฐานะเป็นตัวแทน (field) หรือหน่วยงานประจำท้องที่ (field office) ของกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐบาลในส่วนกลาง ทั้งนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะการปกครองแบบเมืองหลวง เมืองชั้นใน เมืองชั้นนอก เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราชเดิมเพื่อให้ลักษณะการปกครองเปลี่ยนเป็นแบบราชอาณาจักร (Kingdom) โดยการจัดระเบียบการปกครองให้มีลักษณะที่ลดหลั่นตามระดับสายการบังคับบัญชาจากหน่วยเหนือลงไปจนถึงหน่วยงานชั้นรองตามลำดับ คือ การจัดรูปการปกครองมณฑลเทศาภิบาล การจัดรูปการปกครองเมือง การจัดรูปการปกครองอำเภอ การจัดรูปการปกครองตำบล หมู่บ้าน

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

ในช่วงปี พ.ศ. 2435-2458 สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย มีการสถาปนากการปกครองระบบเทศาภิบาล และการปกครองตำบล หมู่บ้าน เพื่อขยายบทบาทของส่วนกลางในการคุมกลไกการปกครองประเทศ การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการปกครองของนายอำเภอที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการปกครอง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปกครองท้องที่เป็นหัวใจสำคัญต่อการปกครองในระบบเทศาภิบาล นายอำเภอถือว่าเป็นตัวแทนระหว่างข้าราชการของรัฐบาลกลางระดับจังหวัดและมณฑล กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนเลือกขึ้นมาในระดับตำบล หมู่บ้าน นายอำเภอเป็นผู้ที่ต้องพยายามทำให้คำสั่งต่าง ๆ จากสมุหเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการเมือง (จังหวัด) เป็นผลในการปกครองตำบล หมู่บ้าน นอกจากนี้

กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ยังเพิ่มบทบาทหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้าน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอจะได้รับคำสั่งให้ ออกไปดูแลตำบล หมู่บ้าน ทำรายงานส่งผู้ว่าราชการเมืองเดือนละครั้ง นายอำเภอจะรับผิดชอบ รักษาความสงบ ให้การปรึกษาดูแลทั้งหมดแก่กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน การจดทะเบียนปศุสัตว์ การ เก็บรักษาหนังสือสัญญาต่าง ๆ นอกจากนั้นยังมีการปรับเปลี่ยนการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้านใหม่ให้อำนาจของรัฐเข้าไปดูแลอย่างเข้มงวดมากขึ้น

รัชกาลที่ 5 ทรงมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการปฏิรูปการปกครองหัวเมือง (การปกครองส่วนภูมิภาค) เพื่อเป็นการเสริมสร้างความเป็นปึกแผ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ของราชอาณาจักรสยาม โดยมีพระราชประสงค์จะให้ยุบเมืองประเทศราชแล้วรวมเข้าเป็นหัวเมือง ในพระราชอาณาจักร การดำเนินการปฏิรูปจากการจัดระบบการปกครองจากล่างสุดเป็น หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง (จังหวัด) แล้ว ยังจัดระบบการปกครอง มณฑลเทศาภิบาล เพิ่มขึ้นเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการติดต่อระหว่างรัฐบาลในกรุงเทพฯกับหัวเมืองนอกราชธานี แต่ละมณฑลจะมี ข้าหลวงเทศาภิบาล (สมุหเทศาภิบาล) เป็นผู้มีอำนาจสูงสุด นอกจากนั้นยังประกอบด้วยข้าราชการ ฝ่ายต่างๆ เช่น ข้าหลวงมหาดไทย ข้าหลวงยุติธรรม ข้าหลวงคลัง แพทย์ประจำมณฑล ซึ่งข้าราชการ ประจำมณฑลเทศาภิบาลเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางควบคุมการบริหาร ราชการต่าง ๆ ในหัวเมือง ซึ่งรูปแบบการปกครองลักษณะนี้เป็นการปกครอง ระบบเทศาภิบาล ที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคมีการตั้งสาขาของกระทรวงใหญ่ในกรุงเทพฯรับหน้าที่ดูแลกิจการ ของตนในส่วนภูมิภาค

ในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ซึ่งได้จัด ระเบียบการปกครองหัวเมืองคือท้องที่หลายอำเภอรวมกันเป็นหัวเมืองหนึ่งแต่ละหัวเมืองมีพนักงาน ผู้ปกครองเมืองคือ

1) ผู้ว่าราชการเมือง ก็คือเจ้าเมืองเป็นตำแหน่งข้าราชการชั้นพระยาหรือพระที่แต่งตั้ง โยกย้ายตามแต่ที่พระมหากษัตริย์จะทรงพระราชดำริเห็นสมควร ผู้ว่าราชการเมือง ตามข้อบังคับ ลักษณะปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการทุกอย่างในเมือง (เว้นการพิพากษาคดี) เป็นผู้ตรวจตราว่ากล่าวให้ราชการทั้งปวงได้บังคับบัญชาให้เป็นไปตาม พระราชกำหนดกฎหมายและคำสั่งของเจ้ากระทรวง รายงานข้อราชการในการทูลบำรุงหรือแก้ไข ข้อขัดข้องในการปกครองเมืองต่อข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ดูแลทุกข์สุขพลเมืองต่างพระเนตร พระกรณในเมืองนั้น และเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน ด้านอำนาจ ของผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ทั่วไป ในเมือง มีอำนาจถอดถอนและย้ายข้าราชการที่ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เป็นต้น



2) กรรมการเมือง แบ่งเป็น 2 พวก คือ กรรมการในทำเนียบ อันเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือน ได้แก่ ตำแหน่งปลัด ขกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ ซึ่งจัดเป็นกรรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง จำเมือง (เลขานุการของเมือง) สัสดี แพ่ง (รักษากฎหมาย) สุภมาตรา (เก็บภาษีอากร) สารเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการเมือง) กรรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเป็นคหบดีในเมือง ซึ่งเป็นกรรมการผู้ใหญ่

ระบบการปกครองของไทยที่มีการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2435 ที่มีการตั้งกระทรวง จัดการปกครองระบบเทศาภิบาล ถือเป็นจุดกำเนิดของการปกครองและการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแนวคิดของตะวันตก ซึ่งการปกครองส่วนภูมิภาคในขณะนั้นจะใช้คำว่า การปกครองท้องที่ ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นคำที่นำมาใช้แทนภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. 2476 ซึ่งมีการจัดแบ่งระเบียบบริหารออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ.2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการซึ่งปรากฏในเนื้อหาจดหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ความว่า

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือจัดรวมครอบครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนก็หลังก็ตาม รวมเข้าเป็นหมู่บ้านแล้วเชิญเจ้าบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้านราษฎรอื่น ๆ เมื่อถามทราบว่ามีใครผู้ใดเป็นเจ้าของแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” สังเกตดูเขาตรึกตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษารื้อกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่า ใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่คนหนึ่งในหมู่ของเขา

ว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่าง เดียวต่อ ๆ ไปทุกตำบล

ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนา พระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดู สภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดี คนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการหัวเมืองต่าง ๆ และยังทรงมอบหมายให้ หลวงเทศาภิบาลเดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้น ได้จัด ประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล เพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงแต่ละท้องที่เมื่อปรากฏว่า โครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครอง ประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2440 ข้อความและ หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้หลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่ กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลานาน ประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรง ประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้ บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้

## 1.2 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กล่าวถึงการแต่งตั้ง และพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

### 1) ผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของราษฎร โดยคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านประกอบด้วย (มาตรา 11)

(1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

#### เหตุที่ต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา 2 ประการ คือ (มาตรา 19)

(1) มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่

(2) ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง

ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น

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

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 14)

ผู้ใหญ่บ้านจะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

(1) มีอายุครบหกสิบปี

(2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการลาอุปสมบทหรือบรรพชา โดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)

(3) ตาย

(4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก

(5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

(6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งในกรณีเช่นนั้น ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกิน 3 เดือน เว้นแต่มีเหตุอันสมควร และได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

(9) ขาดประชุมประจำเดือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้ง ติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร

(10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่ วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (6) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดทราบโดยเร็วด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎร ในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

## 2) กำนัน

นายอำเภอเป็นผู้จัดให้มีการประชุมคัดเลือกกำนัน โดยเปิดเผยและต้องมีผู้ใหญ่บ้าน มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงครบองค์ประชุม ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งมีสิทธิ์เสนอชื่อผู้ใหญ่บ้านหรือ เสนอชื่อตนเองเป็นกำนันได้หนึ่งคน และต้องอยู่ในที่ประชุมและต้องยินยอมด้วย ถ้ามีการเสนอชื่อ มากกว่าหนึ่งคนให้ออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ

วิธีการคัดเลือกกำนัน เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคัดเลือก กำนัน พ.ศ. 2551 และเมื่อที่ประชุมลงคะแนนเสียงส่วนมากเลือกผู้ใด ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันและ ให้นายอำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่้อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

**กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ (มาตรา 31)**

(1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

(2) ลาออก

(3) ตำบลที่ปกครองถูกยุบ

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่ามีความบกพร่อง ในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

(5) ถูกปลดหรือถูกไล่ออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่ง ตาม ข้อ (2) (3) และ (4) ไม่ถือว่าต้องออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านด้วย

ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการคัดเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ นายอำเภอทราบการว่างนั้น

### 1.3 อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันในสมัยก่อน (สมัยกรุงศรีอยุธยา) มีหน้าที่เพียงควบคุมสินค้าและจัดเก็บภาษีอากร การค้าเท่านั้น ดังปรากฏในกฎหมายลักษณะอาญาหลวงซึ่งประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 1895 บทที่ 36 มีใจความว่า “พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติให้ซื้อขายสิ่งของตามถนนตลาด (ราคาตลาด) และผู้ซื้อขาย ทำเกินพระราชบัญญัติไว้นี้ ได้กำชับ ว่ากล่าวและให้ลูกตลาดซื้อขายแพงกว่าถนนตลาดอัน พระเจ้าอยู่หัวทรงบัญญัติไว้ว่า ให้เอากำนันตลาดใส่ชื่อไว้ 3 วัน แล้วหุดด้วยไม้หวาย 25 ที

จากปรากฏความข้างต้นที่กล่าวนี้ พอทราบได้ว่ากำนันในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหน้าที่เพียง การควบคุมตลาดให้การซื้อขายได้ดำเนินไปในราคาปกติ ไม่แพงเกินไป นอกเหนือที่ได้มี พระราชบัญญัติกำหนดไว้จนเป็นที่เดือดร้อนแก่ประชาชน และมีหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีค่านา (เทียบได้กับภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน) ซึ่งมีเพียง 2 ประการเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ไม่ปรากฏทั้ง อาณาเขตการปกครองก็มิได้ระบุไว้ว่ามีมากน้อยเพียงใดและแบ่งแยกกันอย่างไร และมีตำบลมาก น้อยเพียงใด และน่าจะเชื่อได้ว่ากำนันตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะอาญาหลวงดังกล่าวมิใช่กำนัน ซึ่งปกครองตำบลเช่นในปัจจุบันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองในอันที่จะดูแลให้ราษฎรได้รับความสุขแต่รูปแบบการปกครองตำบลในสมัยนั้น มิใช่รูปแบบการปกครองตำบลเช่นปัจจุบัน ต่อมาถึงในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กำนันก็ยังมีอำนาจหน้าที่เพียงเล็กน้อย คือ

1) รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

2) ป้องกันการโจรกรรมผู้ร้าย

3) ถ้าเป็นความทะเลาะวิวาทเล็กน้อย กำนันเปรียบเทียบตกลงกันได้เว้นแต่ (1) ไม่ยอม ตกลง (2) ถ้า เป็นความฉกรรจ์ เช่นกับความปล้นฆ่ากัน ฟันกัน มีบาดแผลถึงสาหัส กำนัน (ถึงจะอยู่ ใกล้ไกลก็ตามที) ต้องนำมาส่งหลวงพลตระการนายแขวงฯ จะได้ตัดสินว่ากล่าวเปรียบเทียบในส่วน ชั้นความไม่ฉกรรจ์ ถ้าไม่ตกลงหรือเป็นความฉกรรจ์ หลวงพลตระการจึงบอกส่งกรุงเก่า หลังจาก หลวงเทศาจิตรวิจารณ์ได้จัดทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ที่อำเภอบางปะอิน แล้วก็ให้คิด ปริญญาหรือกันถึงการที่จะจัดปกครองขึ้นตามหัวเมืองต่อไป ครั้งต่อมาจึงมีพระบรมราชโองการให้ ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ขึ้น ซึ่งถือเป็นต้นแบบของการจัดระเบียบการปกครอง ตำบล หมู่บ้านในประเทศไทย

อำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มีดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน คือ มีหน้าที่ดูแลรักษาความปกติสุขและ ความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้านของตน นำประกาศหรือคำสั่งในราชการให้ราษฎรลูกบ้านทราบ

รับคำร้องทุกข์ของราษฎรและรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ เสนอต่อกำนันเรียกว่าร้องส่งลูกบ้านให้ทำการตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ และมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายส่งกำนัน

2) อำนาจปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านได้ทุกหมู่บ้านในเขตตำบลทั้งมีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากรและเสนอเหตุการณ์หรือคนที่ต้องคดีต่ออำเภอ

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์เพื่อให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราความทุกข์สุขของราษฎรตามพื้นบ้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญอย่างหนึ่งในการปกครองบ้านเมือง นอกจากนั้นก็เพื่อรักษาพระราชอำนาจตามกำหนดกฎหมายให้ประชาชนพึงปฏิบัติตามด้วยความเรียบร้อย

พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ประกาศใช้มาได้ประมาณ 17 ปี ก็ได้ มีการปรับปรุงใหม่ และได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและเป็นหลักของการปกครองท้องที่ในประเทศไทยมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

ปัจจุบันนอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ จนอาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่กว้างขวางครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ในตำบล หมู่บ้าน ตั้งแต่เกิดจนตาย

ตารางที่ 2.1 สรุปอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ตามกฎหมายต่าง ๆ

ลำดับที่	รายชื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
1	พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457	รักษาความสงบเรียบร้อย ตาม ม. 10, 27, 28, 34 - 43, 50-60 - ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือ นายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนตามม. 27	- ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน - อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน - กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องความอาญาในฐานะผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน - เมื่อเกิดเหตุร้ายสำคัญในตำบลเป็นหน้าที่ของกำนันเรียก

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
			<p>ผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านให้ช่วยเหลือ เพื่อระงับเหตุได้</p> <p>- กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและสิ่งซึ่งสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น</p>
2	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	<p>- เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตาม ป.วิ อาญา ม. 2 (16) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่ และมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดทางอาญาตาม ป.วิ อาญา ม. 78 และการค้นตาม ม. 92 รักษาความสงบเรียบร้อย ตาม ม. 10, 27, 28, 34-43, 50-60</p> <p>- ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตนตาม ม. 27</p>	<p>- พนักงานหรือฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลไม่ได้ เว้นแต่</p> <p>* พบบุคคลกระทำความผิดซึ่งหน้า</p> <p>* พบบุคคลอันควรสงสัยจะก่อเหตุร้ายโดยมีเครื่องมือหรือวัตถุอื่นที่สามารถใช้ในการกระทำผิด</p> <p>* เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราว ทั้งนี้เมื่อจับแล้วต้องแจ้งว่าบุคคลนั้นจะต้องถูกจับพร้อมทั้งแจ้งสิทธิด้วย</p> <p>- พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นหรือคำสั่งของ</p>

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
			ศาลไม่ได้ เว้นแต่ * มีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้าง ในที่ร โหลฐาน * เมื่อบุคคลที่ได้กระทำ ความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่ จับหนีเข้าไปในที่ร โหลฐาน
3	พ.ร.บ. ระเบียบ บริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550	- มีอำนาจหน้าที่ในการ ประนีประนอมข้อพิพาทของ ราษฎรในพื้นที่ตามข้อบังคับ มท. ว่าด้วยการปฏิบัติงาน ประนีประนอม ข้อพิพาทของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 5 , 6 , 11 - การให้ความร่วมมือในการ เผยแพร่กฎหมายและช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน	- การประนีประนอมข้อพิพาท ในคดีแพ่งและคดีอาญาอันยอม ความได้ดำเนินการ ดังนี้ 1. สอบถามคู่กรณีจาก ข้อเท็จจริง 2. สอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ ที่เกี่ยวข้องในกรณีจำเป็น 3. ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือ สถานที่ที่เกี่ยวข้อง ตามความ ยินยอมของเจ้าของหรือผู้ ครอบครอง 4. หากคู่กรณี * ตกลงได้ – ทำ สัญญาประนีประนอมยอม ความขึ้น 4 ฉบับ (คู่กรณีฝ่ายละ 1 ฉบับ และรายงานนายอำเภอ 1 ฉบับ)
4	พ.ร.บ.การ ทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 หมายเหตุ การ เปรียบเทียบ ปรับเป็นอำนาจ	- เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำ บ้าน ตำบล หมู่บ้าน ตามประกาศ สำนัก ทะเบียนกลางฯ มีหน้าที่รับ แจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขประจำบ้าน	- รับแจ้งงานทะเบียนราษฎร ของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน และออกหลักฐาน ดังต่อไปนี้ให้แก่ประชาชน เพื่อ นำไปยื่นต่อนายทะเบียน (ยกเว้น ในเขต กทม.)



ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	ของนาย ทะเบียนอำเภอ และนาย ทะเบียนท้องถิ่น	- เป็นนายทะเบียนในเรื่องการ ตรวจสอบความถูกต้องของการ ทะเบียนราษฎรในตำบล หมู่บ้าน - เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาในการจับกุม ผู้กระทำความผิดงานทะเบียน ราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน	1. ใ้รับแจ้งการเกิด ท.ร.1 ตอน หน้า 2. ใ้รับแจ้งการตาย ท.ร. 4 ตอนหน้า 3. ใ้รับแจ้งการย้ายที่อยู่ ท.ร. 6 ตอนหน้า 4. ใ้รับแจ้งเกี่ยวกับบ้าน ท.ร. 9 - เรียกเจ้าบ้านมาให้ข้อเท็จจริง หรือแสดงหลักฐาน รวมถึงการ เข้าไปสอบถามผู้อยู่ในบ้านได้ ตามความจำเป็น เพื่อตรวจสอบ การทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง ตรงกับความเป็นจริง - จับกุมผู้กระทำการทุจริต เกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรใน พื้นที่ตำบล หมู่บ้าน นำส่งให้ พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตามกฎหมาย
5	พ.ร.บ.บัตร ประจำตัว ประชาชน พ.ศ. 2526 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 - ระเบียบ กรมการ ปกครองว่าด้วย	- มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจบัตร ประจำตัวประชาชนตามด่าน ตรวจต่าง ๆ ทั้งนี้ต้องมีคำสั่งให้ กน./ผญ. ปฏิบัติหน้าที่ ณ ด่าน ตรวจนั้น ๆ ด้วย	- ขอตรวจบัตรประจำตัว ประชาชนจากผู้ที่เดินทางผ่าน เข้า - ออก ตามด่านตรวจต่าง ๆ - ให้คำรับรองผู้ขอทำบัตร เฉพาะผู้ที่ตนรู้จักคุ้นเคยและ ยืนยันได้ว่าเป็นผู้มีสัญชาติไทย และเป็นบุคคลเดียวกับที่มีชื่อ ในทะเบียนบ้านตามที่แจ้งต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่จริงในกรณี ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	การจัดทำบัตร ประจำตัว ประชาชน พ.ศ. 2538		- มอบบัตรที่รับจากอำเภอให้แก่ เจ้าของบัตร
6	พ.ร.บ.อาวุธปืน เครื่องกระสุน ปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียม อาวุธปืน พ.ศ. 2490 - หนังสือกระทรวง มหาดไทยที่ มท 0310.2/ว 967 ลง วันที่ 24 มีนาคม 2540	- เป็นผู้รับรองความเหมาะสมและ ความปลอดภัยของผู้ขออนุญาตมี และใช้อาวุธปืน ต่อนายทะเบียน ท้องที่ - เป็นผู้กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ ตราการมีและใช้อาวุธปืนภายใน ตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วย ความถูกต้องเรียบร้อย	- ให้คำรับรองความเหมาะสม เหตุผลความจำเป็น นิสัยใจคอ และความปลอดภัยของผู้อนุญาตมี และใช้อาวุธปืนต่อนายทะเบียน ท้องที่ตามความเป็นจริงกรณีผู้ ขอเป็นลูกบ้านในปกครอง - กำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบตรา การมีและใช้อาวุธปืนภายใน ตำบล หมู่บ้าน - รายงานความปลอดภัยของผู้ ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน
7	พ.ร.บ. ภาษีบำรุง ท้องที่ พ.ศ. 2508	- กำหนด มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน สำรวจตามแบบแสดงรายการที่ดิน	
8	พ.ร.บ. การเช่า ที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม พ.ศ. 2524	กำหนด เป็นประธานประจำตำบล และผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านที่มี การเช่าที่ดินฯ	
9	พ.ร.บ. จดทะเบียน ครอบครัว พ.ศ. 2478 - ระเบียบ มท. ว่า ด้วยการจดทะเบียน ครอบครัว พ.ศ. 2541	- กำหนด เป็นผู้รับคำร้องขอจด ทะเบียนสมรสของกลุ่มสมรสที่มีถิ่นที่ อยู่ในตำบลนั้น	- กำหนด รับคำร้องของผู้อื่นจด ทะเบียนในท้องที่ที่ ผวจ. โดย อนุมัติของ รมว. มท. กำหนด แล้วนำส่งต่อนาย ทะเบียนท้องที่เพื่อดำเนินการ ต่อไป

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
10	พ.ร.บ.สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482 (ม. 4, 8, 12, 18, 24) - ระเบียบการ สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482	<p>- ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>* เป็นพยานในการนำสัตว์ไปขอ จดทะเบียนทำตัวรูปพรรณสัตว์ พาหนะ</p> <p>- กำนัน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>* รับมอบตัวรูปพรรณสัตว์ กรณีผู้ มีตัวรูปพรรณแต่ไม่มีสัตว์ใน ครอบครองเพื่อส่งให้นาย ทะเบียนต่อไป (ม.12)</p> <p>* รับแจ้งความหรือรับมอบตัว รูปพรรณสัตว์ที่ตายจากเจ้า ของ สัตว์หรือตัวแทน (ม.18)</p>	<p>- นำสัตว์พาหนะที่มีอายุครบ เกณฑ์ที่จะต้องทำตัวรูปพรรณ พร้อมด้วยเจ้าของสัตว์หรือ ตัวแทนไปขอจดทะเบียนทำตัว รูปพรรณจากนายทะเบียนท้องที่</p> <p>- รับแจ้งความและมอบตัว รูปพรรณสัตว์ที่ตายจากเจ้าของ สัตว์หรือตัวแทนหรือผู้ ครอบครองชั่วคราว เพื่อนำส่ง ต่อนายทะเบียนท้องที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบว่าสัตว์ นั้นตาย</p> <p>- มีอำนาจยึดทรัพย์สินพาหนะที่ไม่ มีตัวรูปพรรณหรือมีแต่ไม่ ถูกต้องกับตัวสัตว์ และนำส่งต่อ พนักงานสอบสวนดำเนินคดี (ม. 21)</p>
11	พ.ร.บ. ป่าไม้ พ.ศ.2484	- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมและปราบปราม ผู้กระทำ ผิดและยึดของกลางภายในเขต ท้องที่รับผิดชอบ	
12	พ.ร.ฎ. กำหนด ไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530	- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมปราบปราม ผู้กระทำ ความผิดและยึดของกลาง ตาม พ.ร.ฎ.	
13	พ.ร.ฎ. กำหนด ของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530	- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมปราบปรามผู้กระทำ ความผิดและยึดของกลาง ตาม พ.ร.ฎ.กำหนดของป่าหวงห้าม	

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
		พ.ศ. 2530 ภายในเขตท้องที่ รับผิดชอบ	
14	พ.ร.บ. ป่าสงวน แห่งชาติ พ.ศ. 2507	- มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและ ปราบปราม ผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ	- ปฏิบัติหน้าที่ป้องกัน ปราบปรามผู้บุกรุกทำลายป่า สงวนแห่งชาติ
15	พ.ร.บ. อุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504	- มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิด ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ	- จับกุม ปราบปราม ผู้กระทำความ ผิดและคุ้มครองดูแลรักษา อุทยานแห่งชาติ
16	พ.ร.บ. สงวน และคุ้มครอง สัตว์ป่า พ.ศ. 2535	- มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุม ปราบปรามผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ภายในเขตท้องที่ รับผิดชอบ	- ปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและ ปราบปรามมิให้ผู้ใดยึดถือ ครอบครองที่ดิน หรือ ตัดโค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ ชุด หาแร่ ดิน หิน หรือกระทำการ อันตรายแก่สัตว์ป่าตามประกาศ ประเภทสัตว์ป่าตาม พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ
17	พ.ร.บ. สวนป่า พ.ศ. 2535	- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปราม ผู้กระทำความผิด	
18	พ.ร.บ. เลื่อยโซ่ ยนต์ พ.ศ. 2545	- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม ปราบปรามผู้กระทำความ ผิดและความผิดและยึดของกลาง	
19	พ.ร.บ. โรค ระบาด สัตว์ พ.ศ. 2499	- มีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ควบคุม ป้องกันและกำจัด โรค ระบาดสัตว์	
20	พ.ร.บ.การ ชลประทาน	- เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้	

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	ราชฎีร พ.ศ. 2482	* เกณฑ์แรงงานหรืออุปกรณ์การ ชลประทานส่วนราษฎรในเวลา ฉุกเฉิน	
21	พ.ร.บ. การ ชลประทาน หลวง พ.ศ. 2485	- มีหน้าที่ดูแลรักษาคันคลองและ ทางน้ำชลประทานที่อยู่ในเขต ท้องที่	
22	พ.ร.บ. คุ่มครอง เด็ก พ.ศ. 2546	- เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมี อำนาจหน้าที่ * รับแจ้ง/รายงานเกี่ยวกับการ สงเคราะห์หรือคุ่มครอง สวัสดิ ภาพของเด็ก * เข้าตรวจค้นและมีอำนาจแยกตัว เด็กออกจากครอบครัวเพื่อ คุ่มครองสวัสดิภาพ * ยื่นคำขอต่อศาลเพื่อขอ มาตรการในการคุ่มครองเด็ก	
23	พ.ร.บ.คุ่มครอง ผู้ถูกระทำด้วย ความรุนแรงใน ครอบครัว พ.ศ. 2550	- เป็นพนักงานฝ่ายปกครองมี อำนาจหน้าที่ * รับแจ้ง/รายงานเกี่ยวกับการกระทำ ความรุนแรงในครอบครัว (ม.5) * มีอำนาจเข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่เกิดเหตุ	
24	พ.ร.บ.สภา องค์กรชุมชน พ.ศ. 2551	- มีอำนาจหน้าที่ในการจัดแจ้งการ จัดตั้งชุมชน การจัดแจ้งการจัดตั้ง หรือยุบสภาองค์กรชุมชนตำบล	
25	พ.ร.บ. ให้ใช้ ประมวล กฎหมายที่ดิน	- เป็นเจ้าพนักงานผู้ปกครอง ท้องที่ซึ่งอาจได้รับมอบหมายจาก นายอำเภอให้ช่วยเหลือเจ้า	

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	พ.ศ. 2497 - กระทรวง มหาดไทย ฉบับ ที่ 48 พ.ศ. 2542	พนักงานที่ดินในการรังวัดที่ดิน เพื่อออกหนังสือสำคัญ (น.ส.) หรือโฉนด	
26	พ.ร.บ.แร่ พ.ศ. 2510	- เป็นกลุ่มตัวแทนที่ปรึกษา เบื้องต้นให้กับผู้เสียหาย	
27	พ.ร.บ. ส่งเสริม และพัฒนา คุณภาพ สิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535	- อาสาสมัครพิทักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) - เฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลง คุณภาพสิ่งแวดล้อม - โครงการพัฒนาพื้นที่ดินเค็ม	
28	พ.ร.บ. นโยบาย การท่องเที่ยว แห่งชาติ พ.ศ. 2551	- มีหน้าที่ในการประชาสัมพันธ์ งานด้านการท่องเที่ยวและกีฬา - การส่งเสริมและพัฒนาแหล่ง ท่องเที่ยวในพื้นที่	
29	พ.ร.บ. จัดที่ดิน เพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511	- เป็นหัวหน้าเขตในนิคมสร้าง ตนเอง	
30	พ.ร.บ. ส่งเสริม และพัฒนา คุณภาพชีวิตคน พิการ	- มีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา คุณภาพชีวิตคนพิการ	
31	พ.ร.บ. ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	- มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิ ผู้สูงอายุ	
32	พ.ร.บ. พัฒนา พลังงานและ ส่งเสริมพลังงาน	- โครงการจัดทำแผนพลังงาน ชุมชนและจัดเก็บข้อมูล	

ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	พ.ศ. 2535		
33	พ.ร.บ. การ ไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	- โครงการไฟฟ้าพลังน้ำระดับ หมู่บ้าน	
34	พ.ร.บ. ความ รับผิดชอบต่อ ความเสียหายที่ เกิดขึ้นจากสินค้า ที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551	- งานคุ้มครองผู้บริโภค	
35	พ.ร.บ. มาตรการ ช่วงตวงวัด พ.ศ. 2542	- มีหน้าที่สอดส่องดูแลและแจ้ง นายอำเภอทราบเมื่อพบการ กระทำผิด - เป็นอาสาสมัครช่วงตวงวัด	
36	พ.ร.บ. ว่าด้วย ราคาสินค้าและ บริการ พ.ศ. 2542	- ติดตามสถานการณ์ราคาสินค้า อุปโภค บริโภค - โครงการธงฟ้า	
37	พ.ร.บ. การ แข่งขันทาง การค้า	- มาตรการแทรกแซงตลาดสินค้า เกษตร - โครงการจัดหาตลาดให้เกษตรกร	
38	พ.ร.บ. น้ำ บาดาล พ.ศ. 2551	- จัดหาแหล่งน้ำบาดาล	

จากข้อมูลที่น่ามาแสดงในตาราง 2.1 นั้น สรุปได้ดังนี้

กำนันมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตราย และรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น อำนาจหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกันแทบทุกส่วนงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย

#### **บทบาทในการประสานและปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)**

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีบทบาทและอำนาจและหน้าที่ในการประสานการดำเนินงานกับ อบต. ดังนี้

1) การวางแผนพัฒนาตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนันในพื้นที่ และผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล คัดเลือกกันเองจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขตพื้นที่สามารถนำเสนอแนวทางการพัฒนาตำบล ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้ครอบคลุมทุกด้าน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่



(1) กำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่น และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น

(2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา

(3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนปฏิบัติการ

(4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร

(7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาชนหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็นโครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2) เป็นกลไกสำคัญของราชการส่วนภูมิภาค ในการประสาน และตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้น ๆ

## 2. แนวคิด ทฤษฎี หลักการ และ ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM)

แนวคิดดังกล่าวต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีการบริหารงานภาครัฐไปจากเดิมที่ทำให้ความสำคัญต่อทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า (input) และอาศัยกฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สุจริต และเป็นธรรม โดยหันมาเน้นถึงวัตถุประสงค์และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ทั้งในแง่ของผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) และความคุ้มค่าของเงิน (value for money) รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ โดยนำเอาเทคนิควิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้มากขึ้น เช่น การวางแผนเชิงกลยุทธ์ การวัดและประเมินผลงาน การบริหารคุณภาพโดยรวม การรื้อปรับระบบ ฯลฯ

Jonathan Boston ได้สรุปสาระสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังต่อไปนี้

1) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีลักษณะของความเป็นสากลสภาพหรือไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ

2) ปรับเปลี่ยนการให้น้ำหนักความสำคัญไปจากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมทรัพยากร (ปัจจัยนำเข้า) และกฎระเบียบเป็นเรื่องของการควบคุมผลผลิตและผลลัพธ์หรือปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการ (process accountability) ไปสู่การรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ (accountability for results)

3) ให้ความสำคัญต่อเรื่องของทักษะการบริหารจัดการมากกว่าการกำหนดนโยบาย

4) ถ่ายโอนอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (devolution of centralizes power) เพื่อให้อิสระและความคล่องตัวแก่ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน

5) ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ (กำกับดูแลควบคุม) ภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6) เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชนและให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (outsourcing) รวมทั้งการประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

7) ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8) ใช้หลักการบริหารงานของภาครัฐกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นชั่วคราว/เฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร และการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (corporate image)

9) มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (monetary incentives) มากขึ้น

10) สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

Hugn ได้แสดงทรรศนะการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้ (Hugn, 1994, pp.69-77)

1) เน้นการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยการกำหนดกลยุทธ์เป้าหมายที่ต้องการบรรลุ การจัดการกลไกองค์กรให้สอดคล้องตามผลงานและโครงการที่ได้มีการจัดสรรงบประมาณให้มีการดำเนินการผลงานและติดตามประเมินผลงาน

2) การปรับเปลี่ยนในปัจจุบันนำเข้าทั้งเรื่องทรัพยากรบุคคล ในเรื่องการจ้างงานระยะสั้น วางระบบการจูงใจใหม่ให้สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน ระบบงบประมาณให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในการใช้จ่าย แต่เข้มงวดในการจับจ่าย และระบบเทคโนโลยี

3) การลดขนาดของส่วนราชการ แจกแจงภาระหน้าที่ของรัฐใหม่ว่าจะใครควรจัดดำเนินการเองและควรจัดสรรให้ภาคส่วนอื่นเข้ามารับผิดชอบแทน ด้วยการส่งเสริมการแข่งขัน แยกแยกหน่วยงานย่อยให้ง่ายแก่การจัดการ การแปรรูปกิจการสาธารณะและใช้วิธีการจ้างเหมา

4) การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักบริหารให้มีความใกล้ชิดมากขึ้น นักบริหารต้องมีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับนักการเมืองในกระบวนการบริหารจัดการมากขึ้น และขณะเดียวกันต้องรับผิดชอบต่อผู้รับบริการสาธารณะ คือ ประชาชน โดยตรง ต่อประเด็นนี้เป็นการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะและเป็นการเพิ่มภาระรับผิดชอบให้กับนักบริหารมากกว่าแนวคิดการบริหารรัฐกิจแบบดั้งเดิม

Ewan Ferlie และคณะ ได้พยายามสำรวจแนวความคิดและจัดแบ่งประเภทของ NPM ออกเป็น 4 แนวทางใหญ่ ๆ กล่าวคือ

1) การปรับปรุงประสิทธิภาพ (Efficiency Drive) เป็นแนวความคิดในระยะแรกของ NPM ซึ่งต้องการปรับเปลี่ยนให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยหรือเลียนแบบการบริหารงานในเชิงธุรกิจมากขึ้น (business-like approach) โดยเฉพาะการมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน

2) การลดขนาดและการกระจายอำนาจ (Downsizing and Decentralization) เป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก ซึ่งต้องการเปิดให้กลไกตลาดเข้ามาทดแทนภาครัฐให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยจากจัดกลุ่มประเภทภารกิจงานหลักและภารกิจงานรอง (Core function/non-core function) เพื่อเปิดให้มีการทดสอบตลาด (Market Testing) หรือการตัดค่าน เพื่อเปิดให้มีการแข่งขัน (Contestability) การแยกผู้ซื้อบริการและผู้ให้บริการออกจากกัน (Purchaser-Provider Split) การใช้ระบบการทำสัญญาข้อตกลง (Contractualism) รวมถึงการจัดตั้งองค์การบริหารงานอิสระของฝ่ายบริหาร (Agencification)

3) การมุ่งสู่ความเป็นเลิศ (In Search of Excellence) เป็นรูปแบบที่ขยายแนวความคิดไปสู่เรื่องของวัฒนธรรม องค์การ ค่านิยม และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนการบริหารความเปลี่ยนแปลง

4) การให้ความสำคัญต่อการบริการประชาชน (Public Service Orientation) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นคุณภาพของการดำเนินงานหรือการให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจของลูกค้าผู้รับบริการเป็นอันดับแรก

## 2.2 หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นคำที่นิยามใช้ในวงวิชาการ และองค์การระหว่างประเทศเมื่อประมาณ 2 ทศวรรษที่ผ่านมาธรรมาภิบาลมีมิติที่ครอบคลุมกว้างขวางทั้งมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ ทางสังคมและการบริหาร ครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาคประชาสังคม และระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน วงวิชาการกับองค์การระหว่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญ และได้ปลูกกระแสการใช้คำนี้ให้แพร่หลายอย่างกว้างขวางทั้งในเอกสารรายงานวิชาการและงานกิจการขององค์การระหว่างประเทศ และเอกสารราชการและสื่อมวลชนทั่วไป

### 1) ความหมายของ “Governance”

แนวคิดเรื่อง “Governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณ มาจากรากศัพท์ของคำว่า “kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato โดยการที่ได้พยายามค้นหาระบบการปกครองที่ดี (system of governing) คำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง “rule making or steering” การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้หมายถึง รัฐบาล (Government) ในเชิงนามธรรม (act of governing หรือ manner of governing) ซึ่งก็คือ การจัดการปกครอง (Kjare, 2004, p.3)

คำว่า “Governance” ไม่ใช่คำใหม่แต่อย่างใด เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 14 โดยหมายถึงข้าราชการในสำนักพระราชวัง แต่ในปัจจุบันคำ ๆ นี้มีความหมายถึงกระบวนการปกครอง หรือการกำกับควบคุม (Pierre, & Peter, 2000, pp.1-2) นอกจากนั้นแล้ว governance การอภิบาลเป็นวิธีการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือการปกครอง (the stewardship of formal and informal political rule of the game, that involve setting the rule for exercise of power) (Kjare, 2006, p.3) ซึ่งสอดคล้องกับทรรศนะของ Pierre (2000, pp.2-3) ที่กล่าวว่า governance คือ การปกครอง การบริหารภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องมีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะของรัฐที่มีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Government” ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมเมอร์เรียมเว็บสเตอร์ออนไลน์ ว่าหมายถึงการกระทำหรือกระบวนการในการใช้อำนาจรัฐชาติบัตย์ในการควบคุม สั่งการ กำหนดและการบริหารนโยบาย

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “Governance” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด Governance เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชน หรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการ

รวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม (Kooiman, 2005, p.5)

แนวคิด “Governance” ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางขึ้นและคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการ และองค์การเครือข่ายของธนาคาร โลก (World Bank) โดยในระยะแรก ๆ ธนาคาร โลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับขอบเขตของธนาคาร โลกว่าด้วย Governance and Devilment ดังนั้น คำว่า Governance จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกธนาคาร โลกได้พยายามอธิบายความหมายของ Governance ว่า ครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ (agere, 2545, p.31)

- (1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political Regime)
- (2) กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ
- (3) ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน Governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศ การบริหารภาครัฐภายใต้หลักการ หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคมตามแนวคิดของ Rhodes (cited in Pierre, 2000, pp.55-59) ได้กล่าวไว้ว่า Governance หมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 6 ลักษณะ โดยสรุปได้ดังนี้

(1) การลดบทบาทของรัฐลงโดยการใช้กลไกด้านการตลาดและกึ่งตลาด เพื่อทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการ สาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการ สาธารณะแทนหน่วยงานของภาครัฐเนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กลง เพราะถูกแปรรูปให้เอกชนและถูกตัดงบประมาณไป

(2) ระบบกำกับและควบคุมองค์การ บทบาทของ Governance ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์การ และดูแลควบคุมการจัดการฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อย ตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ บริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อม ๆ กันในหลักการ 3 ประการ คือ (1) การเปิดเผยข้อมูล (2) มีความซื่อสัตย์ และ (3) มีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล

(3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) โดยมีความหมาย 2 ประการ ดังนี้

(3.1) การนำเอาแนวคิดและวิธีการบริหารงานเอกชนมาใช้กับหน่วยงาน โดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ มีการตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงินและให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ

(3.2) การนำระบบการจูงใจ (Incentive) หรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแข่งขัน ตามกลไกการตลาด การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น

(4) การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี (Governance as Good Governance) โดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศโดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีกรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ บริหารงานด้วยความรับผิดชอบ มีการตรวจสอบสาธารณะ มีผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบ รัฐบาลทุกระดับเคารพกฎหมายและสิทธิมนุษยชน มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลาย และมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

(5) ระบบการบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองในการปกครองการเชื่อมโยงทางสังคม (Socio-Cybernetic System) เป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลาง ถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย หน้าที่รัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหาาร่วมกัน รูปแบบของความร่วมมือนี้อาจเป็นไปได้ทั้งความร่วมมือกันกำหนดกติกาความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคมการเมืองและการบริหารรวมทั้งการสร้างภาคีหรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

(6) การจัดการภายในระบบภายในองค์กรที่มีการใช้เครือข่ายในการบริหารตนเอง กล่าวคือองค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น เงิน ข้อมูล ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์กร เครือข่าย ทั้งหลายฝ่ายทั้งรัฐเอกชน และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามาพึ่งพากันในการสนับสนุน และการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐให้กับประชาชน

## 2) ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

ปรากฏการณ์ที่ทำให้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้รับความสนใจและมีการใช้ในวงวิชาการอย่างจริงจังเป็นทางการ ได้แก่ เอกสาร รายงานของธนาคารโลกว่าด้วยปัญหาการพัฒนาของกลุ่ม

ประเทศในอนุภูมิภาคซาราในแอฟริกา (sub-Sahara Africa: From crisis to sustainable growth) ตีพิมพ์ระหว่าง ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) ซึ่งเป็นรายงานของธนาคารโลกในยุคแรกที่ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินคือ การที่ประเทศนั้น ๆ มีการจัดการปกครองและมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ดูเหมือนว่าจะเป็นความเชื่อจริงจังของธนาคารโลกที่กล่าวว่าปัญหาหลักของการพัฒนาในอนุภูมิภาคนี้ ได้แก่ จุดอ่อนของระบบ Governance ต่อมาก็มีผู้ขานรับอย่างรวดเร็วว่าเรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหาเฉพาะในแอฟริกาเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของชาติต่าง ๆ ทั่วไป ฉะนั้นธรรมาภิบาลหรือ Good Governance หรือการบริหารการพัฒนา (Development Management) ใน นานาประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย (ปฐม มณีโรจน์, 2554, หน้า 352)

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ” (Good) กับ “อภิบาล” (Governance) (ปฐม มณีโรจน์, 2554, หน้า 353) ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีนักวิชาการองค์การ รวมทั้งหน่วยงานให้ความหมายไว้ ดังนี้ “ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่มีหลักความรับผิดชอบรับการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” (Kjare, 2004, p.24)

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล นับตั้งแต่ต้นปี 1980 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นตรงกันว่าแนวการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความเห็นว่ามีคามจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปในรูปแบบการปกครองใหม่ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การมีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” ในนัย “Good Governance” ในนัยต่าง ๆ กัน

ความหมายของ Good Governance หรือ “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารจัดการที่ดี หากพิจารณาในแง่ของการให้คำนิยามและความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยนัยของความหมายของธนาคารโลกเป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี “Good Governance” เพื่อช่วยให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่มีอิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินงานให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nation (UN) ที่ให้ความสำคัญกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นการดำเนินการนี้ต้องเกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

United Nation and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผลหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้ความแน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) กล่าวว่า Good Governance ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee” สรุปว่า รัฐมีหลักการในการทำหน้าที่ยังมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล Good Governance เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม รัฐมีความชอบธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์การพัฒนารูปแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธ์การพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลยุทธ์ตามแนวคิดความเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และแนวคิดตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน กลยุทธ์การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลยุทธ์การพัฒนาแบบยั่งยืน การพัฒนาประเทศด้วยสำนึกของความรับผิดชอบ ให้ความสำคัญกับการประสานกลมกลืน (Harmony) ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่กลยุทธ์การพัฒนาที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development and Development: OECD) บางครั้งเรียกว่า กลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Participatory Development Cooperation Guideline Series, Development Assistance Committee, 1995) โดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาทำงานด้านต่าง ๆ คณะกรรมการที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาใน ค.ศ. 1995 ได้ตีพิมพ์หนังสือ ชื่อ Participatory Development and Good Government และให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) และ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Government)



แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย โดยเสนอแนวคิดว่า ลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันการปกครองหรือการอภิบาลและความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพของระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติหลักธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย โดยสรุปจากข้อคิดเห็นของประเทศในกลุ่ม OECD ได้ดังนี้ (OECD, 1997)

- (1) การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามกรอบของกฎหมายและการมีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Political Legitimacy and Accountability)
- (2) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (Freedom of Association and Participation)
- (3) การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (A Fair and Reliable Judicial System)
- (4) การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Bureaucratic Accountability)
- (5) การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม (Freedom of Information and Expression)
- (6) การจัดการภาครัฐ โดยยึดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and Efficient Public Sector Management)
- (7) การมีความร่วมมือกับองค์การประชาสังคม (Cooperation with Civil Society Organization)

ทั้งหมดนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) รูปแบบขององค์กรการเมือง (2) กระบวนการซึ่งมีการใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ (3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนดนโยบาย นำนโยบายสู่การปฏิบัติและเปิดโอกาสให้องค์กรรัฐทำหน้าที่ได้อย่างจริงจัง ขณะเดียวกัน ได้มีมิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” อันได้แก่

- นิติธรรม (Rule of Law) การมีระเบียบกฎหมายและระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ
- การบริหารจัดการภาคสาธารณะ ที่รับผิดชอบต่อสาธารณะมีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้
- การควบคุมคอร์รัปชัน ในประเด็นนี้ (OECD) พิจารณาความพยายามของรัฐที่จะ

ควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการการตรวจสอบที่ชัดเจน

- ลดค่าใช้จ่ายด้านทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพและการพัฒนา มีความสัมพันธ์ที่ีระหว่างทหารและพลเรือน

โดยสรุปจากการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” ในความหมาย “Good Governance” ที่หมายถึง “การบริหารการปกครองที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” จากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแนวคิดเรื่อง “Good Governance” เป็นเรื่องของ การสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐในสายตาของนานาชาติที่เป็นประชาคม

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว) มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตัวเอง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในองค์กร: วรภัทร โทษณะเกษม (2542) อธิบาย Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบของผลการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน”ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่อยู่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ธรรมนูญและธรรมนูญรื้อกับองค์กรประชาชนสังคม: ดร. อมรา พงศาพิชญ์ (2541) ได้พยายามวางพื้นฐานความคิดเรื่องธรรมนูญและธรรมนูญ หรือธรรมาภิบาล โดยสังเขป โดยได้อธิบายความหมายของธรรมนูญและธรรมนูญ โดยแยกความหมายระดับนามธรรม หมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้น ๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วยอย่างของกฎเกณฑ์คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความสามารถในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม

### 3) พัฒนาการของต้นแบบธรรมาภิบาล (Development of Governance Paradigm)

#### (1) จากทศพิธราชธรรมสู่การจัดการปกครองที่ดี

การเกิดขึ้นของสังคมมนุษย์ที่อยู่รวมกันเป็นรัฐ หรือประเทศในอดีตกาลอันไกลโพ้นนั้น วิวัฒนาการมาจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) ที่มีเจ้านครหรือกษัตริย์มีอำนาจการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ถึงแม้ว่า กษัตริย์จะเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดในแผ่นดิน การปกครองให้อาณาประชาราษฎร์มีความร่มเย็นสงบสุข ก็ยังเป็นหัวใจที่ดีเป็นอย่างหนึ่ง ที่พระมหากษัตริย์ต้องถือปฏิบัติเพื่อผูกมัดจิตใจ และความจงรักภักดีของประชาชนของตน

การเกิดขึ้น ดำรงอยู่ และการล่มสลายของอาณาจักรต่างๆ ในอดีต ส่วนหนึ่งจะมีปัจจัยที่สำคัญคือการตัดการปกครองบ้านเมืองของผู้มีอำนาจปกครองอาณาจักรนั้นซึ่งถ้าหากมีการปกครองที่ดีได้ การดำเนินกิจกรรมภายในบ้านเมืองมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ผู้ปกครองมีจริยธรรม มีศีลธรรม ให้ผู้คนนับถือและยอมรับได้มากเท่าใด ความมั่นคงและความเสถียรภาพของอาณาจักรนั้น ก็ย่อมมีโอกาสเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

ดังกล่าวดูแล้ว คำว่า Governance เป็นเรื่องที่มีรากฐานมาจากการปกครอง และเรื่องของการปกครองย่อมเกี่ยวเนื่องกับการควบคุมกำกับของผู้มีอำนาจปกครองด้วย

ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจปกครองประเทศ หลักการปกครองที่ดีของพระมหากษัตริย์ไทย เรียกกันว่า “ทศพิธราชธรรม” นั้นมีมาช้านาน ในขณะที่นักวิชาการซีกโลกตะวันตกต่างก็พากันให้รรธธาธิบายถึงลักษณะความหมาย Good Governance หรือปกครองที่ดีนั้น หลักทศพิธราชธรรมของไทย ก็น่าหยิบยกนำมาศึกษาประกอบด้วย

คำว่า “ทศพิธราชธรรม” หมายถึง จริยวัตรที่พระเจ้าแผ่นดินควรประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือคุณธรรมปกครองบ้านเมือง มี 10 ประการ

1. ทาน คือ การให้ การสงเคราะห์ประชาชน
2. ศีล คือ ความประพฤติที่ดี ที่เป็นข้อบัญญัติที่กำหนดทางปฏิบัติกาย และวาจาทางพระพุทธศาสนา ซึ่งเป็นแบบอย่างที่ดีที่ทำให้ประชาชนเคารพนับถือ
3. บริจาค คือ การเสียสละ การแจก การให้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
4. อาชวะ คือ ความซื่อตรง ความตรงไปตรงมา ความมีสัตย์
5. มัทวะ คือ ความอ่อนโยน ไม่เย่อหยิ่ง
6. ดบะ คือ ความเพียร การบำเพ็ญตนเพื่อให้เกิดเสเบาบาง
7. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธ การไม่ใช้อารมณ์
8. อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนผู้อื่น ไม่กดขี่ข่มเหงประชาชน
9. ขันติ คือ ความอดทน ความอดกลั้นต่อสิ่งไม่พอใจ
10. อวิโรธนะ คือ ความเที่ยงธรรม ความไม่ประพฤติผิดธรรมะ

#### (2) หลัก National Governance

ยุคโลกาภิวัตน์เป็นยุคโลกไร้พรมแดน ที่ประเทศต่างๆ ถูกกระแสสังคมโลกบีบให้ต้องยอมรับกติกา National Governance ที่เป็นกติกาสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก “ความเชื่อมั่น” ต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเกิดจากการที่ประเทศนั้นมี “ระบบ” มากกว่าชื่อเสียงของคนหรือชื่อเสียงของตระกูลของผู้บริหารประเทศ

หลักการ National Governance โดยทั่วไปอาจจำแนกออกได้อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล  
ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล หมายความว่าความรวมถึงกลไกการดำเนินงานของรัฐบาลทั่วประเทศ ซึ่งคลุมถึงองค์กรของรัฐ และวิสาหกิจทั้งหมดด้วย
2. ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ  
การดำเนินงานของรัฐบาลจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) มีความ

ชัดเจน และมีความพร้อมต่อความรับผิดชอบ (Accountability) ที่สามารถตรวจสอบได้

### 3. การค้าเสรี

รัฐบาลจะต้องจัดการค้าโดยเสรี โดยไม่มีการผูกขาดตัดตอนในรูปแบบสัมปทานต่าง ๆ

### 4. การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน

รัฐบาลที่มี Good Governance จะต้องมีการดำเนินการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเด็ดขาดจริงจัง

### 5. การจัดการบริหารรัฐกิจแบบมีส่วนร่วม

การจัดการบริหารรัฐบาลยุคใหม่ มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการปกครองให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจมากขึ้น โดยผ่านสถาบันตั้งแต่ระดับรากหญ้า ในระดับท้องถิ่น และเทศบาลไปสู่ระดับภูมิภาค และระดับชาติในที่สุด ภายใต้ระดับการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ออกไปสู่ภาคปกครองทั่วทั้งประเทศ

### 6. กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่มีความชัดเจน

การปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในปัจจุบัน ให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนและมีความเป็นธรรมมากที่สุด ภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่ดี ที่ส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ในการผลักดันให้ระบบธรรมาภิบาลเกิดเป็นจริงได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันหรือองค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานภาครัฐจะต้องกำหนดบทบาทของตนเองให้ชัดเจน ในกรอบกติกาสังคมที่มีพลวัต (Dynamic Society) ซึ่งแน่นอนว่าระบบธรรมาภิบาลต่างๆ ที่สร้างขึ้นมาจะต้องจัดให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ประสานสัมพันธ์กัน ทั้งในเรื่องการปฏิบัติและการตัดสินใจ ที่จะต้องมีความรับผิดชอบและพร้อมที่จะทำให้มีการตรวจสอบได้

National Governance ของแต่ละประเทศในยุคปัจจุบัน จึงอาจมีความผิดแผกแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขสภาพแวดล้อมของขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมประเพณี วัฒนธรรมและเงื่อนไขทางสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งสุดท้ายแล้วต่างก็มุ่งหวังผลลัพธ์ทำนองเดียวกันคือทำอย่างไรให้มีการบริหารการปกครองที่ดีที่สุดสำหรับประเทศตน

### 4) องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายของการปกครองการบริหารภาครัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ

โดยสรุปแนวคิดธรรมาภิบาลจะครอบคลุม 5 หลักการที่สำคัญ คือ (Pierre, 2000, pp.14-15)

(1) การมีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง

(2) การมีประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การมีความชอบธรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม (rule of law)

(4) การมีประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ

(5) การมีความร่วมมือของภาครัฐกับภาคประชาสังคม

ธรรมาภิบาลเป็นระบบการบริหารประเทศที่มีรัฐบาลบริหารด้วยจิตสำนึกความชอบธรรมแห่งกฎหมาย Hyden (cited in Kjare, 2004, p.164) ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณลักษณะของระบบการปกครองธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณลักษณะ 4 ประการ ได้แก่

(1) มีระบบการบริหารงานด้วยอำนาจเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย (authority)

(2) มีการบริหารงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจะเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการปฏิบัติสัมพันธ์ของคนในสังคม รวมทั้งการนับถือเกียรติของผู้อื่น มีการปฏิบัติต่อกันด้วยการเอาใจเขามาใส่ใจเรา (reciprocity) การหลีกเลี่ยงการทำให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารภาครัฐที่คำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นและความรับผิดชอบในทางการเมือง

(3) ระบบการบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งณะดำรงตำแหน่งทางสาธารณะ และสังคมสาธารณะให้ความไว้วางใจ ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสาธารณะ (public trust)

(4) ความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล และรับการตรวจสอบสาธารณะ

### 2.3 หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำแรกที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย 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* เป็นต้น (บรรพชาวจงเจริญประเสริฐ, 2557, หน้า 3)

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า *Rechtsstaat* ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน *Rechtsstaat* หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (*nulla poena sine lege*) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 3)

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่าแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (*government of law and not of men*) จะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุด ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในวงวิชาการเยอรมัน ซึ่งเป็นแหล่งที่พัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่เป็นที่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า *Rechtsstaat* อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่นำเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล มาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักรวürttemberg (Staatsrecht des Koenigreichs Wuerttemberg) อนึ่ง สำหรับ Mohl แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ (Thomas Fleiner / Lidija R, 2004, p.227)

อันที่จริงแล้ว ก่อนที่จะเริ่มมีคำอธิบายเกี่ยวกับนิติรัฐในทางคำรา เมื่อครั้งที่ยุโรปยังปกครองกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ก็เริ่มปรากฏหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์บ้างแล้ว พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกร้องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประจักษ์ว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญานี้ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลาย ๆ ประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้หมักหมมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในห้วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 4)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ 18 นี้อยู่ที่การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบเพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า logos (เหตุผลสากล) นั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) นักคิดสำนักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล มนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ ความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน (ผ่านความคิดของนักคิดสำนักสโตอิกส์ที่เป็นชาวโรมันอย่างเช่นซีเซโร) ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่รากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. 1632 ถึง 1694) และ Christian Wolff (1697-1744) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมาย



ธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ กับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา สิทธิตามธรรมชาติ คือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี้เองที่ต่อมาจะกลายเป็น องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, หน้า 1)

การเริ่มตระหนักถึงสิทธิที่กล่าวมานี้ ทำให้ในราวปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาจน ต้นศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตน มากขึ้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมือง การเรียกร้องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือความ คาดหมาย เพราะในช่วงเวลานั้นราษฎรที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินที่ตนหามาได้ เป็นธรรมดา ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็น จริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย กฎหมายย่อม จะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการ ใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 227-228)

ในราวปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งยังเป็นช่วงที่เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหขึ้น ที่ว่าเกิดการหักเหก็เนื่องจากในช่วงเวลานี้ มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิ ฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เจริญงอกงามเฟื่องฟูขึ้น แนวคิดหลักของสำนักคิด ดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบ กฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐาน นิยมทางกฎหมายแล้ว กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยผู้ที่ทรงอำนาจตรากฎหมายต้องถือว่าเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความ ผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของ ปัจเจกชน (ที่เกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้น) จากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ เท่านั้น แม้ว่ารัฐชนตินี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึง องค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ตรากฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐ

ชนิดนี้ว่า Gesetzesstaat (8) (คำว่า Gesetz ในภาษาเยอรมันแปลว่า กฎหมาย เหมือนกับคำว่า Recht แต่ Gesetz มุ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นสำคัญ) รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมาย ในทางรูปแบบเช่นนี้เองที่ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐชนิดนี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือเป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนี้ถึงความยุติธรรม และทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือทั้งในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหา การกล่าวว่านิติรัฐเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย อาจจะนำไปสู่ความเข้าใจผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่วงการกฎหมายไทย ตลอดจนองค์กรตุลาการยอมรับบรรดาคำสั่งของคณะรัฐประหารทั้งปวงว่าเป็นกฎหมาย โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามในทางเนื้อหาเลยว่าสิ่งที่เกิดจากการประกาศของคณะรัฐประหารนั้นมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรมและสมควรจะได้อ้างว่าเป็น “กฎหมาย” ที่ผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2538, หน้า 227-228)

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2562) ได้ให้ความเห็นว่า หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับอำนาจอธิปไตยในทางบวก กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจตนเองของพระมหากษัตริย์ไม่ว่าจะด้วยความยินยอมหรือไม่ก็ตาม และการจำกัดอำนาจดังกล่าวกระทำโดยกฎหมายของรัฐที่ตราขึ้นโดยประชาชน การจำกัดอำนาจดังกล่าวมีขึ้นเพื่อความอยู่รอดของรัฐกษัตริย์ ดังนั้น กฎหมายของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่กำหนดการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งก็คือ การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ หลักนิติรัฐจึงมีขึ้นเพื่อปกป้องเสรีภาพของประชาชน ในมุมหนึ่งก็ปกป้องรัฐด้วยเช่นกัน หลักนิติรัฐจึงเกิดขึ้นในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อนำมาเป็นหลักอ้างในการต่อต้านระบอบดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ระบบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐจึงไปได้ด้วยการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 119)

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

“นิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstat) เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือการจำกัดอำนาจรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ รัฐที่ไม่สามารถใช่วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น การกระทำใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้ปัจจุบันได้ไม่ ประการที่สอง ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายรัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นอาจให้ไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 119-120)

กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carré de Malberg) ยังกล่าวต่ออีกว่า “ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ทำให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อเพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบ และทำให้ปัจเจกชนเสียหาย”

ฮันส์ เคลเซน ได้ให้ความเห็นว่า “ปรากฏการณ์ของการปฏิวัติ (Revolution) ที่แสดงถึงความสำคัญของบรรทัดฐานพื้นฐาน สมมติฐานว่ามีกลุ่มหนึ่งพยายามจะยึดอำนาจ (รัฐ) โดยใช้กำลังเพื่อที่จะทำให้รัฐบาลที่มาโดยถูกต้องภายใต้รัฐธรรมนูญจนกระทั่งบัดนี้ให้ออกไปและจะนำรัฐบาลของรูปแบบสาธารณรัฐเข้ามา ถ้ากลุ่มบุคคลเหล่านี้กระทำการสำเร็จ (การจัด) ระเบียบเก่า ๆ ก็จะหยุดลง (การจัด) ระเบียบแบบใหม่ก็จะเริ่มต้นและจะมีประสิทธิภาพ เพราะพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลจำนวนมากมายปฏิบัติตัวให้สอดคล้องกับระเบียบแบบใหม่ แล้วก็ระเบียบแบบใหม่นี้ได้รับการพิจารณาว่ามีผลใช้ได้ ระเบียบแบบใหม่ได้รับการตีความว่าชอบด้วยกฎหมายหรือกฎหมายนั้นย่อมเป็นไปตามกลุ่มของปัจเจกบุคคลดังกล่าว ณ ตรงนี้ หมายความว่า บรรทัดฐานอันใหม่ได้รับการคาดคะเนหรือสันนิษฐานไว้ล่วงหน้าแล้ว บรรทัดฐานอันเก่าภายใต้รัฐธรรมนูญในระบอบกษัตริย์ก็ไม่มีผลอีกต่อไป แต่บรรทัดฐานภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่ในระบอบสาธารณรัฐจะมีผลใช้ได้แทนที่ซึ่งก็คือ บรรทัดฐานที่ได้รับมาจากคณะปฏิวัติที่มีอำนาจตามกฎหมาย และถ้าการปฏิวัติล้มเหลว ระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ที่กลุ่มปฏิวัติพยายามที่จะสร้างขึ้นก็จะไม่มีประสิทธิภาพ แล้วก็ในทางตรงกันข้าม การก่อการของเขาเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็กฎหมายที่สร้างขึ้นมาที่เปรียบเสมือนการสร้างรัฐธรรมนูญล้วนไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการก่อความผิดฐานเป็นกบฏ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญในระบอบกษัตริย์และบรรทัดฐานอื่น ๆ ภายใต้ระบอบดังกล่าว” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 120-121)

ความเห็นของ ฮันส์ เคลเซ่น เป็นการอธิบายให้เห็นถึงการปฏิวัติสำเร็จหรือไม่ จะมีผลอย่างไรภายใต้บริบทในระบอบการปกครองในห้วงเวลานั้นเท่านั้น แต่ข้อคิดดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เนื่องจากว่ามีผู้เห็นว่าความหมายของ “กฎหมาย” ตามทฤษฎีดังกล่าวไม่ได้อำนาจที่มาจากกฎหมายว่ามีที่มาจากความชอบธรรมหรือไม่ แต่มองที่การยอมรับของประชาชนต่อกฎหมายที่มาจากการปฏิวัติจึงทำให้กฎหมายดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเมื่อมีประสิทธิภาพจึงมีความชอบธรรมและมีความชอบธรรมตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ประกาศหรือคำสั่งที่มาจากกลุ่มหรือคณะบุคคลที่ยึดอำนาจรัฐที่ก่อการรัฐประหาร จึงเป็นกฎหมายในความหมายดังกล่าวได้ เพราะมีสภาพบังคับและก่อให้เกิดผลที่ต้องเชื่อฟังและทำตามซึ่งเป็นอันตรายอย่างยิ่งและตรงกันข้ามกับนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 121)

สรุป แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

### องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการ โดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5)

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน เป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน

และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5)

### องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกรวมให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (วิชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 18)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเรียกรวมให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกรวมองค์กรบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวนี้เรียกรวมให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วิชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 19)

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลเรียกรวมให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Fair) ด้วย อนึ่งในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

แก้ต้นต่อศาลได้ (วีระ ยี่แพร, 2561, หน้า 9)

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น เรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย (วีระ ยี่แพร, 2561, หน้า 9)

### องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

ในแง่เนื้อหาของหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนุญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมายหรือนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนุญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนุญ หรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

2) การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความสมควรแก่เหตุหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ หรือตำราเรียนว่า หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งประกอบด้วยสามส่วนย่อย ดังนี้ หลักความสัมฤทธิ์ หลักความจำเป็น และหลักความสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบหรือหลักความได้สัดส่วนในความหมายแบบแคบ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 125)

วิธีการใช้หลักความสมควรพอแก่เหตุ เพื่อตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในขั้นแรก ต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจหรือไม่ การตรวจสอบตามมาตรการทางแรกเป็นการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่า มาตรการที่รัฐนำมาใช้แทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนนั้นเป็นมาตรการที่มีขึ้นเพื่ออะไร และมีความชอบธรรมหรือไม่ก่อนไปสู่การตรวจสอบขั้นถัดไป

ส่วนการตรวจสอบประการที่สองนั้นให้ตรวจสอบดูว่า การแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่เหมาะสมหรือไม่ และถ้าไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวแล้วจะบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เจตนารมณ์ของมาตรการแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบด้วยว่า มาตรการการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการจำเป็นหรือไม่ หรืออาจมีมาตรการอื่นที่ใช้เลือกใช้ได้ และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยกว่า และยังต้องตรวจสอบว่ามาตรการแทรกแซงดังกล่าวเป็นมาตรการที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบด้วย กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวเมื่อนำไปใช้แล้ว ต้องก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกบุคคลอีกด้วย

3) การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ได้ปกครองโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของผู้ปกครอง รัฐจะดำเนินการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายดังกล่าวแก่บุคคลที่ได้รับการละเมิด โดยทั่วไปแล้วก็ได้แก่องค์กรตุลาการเป็นองค์กรหลัก แต่ในบางครั้งอาจมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อมาทำหน้าที่ในการเยียวยาดังกล่าวก็ได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 126)

สรุป จากการทบทวนหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะประเทศไทยปกครองประเทศด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ ดังนั้นหลักนิติรัฐซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย เพื่อวิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งต้องเป็นไปตามขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้

## 2.4 หลักนิติธรรม

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติธรรมวินัย ธรรมะแห่งกฎหมาย นิติศตมภ์ เป็นต้น แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า หลักนิติธรรม (เพลินดา ต้นรังสรรค์, 2559, หน้า 52)

อันที่จริงคำว่า หลักนิติธรรม ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้อินและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลัก

นิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญหรือความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจและมีผลวัตรตลอดเวลาและที่สำคัญที่สุดนักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้นักกฎหมายอาจเข้าใจความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2559, หน้า 53)

#### **ความหมายของหลักนิติธรรม**

หลักนิติธรรม หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย

หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2541, หน้า 23)

#### **สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรม**

##### **1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป**

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่ากฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

หลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือการตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิดบุคคลนั้น ๆ ก็จะต้องมีความผิดและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)



ที่กล่าวว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า แม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ก็ยังใช้ได้หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ย่อมใช้บังคับกับเฉพาะพรรคการเมือง กฎหมายเกี่ยวกับแพทย์ย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัย ย่อมใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)

หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมาย มุ่งหมายกลั่นแกล้งทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้ (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)

2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้และในกรณีที่มิได้มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege” ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายการบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่เป็นความผิดก็ดีจากที่เคยมีโทษหนักเป็นโทษเบาลงก็ดีไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้ (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ หลักผู้ต้องหาหรือจำเลยจะต้องถูกพิจารณาอย่างขาวสะอาด

หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดโอกาส ปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง ลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย บทบัญญัติมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ที่ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการยุติธรรม ไม่ให้โอกาสแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลยในการนำพยานมาสืบพิสูจน์ต่อสู้คดีเลย บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับแม้บทบัญญัตินี้จะถูกระงับโดยรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะหลักนิติธรรมมีค่าเหนือกว่ารัฐธรรมนูญอันเป็นตัวกฎหมายสูงสุด

หลักการพื้นฐานในข้อนี้ย่อมมีผลเป็นการห้ามมิให้กฎหมายมีบทสันนิษฐานเด็ดขาดไม่ว่าจะเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาดในข้อเท็จจริงหรือบทสันนิษฐานเด็ดขาดในความผิด เพราะบทสันนิษฐานเด็ดขาดดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่สามารถนำสืบพิสูจน์โต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้เลย จึงขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่มีผลใช้บังคับ

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่า กฎหมายที่ตราขึ้นจะมีบทสันนิษฐานข้อเท็จจริงไว้ก่อน หรือมีบทสันนิษฐานความผิดไว้ก่อนไม่ได้ เพราะบทสันนิษฐานไว้ก่อนดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานหลักฐานเข้าสืบพิสูจน์โต้แย้งบทสันนิษฐานไว้ก่อนได้ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้

หลักการพื้นฐานดังกล่าวมิได้หมายความว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะถูกจำกัดหรือถูกลิดรอนสิทธิบางประการในระหว่างที่อยู่ในกระบวนการดำเนินคดีความไม่ได้ トラบเท่าที่การถูกจำกัดและลิดรอนสิทธินั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้มีเหตุผลและสมควรแก่เหตุแต่การจำกัดหรือลิดรอนสิทธินั้นจะต้องไม่มีลักษณะเดียวกับผู้กระทำความผิดที่ศาลได้มีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดแล้ว อาทิ ไม่สามารถจะนำผู้ต้องหาหรือจำเลยไปจำคุกเช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับโทษจำคุกเด็ดขาดโดยคำพิพากษาของศาลแล้ว เป็นต้น (คำชี้แจงจตุรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมากและเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งหลาย โดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลการมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี

ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง และนอกจากนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใด

หลักนิติธรรมในข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ กฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยหลักอินทภาษ ที่วางหลักกรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลการว่า จะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดอันเกิดจากอคติ 4 ประการ (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

รัฐที่ยึดถือหลักนิติธรรม รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบ และไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแท้ (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ภายใต้สังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตนเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัต พัฒนาให้เท่าทันกับสถานการณ์ด้วยเช่นกัน

กฎหมายที่อภัยโทษหรือนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้ว สามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิรโทษกรรมให้แก่การกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้สิ่งที่จะกระทำในอนาคตซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นสิ่งที่

ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะเท่ากับผู้กระทำการนั้นอยู่เหนือกฎหมาย (กำชัย จงจักรพันธ์, 2562, ออนไลน์)

สรุป จากการทบทวนหลักนิติธรรม นับว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญสูงสุดในการค้ำยันกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือที่ใช้จำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้มีอำนาจทั้งหลาย หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตุลาการ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายให้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของบุคคลได้รับการคุ้มครอง หลักนิติธรรมซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย เพื่อจะได้วิเคราะห์การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้บรรลุวัตถุประสงค์

## 2.5 หลักประชาธิปไตย

### ความเป็นมาของประชาธิปไตย

พัฒนาการของความหมายประชาธิปไตยที่ผ่านมาร่วมสองพันปี ซึ่งจะพบว่าในระยะแรกคือสมัยกรีกหลักการสำคัญของประชาธิปไตยมักจะถูกพิจารณาควบคู่ไปกับความดีความยุติธรรมตามความหมายของนักปรัชญาโสเครตีส (Socrates) เพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) เมื่อสังคมพัฒนาขึ้นทำให้เกิดรัฐสมัยใหม่มีขอบเขตของขนาดและมีความสลับซับซ้อนมากกว่านครรัฐในสมัยกรีกทำให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชนที่แตกต่างไปจากเดิม จึงมีการมอบอำนาจให้กับตัวแทนเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจแทนตนเอง แต่ประชาชนจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจนั้นว่าจะใช้ในเรื่องใด มีเงื่อนไขอย่างไร ระยะเวลาานเท่าไร ความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจแทนจะเป็นในลักษณะของรูปแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2525, หน้า 186)

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจและประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการกระทำหรือแสดงออกได้ทราบเท่าที่การกระทำเหล่านั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและเสรีภาพของบุคคลอื่น ฉะนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงยึดหลักการที่สำคัญ ๆ 2 ประการคือ ความเท่าเทียมกันและสิทธิเสรีภาพอันเกิดจากความศรัทธาในความสามารถของบุคคลว่ามีสติปัญญาที่สามารถร่วมกันทำงานและการรู้จักหาเหตุผลความถูกต้อง เพราะฉะนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการสนับสนุนและให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นด้วยการเปิดโอกาสให้กับทุก ๆ ฝ่ายสามารถเสนอข้อเท็จจริงเหตุผลต่าง ๆ และการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว

จึงร่วมกันตัดสินใจจากหลักการและเหตุผลที่แท้จริง จึงจะเกิดเป็นหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล อย่างเช่น เสรีในทางการพูด การโฆษณา การประชุม ตลอดจนเสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งสมาคมและพรรคการเมือง ทุกคนจะต้องมีเสรีภาพเท่าเทียมกันในการแข่งขันเพื่อให้ไปถึงเป้าประสงค์ของแต่ละบุคคล และจะต้องมีความเสมอภาคทางด้านสังคมและเศรษฐกิจด้วย รวมถึงอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลจะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (เสียงข้างมาก) เพราะประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงจึงต้องเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชนจึงถือได้ว่าเป็นรัฐบาลที่ชอบธรรมที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2525, หน้า 79-117)

หลักประชาธิปไตยตามแนวความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ยังได้ให้ความหมายว่ามนุษย์เกิดมาแล้วล้วนมีความเท่าเทียมกันด้วยกันทั้งสิ้น ในทางปฏิบัติเพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้นั้นจะต้องอาศัยปัจจัยหลายด้านประกอบกันเช่น จะต้องมีการศึกษาที่ดีมีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่นคง นอกเหนือจากนี้ยังมีปัจจัยอีก 5 ประการที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันคือ (สมภพ โทตระกิตย์, 2505, หน้า 25-28)

- 1) สภาพการเป็นพลเมือง ทุกคนในประเทศควรมีและสามารถใช้สิทธิในการเป็นสมาชิกสังคม
- 2) สิทธิในการลงคะแนนเสียงของพลเมืองทุกคนเมื่อมีอายุพอสมควรที่จะรับผิดชอบ
- 3) ระบบการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยเสรี ให้มีการลงคะแนนเสียงโดยเสียงปราศจากการแทรกแซงบังคับข่มขู่
- 4) พรรคการเมืองเป็นองค์การที่รวมความคิดเห็นที่สอดคล้องกันของประชาชน เพื่อจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองบริหารงานของรัฐ ด้วยการเสนอนโยบายและส่งสมาชิกเพื่อไปเป็นตัวแทนเข้าไปรับใช้ประชาชนในสภา
- 5) อิทธิพลของกลุ่มชน เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อกับรัฐบาลของตนเองได้อย่างใกล้ชิดรวมถึงการจูงใจให้รัฐบาลกำหนดนโยบายและบริหารงานเป็นไปตามความต้องการและเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตน สิ่งสำคัญที่ขาดไม่ได้คือจะต้องมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเอกชนรวมเอาปัจเจกชนที่มีความคิดเห็นหรือมีผลประโยชน์อย่างเดียวกันหรือในทางเดียวกันต่างก็เข้ามารวมตัวกันเป็นหมู่ คณะ เช่น ในวงการธุรกิจ กรรมกร เกษตรกร ข้าราชการเจ้าหน้าที่รัฐวิสาหกิจ หรือรวมโดยเชื้อชาติศาสนา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดอำนาจ และอิทธิพลมากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

สำหรับแนวคิดของนักทฤษฎีชาวตะวันตกซีมัวร์ มาร์ติน ลิปเซท (Seymour Martin Lipset) และฟิลลิป คัทไรท์ (Phillips Cutright) โดแนล เจ แม็คครอน (Donald J. McCrone) และชาร์ลส์ เอฟ เน็ด

(Charles F. Cnudde) ดีน อี นูบาว์เออร์ (Deane E. Neubauer) เอ็ดเวิร์ด ชิลส์ (Edward Shils) เฮนรี บี เมโย (Henry B. Mayo) จิโรวานนี ซาร์โตริ (Geovanni Sartori) แอนโทนี ดาวน์ (Antony Down) จอห์น เพลเมนัทซ์ (John Plamenatz) จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mills) ได้อธิบายเกี่ยวกับตัวแปรของระดับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความรู้ เศรษฐกิจ ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพว่าเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับมนุษย์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและรัฐไม่มีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพราะฉะนั้นในความสำเร็จของรัฐจะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐจะต้องกำปรักันในคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลตลอดไป (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2545, หน้า 253) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีกลไกทางการเมืองได้แก่สถาบันต่าง ๆ ภายในโครงสร้างของรัฐบาลประชาธิปไตยและสถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะทำหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองการปกครองภายใต้แนวคิดระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกลไกทางการเมืองได้แก่ สถาบันฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง เป็นต้น (Charles F. Cnudde and Deane E. Neubauer, Empirical Democratic Theory, 1969, p.65)

ตามแนวคิดทฤษฎีประชาธิปไตยแบบพหุนิยมของ ดับเบิลยู เจ เอ็ม แม็คเคนซี (W.J.M. Mackenzie) การที่ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นและอยู่ได้อย่างมั่นคงนั้นจะต้องมีการรวมกันเป็นกลุ่มเป็นสมาคม เป็นสันนิบาต องค์กรและสหพันธ์ต่าง ๆ หลากหลายภายในรัฐ กลุ่มเหล่านี้จะต้องก่อเกิดและมีการดำเนินงานอย่างเสรีและด้วยความสมัครใจ รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) จึงจะจรรโลงระบอบประชาธิปไตยให้มีความเป็นกลางและยุติธรรม(วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุพล ราชภัณฑารักษ์, 2539, หน้า 234)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สังคมในยุคปัจจุบันให้ความสำคัญต่อกระบวนการที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบและการตอบสนอง ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่จะจำกัดอำนาจในการบริหารประเทศตลอดจนการกำหนดวิธีในการเข้าสู่อำนาจโดยกระบวนการเลือกตั้งของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการยึดเสียงของประชาชนเป็นหลักสำคัญ ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ก่อกำเนิดและพัฒนาระบบการเมืองการปกครองของตนจนเป็นที่ยอมรับของประเทศทั่วโลกว่าเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาและเป็นประชาธิปไตยแบบสายกลาง (วิชัย ต้นศิริ, 2560, หน้า 58)

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการปกครองโดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยประกอบด้วย (อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ, 2539, 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 ใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง และ

13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลรวมถึงมีสิทธิ์เปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับและเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข

การยึดมั่นในหลักการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามแนวทางประชาธิปไตยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นบทบาทหนึ่งที่เกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม โดยที่การแสดงความเป็นอิสระโดยอำนาจจะก่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ประการหนึ่งคือ เป้าหมายและผลประโยชน์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความต้องการ และเป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ด้วยเหตุนี้ ในการผลักดันให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ส่วนหนึ่งคือการแบ่งแยกทางสังคมย่อยที่แสดงออกถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ต่างกัน

ปัจจัยด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร ก็เป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มีการแบ่งแยกแนวทางทางความคิดหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงสังคมไทยมีความหลากหลายของกลุ่มชน มีการกระจายอำนาจภายในรัฐให้กับผู้นำกลุ่มในสังกัดกรมกองต่าง ๆ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยก็ยังอยู่ในลักษณะของรัฐเข้มแข็งแต่สังคมอ่อนแอ กล่าวได้ว่าการอยู่ร่วมกันภายใต้ความคิดที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายอาจก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางความคิดที่ส่งผลถึงการกระทำต่าง ๆ ในเชิงลบได้โดยง่าย (อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ, 2558, หน้า 20)

### หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

#### 1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 15) การปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ตามด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ (ชัยรัช วิภคภูมิประเทศ, 2546, หน้า 6-10)

#### 2) หลักเสรีภาพ (Liberty)

หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตาม



ปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 11)

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะทำหรืองดเว้นกระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเองเนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้นเป็นลักษณะของเผด็จการ

โดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น ดังนี้

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

(2) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) คือ การที่บุคคลสามารถไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้อย่างเสรี โดยมีได้ถูกอำนาจอื่นบังคับ และบุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ถูกอำนาจอื่นลิดรอนเช่นกัน

(3) เสรีภาพจากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตนโดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น

(4) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) บุคคลมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการนับถือศาสนาตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย หรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

(5) เสรีภาพในการย้ายที่อยู่ (Freedom of Movement) โดยอยู่บนพื้นฐานของการไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหาย และละเมิดสิทธิของผู้อื่น

(6) เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบโดยปราศจากอาวุธและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (Freedom of and Association) เพราะการชุมนุมหรือการรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทอันเป็นจุดยืนของตนเองนั้นถือเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

(7) เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ (Personal Freedom) เป็นหลักประกันในการตัดสินใจของบุคคลในเรื่องส่วนตัวว่าจะสามารถกระทำได้อย่างเสรี

### 3) หลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์

ปฏุชนอันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, หน้า 7) โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้านหลัก 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 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

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

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

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

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

ในกรณีที่ต้องมีการตัดสินใจเพื่อเลือกกระทำในสิ่งใดสิ่งหนึ่งบนสถานการณ์ที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายทางออกที่ดีที่สุดคือการเลือกปฏิบัติตามมติเอกฉันท์ (Unanimity) แต่หากไม่สามารถหาข้อสรุปที่เป็นเอกฉันท์ได้ ในระบอบประชาธิปไตยจะต้องยึดหลักการตัดสินใจ ความขัดแย้งด้วยวิธีการลงคะแนนเสียงและเลือกที่จะปฏิบัติตามมติของเสียงข้างมาก (Majority Decision-Making) โดยให้ความเคารพต่อสิทธิของเสียงข้างน้อย (Fundamental Rights of Minority) เพราะการยอมปฏิบัติตามมติเสียงข้างมากโดยละเลยสิทธิขั้นพื้นฐานของเสียงข้างน้อย จะทำให้การปกครองกลายเป็นเผด็จการของเสียงข้างมาก ซึ่งผิดไปจากหลักการของประชาธิปไตย (ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, 2560, หน้า 5)

การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงมีลักษณะของการยอมปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมาก แม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็ต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการลิดรอนหรือทำลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน ทั้งนี้ มิได้หมายความว่า แนวทางตามมติของเสียงข้างมากจะต้องเป็นสิ่งที่ถูกต้อง หรือแนวทางตามมติเสียงข้างน้อยยึดถือจะเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะมติของคนในสังคมกับความถูกต้องของแนวทางเป็นสองสิ่งที่เป็นอิสระต่อกันจนไม่สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผลระหว่างกันได้ แต่เพราะในสภาวะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ไม่มีทางเลือกใดที่เหมาะสมที่สุดเท่ากับการเลือกที่จะดำเนินการไปตามมติของเสียงข้างมาก เพราะน่าเชื่อถือได้ว่าการตัดสินใจโดยหมู่ใหญ่มักจะมีการใช้วิจารณญาณที่รอบคอบมากกว่าการตัดสินใจจากคนส่วนน้อยและผลของการตัดสินใจจากคนหมู่มากก็จะเป็นการตัดสินใจที่มีความผิดพลาดน้อยกว่าการตัดสินใจจากคนหมู่น้อย เนื่องจากได้ผ่านกระบวนการโต้เถียงและใช้เหตุผลจากคนจำนวนที่มากกว่า

ดังนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่ามากกว่าที่จะบอกว่าแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมากเป็นแนวทางที่ถูกต้อง (ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, 2560, หน้า 6)

##### 5) หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญเพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผยและใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล (ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, 2560, หน้า 6)

### สังคมประชาธิปไตย

การเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นการเปลี่ยนแปลงจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นการเริ่มต้นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยเป็นครั้งแรก รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบไทย ๆ อำนาจอธิปไตย อำนาจสูงสุด อำนาจอธิปไตย ตามหลักการและปรัชญาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถูกครอบงำและถ่มอยู่ในหม้อคณะราษฎร คณะบุคคล และคณะกลุ่มองค์กรต่าง ๆ มาตลอดทำให้หลายครั้งการเมืองในประเทศไทยกลายเป็นเผด็จการในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เช่น เผด็จการกลุ่มบุคคล เผด็จการขุนนาง เผด็จการทหาร เป็นต้น

รัฐบาลสร้างคะแนนนิยมให้พรรคการเมืองของตนเองโดยใช้นโยบายประชานิยมส่งเสริมการบริโภคนิยมจนล้มพื้นฐานเดิมของชีวิต ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยในอัตราที่สูงมากขึ้นเรื่อย ๆ ภาวะรวยกระจุกจนกระจายมิให้เห็นอย่างชัดเจน ชนชั้นนายทุนและชนชั้นสูงของประเทศไทย มีเงินนับแสนล้านและหลายคนที่ติดอันดับการเป็นมหาเศรษฐีระดับโลก แต่ในขณะที่เดียวกันคนยากจนที่ไม่มีบ้านอยู่ไม่มีอาหารประทังชีวิตกลับมีเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกันเกษตรกรและคนในชนบทมากมายไม่มีที่ดินทำกินแต่คนอีกกลุ่มหนึ่งกลับมีโฉนดที่ดินจนนับไม่ถ้วนสาเหตุทั้งหมดที่กล่าวมาล้วนเกิดจากนโยบายการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่กำหนดให้สินทรัพย์และเศรษฐกิจของคนในประเทศขึ้นอยู่กับกลไกตลาดและทุนนิยมเสรี คนรวยและผู้มีอำนาจเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการอยู่ดีกินดี เพราะกฎหมายและนโยบายทางเศรษฐกิจถูกร่างมาโดยเจ้าของทุนและผู้ประกอบการ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อชนชั้น และพวกพ้องของตนเองมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องก่อให้เกิดสังคมแบบพหุนิยม กล่าวคือ ในสังคมมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันมาก

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเป็นจริงได้ จะต้องเกิดมาจากจิตสำนึกที่ดีของประชาชนในประเทศเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว ประชาชนจะต้องพร้อมและยินดีที่จะใช้สิทธิของตนเองตามรัฐธรรมนูญมาปกป้องดูแลบ้านเมืองอย่างเต็มที่และเต็มความสามารถ ทุกคนในสังคมยอมรับในความแตกต่างของตัวบุคคลให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนมากกว่าทุนนิยมเสรี

รัฐประชาธิปไตยทุกรัฐในโลกล้วนเกิดขึ้นมาจากแนวคิดในการให้สิทธิและความเสมอภาคแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง เพราะถือว่าประชาชนทุกคน คือเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประชาธิปไตยถือว่าประชาชนคือเสียงสวรรค์ สามารถตัดสินใจเลือกบุคคลเข้ามาทำหน้าที่แทนตนเองในการบริหารประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของรัฐ

ประชาธิปไตยจึงมีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การเข้าร่วมทางการเมืองในทางอ้อมโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่กระบอกเสียงแทนคนส่วนใหญ่ในสภาหรือการมีส่วนร่วมในทางตรง เช่น การประท้วงเพื่อเรียกร้องสิทธิความชอบธรรมต่าง ๆ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรัฐประชาธิปไตยทั้ง 2 แนวคิดก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่ตรงที่ ประชาธิปไตยเสรีนิยมการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่แล้ว เป็นชนชั้นสูงในสังคมหรือไม่ก็เป็นมหาเศรษฐี เพราะแนวคิดของประชาธิปไตยเสรีนิยมให้คุณค่า และการแข่งขันอย่างเสรีและให้คุณค่ากับเงินมากกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้กระทั่งการเลือกตั้งภายในประเทศก็เป็นการเลือกตั้งผู้แทนที่มาจากชนชั้นนายทุน และมีเงินมากพอในการทุ่มทุนลงสมัคร ส่วนชนชั้นล่างจะมีโอกาสเข้าไปเป็นปากเสียงให้กับชนชั้นของตนเองได้น้อยมาก เนื่องจากการไม่มีเงินและทรัพยากรมากพอในการลงสนามแข่งขัน ส่วนสังคมประชาธิปไตยซึ่งภาคพลเมือง มีความเข้มแข็ง การเปิดโอกาสทางชนชั้นให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในประเทศเหล่านี้ ปรากฏให้เห็นชัดเจน โดยที่ประเทศที่มีแนวคิดสังคมประชาธิปไตยจะมีตัวแทนพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นและอาชีพต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย รวมทั้งการรวมกลุ่มของภาคพลเมืองมากมายในสังคมประชาธิปไตยเพื่อเรียกร้องสิทธิให้ชนชั้นของตนเองก็เป็นที่ยอมรับกันในสังคม

### หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เจริญอยู่ในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกา มีหลักการสำคัญ ดังนี้ (อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, 2557, หน้า 8-9)

#### 1) การยึดถือเหตุผล

ประชาธิปไตย ถือหลักการที่ว่า ประชาชนทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของรัฐเท่าเทียมกัน ย่อมมีสิทธิที่แสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้เท่ากัน ไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร ความคิดเห็นของพวกเขาก็เป็นสิ่งที่ควรรับฟัง การกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นการขัดแย้งหรือขัดขวาง แต่ถือว่าเป็นการแสวงหาเหตุผลข้อเท็จจริง สรุปลงเป็นหลักการที่นำไปสู่แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง ซึ่งควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้โดยเสรี

#### 2) การเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล

ปัจเจกบุคคลเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุด ปัจเจกบุคคลเป็นผู้สร้างสังคม สร้างสถาบันทางสังคม รวมกันเข้าเป็นรัฐ เป็นประเทศ ปัจเจกบุคคลจึงควรได้รับการส่งเสริมให้มีสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคทั้งทางสังคม การเมือง การศึกษา เศรษฐกิจ มีคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี เพราะถ้ารัฐใดประชาชนแต่ละคนเป็นคนมีคุณภาพ ก็จะทำให้รัฐหรือประเทศนั้นเจริญก้าวหน้าได้

### 3) การถือรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน

รัฐบาลเป็นเครื่องมือของประชาชนในการทำให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการอยู่ร่วมกันของประชาชน คอยอำนวยความสะดวก ประสานผลประโยชน์ แก้ไขข้ออุปสรรคต่าง ๆ ให้กับสังคม เป็นผู้รับใช้ประชาชน รัฐเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดำเนินต่อไปเพื่อประชาชน ไม่ใช่ประชาชนเป็นอยู่เพื่อรัฐ เพราะรัฐเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้างรัฐ รัฐจึงเป็นผลผลิตของประชาชน หน้าที่ของรัฐเพียงรักษากฎหมาย ให้ความยุติธรรม รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันรักษาอำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอก

### 4) การอาศัยความสมัครใจเป็นใหญ่

ประชาธิปไตย สนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม สามารถเลือกดำรงชีวิตตามความสมัครใจ รัฐจะบีบบังคับให้ประชาชนกระทำหรือห้ามไม่ให้กระทำนอกเหนือหลักแห่งนิติธรรมไม่ได้

### 5) การยึดถือกฎเหนือกฎ

หลักการที่วางนี้ ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ ใช้อำนาจเหล่านี้เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิผลประโยชน์ของประชาชน หากผู้รับมอบอำนาจไปทำหน้าที่แทนทั้งฝ่ายรัฐบาล สถานิติบังคับบัญชา หรือตุลาการ ปฏิบัติผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชน ประชาชนก็มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงใหม่ได้ โดยการใช้อำนาจอธิปไตยผ่านการเลือกตั้งซึ่งเป็นการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ สถานิติบัญญัติให้ หรือยกเลิกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

### 6) เน้นความสำคัญของวิธีการ

ประชาธิปไตย ให้ความสำคัญของวิธีการในการได้มาซึ่งอำนาจ การแสวงหาอำนาจ การใช้อำนาจ การเปลี่ยนแปลงอำนาจ โดยวิธีการตัดสินด้วยเสียงข้างมาก เป็นวิธีการบรรลุเป้าหมายโดยสันติวิธี เป็นความต้องการของเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือ ประชาชน ซึ่งวิธีนี้ไม่มีในการปกครองแบบอื่น

### 7) การถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักในมนุษยสัมพันธ์

ประชาธิปไตย มีหลักการว่า ทุกคนในรัฐเป็นเจ้าของรัฐร่วมกัน ไม่มีใครมีสิทธิผูกขาดในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนเดียว ดังนั้นทุกคนต้องยอมรับในสัญญาประชาคมที่ใช้เพื่ออยู่ร่วมกัน คือ หลักนิติรัฐ กฎเกณฑ์ที่ตกลงในการอยู่ร่วมกันนี้ เป็นหลักของมนุษยสัมพันธ์ของประชาชนทุกคน ถือเป็นหลักปฏิบัติในวิถีชีวิต ในความมีสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคกัน ซึ่งเป็นการยอมรับของทุกคน เพื่อความผาสุกในการอยู่ร่วมกัน

### 8) การถือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์

ประชาธิปไตย ถือว่า ทุกคนภายในรัฐมีสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และความเป็นเจ้าของรัฐเท่าเทียมกัน มีเสรีภาพในการปกป้องชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคในการใช้อำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน คือ 1 คน เท่ากับ 1 เสียง ไม่มีใครจะมีสิทธิเหนือกว่าใคร ไม่ว่าจะร่ำรวย หรือยากจน มีการศึกษาสูง ต่ำ หรือสถานภาพทางสังคมเป็นอย่างไร

ดังนั้น หลักประชาธิปไตยในระบอบประชาธิปไตย อยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ (อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์, 2557, หน้า 18-19)

1) หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้มาซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่า มิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม เช่น มีพฤติกรรม ร่ำรวยผิดปกติ

2) หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บุคคลต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำของเขานั้น ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3) หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคม ที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

4) หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ ฯลฯ อย่างเสมอภาคกัน โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ละเมิดเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลที่อยู่เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

5) หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) การตัดสินใจใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มา ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจทางเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการ/ข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่มา หลักการนี้ ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่า ฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ความเห็นหรือ

กระแสความนิยมของพวกเขาคนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข โดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป ค่านิยม ทักษะ ทักษะที่ส่งเสริมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย นอกจากจะเป็นระบอบการเมืองแล้ว ยังเป็นระบอบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมด้วย ดังนั้นจึงไม่ใช่อยู่ที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย การเลือกตั้ง และการต่อรองทางการเมืองเท่านั้น หากอยู่ที่สมาชิกในสังคมจะต้องช่วยกันหล่อหลอม สร้างค่านิยม วิถีชีวิต ที่เป็นประชาธิปไตย มาตั้งแต่ในครอบครัว โรงเรียน ที่ทำงาน ชุมชน เพื่อจะนำไปสู่หรือการปกป้อง ระบอบประชาธิปไตย ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ค่านิยมประชาธิปไตยที่ประชาชนควรช่วยกันสร้างคือ

- 1) เป็นคนที่มีเหตุผล ยอมรับเรื่องสิทธิหน้าที่ ความเป็นจริงในทางสังคม เคารพในตัวเอง เคารพในศีลธรรมและประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม
- 2) มีทัศนคติที่ดีต่อเพื่อนมนุษย์ มีความเคารพซึ่งกันและกัน และมีความสามัคคี
- 3) เข้าใจความจำเป็นและประโยชน์ของการเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นพลเมืองของประเทศ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกทุกคนในระยะยาว
- 4) เคารพกฎหมายและดำเนินชีวิตในกรอบของกฎหมายที่มีเหตุผลและเป็นธรรม
- 5) มีจิตใจเปิดกว้างและพร้อมที่ปรับตัวรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้
- 6) เป็นคนที่มีความรับผิดชอบผูกพันกับสิ่งที่เขาได้กระทำลงไป
- 7) มีจิตใจที่เป็นธรรม เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่มีอคติต่อผู้ที่มีความแตกต่างจากตน เช่น การนับถือ ศาสนาอื่นหรือเชื้อชาติอื่น แนวคิดทางการเมือง เป็นต้น

บทบาทของประชาชนในการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย ไม่ใช่แค่การใช้สิทธิในการเลือกตั้งนาน ๆ ครั้ง และพยายามเลือกคนคิดคนเก่งมาบริหารประเทศเท่านั้น ประชาชนต้องชวนขวาย ศึกษา พัฒนาตนเอง ใช้สิทธิและหน้าที่พลเมืองที่ดีเข้าไปแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการ บริหารประเทศ ในการตัดสินใจ เรื่องการใช้ทรัพยากรของประเทศ การพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม ของชุมชน จังหวัด และประเทศ อย่างแข็งขันและอย่างสม่ำเสมอ

สรุปจากการทบทวนหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ประชาชนจึงต้องใช้หลักประชาธิปไตยด้วยการเลือกผู้แทนของประชาชน สำหรับการปกครองนั้นกฎหมายกำหนดให้มีรูปแบบการปกครองคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดขอบเขตแต่ละภาค กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปกครองราษฎร เป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นตัวแทนของราษฎรในการสะท้อน ปัญหาความต้องการของคนในชุมชนเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบนั้น หลักประชาธิปไตยจึงเป็น



หลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของ  
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

## 2.6 หลักการบริหารปกครอง

การบริหารปกครอง (Governance) เป็นคำศัพท์ที่เกิดขึ้นพร้อมกับการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง  
บทบาทของรัฐช่วงทศวรรษ 1990 เป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองของ  
ภาครัฐใหม่เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้าง และกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแทนนอก  
ภาครัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น และเปลี่ยนแปลงจากอำนาจที่รวมศูนย์  
อยู่ที่รัฐบาล ให้กระจายออกไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้เกิดองค์กรท้องถิ่นที่ปกครองตัวเอง และ  
ลดขนาดของภาครัฐให้เล็กลงเพื่อความคล่องตัว (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2550, หน้า 134-135)

การวางหลักการจัดการปกครอง (Governance) เข้ามาแทนที่แนวคิดว่าด้วยการปกครอง  
(Government) โดยมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 6 ด้านหลัก คือ

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

ที่นำหลักการบริหารของเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ

4) การใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ส่งเสริมการมีประสิทธิภาพและ  
ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

5) สร้างระบบเชื่อมโยงกับสังคม (Socio-Cybernetic System) เปิดให้ภาคส่วนอื่น ๆ  
เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดการตัดสินใจพร้อมไปกับภาครัฐ และ

6) การสร้างเครือข่ายจัดการตัวเอง (Self-Organizing Network) ให้อิสระในการ  
ปกครองตัวเอง (Autonomy) และส่งเสริมการจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) ซึ่งทำงาน  
ในลักษณะเครือข่ายที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน (Rhodes, 1996, pp. 654-660)

คำว่า “Governance” เป็นคำศัพท์ที่เคยถูกใช้ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่ศตวรรษที่ 14 เป็นต้นมา  
ซึ่งในยุคนั้นหมายถึง ข้าราชการในสำนักราชวัง โดยคำว่า Governance มาจากคำภาษากรีก คือคำว่า  
Kubernan ซึ่งหมายถึง นำทาง นำร่อง ชี้นำ ซึ่งเพลโต (Plato) นำมาใช้อธิบายถึงการออกแบบระบบ  
ของการควบคุมการปกครอง ต่อมามีการสร้างคำใกล้เคียงขึ้นเป็นภาษาลาตินในยุคกลาง คือคำว่า  
gubernare ซึ่งหมายถึง การนำร่อง การสร้างระเบียบ การชี้นำ และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า  
government ซึ่งหมายถึง การกระทำหรือกระบวนการใช้อำนาจรัฐภายใต้การควบคุม สั่งการ ชี้นำ  
การกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบาย สำหรับในภาษาไทย มีผู้ให้คำนิยามคำว่า Governance  
ไว้เช่นกัน ซึ่งคำนิยามนั้นครอบคลุมทั้งการบริหาร (Administration) การจัดการ (Management)

### การปกครอง (Government)

อัมพร ชำรงลักษณะ ที่ได้ชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการว่า นับแต่การมีกระแสการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐในยุโรปตะวันตกในทศวรรษที่ 1980 ได้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ มีการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐกิจเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นมากขึ้น มีการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริการจัดการสาธารณะมากขึ้น ประชาชนมีความตื่นตัวที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการผลประโยชน์สาธารณะมากขึ้น

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

ขณะที่ พัชรีย์ สิโรตส ได้อธิบายถึงแนวคิด Governance หรือ การบริหารจัดการปกครองไว้ค่อนข้างกระชับ ละเอียด และเข้าใจง่าย โดยเขาอธิบายไว้ว่า ช่วงทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมาแนวคิดการบริหารจัดการปกครอง หรือ Governance ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในฐานะเป็นแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชนประชาสังคม ประชาชน เข้ามาพูดคุยปรึกษาหารือกัน และมีกระบวนการกำหนดนโยบายแนวนอน (Horizontal dimension of policymaking) เน้นการประสานงานระหว่างตัวแทนนโยบายที่มาร่วม ทั้งนี้การบริหารจัดการปกครองมีความหมายมากกว่าการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Citizen participation) หากแต่ยังมีนัยถึงบทบาทอำนาจรัฐ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ เอกชน ประชาสังคม ประชาชน อย่างไรก็ตาม Governance จะดีหรือไม่ดีไม่ได้อยู่ที่ความหมายของคำ หากแต่ขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่น ๆ ประกอบกัน และคำว่า Governance ได้ถูกใช้อธิบายสภาวะการล่มสลายของการปกครองแบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (Decline of hierarchical government) เพื่อต้องการเคลื่อนตัวไปสู่การปกครองแนวระนาบ (Horizontal governing) มากขึ้น ซึ่งไม่ได้ผูกขาดการดำเนินการอยู่ที่ภาครัฐเพียงส่วนเดียว คำว่า Governance จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า Government ในขณะที่ Government เป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของ Governance และไม่ว่าจะเป็นกรอบคิดเรื่องการลดขนาดของรัฐ (Minimal state) บรรษัทภิบาล (Corporate governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management : NPM) ธรรมภิบาล (Good governance) ระบบการเชื่อมโยงทางสังคมแบบไซเบอร์ (Cybernetic System) เครือข่าย

ขององค์การที่จัดการดูแลได้ด้วยตนเอง (Self-organizing network) ล้วนเป็นลักษณะหนึ่งของ Governance ทั้งสิ้น

แต่อย่างไรก็ตาม ทุกกรอบคิดต่างก็มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐและไม่ใช่อันส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมไม่ชัดเจน สมาชิกในเครือข่ายของการบริหารจัดการปกครองนี้มีปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง ด้วยความจำเป็นในด้านต่าง ๆ เช่น การแลกเปลี่ยนความรู้ทรัพยากร การเจรจาประนีประนอมเป้าหมายระหว่างกัน อยู่บนฐานของความไว้วางใจกัน ปฏิบัติตามกติกาที่มาจากข้อตกลงร่วมกัน มีอิสระทางการบริหารจัดการจากรัฐ แต่รัฐจะเป็นผู้กำกับดูแลอย่างห่าง ๆ เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ

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

สรุปจากการทบทวนหลักการบริหารปกครอง ซึ่งเป็นจุดเน้นที่มีมิติความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะ การพึ่งพากันระหว่างองค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนโยบาย และการบริการสาธารณะ มีลักษณะการกำกับดูแลแบบแนวนอน ใช้ความรู้จากตัวแสดงภาคประชาชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของนโยบายและบริการสาธารณะ เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปกครองราษฎร เป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นตัวแทนของราษฎรในการสะท้อนปัญหาความต้องการของคนในชุมชนเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบนั้น หลักบริหารปกครองจึงเป็นหลักการสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

## 2.7 หลักความโปร่งใส

### ความหมายของหลักความโปร่งใส

โดยนิยามของความโปร่งใสนั้นสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 นัย คือ

1) พิจารณาจากความหมายตามนัยของศัพท์ ความโปร่งใส หมายถึง คุณสมบัติแสงผ่านได้ มองเห็นทะลุได้ง่าย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2425, หน้า 550) รวมทั้งจับได้ง่าย เปิดเผย ตรงไปตรงมา และเข้าใจง่าย

2) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับการทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะปราศจากซึ่งการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมคอร์รัปชันมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มความแนบเนียนในการทุจริตเรื่อย ๆ ความโปร่งใสจะต้องมีการพัฒนาความละเอียดรอบคอบมากขึ้นตามลำดับเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้า (transparency lag) ดังจะเห็นได้จาก 3 ลักษณะ (วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์, 2545) คือ

1) การทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ การเลือกนำเอาหลักการที่เป็นสากลนิยมในช่วงสมัยมาเป็นตัวกำหนดประเด็นเรื่อง ทำให้เรื่องนั้นดูสมเหตุสมผลตามข้ออ้าง

2) การทุจริตโดยไม่บกพร่อง ซึ่งตรงกันข้ามกับ “บกพร่อง โดยสุจริต” หมายถึง การนำเอานโยบายที่ทุจริตคอร์รัปชันมาปฏิบัติโดยกฎหมาย

3) ทุจริตอย่างแนบเนียน ได้แก่ การพรางตาโดยเทคนิค

พฤติกรรมทั้ง 3 ลักษณะข้างต้นต้องการการพัฒนาความโปร่งใสที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น

#### **แนวคิดด้านความโปร่งใส**

แนวคิดด้านความโปร่งใส เกิดจากหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วย 4 หลักการดังที่ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชียใช้แล้ว ยังมีการจำแนกแตกต่างกันออกไปอีก เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ ความซื่อสัตย์สุจริต และการไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นต้น และเมื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และปรับปรุงเพิ่มเติมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะพบว่ามืองค์ประกอบหลักที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

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

จากองค์ประกอบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า หลักความโปร่งใสเป็นหนึ่งในหลักการที่จำเป็นต่อระบบธรรมาภิบาลและการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุความสำเร็จ เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิต และการบริหารรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีการแก้ไขและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อีกแนวทางหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นจากรายงานต่าง ๆ ยังระบุว่า หลักความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กระบวนการพัฒนาในภาพรวมดีขึ้นและส่งเสริมการเจริญเติบโตในมิติต่าง ๆ รวดเร็วกว่าเดิม นอกเหนือจากการมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงและการตรวจสอบได้ในภาครัฐ

#### ความสำคัญของความโปร่งใส

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิต และการบริหารงานของภาครัฐ ที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นวิธีป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของความโปร่งใสสามารถสรุปได้ ดังนี้ (จารุวรรณ เมณฑกา, 2546, หน้า 41)

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความน่าเชื่อถือของสภาพเศรษฐกิจ

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) และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันความโปร่งใส

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน ประสิทธิภาพของการบริหาร นโยบายภาครัฐ และการพัฒนา การเพิ่มความโปร่งใส ยังสามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาล เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลืองและลดปัญหาคอร์รัปชัน

6) การรับประกันความโปร่งใส ที่หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ สิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียม ดังนั้น จึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ด้วย การรับประกันความโปร่งใส ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางการเมืองทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลมีผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น

### หลักการความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติงานที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการใช้กลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงมีหลักการร่วมสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 2) หลักการตรวจสอบได้ และ 3) หลักการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในความโปร่งใส ดังมีรายละเอียด

(สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551, หน้า 16-23) ดังนี้

1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาของ Beller and Kaufmann (2005) เกี่ยวกับผลการวิจัยการสร้างความโปร่งใสให้กับรัฐบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสเป็น 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจ สถาบัน และการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) จากการศึกษาพบว่า มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางเศรษฐกิจ สถาบันและการเมืองภายในระดับประเทศอย่างมาก ดังนั้น การทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นได้โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากรมากมาย เนื่องจากความโปร่งใส มักจะช่วยให้รัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์ริสและองค์การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า โดยให้หลักการของความโปร่งใส คือ ระดับความเปิดเผยของสถาบันที่หมายถึง ขอบเขตความสามารถที่บุคคลภายนอก เช่น ภาคประชาชน หรือผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบ ควบคุม และประเมินการกระทำของบุคคลภายใน เช่น เจ้าพนักงานรัฐหรือผู้บริหารองค์กรได้ ดังนั้น การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการมักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลจูงใจที่ต้องปิดบังข้อมูล ดังนั้น การมีมติเห็นชอบหรือกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารจึงสามารถควบคุมคอร์รัปชันได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

Mendel (2004) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหลักการสำคัญของความโปร่งใส 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) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้น จากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุด และน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่อง “ความเสียหาย” และ “ประโยชน์ของส่วนรวม” อย่างเคร่งครัด

(5) ขั้นตอนที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูล ควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวนการปฏิเสธการขอข้อมูลควรเป็นไป

อย่างอิสระและเปิดเผย

(6) ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

(7) การประชุมแบบเปิด (Open Meeting) การประชุมองค์กรของรัฐ ควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

(8) ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุด ควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

(9) ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง

จากข้อมูลข้างต้นสรุปได้ว่า การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญ เพราะแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การตรากฎหมาย การกำหนดการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนของแผนงาน นโยบาย และกิจกรรมต่าง ๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม การเอื้ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย และการส่งเสริมกิจกรรมและการตรวจสอบกระบวนการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูล

2) หลักการตรวจสอบได้ การตรวจสอบได้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ข้าราชการ กับสาธารณชน หรือประชาชน เพราะฉะนั้นการตรวจสอบได้จึงมีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งองค์กรเพื่อความโปร่งใสแห่งประเทศไทย ระบุว่า การตรวจสอบได้นั้นมีความครอบคลุมทั้งในมิติการเมืองและการบริหารการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน รวมทั้งการสร้างระบบตรวจสอบจากภายในและการรับผิดชอบจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่มีหลักการและมีเหตุผลเพียงพอ

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

อย่างไรก็ตามในสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีการเปลี่ยนแปลงผู้คนและกระบวนการ มีวิธีการใช้อำนาจแบบใหม่ มีมาตรฐานใหม่ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในการตรวจสอบได้ระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบ



จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน และจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการตรวจสอบ  
ได้อยู่ตลอดเวลา

3) หลักการมีส่วนร่วมในความโปร่งใส องค์การการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับ  
นานาชาติ (International Association for Public Participation) ซึ่งเป็นสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการ  
บริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ ดังนี้

ระดับที่ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงาน  
ภาครัฐ ระดับนี้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการ  
ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของภาครัฐและหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่  
เป็นจริง ถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

ระดับที่ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการ การปฏิบัติงาน  
ของหน่วยงานภาครัฐอย่างอิสระและเป็นระบบ โดยหน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น  
การปรึกษาหารือ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะความคิดเห็นประเด็นที่  
ประชาชนเป็นห่วงไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการ  
ปฏิบัติงานในหน่วยงาน

ระดับที่ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือ  
เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงาน โครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงาน  
ภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบ อำนาจความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะและการตัดสินใจ ร่วมกับภาค  
ประชาชน

ระดับที่ 4 การมีส่วนร่วมระดับนี้ มักดำเนินการในรูปแบบกรรมการที่มีตัวแทนภาค  
ประชาชนเข้าร่วมการที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็น  
หุ้นส่วนหรือภาคี ในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

ระดับที่ 5 การส่งเสริมอำนาจประชาชน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาท  
เต็มในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงาน  
ของหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอย่างไรก็ตาม ระดับการมีส่วนร่วมของ  
ประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของการดำเนินงานและภาครัฐมีหน้าที่ในการ  
ส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าว เป็นกระบวนการที่เสริมสร้างให้  
กระบวนการแห่งความโปร่งใสมีความชัดเจนและมีความหมายต่อประชาชนมากขึ้น การสร้างความ  
โปร่งใสมิได้เป็นเพียงแค่การให้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการตรวจสอบได้ในบางประเด็นเท่านั้น  
แต่การมีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ อย่างแท้จริงจนไปสู่การเสริมสร้างอำนาจให้กับประชาชนนับว่า

มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะพัฒนากระบวนการแห่งความโปร่งใสไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

สรุปจากการทบทวนหลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นหลักที่ทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน ควรปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย เพื่อประชาชนจะได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้โดยสะดวก และช่วยตรวจสอบความถูกต้องในการทำงานได้ เช่นเดียวกันการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องทำหน้าที่ตามหลักความโปร่งใส จึงเป็นหลักที่มีความสำคัญที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

## 2.8 หลักการมีส่วนร่วม

### ความหมายของหลักการมีส่วนร่วม

คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทางทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม

การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงานหากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมือง จากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนอง (Hilliard & Kemp, 1999)

### ระดับขั้นและเครื่องมือการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมออกเป็นระดับต่าง ๆ ได้ 6 ระดับ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน การขอคำปรึกษาหารือตัดสินใจ การวางแผน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมและติดตามผล

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 และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ นั่นคือการตัดสินใจที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชนหรืออาจมีแต่ไม่มากนัก

2) ระดับการเปิดการรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงสร้างต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงสร้างต่าง ๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง เป็นต้น ความสำคัญคือการรับฟังตั้งแต่เริ่มตระหนักถึงปัญหา

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

4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือเป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกัน ใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้ในกลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นประชาชนและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งในสาขาต่างๆที่เกี่ยวข้อง

5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับขั้นที่สูงถัดไปจากระดับการวางแผนร่วมกัน คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

6) ระดับการกำกับโดยประชาชน โดยตรง เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชน เพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ

จะเห็นว่าการลงประชามติมีทั้งข้อดีและข้อด้อย

ข้อดี ของการลงประชามติคือประชาชนได้มีโอกาสใช้สิทธิการมีส่วนร่วมสูงสุดคือการหย่อนบัตรให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยตรง หลายคนเข้าใจผิดในกระบวนการประชาธิปไตยว่าเป็นประชามติ เลยทำให้มีการมองว่าถ้าประชาธิปไตยแล้วต้องมีการยกมือ หรือถ้ามีคนแสดงพลังสนับสนุนฝ่ายใดก็แล้วแต่ถ้ามีจำนวนมากกว่าแสดงว่าเป็นประชามติจากการทำประชามตินั้น ๆ ซึ่งไม่ใช่ประชาธิปไตยจึงไม่ใช่ประชามติแน่นอน

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

อย่างไรก็ดี ประชามติของประเทศไทย เป็นการให้คำปรึกษาหารือแก่รัฐบาลเท่านั้น (Consultative referendum) ไม่ได้มีผลบังคับแต่อย่างใด

### ลักษณะการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจำแนกตามลักษณะงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการได้หลายลักษณะทั้งในด้านบริหารจัดการด้านการเมืองการพัฒนาชุมชนรวมถึงด้านบริบทของการมีส่วนร่วมซึ่งนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดและทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของการมีส่วนร่วมไว้หลากหลายประการ ได้แก่ ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง Bryant and White แบ่งกรณีการมีส่วนร่วมเป็น 3 ประเภทคือ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527, หน้า 6)

1) การมีส่วนร่วมในระดับแนวนอน (Horizontal forms of participation) เป็นการมีส่วนร่วมแบบดั้งเดิม ที่กำหนดโดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือพฤติกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การรณรงค์หาเสียง กิจกรรมกลุ่มผลประโยชน์ การแนะนำชักชวน การมีส่วนร่วมแบบนี้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนในความพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ

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

3) การมีส่วนร่วมในการบริหาร (Participation in administrative process) เป็นการมีส่วนร่วมที่เป็นทั้งแนวนอนและแนวตั้งอาจเป็นการออกแบบของกิจกรรมที่กลุ่มผลประโยชน์ กำหนดการตัดสินใจในการบริหารหรือแลกเปลี่ยนแต่มีการเข้าไปร่วมมากกว่า 2 แบบข้างต้น เช่นการตัดสินใจยอมรับเทคโนโลยีการวางแผน ทำกิจกรรมมุ่งหลังคาบ้านร่วมกัน การวางแผนการตลาด การเข้าร่วมรับการฝึกอบรม

ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชุมชนมีดังนี้ (ไพรัตน์ เดชะรินทร์, 2527, หน้า 6-7)

- 1) ร่วมทำการศึกษาค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมทั้งความต้องการของชุมชน
- 2) ร่วมคิดหาสร้างรูปแบบและวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของชุมชนหรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชน
- 3) ร่วมวางนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการหรือกิจกรรมเพื่อจัดและแก้ไขปัญหาตลอดจนสนองความต้องการของชุมชน
- 4) ร่วมการตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
- 5) ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 6) ร่วมการลงทุนในกิจกรรมหรือโครงการของชุมชนตามขีดความสามารถของตนเอง
- 7) ร่วมปฏิบัติตามนโยบายและแผนงานโครงการและกิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมาย
- 8) ร่วมควบคุมติดตามประเมินผลและร่วมบำรุงรักษาโครงการและกิจกรรมที่ได้ทำไว้โดยเอกชนและรัฐบาลให้ใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

ส่วน อคิน รพีพัฒน์ (2525, หน้า 104-111) ได้แบ่งลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 5 ระดับ คือ

- 1) ประชาชนมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและความต้องการของชุมชนตลอดจนเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม (Organizer)
- 2) ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งปัญหาและแนวทางต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา
- 3) ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแนวทางและวิธีการที่จะใช้ในการแก้ปัญหาและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันกับผู้ปฏิบัติงานสนาม

4) ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนเพื่อแก้ปัญหา

5) ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามผลการปฏิบัติงานร่วมกับผู้ปฏิบัติงานในสนาม

ในขณะเดียวกัน ชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2533, หน้า 25) ได้กล่าวถึงลักษณะหรือมิติของการมีส่วนร่วมไว้ 4 รูปแบบดังนี้

1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หมายถึงการร่วมคิดค้นหาและตัดสินใจหรือการกำหนดรายละเอียดของสิ่งที่จะดำเนินการ

2) การมีส่วนร่วมปฏิบัติการในกิจกรรม โครงการ หมายถึงการที่มีส่วนเข้ามาาร่วมดำเนินโครงการร่วมแรงร่วมสมทบค่าใช้จ่ายการให้ข้อมูลที่จำเป็นตลอดจนการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการร่วมในการบริหารงานหรือการประสานงาน

3) การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์ หมายถึงการได้รับผลประโยชน์จากการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนา เช่น มีรายได้เพิ่มขึ้น มีการกระจายโอกาสทางการพัฒนา การรับความรู้ แนวความคิดและการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ มากขึ้น เป็นต้น

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล หมายถึงการที่ประชาชนเข้าร่วมเพื่อการประเมินผลการดำเนินโครงการ โดยอาจดำเนินการผ่านกระบวนการทางการเมือง หรือสื่อสารมวลชนต่าง ๆ

#### **การมีส่วนร่วมของประชาชน**

การมีส่วนร่วมของประชาชน ถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาการเมืองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักการธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันของทุก ๆ ฝ่าย

ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงต่างให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการอย่างโปร่งใส สุจริต เปิดเผยข้อมูล และการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบ การใช้ อำนาจรัฐในทุกระดับ

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชน และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการนั้น International Association for Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้ (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 24-26)

1) การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสาร สิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงาน แลกเปลี่ยน การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

2) การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3) การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้ง คณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

4) ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นส่วนร่วมกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

5) การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้อย่างง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน จึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

จากหลักการและความจำเป็นดังกล่าวทำให้การพัฒนาระบบราชการที่ผ่านมามีได้รับการพัฒนากระบวนการบริหารราชการที่สนับสนุนการปรับกระบวนการทำงานของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น หรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม”

ในส่วนภาคราชการ การส่งเสริมการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ถือได้ว่าเป็นเงื่อนไขและเป็นกุญแจดอกสำคัญของความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเอื้อต่อประโยชน์สุขของประชาชน เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นปัจจัยสำคัญที่สนับสนุน และส่งเสริมให้ระบบราชการมีพลังในการพัฒนาประเทศอย่างสร้างสรรค์ อันเป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนาระบบราชการยุคใหม่ที่เป็นราชการระบบเปิด (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 32)

การมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของภาคราชการที่มาจากทุกภาคส่วนของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และชุมชนท้องถิ่น จะช่วยทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้รับทราบความต้องการและปัญหาที่แท้จริง ลดความขัดแย้งและต่อต้าน ทั้งยังเป็นการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้ที่เสริมสร้างให้ประชาชน ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ในประเด็นสาธารณะ ซึ่งเป็นบทบาทที่หน่วยงานภาคราชการจะต้องดำเนินการให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นหุ้นส่วน จะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งต้องอาศัยกระบวนการความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการ ซึ่งถึงเวลาแล้วที่ภาคราชการจะต้องร่วมมือกันเปิดระบบราชการให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เกิดการแบ่งสรรทรัพยากรอย่างยุติธรรม และลดความขัดแย้งในสังคม และที่สำคัญที่สุด คือ การสร้างกลไกของการพัฒนาระบบราชการที่ยั่งยืน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั่นเอง (อรทัย ก๊กผล, 2552, หน้า 33)

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมในระดับต่าง ๆ ดังนี้ (แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน, 2563)

1) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนด้านพลังงาน โดยรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในการวางแผนพัฒนาพลังงานและแผนปฏิบัติการด้านพลังงานทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น อาทิ การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำแผนปฏิบัติการอนุรักษ์พลังงานภายใต้แผนอนุรักษ์พลังงาน 20 ปี (พ.ศ. 2554-2573) และดำเนินโครงการวางแผนพลังงานชุมชนที่มุ่งเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ร่วมกัน



กำหนดแนวทางการพัฒนาพลังงานของชุมชนใน 5 ด้าน ได้แก่ด้านพลังงานทดแทน ด้านอนุรักษ์พลังงาน ด้านการพัฒนาบุคลากรด้านพลังงานในชุมชน ด้านการฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการบูรณาการกับมิติอื่น ๆ ในชุมชน เพื่อมุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาพลังงานควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสังคมในชุมชนอย่างยั่งยืน โดยได้ขยายผลเพิ่มอีก 152 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในช่วงเดือนตุลาคม 2554 - กันยายน 2555 พร้อมทั้งสนับสนุนกระบวนการพัฒนาแผนชุมชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวม 791 อปท. ทั่วประเทศ ซึ่งผลการดำเนินโครงการในปี 2554 ก่อให้เกิดการพัฒนาอาชีพด้านพลังงาน จำนวน 93 แห่ง จาก 18 กลุ่มอาชีพเกิดแหล่งศึกษาเรียนรู้ด้านพลังงานประจำชุมชน จำนวน 184 แห่งใน 10 ด้าน ตลอดจนการบูรณาการร่วมกับมิติอื่น ๆ ในระดับท้องถิ่น โดย อปท. ที่เข้าร่วมโครงการเห็นชอบที่จะบรรจุแผนพลังงานเข้าสู่แผนพัฒนา อปท. กว่าร้อยละ 77 นอกจากนี้ยังได้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ต่อการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน อาทิ จัดประชุมไตรภาคี ชี้แจงรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับงานก่อสร้างโรงไฟฟ้าและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับชุมชนรอบโรงไฟฟ้า และการดำเนินงานตามแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางสังคมในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

2) ส่งเสริมการจัดทำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น โดยกำหนดแนวทางการส่งเสริมการนำแผนชุมชนสู่การพัฒนาชุมชนท้องถิ่นของ อปท. และแจ้ง อปท. ทุกแห่งดำเนินการ และเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวได้รับการผลักดันอย่างจริงจัง จึงได้กำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมายในคำรับรองการปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทยไว้

### 3) บูรณาการแผนชุมชนระดับตำบลเข้ากับแผนพัฒนาท้องถิ่น

สรุปจากการทบทวนหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเป็นหลักการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ จึงเป็นหลักที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาคำประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจ และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

## 2.9 หลักความรับผิดชอบ

### ความหมายและหลักการสำคัญ

ดิน ปรัชญพฤกษ์ ในผลงาน “ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์” อธิบายเพียงว่า Accountability หรือความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบหมายถึงความรับผิดชอบต่องาน โดยมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานอีกชั้นหนึ่ง (ดิน ปรัชญพฤกษ์, 2535, หน้า 4)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2542) ในบทความภาษาอังกฤษเรื่อง “Transforming Bureaucracies for the 21 century: The New Democratic Governance Paradigm” อธิบายว่า Accountability มีนัยระบบราชการที่มี Accountability ก็คือระบบราชการที่มีคอร์รัปชันน้อยและมีประสิทธิภาพมีความเปิดเผย โปร่งใส กระจายอำนาจและสามารถถอดถอนได้

ความหลากหลายและมีขอบเขตที่แตกต่างกันนั้น คีสัน กุสลาณุกภาพ และ ดิน ปรัชญพฤกษ์ ให้ความสำคัญที่ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาภายในระบบราชการ แต่ความหมายของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ Accountability สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับสาธารณชนหรือประชาชนนอกจากนั้น Accountability ในนิยามของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัดในขณะที่ของ คีสัน กุสลาณุกภาพ และ ดิน ปรัชญพฤกษ์เป็นมิติทางการบริหาร

ในบริบทของการบริหารรัฐกิจต่างประเทศ แม้หลักความรับผิดชอบเป็นแนวคิดตะวันตก แต่ก็จะมีการใช้คำนี้ในความหมายที่หลากหลายในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสเปน และสาธารณรัฐอิตาลี มีการใช้คำว่า “Responsibility” แทน “Accountability” ซึ่งนักวิชาการ เช่น Uhr (1992) Mulgan (1997) มองว่า 2 คำ นี้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน แต่ไม่ใช่คำที่มีความหมายเดียวกันและใช้ทดแทนกันได้ ในประเทศแถบยุโรปตอนเหนือ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรเดนมาร์ก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ใช้ Accountability ในความหมายที่ต่างจาก “Responsibility” แต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “duty” หรือ “obligation” สำหรับในสหพันธ์รัฐรัสเซีย accountability มีรากฐานจากแนวคิดเรื่องการรายงานคือ “Report” (Mel Dubnick, 1998, pp. 68-81) สำหรับในแวดวงบริหารรัฐกิจ Accountability แบ่งออกเป็น 2 แนวทางคือความหมายแบบแคบและแบบกว้าง

#### 1) ความหมายแบบแคบ หรือดั้งเดิม

Accountability หมายถึง ความสามารถในการตอบคำถามได้หรือ “answer ability” ข้าราชการสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมกระทำของตนหรือหน่วยงานได้ ดังนั้น ข้าราชการมี Accountability ก็เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและตอบคำถามเฉพาะเท่าที่กฎหมายกำหนด นักวิชาการ เช่น Romzek และ Dubnick (1987) รวมทั้ง Dwivedi และ Jabb (1989) เห็นว่าความหมายของ Accountability ในความดั้งเดิมนี้แคบเกินไป นอกจากนี้ Ramzex (1998) ยังเห็นว่า ล้าสมัยและสอดคล้องกับกระแสของการปฏิรูประบบราชการในปัจจุบันที่เน้นผลงาน

## 2) ความหมายแบบกว้าง

ในปัจจุบัน Accountability มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึง ความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ Jabbra และ Dwivedi (1989) เชื่อว่า “ในความเข้าใจของประชาชน Accountability ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้จำกัดเพียงความถูกผิดทางกฎหมายของพฤติกรรมของข้าราชการหรือหน่วยงาน หากให้มีความสนใจในมิติอื่น ๆ เช่น มิติด้านจริยธรรม มิติมาตรฐานทางวิชาชีพ มิติด้านองค์การหรือการบริหาร และมิติด้านการเมือง ซึ่งมิติต่าง ๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของ Accountability” (Jabbar Joseph G & O.P. Dwivedi, 1989, p.5)

สำหรับ Romzek และ Dubnick (1987) เห็นว่า Accountability เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลายซึ่งมาจากทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานในลักษณะนี้ Accountability หมายถึง การจัดการกับความคาดหวัง (managing expectations) ซึ่งประกอบด้วย 4 รูปแบบ ได้แก่ ตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic Accountability) กฎหมาย (Legal Accountability) วิชาชีพ (Professional Accountability) และ การเมือง (Political Accountability)” (Romzek Barbara and Melvin J.Dubnick, Mhvey/June 1987, p.228)

Samuel Paul (1991) กล่าวว่า Accountability หมายถึง แนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ซึ่งมีผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในการบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันว่าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่พึงปรารถนา ดังนั้น Accountability ครอบคลุมไม่เฉพาะนโยบาย แต่รวมถึงระบบกลไกที่จะจูงใจให้ข้าราชการส่งมอบบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริการสาธารณะนั้น Paul มองว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบด้วย บุคคล 3 กลุ่ม คือ 1) สาธารณชนและลูกค้า (The Public Customers) ซึ่งต้องการให้ผู้บริการหรือข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อพวกเขาด้วยการส่งมอบบริการที่ให้ประโยชน์ต่อพวกเขามากที่สุด 2) ผู้นำทางการเมือง (เช่น นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) และผู้บังคับบัญชา เป็นอีกกลุ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มนี้ต้องการให้ผู้บริการ (ข้าราชการ) มีความรับผิดชอบต่อพวกเขาด้วยการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งเป้าหมายส่วนตัว และ 3) ผู้ให้บริการเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของกลุ่มนี้มักจะแตกต่างจาก 2 กลุ่มแรก ดังนั้น ระบบAccountability มักเป็นผลลัพธ์ของการต่อรองของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้ง 3 กลุ่ม (Paul, Samuel, 1991, p.2)

การสร้างระบบ Accountability มิใช่จะต้องให้ความสำคัญกับทุกมิติในระดับที่เท่าเทียมกัน ในบางบริบทหรือสถานการณ์หนึ่ง หัวใจหรือน้ำหนักของ Accountability อาจอยู่เฉพาะบางมิติ เช่น ในบริบทที่ระบบราชการมีอำนาจมากและมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของ

ประชาชนมาก Accountability มีบทบาทเพื่อจำกัดพฤติกรรมของข้าราชการและหน่วยงานป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ปัจจุบันที่ประเทศต่าง ๆ อยู่ภายใต้กระแสของการปฏิรูประบบราชการซึ่งมีความพยายามที่จะลดบทบาทของระบบราชการ เปลี่ยนวัฒนธรรมระบบราชการจากเน้นกฎระเบียบมาสู่การทำงานที่เน้นความริเริ่มสร้างสรรค์และผลงาน (result base management) ซึ่งการบรรลุผลได้ ดังนั้น ข้าราชการหรือหน่วยงานต้องมีความยืดหยุ่นและอิสระที่จะทำงาน กลไก Accountability (1987 : 193-219) เห็นว่า Accountability นั้นเกี่ยวข้องกับหน้าที่ข้าราชการหรือหน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานให้บรรลุผล (output and outcome) แทนที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process) ดังนั้น โดยสรุป การให้คำนิยามของ Accountability ที่สามารถสะท้อนความซับซ้อนของ แนวคิดคงเป็นไปได้ยาก จากการศึกษาแนวคิดและความหมายข้างต้นสะท้อนลักษณะสำคัญของแนวคิด Accountability ได้ดังนี้คือ

- Accountability มีความสลับซับซ้อนประกอบด้วยหลายมิติทั้งในด้านจริยธรรมของข้าราชการเอง การปฏิบัติตามกฎระเบียบขั้นตอนและคำสั่งของผู้บังคับบัญชา มาตรฐานทางวิชาชีพและการตอบสนองทางการเมืองต่อสาธารณชนซึ่งมิติหรือประเภทของ Accountability นี้จะกล่าวชัดเจนในส่วนต่อไป

- การเข้าใจ Accountability ต้องมองในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ฝ่าย (a relationship between two persons or groups) ซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นผู้มอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในแต่ละความสัมพันธ์ดังกล่าว กลไก Accountability ก็แตกต่างกัน ดังนั้นการที่ระบุบุคคลหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์ได้ทำให้เกิดความชัดเจนและมีความเข้าใจความหมายและกลไก Accountability มากขึ้น

### ประเภทของหลักความรับผิดชอบ

โดยทั่วไป นักวิชาการมักมีจำแนกประเภทของ Accountability ไว้ว่าสามารถแบ่งตามที่มาขององค์กรที่เกี่ยวข้อง Jabbara & Dwivedi ได้แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ

1) Organizational / Administrative Accountability ได้แก่ Accountability ที่มีตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาในองค์กรทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ และผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า / ผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่าไม่มี Accountability และมีความผิดที่ต้องได้รับโทษตามที่กำหนด อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาหากพิสูจน์ได้ว่า คำสั่งดังกล่าวนั้นขาดความชัดเจนหรือไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เนื่องจากไม่มีทรัพยากรที่เพียงพอในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามคำสั่งดังกล่าวบรรลุผลได้

## 2) Legal Accountability

หมายถึง การตรวจสอบควบคุมโดยกลไกที่นอกเหนือจากกฎระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติภายในองค์กร กล่าวคือ เป็นกระบวนการตรวจสอบ ควบคุม โดยกระบวนการของกฎหมาย ที่ดำเนินการ โดยกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือการดำเนินการ โดยศาลยุติธรรม

## 3) Professional Accountability

สายงานบางอย่างต้องการความเป็นวิชาชีพสูง อาทิ แพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์และนักบัญชี การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้ความคาดหวังในการใช้วิชาความรู้และทักษะเฉพาะด้าน หากไม่สามารถปฏิบัติเป็นมืออาชีพให้บรรลุผลได้ ก็มักจะได้รับการตำหนิติเตียนว่าไม่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เพียงพอ การใช้ดุลยพินิจของความเป็นมืออาชีพ อาจไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์โดยรวม ในทางตรงข้ามอาจถูกมองว่าเป็นการกระทำ/การตัดสินใจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนเท่านั้น เช่น กรณีที่เกิดขึ้นที่เมือง Ontario ประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 1986 เมื่อแพทย์ได้เดินขบวนประท้วงการตัดสินใจของรัฐบาลที่กำหนดอัตราการรักษาพยาบาล

## 4) Political Accountability

เป็น Accountability ที่อยู่ภายใต้แนวความคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ว่านักการเมืองคือตัวแทนของประชาชน ซึ่งเข้าไปมีหน้าที่ในการบริหารประเทศ จัดสรรทรัพยากร และการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชน โดยผ่านการดำเนินการของประชาชน โดยผ่านการดำเนินการของระบบราชการ การปฏิบัติงานของข้าราชการจึงต้องมี Accountability ในทางการเมือง โดยปฏิบัติงานตามการมอบหมายจากนักการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ตามระบอบประชาธิปไตย

## 5) Moral Accountability

เป็น Accountability ที่ให้ความสำคัญกับคุณธรรมและจริยธรรม การจำแนก Accountability ยึดตามแนวคิดของ (Dubnick, 1981, pp.76-81) โดยจะดูที่ตัวบุคคลเป็นหลัก ซึ่ง Dubnick บอกว่าบุคคลหนึ่งในการงานบริหารภาครัฐจะมีพฤติกรรมที่ผันแปรไปตามแรงผลักดันของศีลธรรมที่คอยดึง (Moral Pulls) และศีลธรรมที่คอยผลัก (Moral Pushes) และ accountability ของบุคคลผู้นั้นจึงขึ้นอยู่กับศีลธรรมที่คอยผลักและคอยดันเขาอยู่ ฉะนั้น accountability จึงเป็นผลจากทางเลือกด้านศีลธรรมของบุคคลคนนั้น (Dubnick, 1981)

Moral Pushes เป็นตัวผลักดันที่มีอยู่ในตัวของบุคคลที่เกิดจากตัวของความเชื่อโดยจิตสำนึกว่า สิ่งที่เขาจะทำและกำลังทำเป็นสิ่งที่ถูกต้องด้วยเหตุนี้เขาจึงมีแนวโน้มจะยังคงมีพฤติกรรมในแนวเดียวกับที่เขาเชื่อว่าถูกต้องแม้จะไม่มีการบีบบังคับ กฎหมายขององค์กรมาค้ำอยู่ก็ตาม

จากนั้น Dubnick จึงเชื่อมชนิด/ประเภทของ accountability ตามกรอบของ Moral pull และ Moral Pushes กับประเภท ของ accountability (Dubnick, 1998, p.80)

จากนั้น Dubnick จึงเห็นว่าเมื่อศึกษาประเด็นของ accountability เราจะต้องจำแนกว่า จะต้องศึกษามันในฐานะที่เป็น conduct of accountability (AC)

การศึกษาแบบ CA เป็นการศึกษาเชิงกฎหมายและสถาบันที่วิเคราะห์ accountability จาก ด้าน โครงสร้างและพิธีการ (ระเบียบปฏิบัติ) ที่ทำให้บุคคลต้องยึดถือตามบริบทของภาครัฐหรือ เอกชน ฝ่ายบริหารหรือเป็นนิติบัญญัติที่เขาดำรงอยู่ในขณะนั้น

การศึกษาแบบ AC เป็นการศึกษาทางสังคมจิตวิทยาและปรัชญาเป็นการวิเคราะห์ accountability โดยดูจากอิทธิพลด้านศีลธรรมภายในตัวบุคคลที่ผลักดันพฤติกรรมบุคคลคนนั้น

ลักษณะของระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ

ระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 6 ประการดังนี้

1) การที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนที่ต้องการบรรลุเป้าหมายอะไร มีวิธีการหรือกลยุทธ์ อย่างไรให้บรรลุเป้าหมาย และมีกำหนดเวลาเป้าหมาย (Clear Intention)

2) การที่บุคลากรในองค์กรมีความรู้สึกร่วมกันว่าพวกตนเป็นเจ้าของและสำนึกว่า ทุกคนในองค์กรต่างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของไปด้วยกัน มิใช่เป็นองค์กรของคนหนึ่งคนใด (Interlocking Ownership)

3) ต้องมีวิธีการทำงานหรือกลไกภายในองค์กร เพื่อช่วยให้การทำงานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งเป็นวิธีการหรือกลไกดังกล่าว ได้แก่ การประสาน / การให้เวลา / สื่อสาร / การตัดสินใจ (Effective execution)

4) การที่ไม่ปล่อยคนชู้งาน เกียจงาน ไม่ยอมปรับปรุงตัวแม้จะให้โอกาสแล้ว จะต้องไม่ลังเลที่จัดการกับคนเหล่านี้ เพราะจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในองค์กร (Relentless Attack of Dysfunctional Habits)

5) ต้องวางแผนสำรองไว้เพราะถ้าเกิดเหตุสุดวิสัยจะได้มีการแก้ไขสถานการณ์ได้ทันที (Responsive Recovery)

6) ต้องมีการนำวิธีการวัด / การประเมินผลลัพธ์แบบใหม่ และยกย่องผู้ที่ทำงานได้ตามเป้าหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่นำระบบอุปถัมภ์มาใช้ในการประเมินผลงาน (Relentless Measuring of Results)

**ลักษณะองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักความรับผิดชอบ**

องค์กรที่มีพฤติกรรมการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบจะมีลักษณะสำคัญ อย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

- 1) มีการทำข้อตกลงสองฝ่าย องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเจรจาพูดคุยระหว่างหน่วยงานและพนักงาน และทำเป็นข้อตกลงที่เป็นที่ยอมรับกัน ทั้งสองฝ่าย
- 2) แบ่งปันข้อมูล จะต้องมีการแบ่งปันข้อมูลและทรัพยากรกัน ไม่มีการหวงข้อมูล เพื่อให้มีการกระจายของข้อมูลข่าวสารกันอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร เพื่อป้องกันการระแวงสงสัยซึ่งกัน และกัน
- 3) มีการแก้ไขความขัดแย้ง หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์กร จะต้องมีการดำเนินการแก้ไข ไม่ปล่อยให้ความขัดแย้งมีอยู่ต่อไปจนมีผลกระทบต่อการทำงาน และบานปลายจนยากแก่การแก้ไขในภายหลัง
- 4) ให้ความสำคัญสนับสนุนและแนวทาง การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในองค์กรจะสามารถทำได้อย่างราบรื่นปราศจากปัญหา หากองค์กรกำหนด แนวทางการปฏิบัติงานให้ชัดเจน และผู้ปฏิบัติงานได้รับการสนับสนุนทั้งในแง่ของทรัพยากรที่จำเป็นแก่การปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง ตามที่ได้รับมอบหมาย และคำแนะนำปรึกษาหารือ คอยเป็นที่ปรึกษา และให้กำลังใจจากหัวหน้างาน
- 5) เน้นเป้าหมายมากกว่าตำแหน่ง องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการเน้นบรรลุในเป้าหมายของหน่วยงานหรือองค์กร ฉะนั้นจึงควรมอบหมายงาน แก่บุคคลที่เหมาะสมกับงานมากกว่าดูแค่ตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ แต่คุณสมบัติไม่เหมาะสมกับงาน นั้น
- 6) สร้างระบบงานและฝึกรวม องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการฝึกรวมบุคคลากรใน หน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้ อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลาและสูญเสียทรัพยากรในการทำงานอย่างลงมือผิดลองถูกหากไม่ได้มี การอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบงานใหม่
- 7) มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายแล้วการที่จะทราบว่าบุคลากร หรือหน่วยงานได้ ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์กรจะต้อง กำหนดดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่ เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกันไม่ให้เกิดการ

ต่อต้าน และทราบในทิศทางการทำงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเผยแพร่และประกาศให้ทราบทั่วกัน

8) จัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Non-Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงาน ไม่มีผลงานปรากฏ หลังจากที่หน่วยงานหรือองค์กรได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะจะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์กรโดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคลเหล่านี้โดยไม่มีการดำเนินการใด ๆ แต่สำหรับองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบจะต้องมีมาตรการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้้องค์กรอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ เช่น การกดดันจากเพื่อนร่วมงาน (Peer Pressure) เป็นต้น

9) ปฏิบัติตามพันธกิจที่ตกลง องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การที่บุคคลทุกคนมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายที่ได้ทำการตกลงกันเอาไว้ให้สำเร็จลุล่วงไป

10) ยอมรับและยกย่องสมาชิก ประการสุดท้ายขององค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การยอมรับผลงานที่ประสบความสำเร็จและที่สำคัญให้เกียรติและยกย่องทีมงาน (ไม่ใช่ยกย่องตัวบุคคล) ที่นำองค์กรไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้

สรุป จากการทบทวนหลักความรับผิดชอบ เป็นการรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวก และในทางลบของการตัดสินใจ และการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ จึงมีความสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และประสานการปฏิบัติกับคนจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในพื้นที่ หรือส่วนราชการ

## 2.10 หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า คือ มุ่งเน้นถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ มีความประหยัด และสามารถแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีซึ่งสอดคล้องกับดัชนีวัดผลสำเร็จของธุรกิจ คือ พิจารณาทั้งด้านลูกค้าหรือผู้รับผลประโยชน์จากการดำเนินการ หรือบริหารกระบวนการในการบริหารตลอดจนการเรียนรู้และการพิจารณาของหน่วยงานเพื่อรับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก (เกียรติศักดิ์ คงเขียว, 2552, หน้า 17)

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล



นั่นเอง ประกอบด้วย (สุมนา ยิ้มช้อย และคณะ, 2559, หน้า 387)

- 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 ประการ

- 1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไป โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ
- 2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ
- 3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบ และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

สรุป จากการทบทวนงานวรรณกรรมหลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน จึงมีความสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

## 2.11 ทฤษฎีอำนาจรัฐ

แนวความคิดของคำว่ารัฐนั้นเกิดจากการยอมรับคำว่า “อำนาจ” (le pouvoir) ที่เรียกกันว่าอำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้” อันที่จริงแล้วรัฐนั้นเป็นแนวคิดทางพุทธิปัญญาที่รวมเอาจิตวิญญาณทั้งหมดของทุก ๆ คนในรัฐมาไว้ในขอบเขตปริมาตรของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังได้รับมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขของสังคมมากไปกว่าที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้และเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและก็ยังดำรงอยู่ในรูปของนามธรรม

คำว่ารัฐในขอบเขตของกฎหมายมักจะพบคำดังกล่าวปรากฏในสุนทรพจน์ต่าง ๆ เสมอ ๆ และสุนทรพจน์ต่าง ๆ เหล่านี้ก็อ้างอิงไปยังบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญได้ให้ที่ว่างหนึ่งที่ว่าไว้สำหรับคำว่ารัฐโดยความเชื่อที่ว่ารัฐเป็นจุดร่วมของความโชคดีของทุกคน รัฐเป็นตัวที่แสวงหาความมั่นคงและหลักประกันแก่ทุก ๆ คนที่อาศัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและปราศจากความขัดแย้งต่าง ๆ นอกจากนี้รัฐยังได้สร้างรูปแบบการแทรกแซงต่าง ๆ ในกิจกรรมของรัฐและมากไปกว่านั้นรัฐยังต้องคำนึงถึงแนวความคิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วยซึ่งทำให้รัฐนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปกป้องสิทธิดังกล่าวซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่ทุกประเทศในสากลโลกต้องให้ความสนใจและคำนึงถึงเป็นพิเศษ

ความหมายของคำว่า “รัฐ” (l'Etat)

คำว่า “รัฐ” นั้นในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Etat” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” ในภาษาเยอรมันใช้คำว่า “Staat” คำดังกล่าวมาปรากฏอยู่ในช่วงรอยต่อระหว่างศตวรรษที่ 15 กับศตวรรษที่ 16 ก่อนหน้านั้นไม่ปรากฏมีการใช้คำดังกล่าวไว้เลย แต่นักปราชญ์ในยุคก่อนหน้านั้นใช้คำว่า Polis, res publica, civitas, regnum, communitas perfecta ในความหมายว่า โครงสร้างทางการเมือง (Le corps politique) หรือใช้คำว่า la Couronne de royaume ในความหมายว่า อาณาจักรแห่งพระราชซึ่งแสดงให้เห็นถึงการก่อประชาคมของมนุษย์อันเป็นการสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองที่ใช้อำนาจบังคับหรือคำสั่งที่มีต่อผู้ที่อยู่ใต้การปกครองและผู้ที่อยู่ใต้การปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับดังกล่าว

คำว่า “Etat”, “State” และ “Staat” โดยทางนิรุกติศาสตร์คำดังกล่าวมาจากคำลาตินว่า “status” ที่แปลว่า สิ่งที่ยืนขึ้น (ce qui est debout), สถานะหรือสภาพ สันนิษฐานกันว่า คำว่า état (เขียนด้วย e ตัวเล็ก) นั้นมาจากคำว่า estat ที่ใช้อยู่ในสมัยกลางเพื่อเป็นการจัดแบ่งประเภทของคนในสังคม เช่นคำว่า tier état ที่แปลว่า พวกฐานันดรที่สามในสมัยปฏิวัติฝรั่งเศส เป็นต้น แต่ไม่ใช่ใช้อยู่ในความหมายว่าประชาคมทางการเมืองหรือ คำว่า “รัฐ” หรือ “Etat” ในยุคต่อมา คำว่า Etat ที่เขียนด้วย E ตัวใหญ่ดังกล่าวนี้เริ่มใช้ในยุครอเนสซอง (ค.ศ. 1450 จนถึงสิ้นสุดศตวรรษที่ 16) ดังนั้นจากคำลาติน ว่า status จึงมาปรากฏอยู่ในความหมายพิเศษที่ใกล้เคียงกับคำว่า Civitas (ประชารัฐ, รัฐ, รัฐบาล) และ Res publica (สาธารณรัฐ, รัฐ, รัฐบาล) (พิชัยศักดิ์ ทรายางกูร, 2544, หน้า 135)

นิโคลาส แมคคิอาเวลลี เป็นนักปรัชญาคนแรกที่เขียนคำว่า “รัฐ” ในความหมายปัจจุบันลงในหนังสือ “Le Prince” ในปี ค.ศ. 1513 ว่า “รัฐทุกรัฐ ซึ่งเคยมีหรือมีอำนาจเหนือมนุษย์ เคยเป็นหรือเป็นสาธารณรัฐหรือราชอาณาจักร”(Tous les Etats, toutes les Seigneuries qui eurent et ont commandement sur les hommes, furent et sont ou République ou Principauté) (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 30) คำว่า รัฐ (Etat) ของแมคคิอาเวลลีได้รับการนิยามและมีความหมายเท่ากับคำว่า สาธารณรัฐ (République) และราชอาณาจักร (Principauté) และรัฐนั้นจะต้องมีอำนาจเหนือมนุษย์ ถ้ารัฐไม่มีอำนาจก็ถือว่าปราศจากความเป็นรัฐ นิยามดังกล่าวก็ยังถือว่าไม่สมบูรณ์ ถึงกระนั้นก็ตามก็ได้เป็นการเปิดทางแนวความคิดใหม่ของรัฐว่ารัฐควบคู่กับอำนาจ ต่อมา Le Secrétaire florentin ได้กล่าวถึง รัฐ โดยพิจารณาจากกิจกรรมของรัฐหรือกิจกรรมสาธารณะเป็นหลักในการกำหนดขอบข่ายและจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันของรัฐ ดังนั้น นิยามความหมายของรัฐจึงชัดเจนขึ้นมาอีกว่า นอกจากรัฐจะมีอำนาจเหนือประชาชนของรัฐแล้ว รัฐยังต้องมีองค์กรของรัฐ สถาบันทางการเมืองของรัฐในการใช้อำนาจ การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจึงทำให้รัฐจะต้องมีขอบเขตปริมาตรหรือดินแดนของรัฐด้วย

ในยุคครึ่งศตวรรษแรก ๆ ของศตวรรษที่ 16 คำว่า “estat” ซึ่งเป็นคำที่ฝรั่งเศสใช้ในยุคคลงนั้นอยู่ในความหมายของคำว่า กลุ่มสังคมหรือระเบียบสังคม ดังนั้นในยุคดังกล่าว กษัตริย์จึงดำรงอยู่ในฐานะที่เป็นหัวหน้าของกลุ่มสังคมหรือระเบียบสังคมที่ประกอบไปด้วยสามชนชั้นหรือฐานันดร (les trois estats) คือ ฐานันดรพระ (clergé) ฐานันดรขุนนาง (noblesse) ฐานันดรที่สาม (tiers état) ผลที่ตามมาก็คือ รูปแบบของราชอาณาจักรฝรั่งเศสในยุคคลงนั้นจึงไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “estat” แต่ยังคงใช้คำว่า Res publica หรือ Civitas ในความหมายของคำว่ารัฐเพราะว่า คำดังกล่าวพิจารณาได้ว่าเป็นการจัดสถาบันของราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้ใช้คำว่า Etat เป็นคำเหมือนของคำว่า กรณีหรือเรื่องทางมหาชน (chose publique) และยิ่งไปกว่านั้นอิทธิพลของ

ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในยุคนั้นทำให้โยงเข้าไปกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุดและเต็มรูปแบบ ดังนั้นในยุคต่อมา ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ได้เขียนในหนังสือ “สาธารณรัฐใน 6 บรรพ” (six livres de la République) ซึ่งให้เห็นว่ารัฐจะดำรงอยู่และดำเนินไปได้จะต้องมีอำนาจปกครองสูงสุดในแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยให้นิยามคำดังกล่าวว่า “อำนาจอธิปไตยคืออำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใด ๆ...อำนาจอธิปไตยคืออำนาจเหนือพลเมืองของรัฐ เป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นนิรันดร์...” (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2539, หน้า 160) โดยนัยดังกล่าวของกษัตริย์ผู้มีอำนาจสูงสุดจึงอยู่เหนือกฎหมายเพราะตนเป็นผู้ออกและยกเลิกกฎหมาย และกล่าวว่าอำนาจดังกล่าวเป็นของพระมหากษัตริย์ โบแดงได้ใช้คำว่า Etat หรือ รัฐ ในรูปแบบใหม่แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงใช้คำว่า Estat ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งรูปแบบของการปกครอง เช่น การปกครองแบบมหาชน (un estat populaire) การปกครองแบบพระมหากษัตริย์ (un estat monarchique) การปกครองแบบทรราชย์ (un estat tyrannique) เป็นต้น ในขณะที่ในอังกฤษนั้นคำว่า “State” ดูเหมือนว่าจะมีการใช้คำดังกล่าวอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะในภาษาทางการเมือง ในศตวรรษที่ 16 โทมัส ฮอบบส์ (Thomas Hobbes) และจอห์น ล็อก (John Locke) ใช้คำว่า “Commonwealth” สำหรับแปลจากคำภาษาละติน “Civitas” หรือ “Res publica” แนวความคิดดังกล่าวได้อธิบายอย่างชัดเจนถึงอิทธิพลของและความไม่พึงพอใจที่ฝ่ายฝรั่งเศสแปลขึ้นมาและค่อนข้างที่จะเป็นนามธรรมมาก ๆ ฝ่ายอังกฤษนั้นค่อนข้างให้ความสำคัญและคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ปกครองหรือกษัตริย์มากกว่าของรัฐ (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2539, หน้า 161)

### ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดรัฐ (les théories de la création de l'Etat)

ในขอบเขตแห่งปริมณฑลของการสร้างรัฐนั้น มีนักทฤษฎีหลายท่านได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวไว้ที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามต่างก็ได้สร้างสรรค์ผลงานในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชนรุ่นหลังได้ศึกษากันไปและผลงานแห่งการสร้างสรรค์ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความลึกลับของคำว่ารัฐมากยิ่งขึ้น พอจะจำแนกแนวความคิดของการก่อกำเนิดรัฐได้สามประการ คือ ประการแรก รัฐเป็นผลของการทำพันธสัญญา ประการที่สอง รัฐเป็นผลของความขัดแย้ง และประการสุดท้าย รัฐเป็นผลของแนวความคิดของการจัดสร้างสถาบัน

#### 1) รัฐเกิดจากพันธสัญญาประชาคม (le contrat social)

ในความคิดเรื่องดังกล่าวนี้ต้องการแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่ารัฐมีแหล่งกำเนิดมาจากสัญญา สัญญาดังกล่าวคือสัญญาอะไร แนวความคิดนี้ได้มีนักปราชญ์นามอุโฆษหลายท่านได้แสดงไว้ เช่น Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau แต่อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่านักปราชญ์ที่ได้เอ่ยนามดังกล่าวจะเห็นเหมือนกัน กล่าวคือทุก ๆ ท่านต่างมองว่าผลนั้นคือการก่อเกิดรัฐนั้นเหมือนกันที่ว่าเกิดจากพันธสัญญา แต่ที่มาแห่งพันธสัญญานั้นมีความแตกต่างกันในความคิด

ของแต่ละท่าน

(1) โทมัส ฮอบส์ กับ สัญญาประชาคม ตามแนวความคิดของฮอบส์นั้นมองว่า สภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นเปรียบเสมือนเป็นหมาป่าที่จะต้องดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดของตนเอง โดยธรรมชาติของตัวมันเองเปรียบดั่งมนุษย์ต่างก็มีธรรมชาติของการอยู่รอดด้วยตนเอง ดังเช่นหมาป่าที่ออกล่าเหยื่อ ดังนั้น โดยสัญชาตญาณของมนุษย์ย่อมมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง มีความเลวร้ายซ้าและโหดร้าย ต่างก็ไม่มีควมไว้วางใจซึ่งกันและกันและต่างก็ต้องระวังว่าตนเอง จะถูกทำร้ายจากอีกฝ่ายหนึ่ง ทุกคนต่างปกป้องและรักษาชีวิตของตนเองเพื่อให้มีชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้ในสังคมนั้น ต่างก็กำหนดกฎเกณฑ์ของตนเอง ต่างก็เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินข้อขัดแย้งของตนเอง กับผู้อื่น ดังที่ฮอบส์ได้กล่าวไว้ว่า “สิ่งที่คนเราต้องการยอมถือว่าดี ส่วนสิ่งที่คนเราเกลียด ถือว่าเลว ซึ่งในสภาวะธรรมชาติแล้ว จะขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลจะตัดสินใจเอาเอง จะไม่มีสิ่งใดดีหรือเลว บริสุทธิ์และไม่มีกฎที่จะใช้ร่วมกันได้” (ทินพันธ์ นาคะตะ, 2541, หน้า 58) ดังนั้น การที่จำต้องอยู่ในภาวะดังกล่าวนี้จึงทำให้ทุกคนเปรียบเสมือนตกอยู่ในภาวะที่ต้องสงครามต่อกัน ภาวะดังกล่าวถือว่าเป็นภาวะตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น ทุกคนจึงมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะรักษาตัวเองให้รอดด้วยการคุกคาม การทำร้าย การประหัตประหารผู้อื่นที่มาล่วงละเมิดสิทธิของตน

แนวความคิดของฮอบส์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองว่ามนุษย์นั้น โดยธรรมชาติแล้วต่างมีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง ต่างทำตามคตินหาของตนเองเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต การที่ทุกคนสามารถกระทำการดังกล่าวได้ก็เพราะว่าทุกคนมีสิทธิตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกันดังที่ฮอบส์ได้กล่าวว่า “คนเราตามธรรมชาติมีความเท่าเทียมกัน ธรรมชาติได้สร้างให้คนเรามีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกายและในทางใจ ถึงแม้ว่าโดยภายนอกแล้ว บางคนอาจจะมีร่างกายแข็งแรง หรือบางคนฉลาดกว่าผู้อื่น แต่โดยรวมคนเราจะไม่แตกต่างกันนัก จนไม่อาจถือเอาประโยชน์ใส่ตน โดยที่ผู้อื่นจะไม่ทำสิ่งนั้นบ้าง จะเห็นได้ว่าคนอ่อนแอก็อาจสังหารคนที่แข็งแรงที่สุดได้ด้วยการใช้เล่ห์กลหรือสมคบกับผู้อื่น ส่วนความฉลาดยอมเกิดจากประสบการณ์ ซึ่งถ้าใช้เวลาพอ ๆ กัน คนทั้งหลายยอมจะมีสิ่งนั้นได้เท่า ๆ กัน เราอาจยอมรับว่ามีหลายคนที่มีไหวพริบหรือรู้มากกว่าแต่ก็จะคิดว่ามืออยู่ไม่ก็คนที่ฉลาดเท่ากับตัวเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ทุกคนพอใจในส่วนแบ่งที่มีอยู่ก็ยอมแสดงให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันดังกล่าวของมนุษย์นั่นเอง” (ทินพันธ์ นาคะตะ, 2541, หน้า 59)

อย่างไรก็ตาม ฮอบส์เห็นว่า ความเท่าเทียมกันดังกล่าวนี้ นำพามาซึ่งความยุ่งยาก ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยทุกคนต่างคิดว่ามีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อต้องการสิ่งใดมาเป็นของตนเองต่างก็ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้น โดยต่างหวังอย่างเท่าเทียมกันว่าต่างจะได้มันนั่นเอง ในการแก่งแย่งดังกล่าวย่อมต้องมีผู้คิดหวังและผู้สมหวังปะปนกันไป ทุกคนต่างกลัว

การผิดหวัง ดังนั้น ต่างก็พยายามหาทุกวิถีทางที่จะทำให้ตนเองสมหวังด้วยการเอาชนะกันและกันให้ได้ สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นและความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตของทุกคนต่างตกอยู่ในสภาวะอันตราย สภาวะอันตรายดังกล่าวนี้เองที่มนุษย์ไม่มีสังคม เป็นสภาวะตามธรรมชาติที่ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆ มาควบคุม (ปรีชา ช้างขวัญยืน, 2538, หน้า 158) เป็นการแปรสภาวะตามธรรมชาติมาเป็นสภาวะทางสงคราม และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสภาวะดังกล่าวนี้เอง มนุษย์ทุกคนต่างตระหนักและต้องการจัดสภาวะดังกล่าวให้หายไปและให้เกิดสันติภาพเกิดขึ้นทุก ๆ คนในประชาคมนั้นจึงต้องก่อพันธสัญญากันเองขึ้นมาให้ยับยั้งซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดสันติภาพเกิดขึ้น กล่าวคือทุกคนต้องสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น เสรีภาพส่วนที่สละนี้จะมีค่าเท่ากับสิทธิของตนที่จะไม่ถูกผู้อื่นละเมิด ต่างคนต่างรักษาสีทธิของตน ทุกคนต่างก็เป็นปัจเจกชนไม่สามารถควบคุมการละเมิดสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้นการรักษาสีทธิส่วนนี้ของทุกคนจึงต้องรวมกันเข้าเป็นพลังอันมหาศาลที่จะใช้รักษาสีทธิของทุกคนโดยผ่านรัฐ ผู้ที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นจึงถูกลงโทษด้วยพลังดังกล่าวอันเป็นอำนาจของรัฐนั่นเอง

ตามความเห็นของฮอบส์แล้ว จะเห็นได้ว่าพันธสัญญาดังกล่าวนี้เป็นพันธสัญญาที่ทุก ๆ คนในประชาคมนั้นต่างหันหน้าเข้ามาทำสัญญากันเองไม่ใช่เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนแห่งประชาคมนั้นทำกับรัฐ รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผู้ใช้อำนาจตามพันธสัญญาและเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้รักษาตามพันธสัญญาดังกล่าวเท่านั้น ไม่ใช่ในฐานะผู้ร่วมก่อพันธสัญญา ดังนั้นรัฐจึงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดเหนือทุก ๆ คนในประชาคมนั้นและเป็นนิรันดร ไม่มีอำนาจใดมาจำกัดได้

เนื่องจากรัฐเป็นนามธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีบุคคลหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในการใช้อำนาจดังกล่าวซึ่งเรียกว่ารัฐาธิปัตย์มาทำหน้าที่ดังกล่าว ทุก ๆ คนในประชาคมนั้นต้องยอมรับและเชื่อฟังรัฐาธิปัตย์ แนวความคิดดังกล่าวนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาสวามิภักดิ์ (Pactum Subjectiones) (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2539, หน้า 189) อันเป็นการส่งเสริมระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (la Monarchie absolue) และภาระหน้าที่ของรัฐาธิปัตย์ตามความเห็นของฮอบส์ คือให้ความปลอดภัยแก่ปวงชน (ส. ศิวรักษ์, 2520, หน้า 81) เพื่อก่อให้เกิดเสถียรภาพแก่ทุกคนในประชาคมนั้น

ดังนั้น รัฐจึงเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์มิได้เกิดขึ้นตามธรรมชาติเพื่อรักษาสีทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติดังกล่าวโดยตรากฎหมายมาเป็นกลไกในการคุ้มครองและปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของคนทุกคนในประชาคม การตรากฎหมายดังกล่าวรัฐอาจนำกฎธรรมชาติมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้เพื่อเป็นการทำให้เนื้อหาของกฎธรรมชาติและเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกัน

(2) จอห์น ลอค กับสัญญาประชาคม ในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์แล้ว ความคิดเห็นของลอคแล้วไม่แตกต่างจากฮอบส์เท่าไร กล่าวคือมนุษย์ทุก ๆ คนต่างคนต่างอยู่ ต่างก็มีเสรีภาพตามธรรมชาติ และต่างก็มุ่งแสวงหาความมั่นคงแห่งชีวิตของตนเองแต่ก็มีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างดังนี้

ประการแรก ลอคจะมองในแง่ที่ดีกว่าฮอบส์ที่ว่าสภาวะธรรมชาติของมนุษย์นั้นไม่ได้เป็นสภาวะต่อสู้แข่งขันรบรากันเพื่อที่จะให้บรรลุถึงความปรารถนาของตนเองแต่เป็นสภาวะที่มีแต่ความเสมอภาค มีสันติภาพ ทุกๆคนต่างก็ตระหนักถึงกฎหมายธรรมชาติและเมื่อเกิดการขัดแย้งกันขึ้นระหว่างกันแล้ว ต่างก็บังคับการตามสิทธิที่ตนมีอยู่ตามธรรมชาติและลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2539, หน้า 196)

ประการที่สอง ตามความคิดเห็นของลอคแล้ว มีสองพันธสัญญาที่ประชาชนทำขึ้น (ในขณะที่ฮอบส์มองว่ามีหนึ่งพันธสัญญาเท่านั้น) พันธสัญญาแรกเป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกันเองเพื่อหาหนทางแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกันเองและเพื่อความมั่นคงแห่งชีวิตของแต่ละคน ในกรณีดังกล่าวตรงกับแนวคิดของฮอบส์ ส่วนพันธสัญญาที่สองนั้น เป็นพันธสัญญาที่ประชาชนทำกับรัฐ ในกรณีดังกล่าวเป็นจุดแตกต่างกับฮอบส์ กล่าวคือ ฮอบส์ไม่ได้มองว่าการที่ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐไปนั้นเป็นการที่ประชาชนเข้าทำพันธสัญญากับรัฐแต่เป็นกรณีที่ประชาชนนั้นต้องการคนกลางมาใช้อำนาจสูงสุดดังกล่าว รัฐเป็นคนกลางที่ถูกสมมุติขึ้นเพื่อใช้อำนาจดังกล่าวโดยมีตัวแทนที่เรียกว่ารัฐาธิปัตย์ ซึ่งเป็นการส่งเสริมระบบสวามิภักดิ์ รัฐจึงมิใช่คู่พันธสัญญาเพราะรัฐมีอำนาจเหนือกว่าทุก ๆ คนในประชาคม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนลอคนั้นมองว่ามีพันธสัญญาที่สองก็ด้วยเหตุผลที่ว่า พันธสัญญาแรกจะเกิดมรรคเกิดผลได้ ก็ต่อเมื่อประชาชนในประชาคมต้องยินยอมรับสภาพปกครองและเพื่อให้การยินยอมดังกล่าวไปได้ด้วยดี จึงต้องมีการควบคุมอำนาจของรัฐโดยกฎหมายที่ออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐนั้นจะต้องเคารพกฎหมายที่ตราออกมาถ้ารัฐละเมิดกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิที่จะแขงขันรัฐได้ ตรงนี้ที่สะท้อนให้เห็นว่าเป็นพันธสัญญาที่สองที่ประชาชนทำกับรัฐ ๆ นั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับประชาชนเลย รัฐเข้ามาเป็นคู่พันธสัญญากับประชาชนนั่นเอง พันธสัญญาดังกล่าวจึงเป็นพันธสัญญาสหภาพ (Pactun Unionis)

ดังนั้น การเกิดรัฐในแนวความคิดของลอคนั้นหมายความว่า รัฐนั้นเกิดขึ้นมาเพราะเพื่อให้มนุษย์อยู่ภายใต้กฎหมาย ถ้าไม่มีกฎหมายก็ไม่มีเสรีภาพ การมีเสรีภาพนั้นก็คือการพ้นจากการบีบบังคับหรือการทำร้ายโดยคนอื่น กฎหมายจึงเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพ ความเห็นดังกล่าวของลอคแสดงว่าเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์นั้นต้องถูกจำกัดโดยกฎหมายเพื่อความสงบและมั่นคงในชีวิตของทุกคน ถ้ามิมีการทำสัญญาประชาคมกันแล้วแล้ว มนุษย์ก็จะใช้เสรีภาพอย่างไม่มีขอบเขตจนอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในประชาคมนั้นได้ รัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในพันธสัญญากับ

ประชาชนก็เพื่อที่จะมาควบคุมและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวตามกฎหมายและถ้ารัฐไม่เคารพเสรีภาพของประชาชนก็เท่ากับรัฐละเมิดพันธสัญญาดังกล่าวและประชาชนสามารถยกเลิกเพิกถอนรัฐได้

(3) จาก รุสโซ กับ สัญญาประชาคม ตามแนวความคิดของรุสโซไม่ได้แตกต่างจาก ฮอบส์ในจุดเริ่มต้น กล่าวคือในสภาวะธรรมชาติ ทุกคนมีเสรีภาพแห่งการดำรงอยู่ทั้งสิ้น ทุกคนเป็นนายของตัวเอง ไม่อยู่ใต้อำนาจของใครถ้าเขาไม่ยินยอม แต่อย่างไรก็ตามในสภาวะดังกล่าวทุกคนต่างก็ไม่มีความปลอดภัย ไม่มีความมั่นคงในชีวิตและในเสรีภาพ ก็หมายความว่าทุกคนไม่มีหลักประกันที่แน่นอน จากจุดนี้ที่รุสโซเห็นว่าเป็นสถานการณ์ที่บังคับให้ทุก ๆ คน จำต้องมารวมตัวกันเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของทุกคนในประชาคมนั้น โดยการทำสัญญาประชาคม ดังที่รุสโซได้เขียนไว้ว่า “มนุษย์เกิดมามีเสรี แต่ทุกหนทุกแห่งเขาอยู่ในเครื่องพันธนาการ” เป็นการสะท้อนถึงความคิดของรุสโซเป็นอย่างดีว่าเขายอมรับเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนมีอย่างไม่จำกัด เมื่อไม่มีการจำกัดดังกล่าว ทุกคนก็พยายามใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของตนเองอย่างไร้ขอบเขต จนก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของแต่ละคน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ทุกคนในประชาคมนั้นต้องหันหน้าเข้าหากันทำข้อตกลงวางกฎเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นขึ้นมา กฎเกณฑ์ดังกล่าวจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่จำกัดการใช้เสรีภาพอย่างไร้ขอบเขตของทุกคน ดังนั้นเสรีภาพที่แท้จริงของรุสโซนั้นคือเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่าเสรีภาพในฐานะพลเมือง (civil liberty) สัญญาประชาคมของรุสโซจึงเป็นสัญญาเชิงศีลธรรม (le contrat moral) ซึ่งเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุกคนในประชาคมนั้น แต่ละคนมีข้อผูกพันสองประการด้วยกัน คือ ประการแรกเป็นข้อผูกพันกับตนเอง และประการที่สองเป็นข้อผูกพันกับรัฐ

รุสโซมองว่าการที่เกิดข้อผูกพันกับรัฐนั้นเป็นจุดกำเนิดหรือการสร้างรัฐให้เกิดขึ้นมาเพราะทุกคนต่างเข้าทำสัญญาประชาคมกันนั้นไม่ใช่การที่ทุกคนมอบเสรีภาพของตนเองให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการมอบให้รัฐ รุสโซกล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” (ทินพันซ์ นาเคตะ, 2541, หน้า 79) ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุกคนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน ตามทัศนะของรุสโซอำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้ใดได้และไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้และจำกัดไม่ได้เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารุสโซเป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและก่อให้เกิดระบอบการปกครองที่เรียกว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (la democratie directe) กล่าวคือ รุสโซให้ความสำคัญกับฝ่ายนิติ



บัญญัติเป็นอย่างมากเพราะเกิดจากการเข้าทำสัญญาประชาคมของประชาชนทุกคน กล่าวคือประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับทุก ๆ คนในประชาคมนั้น ผลที่ตามมาคือรัฐโซมองว่าฝ่ายบริหารนั้นเป็นอำนาจที่รองลงมาและได้อำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นเพียงหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจตนารมณ์ส่วนรวมอันเป็นองค์อธิปัตย์ให้ทำงานเท่านั้น

รัฐโซมีความเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์และลอค ฮอบส์ถือว่าประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนลอคนั้นเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รัฐโซเห็นด้วยกับลอคในแง่ที่ว่ารัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชนๆ เป็นเจ้าของอำนาจแต่ไม่ถือว่าประชาชนโอนอำนาจไปให้องค์กรรัฐบาลเป็นผู้ใช้โดยแบ่งแยกอำนาจและมีการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ (ปรีชา ช่างขวัญยืน, 2538, หน้า 136)

สรุป จากการทบทวนงานวรรณกรรมทฤษฎีอำนาจรัฐ เป็นอำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน จึงมีความสำคัญในการนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

### 3. หลักธรรมาภิบาลในมิติสากล และต่างประเทศ

#### 3.1 หลักธรรมาภิบาลสากล

1) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชียแปซิฟิก มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคคุณลักษณะของธรรมาภิบาล 8 ประการ สรุปได้ดังนี้ (Kjare, 2004, p.164, 212)

(1) ความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะเป็นหลักการที่สำคัญที่องค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จิตสำนึกความรับผิดชอบต่อปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรม และความโปร่งใส

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (sustainable uses of natural resources) มีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม

(3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกลุ่มที่ด้อยโอกาส หรือกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(4) การยึดมั่นฉันทามติ หมายถึง การมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ธรรมชาติให้ความสำคัญกับฉันทามติของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคม สร้างความสมานฉันท์ประสานระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย การสร้างฉันทามติจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ กรอบด้านสังคม และวัฒนธรรมของชุมชนและสังคม

(5) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วม เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมชาติ เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมคิดร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผลและร่วมรับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติทุกคนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านทางตัวแทน ระบบการมีส่วนร่วม หมายถึง มีการจัดการ การเตรียมการ การประชาสัมพันธ์ ชี้แจงให้ทุกฝ่ายทราบ และเข้าร่วมในกระบวนการอย่างอิสระเต็มที่

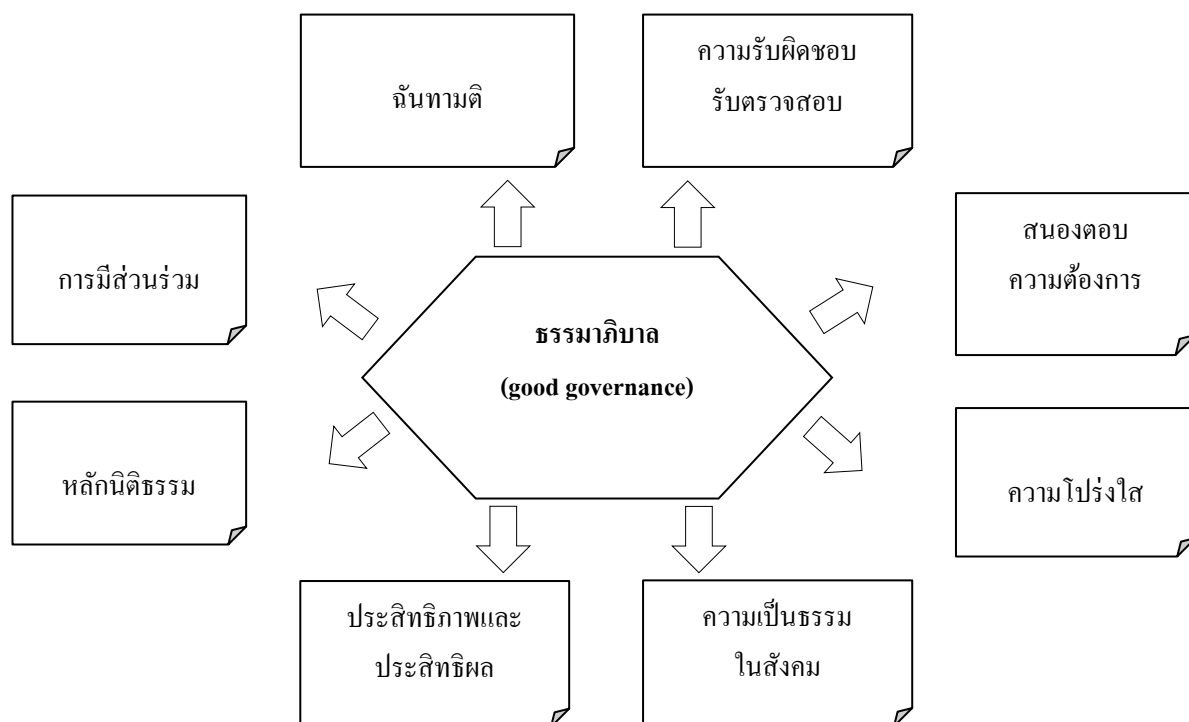
(6) การตอบสนองความต้องการ ธรรมชาติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านการศึกษาและกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

(7) หลักนิติธรรม (rule of law) หมายถึง การมีกรอบกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย (fair legal frameworks) มีการบังคับใช้กฎหมาย มีการกำกับดูแลไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ป้องกันการละเมิดหรือสิทธิของพลเรือน การละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐานมีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับประเทศ มีกรอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

(8) หลักความโปร่งใส ธรรมชาติสะท้อนถึงการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบและกติกาที่ได้รับความเห็นชอบ และเป็นไปโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ แลกเปลี่ยนงานตลอดจนผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานผ่านสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

แนวคิดธรรมชาติมีการนำมาใช้เป็นหลักการสำคัญในการบริหารภาครัฐภาคเอกชน และภาคประชาสังคมอย่างแพร่หลายรวมทั้งประเทศไทย

คุณลักษณะที่สำคัญของธรรมาภิบาล ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.1 ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 2.1 องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล (UNESCAP, 2006, Online)

## 2) United Nations Development Programme (UNDP)

United Nations Development Programme (UNDP) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 9 หลักธรรมาภิบาล (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ลี, 2546, หน้า 23-24) ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

(2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

(5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

(6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดีโดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ โดยเท่าเทียมกัน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้จ่ายทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### 3) ธนาคารโลก (World Bank)

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ (The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September, 2010, p.4) ได้แก่

(1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนจนในการชุมนุมและสมาคม

(2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย

(3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

(4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องชี้วัดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

(5) นิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา การตำรวจ และการอำนวยความสะดวกนิรโทษกรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง

(6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤตินิชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐ โดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

#### 4) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 4 หลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 6) ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบต่อผลการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อภาครัฐอาจสร้างขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีการยืดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการ

การมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับ รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีใจองค์กรของรัฐ (NGOs)

(3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถ กำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็น ระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการ ส่วนตัว

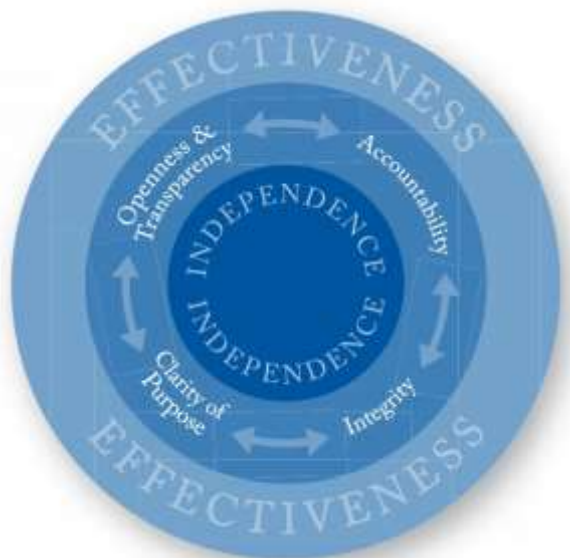
(4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้ อีกด้วย

5) หลักธรรมาภิบาล ของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)

สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาคมวิชาชีพอิสระสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็น กลุ่มสมาชิกที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ เฉพาะตัวที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความ ต้องการของแต่ละกิจกรรม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการไต่สวน ตัดสินเรื่องร้องเรียน ให้ความคิดเห็นและการจัดการ (Ombudsman, Commissioners, Examiners, Adjudicators, Complaints Reviewers and Handlers) ที่รับเรื่องร้องเรียน ไต่สวน ตัดสินวิจารณ์ การร้องเรียนและการจัดการ เกี่ยวกับความยุติธรรม การระงับข้อพิพาท และการแก้ไข (dispute resolution and redress) หรือการ ให้ความกระจ่างต่อคำถามของการกำกับดูแล (questions of governance) โดยเฉพาะด้านการสืบสวน เกี่ยวกับข้อสงสัยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการให้ คำแนะนำหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ที่อาจมีการละเว้นการกระทำหรือมีการ กระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และอาจไม่มีความเป็นธรรม (fairness) และปราศจากการแสดง ความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ (public accountability) (British and Irish Ombudsman Association October 2009)

BIOA เห็นว่าแต่ละองค์กรจะมีหลักการกำกับดูแล (governance) ที่ปฏิบัติแตกต่างกัน ตามความจำเป็นและเหตุผล แต่อย่างไรก็ดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรและคณะผู้บริหารระดับสูง มีส่วนทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเกิดความเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของบทบาทของการเป็นผู้ให้ การบริการสาธารณะ จึงได้เสนอ “คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแลที่ดี” เพื่อเป็นเกณฑ์ ส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี

แผนภาพต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นถึงต้นแบบความสัมพันธ์ระหว่างหลักการของการกำกับดูแลที่ดีของ BIOA ที่วางหลัก “ความเป็นอิสระ” เป็นแกนสาระที่อยู่ตรงกลางล้อมรอบด้วยองค์ประกอบสนับสนุน 4 ด้าน และมีหลัก “ความมีประสิทธิภาพ” เป็นกรอบหลักใหญ่ครอบคลุมองค์ประกอบในต้นแบบทั้งหมดที่นำมาจาก Principles diagram “Guide to principles of good governance” ของ British and Irish Ombudsman Association (October 2009)



ภาพประกอบที่ 2.2 ต้นแบบการกำกับดูแลที่ดีของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดิน อังกฤษและไอร์แลนด์ (Guide to principles of good governance, 2009, Online)

หลักการของการกำกับดูแลที่ดี 6 องค์ประกอบ มีดังนี้

- 1) ความเป็นอิสระ (Independence) ให้ความมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีเสรีภาพในการดำรงตำแหน่ง ปราศจากการแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจ
- 2) การเปิดกว้างและโปร่งใส (Openness and transparency) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการ
- 3) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจการบริหาร (Accountability) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกทั้งหมดในองค์กร ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่งาน (responsibility) และมีความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของพวกเขา (accountable of their decisions and actions)
- 4) ความซื่อสัตย์ (Integrity) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของความสุจริต ตรงไปตรงมา มีมาตรฐานระดับสูงในความซื่อสัตย์และความเหมาะสม (probity and propriety) ในการดำเนินการ

5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clarity of purpose) ต้องมั่นใจและแสดงให้ผู้มีส่วนได้เสียเห็นได้ว่า ความคาดหวัง (expect) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร ได้จากกิจกรรมและรับรู้การปฏิบัติที่ดำเนินอยู่ (know why the scheme exists)

6) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า กิจกรรมขององค์กรสามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ (quality outcomes) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

### 3.2 แนวคิดการสร้างธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

#### 1) ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรจัดแลนด์ทางตอนเหนือของทวีปยุโรป มีพื้นที่ 43,098 ตารางกิโลเมตร ประชากรประมาณ 5.6 ล้านคน มีรายได้ต่อหัวประมาณ 46,255 เหรียญสหรัฐ (ปี ค.ศ. 2014) และมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญและเป็นประเทศหนึ่งที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่สูงกว่ามาตรฐานเฉลี่ยของยุโรป เดนมาร์กมีตัวเลขของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อประชากรสูงกว่าประเทศในแถบยุโรปทั่วไป และสูงกว่าสหรัฐอเมริกาประมาณร้อยละ 15-20 ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) มีมาตรฐานสูงในเรื่องการประกันสังคมและการให้บริการของรัฐ รวมทั้งด้านการศึกษาร้อยละ 45 ของงบประมาณใช้เพื่อสวัสดิการสังคม ร้อยละ 12 และ 7 เพื่อการศึกษาและการป้องกันประเทศ ตามลำดับ ประชากรที่มีอายุ 67 ปีขึ้นไป หรือเป็นหม้ายอายุ 55 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยเลี้ยงจากรัฐ มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานมาตรฐานสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง ทั้งงานราชการและงานเอกชน และมีสิทธิหยุดพักผ่อนปีละ 5 สัปดาห์ โดยได้รับค่าจ้าง

ราชอาณาจักรเดนมาร์กได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก ซึ่งตามความเห็นของนายไมเคิล เหมนิชิ วินเซอร์ เอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำประเทศไทยซึ่งให้ความเห็นว่า การที่ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่ามีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกว่า อยู่ที่มีรัฐบาลที่ประชาชนเชื่อถือได้ และการปลูกฝังเรื่องศีลธรรมตั้งแต่เด็ก รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกตรวจสอบได้ โดยที่เดนมาร์กไม่ต้องมีองค์กรเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน และประชาชนถูกสอนให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียมและถูกสอนให้ตั้งคำถามต่อรัฐบาล นอกจากนี้หากเราพิจารณาข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคมของเดนมาร์กพบว่า ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าและมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเป็นสังคมที่ได้รับการจัดอันดับในปี 2555 ให้เป็นประเทศที่มีความสุขที่สุดในโลกอันน่าจะเป็นพื้นฐานสำคัญของการเป็นสังคมที่ปลอดการคอร์รัปชันมากที่สุดของโลกด้วย



## 2) สาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ที่เรารู้จักดี ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี มีประชากรประมาณ 50 ล้านคน มีรายได้ต่อหัว 31,243 เหรียญสหรัฐ (ปี 2555) ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ที่เรารู้จักกันดี เป็นประเทศที่ถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศ อันเป็นผลมาจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันและผลจากสงครามเกาหลีทำให้มีการแบ่งออกเป็นสองประเทศคือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมายาวนานนับแต่โบราณกาลแล้ว และปัญหานี้ได้สืบทอดกันมาจนถึงขณะนี้หากพิจารณาจากการจัดอันดับการคอร์รัปชันที่จัดโดย Transparency International พบว่า อันดับของสาธารณรัฐเกาหลีในปี ค.ศ. 2014 ดีขึ้นกว่าสองปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ กว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาตั้งแต่มีรัฐบาลพลเรือนใน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ผู้นำประเทศส่วนมากให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับกระแสสังคมของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการมากขึ้นทำให้เราได้เห็นข่าวว่า มีการสอบสวนจับกุมนักการเมืองอยู่เป็นระยะ ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีลี เมียง บัก ถึงกับต้องออกมาขอโทษต่อสาธารณะในกรณีที่พักชายของตนคือ นายลี ชังดึก สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือโดยนายลี เมียงบัก ได้โค้งตัวต่ำและกล่าวขอโทษว่า “ผมขอค่านับเป็นการขออภัยต่อผู้คนจากความกังวลที่เกิดขึ้นในประเด็นเหล่านี้ผมจะโทษใครได้ในจุดนี้ทุกอย่างเป็นความผิดของผมยินดีรับทุก ๆ การประณาม” การกระทำของนายลี เมียงบัก สะท้อนได้ถึงความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะแม้จะเป็นช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีก็ตาม

อีกตัวอย่างหนึ่งของธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเกาหลีได้แก่ กรณีของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ใน ค.ศ. 2000 โดยนายกมหานครโซล นาย Goh Kun (1998-2002) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN

นโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการคือ

- (1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- (2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- (3) การทำให้ปลอดจากการคอร์รัปชัน โดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- (4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

ระบบการให้บริการของมหานครโซลออนไลน์นี้มุ่งลดโอกาสที่ประชาชนผู้รับบริการต้องพบปะกับเจ้าหน้าที่ของมหานครโซลซึ่งจะทำให้โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเรียกรับเงินหรือโอกาสที่ประชาชนจะให้เงินเพื่อขอรับบริการที่เรื้อร่น้อยลง และยังเป็นกรอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการลดการเดินทางไปติดต่อ ณ ที่ทำการของมหานครโซล ระบบดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของมหานครโซลในระยะแรก ๆ เนื่องจากระบบนี้ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลงและมีระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละขั้นตอนทำให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าระยะเวลาในการขอรับบริการในแต่ละขั้นตอนเป็นเท่าใดและใครรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนนั้น ซึ่งหากว่าประชาชนส่งหลักฐานในการขอรับบริการครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่ต้องอนุญาตโดยไม่มีข้อแม้ อย่งไรก็ดี เมื่อระบบ OPEN ดำเนินมาได้ระยะหนึ่งภายใต้การสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนายกมหานครโซลทำให้ประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากขึ้น โดยจากการสำรวจพบว่า การคอร์รัปชันลดลงในทุกบริการของมหานครโซล และระบบ OPEN ได้รับรางวัลจากสหประชาชาติว่า เป็นระบบที่ต่อต้านการคอร์รัปชันที่ดีที่สุดในระบบหนึ่งหลังจากที่มหานครโซลนำเอาระบบ OPEN มาใช้ได้ประสบความสำเร็จ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้สั่งให้หน่วยงานส่วนกลางนำเอาระบบนี้ไปใช้กันทั่วประเทศ นับเป็นความสำเร็จในการใช้จุดแข็งของประเทศด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมภิบาลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญโดยมีกรณีที่น่าสนใจคือขบวนการทางสังคม (social movement) ที่เรียกว่า People's Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายปึก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ปัก จุงฮี และถูกจำคุก 4 เดือน ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาทางด้านกฎหมายก่อนกลับมาจัดตั้งขบวนการ PSPD ขึ้นจนประสบความสำเร็จในการทำให้นักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชันไม่สามารถกลับมาในการเลือกตั้งที่มีขึ้นอีกได้จากการที่ PSPD ได้ให้ความรู้และกระตุ้นให้ชาวเกาหลีตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในการเลือกตั้งโดยไม่เลือกนักการเมืองที่คอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาหลังจากนั้นเขาได้ลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกมหานครโซลและชนะ การเลือกตั้งในวันที่ 26 ตุลาคม 2554 กรณีของ PSPD เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงพลังทางสังคมในการต่อสู้กับ ปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความตระหนักในความสำคัญของการ ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่เลือกผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองที่มีความ

พัวพัน กับการคอร์รัปชันแล้วก็จะทำให้ผู้สมัครที่มีความมุ่งหมายเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภามากขึ้น

### 3) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงก็ไม่ต่างไปจากประเทศในเอเชียจำนวนมาก ที่ประสบปัญหาคอร์รัปชันมาช้านาน และในอดีต ฮ่องกงมีสำนักงานตำรวจปราบปรามการทุจริต (Police Anti-Corruption Office) ก็ตามแต่ก็เป็นเสมือนเชิงสัญลักษณ์เท่านั้นเนื่องจากการคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางและหยั่งรากลึกในสังคมฮ่องกง

หลังจากอังกฤษทำสัญญาเช่าเกาะฮ่องกงจากจีนในปี ค.ศ. 1898 ได้มีพระราชบัญญัติลงโทษผู้กระทำความผิด และในปี ค.ศ. 1948 มีพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตซึ่งลอกเลียนแบบมาจากกฎหมายของประเทศอังกฤษ แต่หลังจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับปรากฏว่า การคอร์รัปชันกลับมีมากขึ้น จุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1971 เมื่อนายตำรวจระดับสูงชื่อ ปีเตอร์ ฟิตซรอย กอดเบอร์ (Peter Fitzroy Godber) ได้หลบหนี ออกจากฮ่องกงไปอังกฤษในระหว่างการถูกสอบสวนความผิดฐานคอร์รัปชัน ซึ่งนับเป็นคดีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะมากเนื่องจากมูลค่าการคอร์รัปชันครั้งนี้มีหลายล้านเหรียญฮ่องกง การหลบหนีครั้งนี้ได้สร้างความโกรธแค้นให้กับประชาชนฮ่องกงอย่างมากทำให้ผู้ว่าการฮ่องกงในขณะนั้น คือ Sir Murray Mclehole แต่งตั้งให้ทำการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการทุจริต และได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ขึ้นในที่สุด ฮ่องกงใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปราบปรามคอร์รัปชัน ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) เป็นกฎหมายที่ห้ามการประพฤติปฏิบัติหลายประการ อาทิ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ติดต่อหรือรับประโยชน์ใด ๆ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าของเจ้าหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนมีโทษปรับ 100,000 เหรียญ หรือจำคุก 1 ปีและต้องจ่ายค่าชดเชยให้รัฐตามที่ศาลกำหนด และห้ามมิให้บุคคลใดๆ ไม่ว่าอยู่ในหรือนอกฮ่องกงให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้า ของเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้บุคคลใดให้สินบนเจ้าหน้าที่เพื่อตอบแทนการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ในการช่วยให้บุคคลนั้นได้เข้าทำสัญญา การเลื่อนชั้น การชำระเงินหรือค่าตอบแทนใด ๆ และเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบนนั้นด้วย นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้มีอำนาจยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลให้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ต้องสงสัยยื่นหนังสือแสดงทรัพย์สินที่ได้รับมา ภายใน 3 ปี รวมถึงมูลค่าและวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าทรัพย์สิน นั้นจะอยู่ในชื่อตนเอง ตัวแทน

หรือทรัพย์สินตลอดจนทรัพย์สินที่จำหน่ายไปค่าใช้จ่าย ความรับผิดชอบของบุคคลดังกล่าวในหนี้ใดๆ หรือ ข้อมูลในการส่งเงิน ออกไปนอกฮ่องกงภายใน 3 ปีด้วย

(2) กฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยในปี ค.ศ. 2000 มีการออกกฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายในการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Office หรือ ICAC) โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการดำเนินการสืบสวนกระบวนการในการ จัดการกับผู้ต้องสงสัยและจำหน่ายทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำผิด และมีอำนาจจับกุม ออกหมายค้น การค้นและยึดทรัพย์ การคุมขัง และการ ให้ประกันตัว

สำหรับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีหน้าที่ในการรับและ พิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการกระทำที่ต่องสงสัยว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้หรือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตใน การเลือกตั้ง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการขู่ว่าจะเปิดเผยความลับ เพื่อให้ เจ้าหน้าที่กระทำการโดยมิชอบ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกคำสั่ง ดำเนินการสอบสวนตามที่เห็นสมควร กลยุทธ์สำคัญของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การตรวจสอบ การป้องกัน และการให้การศึกษา สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจก็คือ การสนับสนุนจากภาคประชาชนที่ต้องการให้คณะกรรมการฯ ดำเนินงานอย่างตรงไปตรงมาและไม่ต้องหวั้นเกรงอิทธิพลใด ๆ และทำให้ฝ่ายการเมือง ไม่กล้าเข้ามาแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการแต่อย่างใด และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนถึงผลเสียของการทุจริตและหนทางในการร่วมกันป้องกันแก้ไข

#### 4) สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในเอเชียที่ได้รับการจัดอันดับ จาก Transparency International ให้อยู่ในอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศที่มี คอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกนับแต่การจัดอันดับมาตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถมีอันดับการคอร์รัปชันน้อยที่สุด ติดอันดับหนึ่งในสิบของโลกอย่างต่อเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการคือ ปัจจัยที่หนึ่ง ภาวะผู้นำของประเทศ กล่าวได้ว่า นับแต่ก่อตั้ง ประเทศตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1965 หลังจากแยกตัวออกมาจาก สหภาพมาลายา เนื่องจากปัญหาทางเชื้อชาติกับมาเลเซีย โดยนายลี กวนยู เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกและอยู่ใน

ตำแหน่งยาวนานประมาณสามสิบปี นายลี กวนยู นับเป็นผู้นำประเทศที่เป็นแบบอย่างของผู้นำที่เสียสละ ยึดประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญ แตกต่างไปจากผู้นำของหลายประเทศ ในภูมิภาคนี้ที่มักใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง

ปัจจัยที่สอง นายลี กวนยู นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนของสิงคโปร์ให้เป็นคนที่มีคุณภาพสูงเพื่อเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศเนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ นอกจากคนสิงคโปร์เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาของสิงคโปร์จึงมีมาตรฐานที่สูงเทียบเท่าสถาบันการศึกษาชั้นนำของโลก ส่งผลให้ประชากรสิงคโปร์ได้รับการศึกษาที่สูง และเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าสำหรับประเทศ

ปัจจัยที่สาม การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมสิงคโปร์เป็นสังคมที่มีระเบียบวินัย เสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนาทำให้คนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีอยู่หลากหลายเชื้อชาติสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังนั้น แม้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิทางการเมืองบางอย่างของประชาชนก็ถูกงดเว้น เช่น สิทธิในการแสดงออกทางการเมือง การประท้วง เป็นต้น ซึ่งก็มีคำอธิบายจากอดีตผู้นำประเทศว่า เป็นประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐสิงคโปร์เพื่อทำให้ประเทศสามารถพัฒนาประเทศไปได้ในบริบทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่แตกต่างจากประเทศตะวันตก

ปัจจัยที่สี่ การให้ค่าตอบแทนกับบุคลากรของรัฐที่สูง บุคลากรภาครัฐของสิงคโปร์ได้รับค่าตอบแทนที่สูงใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชนทำให้ สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และไม่ไปแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากตำแหน่ง 50 การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล สาธารณรัฐสิงคโปร์มีองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคล้ายกับ ปปช. ของไทย คือ Corrupt Practices Investigation Bureau ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ

- (1) ทบทวนวิธีการทำงานอย่างสม่ำเสมอ (Review of Work methods)
- (2) การยื่นแสดงการไม่มีหนี้สินใดๆ (Declaration of Non – Indebtedness)
- (3) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและการลงทุน (Declaration of Assets and investment)
- (4) การไม่รับของขวัญใด ๆ (Non – acceptance of gifts)

กล่าวได้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ประสบความสำเร็จในการต่อสู้กับการ คอร์รัปชัน เนื่องจากปัจจัยที่กล่าวมา

##### 5) สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงิน และการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ

Australia Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี 2003 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000 เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาคการพลังงาน โดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในภาคการจัดการพลังงาน

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้ง โครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 10 ซึ่งประกอบไปด้วย

(1) Public accountability คือ ความรับผิดชอบและความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

(2) Transparency คือ ความโปร่งใส

(3) Efficiency คือ การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

(4) Results focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้

(5) Empowerment คือ การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

(6) Predictability of policies คือ ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้

(7) Social development of orientation คือ แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม

(8) Competitiveness คือ การแข่งขันในการพัฒนา

(9) Participation คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ

(10) Sound economic management คือ ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

ในปี 2009 ทางธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและ Ateneo School of the Asian Institute of Management ได้ทำการประเมินและเสนอกรณีที่ดีของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใช้ในฟิลิปปินส์ พบว่ามีความก้าวหน้าในการผลักดันของฟิลิปปินส์ในการนำไปปฏิบัติใช้ทั้งในส่วนของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของรัฐที่จะแก้ปัญหาความยากจน การหาหนทางและการปฏิบัติต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

Panibagon Paraaan เสนอรายงาน ชื่อ Good Governance 2009: New and Innovative Ways in Good Governance พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในท้องถิ่นฟิลิปปินส์ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของประชาคม เกิดความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางสังคมของหน่วยงานท้องถิ่น (social accountability) ในเมืองนาทากาที่ฟิลิปปินส์ เป็นกรณีตัวอย่างของการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยเป็นกรณีของการบริหารงานที่มีความโปร่งใส ด้วยการลงประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง

ทางเว็บไซต์ และประกาศผล พร้อมเสนอข้อมูลการพิจารณาอย่างโปร่งใสสู่สาธารณชน และเป็นเทศบาลที่ได้รับรางวัลระดับระหว่างประเทศกว่า 200 รางวัล ในด้านธรรมาภิบาลที่ดีและการจัดการเมืองที่ประสบความสำเร็จ

ปัจจุบันทางธนาคาร โลกมีโครงการที่จัดตั้งสถาบันการปกครองนากา (The Naga City Governance Institute, NCGI) เพื่อเป็นตัวอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติใช้หลักธรรมาภิบาล และช่วยผลักดัน ส่งเสริมการขยายตัว สำหรับการนำไปปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในฟิลิปปินส์ และเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นที่ยั่งยืน (Sustainable Local Governance, SLG) ในระดับระหว่างประเทศ (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 132-135)

#### 4. หลักธรรมาภิบาลที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทย

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองที่ดีประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ หรือบริบทของแต่ละภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นระดับระหว่างประเทศ หรือภายในประเทศนั้น ๆ จะนำมาใช้ ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หรือในระดับองค์กรที่นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 4.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

###### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีเจตนารมณ์ที่จะวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองที่ดีหลายประการ อาทิเช่น

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 3 กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม หรือ มาตรา 27 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นต้น

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม เช่น มาตรา 43 (3) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็น

ประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือควั่นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส เช่น มาตรา 41(1) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแล้วยังมีการกำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

#### - ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการแล้วเสร็จและมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาท



หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมีซื่อสัตย์และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

### - แผนปฏิรูปประเทศ

#### 1. บริบทตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปประเทศและกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศไว้ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อจัดการความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

#### 2. ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ก. แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(2) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(3) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศ โฆษณานโยบายที่มีได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสียหายอย่างรอบด้าน

(4) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(5) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## 2.2 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

(1) มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้มียุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

(2) มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติ ความต้องการและความจำเป็นในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และเป้าหมายการปฏิรูปประเทศที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ...

(3) มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “แผนแม่บทและแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศต้องมีความสอดคล้องกัน”

## 2.3 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

(1) มาตรา 5 ได้บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

(1.1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(1.2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสทัดเทียมกันเพื่อจัดการความเหลื่อมล้ำ

(1.3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขการปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ

(2) มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า “ให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไกวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้านตามมาตรา 8 รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน จะทำเป็นแผนเดียวกันหรือแยกเป็นแผนแต่ละด้านหรือหลายด้านรวมกันก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับแผนแม่บท และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป”

(3) มาตรา 8 ได้บัญญัติให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศในด้าน ดังต่อไปนี้

(3.1) ด้านการเมือง

(3.2) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(3.3) ด้านกฎหมาย

(3.4) ด้านกระบวนการยุติธรรม

(3.5) ด้านการศึกษา

(3.6) ด้านเศรษฐกิจ

(3.7) ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3.8) ด้านสาธารณสุข

(3.9) ด้านสื่อมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ

(3.10) ด้านสังคม

(3.11) ด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(4) มาตรา 32 ได้บัญญัติให้นำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติสันติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ

สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ได้จัดทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศด้วยและให้ถือว่าการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปฏิรูปประเทศที่องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศมาตรา 11 วรรคสอง

2.4 ระเบียบที่ประชุมร่วมประธานกรรมการปฏิรูป ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

(1) ข้อ 6 ได้กำหนดให้แผนการปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บท และต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(1.1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(1.2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสทัดเทียมกัน เพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ

(1.3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ข้อ 8 ในการจัดทำร่างแผนการปฏิรูปประเทศ ให้คณะกรรมการปฏิรูปนำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติสภานิติบัญญัติแห่งชาติสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้มีการจัดทำไว้แล้ว มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อบูรณาการและสังเคราะห์ในการจัดทำร่างเบื้องต้น

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองได้นำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์

ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

**- แผนยุทธศาสตร์กรมการปกครองปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2564**

รัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560–2579) โดยมีวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว ซึ่งยุทธศาสตร์ดังกล่าวจะต้องมีความเชื่อมโยงกับแผนยุทธศาสตร์อื่น ๆ ทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 นโยบายไทยแลนด์ 4.0 แผนแม่บทยุทธศาสตร์เฉพาะ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงแผนงบประมาณเชิงบูรณาการ เพื่อพัฒนาระบบและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองทุกระดับ ทั้งนี้ โดยผ่านการบูรณาการความร่วมมือจากหน่วยงานทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานซึ่งมีบุคลากรปฏิบัติหน้าที่อยู่ในทุกพื้นที่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ และมีภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2559 ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสารักษาดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และเกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน ดังนั้น กรมการปกครองจึงเปรียบเสมือนหน่วยงานสำคัญที่เป็นกลไกในการผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลกระทรวงมหาดไทยและยุทธศาสตร์ต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม

กองวิชาการและแผนงาน ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมการปกครองประจำปี พ.ศ. 2560-2564 (แผนยุทธศาสตร์ 5 ปี) โดยการนำนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และยุทธศาสตร์ทุกระดับที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกับภารกิจของกรมการปกครองมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ตลอดจนการรวบรวมความคิดเห็นจากบุคลากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรมการปกครอง สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกับนโยบายรัฐบาลกระทรวงมหาดไทยและยุทธศาสตร์ระดับชาติ นำไปสู่การปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2559

กรมการปกครองมีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศการอำนวยความสะดวก การปกครองท้องถิ่น การอาสาสมัครดินแดน และการทะเบียน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัย ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะนโยบายและจัดทำแผน มาตรการ ติดตาม และประเมินผลด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
2. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย การสืบสวนสอบสวนคดีอาญาในหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครอง และการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติและงานกิจการมวลชน
4. สนับสนุนและส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งทุกระดับ
5. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยกองอาสาสมัครดินแดน
6. ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น
7. ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนอื่น รวมทั้งการบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน
8. ดำเนินการและพัฒนาบุคลากรในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
9. ดำเนินการสื่อสารเพื่อการบริหารงาน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน
10. อำนาจการและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของนายอำเภอ
11. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

## 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เนื่องจากต้องการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ โดยมาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

3) พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายที่สรุปจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาในการ

บริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการยกย่องพระราชกฤษฎีกานี้ (สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, หน้า 26-27) ดังนี้

(1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชนได้แก่การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐได้แก่การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีการทำ cost / benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับรวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นได้แก่การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการได้แก่การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ๆ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

4) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457



### ลักษณะปกครองหมู่บ้าน

#### (1) การตั้งหมู่บ้าน

บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้าน 1 ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้าน 1

ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้าน 1 ก็ได้ (มาตรา 8)

(2) การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ในหมู่บ้านใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร

ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือน แต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง จะได้รับเงินตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 9)

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน (มาตรา 10)

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก (มาตรา 11)

ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกฤติจิต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิชาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ
- (11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ เทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

(15) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือ ถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 12)

การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอ แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสามคน และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งกรรมการ วิธีการเลือกประธานคณะกรรมการ และวิธีการตรวจสอบ ตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อ แต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียง เท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นำรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมา โดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความ ตามที่มีผู้คัดค้าน ให้นำรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามวรรคห้า ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ ผู้ใหญ่บ้านได้กระทำลงไปในขณะที่ดำรงตำแหน่ง (มาตรา 13)

ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุครบหกสิบปี
  - (2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้อำนาจอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่ามิใช่ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)
  - (3) ตาย
  - (4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
  - (5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
  - (6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
  - (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
  - (8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ
  - (9) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
  - (10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
  - (11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (8) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย
- หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย (มาตรา 14)
- ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่นร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 16 เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (มาตรา 15)
- ผู้มีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (มาตรา 16)

เมื่อผู้ใดได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ (มาตรา 17)

ในหมู่บ้านใดมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอีกตำแหน่งหนึ่งก็ได้ ส่วนเงินค่าตอบแทนให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 18)

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 หรือเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแทน และให้นำความในมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ซึ่งได้รับคัดเลือกตามวรรคสามอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งด้วย (มาตรา 18)

เมื่อปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้เลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่

(1) กรณีที่หมู่บ้านใดมีจำนวนราษฎรเพิ่มขึ้นไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่า จำนวนราษฎรนั้นเกินกว่าความสามารถของผู้ใหญ่บ้านคนเดียวจะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่และเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ได้

(2) กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านใดว่างลง ให้เลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นว่างลง

ในกรณีมีความจำเป็นไม่อาจจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดตาม (2) ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็น และในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน

ผู้ใหญ่บ้าน หรือจะแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เป็นผู้รักษาการผู้ใหญ่บ้านจนกว่าจะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ได้ (มาตรา 21)

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประการใด ๆ เป็นหน้าที่ของกำนันนายตำบลนั้น จะต้องเรียกหมายตั้งและสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีที่ได้ทำขึ้นไว้ในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นคืนมาทันที เมื่อผู้ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน ก็ให้มอบสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีทั้งปวงให้ แต่หมายตั้งนั้นกำนันต้องรีบส่งให้กรมการอำเภอ อนึ่งการที่จะเรียกคืนหมายตั้งและสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีที่ได้กล่าวมาในข้อนี้ ถ้าขัดข้องประการใด กำนันต้องรีบแจ้งความต่อกรมการอำเภอ (มาตรา 20)

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใดจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่งให้มอบหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนจนกว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นจะทำการในหน้าที่ได้ และรายงานให้กำนันทราบ ถ้าการมอบหน้าที่นั้นเกินกว่าสิบห้าวัน ให้กำนันรายงานให้นายอำเภอทราบด้วย (มาตรา 21)

### (3) การตั้งหมู่บ้านชั่วคราว

ถ้าในท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู ถ้าจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควรจะจัดเป็นหมู่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านคน 1 หรือหลายคนตามควรแก่กำหนดที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่นี้ (มาตรา 22)

ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 22 ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) และ (14) (มาตรา 23)

ผู้ใหญ่บ้านเช่นนี้ ให้เรียกว่า ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุที่เป็นตำแหน่งชั่วคราวชั่วคราวหนึ่ง แต่มีอำนาจและหน้าที่เท่าผู้ใหญ่บ้านทุกประการ ถ้าราษฎรเลือกผู้หนึ่งผู้ใดอันสมควรจะว่าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ ก็ให้รายงานขอหมายตั้งต่อผู้ว่าราชการเมือง (มาตรา 24)

หมายตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนี้ ให้ผู้ว่าราชการเมืองทำหมายพิเศษตั้ง เพื่อให้ปรากฏว่าผู้นั้นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่เดือนนั้นเพียงเดือนนั้นเป็นที่สุด ตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น เมื่อราษฎรอพยพแยกย้ายกันไปแล้ว ก็ให้เป็นอันสิ้นตำแหน่งและหน้าที่ เมื่อถึงฤดูใหม่ก็ให้เลือกตั้งใหม่อีกทุกคราวไป (มาตรา 25)

หมู่บ้านที่จัดขึ้นชั่วคราวนี้ ให้รวมอยู่ในกำนันนายตำบลซึ่งได้กล่าวท้วงที่  
นั้นแต่เดิม เว้นไว้แต่ถ้าท้วงที่เป็นท้วงที่ป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีจำนวนคนที่ไปตั้งอยู่มาก  
ผู้ว่าราชการเมืองเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นต่างหาก ก็ให้เลือกและตั้งว่าที่กำนันได้โดยท่านองตั้ง  
ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (มาตรา 26)

(4) หน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้า  
ราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1. อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย  
ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
2. สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้ง  
ส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
3. ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือ  
รับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็น  
ของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ  
องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
5. ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่  
หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือ  
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้  
แนะนำ
7. อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย  
หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร
8. แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัด  
ปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่  
ผู้ประสบภัย
9. จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อย  
เดือนละหนึ่งครั้ง
10. ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์  
ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11. ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ มอบหมาย (มาตรา 27)

ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้น ในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้น ในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำผิดกฎหมายมีอยู่ที่ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายที่ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และริบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย (มาตรา 28)

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

(2) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน

(2) ถ้ารู้เห็นหรือทราบว่าเหตุการณ์อันใดเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ให้นำความแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าเหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียง ให้นำความแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้านท้องถิ่นนั้นและรายงานให้ผู้ใหญ่บ้านของตนทราบ

(3) ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้นำตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน



(4) เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ต้องระงับเหตุปราบปราม ติดตามจับผู้ร้ายโดยเต็มกำลัง

(5) เมื่อตรวจพบหรือตามจับได้สิ่งของใดที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด ให้รับนำส่งผู้ใหญ่บ้าน

(6) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีให้ควบคุมตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน

(7) ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 28 ทวิ)

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรใดจะมีสิทธิเป็นกรรมการหมู่บ้านตามวรรคหนึ่งให้ขึ้นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

วิธีการเลือกและการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ การประชุม และการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการหมู่บ้านให้ขึ้นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้กระทรวงมหาดไทยจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง (มาตรา 28 ตริ)

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบใช้อาวุธปืนของทางราชการได้

การเก็บรักษาและการใช้อาวุธปืนให้เป็นไปตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 28 จัตวา)

### ด้วยลักษณะปกครองตำบล

#### 1) การตั้งตำบล

หลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ให้จัดเป็นตำบล 1 และเมื่อสมุหเทศาภิบาลเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ผู้ว่าราชการเมืองกำหนดหมายเขตตำบลนั้นให้ทราบได้ โดยชัดว่าเพียงใดทุกด้าน ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วย, หนอง, คลอง, บึง, บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ ก็ให้จัดให้มีหลักปักหมายเขตไว้เป็นสำคัญ (มาตรา 29)

ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันจะได้รับเงินเดือนแต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน

ในตำบลหนึ่งให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง มีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนัน เกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประจำบาลในตำบลหนึ่งคน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐานและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตั้งแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญ

กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่งเพราะพ้นจากตำแหน่งครูประจำบาลหรือกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

ถ้าตำแหน่งกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้มีการคัดเลือกขึ้นแทนให้เต็มตำแหน่งที่ว่างและให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

การคัดเลือกกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กระทำภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่าง ถ้าตำแหน่งนั้นว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จะไม่คัดเลือกขึ้นแทนก็ได้ (มาตรา 29 ทวิ)

ในการประชุมคณะกรรมการตำบลต้องมีกรรมการตำบลมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน จึงจะเป็นองค์ประชุม ให้กำนันเป็นประธาน การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียง

ข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา 29 ตี) )

2) การตั้งกำนันและกำนันออกจากตำแหน่ง

ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่มาประชุมเห็นชอบคัดเลือกผู้ใดแล้วให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน

ในกรณีที่มีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

การลงคะแนนต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

การประชุมผู้ใหญ่บ้านตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้ใหญ่บ้านมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่มีอยู่ในตำบลนั้น จึงเป็นองค์ประชุม

ให้นำบทบัญญัติในวรรคห้าและวรรคหกของมาตรา 13 มาใช้บังคับกับการเลือกกำนันด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 30)

กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) ยุบตำบลที่ปกครอง
- (4) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง
- (5) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

การออกจากตำแหน่งกำนันนั้นให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออกตาม (2) (3) และ (4) ไม่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 31)

ในกรณีที่ตำแหน่งกำนันว่างลง ให้คัดเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายในกำหนดเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้ทราบการว่างนั้น

หากมีความจำเป็นไม่อาจจัดให้มีการคัดเลือกกำนันภายในกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็น และในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกกำนัน

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เป็นผู้รักษาการกำนันจนกว่าจะมีการคัดเลือกกำนันก็ได้ (มาตรา 32)

ถ้ากำนันทำการในหน้าที่ไม่ได้ในชั่วคราวเวลาใด เช่น ไปทางไกล เป็นต้น ให้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่ง ซึ่งอยู่ในตำบลเดียวกันให้ทำการแทน และให้ผู้แทนนี้มีอำนาจเต็มที่ในตำแหน่งกำนัน แต่การที่กำนันจะมอบหมายหน้าที่ไว้แก่ผู้ใหญ่บ้านทำการแทนเช่นนี้ ให้บอกผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายในตำบลเดียวกันและบอกกรรมการอำเภอให้ทราบไว้ด้วย (มาตรา 33)

### 3) หน้าที่และอำนาจของกำนัน

บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ (มาตรา 34)

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย (มาตรา 34 ทวิ)

กำนันมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา ดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรรมการอำเภอให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียงต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

ข้อ 3 เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังจะกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกรรมการอำเภอ

ข้อ 4 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 5 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด กำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

ข้อ 6 ถ้ามีผู้มาขออาศัยตัวคนหรือสิ่งของก็ดีหรือผู้ต้องโทษกรรม จะทำกฎหมายตราสิน หรือมีผู้จะขอชั้นสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวขอและผู้ต้องอาศัย และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชั้นสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น (มาตรา 35)

ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบล ต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ (มาตรา 36)

ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้คดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การ โดยเต็มกำลัง (มาตรา 37)

ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้มีที่พักตามควร (มาตรา 38)

ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอันอยู่ในตำบลนั้น (มาตรา 40)

กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 41)

กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร (มาตรา 42)

กำนันกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหรือให้ช่วยก็ได้ (มาตรา 43)

ในตำบล 1 ให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน 2 คน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ (มาตรา 44)

4) แพทย์ประจำตำบล การตั้งและหน้าที่

ในตำบล 1 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์ เป็นแพทย์ประจำตำบลคน 1 สำหรับจัดการป้องกันความไข้เจ็บของราษฎรในตำบลนั้น (มาตรา 45)

การแต่งตั้งแพทย์ประจำตำบล ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทย และต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มิถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น เว้นแต่ผู้ที่เป็นแพทย์ประจำตำบลที่ใกล้เคียงกันอยู่แล้ว และยอมกระทำการรวมเป็นสองตำบล ถ้าข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นสมควรก็แต่งตั้งได้ (มาตรา 46)

เหตุที่แพทย์ประจำตำบลจะต้องออกจากตำแหน่งนั้น เหมือนกับเหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งทุกประการ (มาตรา 47)

แพทย์ประจำตำบล มีหน้าที่ดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 ที่จะช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านคิดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ดังกล่าวไว้ในมาตรา 36 และ 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ที่จะคอยสังเกตตรวจตราความไข้เจ็บที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น และตำบลที่ใกล้เคียง ถ้าเกิดโรคภัยร้ายแรงเช่น อหิวาตกโรค คีดี กาฬโรค คีดี ไข้ทรพิษ คีดี ต้องคิดป้องกันด้วยแนะนำกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สั่งราษฎรให้จัดการป้องกันโรคเช่น ทำความสะอาดเป็นต้น และแพทย์ประจำตำบลต้องเที่ยวตรวจตราชี้แจงแก่ราษฎรด้วย

ข้อ 3 การป้องกันโรคภัยในตำบลนั้น เช่น ปลูกทรพิษม์ ป้องกันไข้ทรพิษ คีดี ที่จะมียาแก้โรคไว้สำหรับตำบล คีดี ดูแลอย่าให้ในตำบลนั้นมีสิ่งโสโครกอันเป็นเชื้อโรค คีดี การเหล่านี้อยู่ในหน้าที่แพทย์ประจำตำบลๆ จะต้องคิดอ่านกับแพทย์ประจำเมือง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นให้สำเร็จตลอดไป

ข้อ 4 ถ้าโรคภัยร้ายกาจ เช่น อหิวาตกโรค กาฬโรค ไข้ทรพิษ โรคระบาดปศุสัตว์เกิดขึ้นในตำบลนั้น แพทย์ประจำตำบลต้องรีบรายงานยังกรมการอำเภอ ให้ทราบโดยทันที และต่อไปเนื่อง ๆ จนกว่าจะสงบโรค (มาตรา 48)

แพทย์ประจำตำบลมีสังกัดขึ้นอยู่ในแพทย์ประจำเมือง แพทย์ประจำเมืองมีหน้าที่จะต้องตรวจตราแนะนำการงานในหน้าที่แพทย์ประจำตำบลในเมืองนั้นทั่วไป (มาตรา 49)

5) การประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการตำบล กรรมการหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อกำนันเห็นว่ามีการอันใดเนื่องในการรักษาความปกติเรียบร้อยในตำบลสมควรจะปรึกษาหารือกันในระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง และแพทย์ประจำตำบล กำนันก็มีอำนาจที่

จะเรียกมาประชุมปรึกษาหารือกัน และให้เอาเสียงที่เห็นพร้อมกัน โดยมากเป็นที่ชี้ขาดตกลงในการที่ปรึกษาหารือกันนั้น (มาตรา 50)

ให้กำนันเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุมเพื่อปรึกษาหารือการที่จะรักษาหน้าที่ในตำบลให้เรียบร้อย ไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง

ให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านตามครั้งคราวที่เห็นสมควรหรือเมื่อกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งร้อยละให้มีการประชุม แต่เมื่อรวมปีหนึ่งจะต้องมีการประชุม ไม่น้อยกว่าหกครั้ง

ให้กำนันเรียกประชุมคณะกรรมการตำบลไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง (มาตรา 51)

ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้น แสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ให้กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานควรเชื่อว่าเป็นความจริง ก็ให้เอาตัวผู้นั้นส่งกรรมการอำเภอ ไปฟ้องร้องเอาโทษตามมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา 52)

เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้าออกสำมะโนครัวตำบลมาส่งกำนันตามความในมาตรา 27 ข้อ 6 ให้กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควรจะขับไล่คนผู้นั้นออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้ (มาตรา 53)

ถ้าลูกบ้านผู้ใดไปตั้งทับกระท่อมหรือเรือนโรงอยู่ในที่เปลี่ยวในตำบลนั้น ซึ่งนำกลัวจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้ายหรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นเป็นการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และให้นำความแจ้งต่อกรรมการอำเภอด้วย (มาตรา 54)

ถ้าราษฎรคนใดทิ้งให้บ้านเรือนชำรุดรุงรัง หรือปล่อยให้โสโครกโสภณอาจจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้อยู่ในที่นั้นหรือผู้ที่อยู่ใกล้เคียงกัน หรือผู้ที่ไปมา หรือให้เกิดอัคคีภัยหรือโรคภัย ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นควรจะบังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไขเสียให้ดี ก็บังคับได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ก็ให้กำนันนำความร้องเรียนต่อกรรมการอำเภอ (มาตรา 55)

ในเวลาใดจะมีอันตรายแก่การทำมาหากินของลูกบ้านในตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อเกิดขึ้น หรือน้ำมากหรือน้ำน้อยเกินไป เป็นต้น ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลปรึกษาหารือกันในการที่จะป้องกันแก้ไขเยียวยายกยันตรายด้วยอาการที่แนะนำลูกบ้านให้ทำอย่างใด หรือลงแรงช่วยกันได้ประการใด กำนันมีอำนาจที่จะบังคับการนั้นได้ ถ้าเห็นเป็นการเหลือกำลังให้ร้องเรียนต่อกรรมการอำเภอ และผู้ว่าราชการเมืองขอกำลังรัฐบาลช่วย (มาตรา 56)

ในการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่นการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องพิศุภคาธิอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงประชุมตรวจทำบัญชีให้ถูกต้อง และให้ลงชื่อพร้อมกันเป็นพยาน ในบัญชีที่จะยื่นต่อเจ้าพนักงานก็ได้ (มาตรา 57)

ในการที่จะทำรายงานประจำหรือรายงานจรอย่างใด ๆ ยื่นต่อกรมการอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในตำบลนั้นพร้อมกันตรวจสอบก่อน และจะให้ลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้ (มาตรา 58)

ในเวลาและผู้ว่าราชการเมือง หรือกรมการอำเภอ มีหมายให้ประกาศข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นพร้อมกันชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจข้อราชการอันนั้นแล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้ (มาตรา 59)

ในเวลาใดมีการนัดชดถุกษ์ หรือประชุมชนเป็นการใหญ่ในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาช่วยพิทักษ์รักษาความเรียบร้อยในที่อันนั้น ถ้าและเห็นเป็นการจำเป็นแล้ว จะขอแรงราษฎรมาช่วยด้วยก็ได้ (มาตรา 60)

เวลาข้าราชการผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงมาตรวจราชการในท้องที่ กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ในตำบลประชุมพร้อมกันเพื่อแจ้งข้อราชการ หรือฟังราชการก็ได้ (มาตรา 61)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดต้องได้รับโทษ

วินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลมอำนาจการลงโทษ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลให้เป็นไปดังนี้

(1) กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน

(2) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลดังนี้

(ก) ลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ

(ข) ตัดเงินเดือน โดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับ ผู้กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ค) ลงโทษภาคทัณฑ์

เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าจะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบการสั่งให้



กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(3) ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจลงโทษ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลในทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือน ให้เทียบข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

โดยเฉพาะโทษปลด หรือไล่ออก ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย

การร้องทุกข์ให้ทำคำร้องลงลายมือชื่อยื่นต่อนายอำเภอภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันได้ทราบคำสั่งการลงโทษเพื่อนายอำเภอจักได้เสนอต่อไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ พร้อมด้วยคำชี้แจง ถ้าจะพึงมี ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องทุกข์หรือเพิกถอนคำสั่งการลงโทษหรือลดโทษ (มาตรา 61 ทวิ)

ให้นำความในมาตรา 61 ทวิ เฉพาะที่เกี่ยวกับผู้ใหญ่บ้านมาใช้บังคับแก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบโดยอนุโลม (มาตรา 61 ตริ)

#### 4.2 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ

จากการที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการปกครองที่ดีมาบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองที่ดี เมื่อมีการนำมาใช้แล้วจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น จึงมีหลายหน่วยงานได้นำหลักธรรมาภิบาลนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

##### 1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิต และการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2546, หน้า 21-22) คือ

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับ

สภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

(2) หลักความโปร่งใส (Transparency) การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(3) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

(4) หลักความคุ้มค่า (Value for money) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางด้านปริมาณและคุณภาพ

(5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ความสำเร็จผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

(6) หลักคุณธรรม (Morality) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

## 2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์

และมาตรการก็ได้ (ก.พ.ร., 2552) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนากระบวนการได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล อีกทั้งมีการปรับปรุงอยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ระยะเวลา ดังนี้

(1) คู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ปี 2552 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ประกอบด้วย “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

- หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

- หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

- หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

- หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

- หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชัดเจนได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี

โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

- หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

- หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้างความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

- หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

(2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) (2555) ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย (เพิ่มด้านคุณธรรม) ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมองค์ประกอบในปี พ.ศ. 2555 (ปราน สุวรรณมงคล, 2558)

(2.1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

- หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

- หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่

ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงาน อย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึง มีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

- หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้อง สามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

### (2.2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

- หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวาง ระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อ ประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือ บรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้อง ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น และเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

- หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจ ของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือก ปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

- หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่ม บุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

### (2.3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

- หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทมติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่ สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาหารือในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วม

ตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

- การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

(2.4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

- หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

- I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
- M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- A - Accountability ตรวจสอบได้
- D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์



ภาพประกอบที่ 2.3 แผนผัง GG Framework ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ออนไลน์)

#### 4.3 มาตรฐานทางจริยธรรม

1) ค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐไว้ 9 ประการ ดังนี้

- (1) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- (2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศไทยเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- (4) การยื่นหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- (5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- (6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้
- (8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์การ

## 2) ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2559) ดังนี้

- (1) ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรม และยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และเป็นธรรม
- (2) ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดี และความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- (3) ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ
- (4) ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว และประโยชน์ส่วนรวม
- (5) ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
- (6) ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมเป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชน โดยมีอรรถาศัยที่ดี และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- (7) ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้า และใช้ข้อมูลจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (8) ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพ และมาตรฐานแห่งวิชาชีพ โดยเคร่งครัด
- (9) ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (10) ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของข้าราชการโดยรวม

## 3) ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากส่วนราชการทั้งหลาย เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแทนการแต่งตั้งจากผู้บังคับบัญชา ได้มีการจัดทำระเบียบ / ข้อบังคับ / ประกาศ / ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร (ชื่อหน่วยงาน)... พ.ศ. .... ในส่วนของมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีกำหนดไว้ ดังนี้



ส่วนที่ 2 มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

ข้อ 6 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์ ตลอดจนเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและรักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข้อ 7 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ

ข้อ 8 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการเป็นพลเมืองดี เคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข้อ 9 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรม และศีลธรรม

ข้อ 10 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยไม่แสดงกิริยา หรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ อาฆาตมาดร้าย หรือใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด

ข้อ 11 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประเทศชาติ และต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด

ข้อ 12 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรับใช้ประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติ

ข้อ 13 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดี ร่วมกันพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่คู่คุณธรรม และดูแลรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมในพื้นที่รับผิดชอบ

ข้อ 14 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะ เป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม

ข้อ 15 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือน ของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อ 16 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัว หรือผู้ใกล้ชิดก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่น และต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้อำนาจหน้าที่ของตนโดยมิชอบ

ข้อ 17 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพหรือการงานอื่นใดของกลุ่มสมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือ ศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ข้อ 18 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรักษาความลับของทางราชการ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อ 19 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องยึดมั่นในกฎหมายและค่านึงถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่าง ๆ

ข้อ 20 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของทางราชการซึ่งตนได้มาในระหว่างอยู่ในตำแหน่งไปใช้เพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์กรเอกชน ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสองปี นับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง

ข้อ 21 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลการทุจริต การใช้อำนาจในทางที่ผิด การฉ้อฉล หลอกลวง หรือกระทำการอื่นใดที่ทำให้ราชการเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

ข้อ 22 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่เรียกร้องของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน และจะต้องดูแลให้คู่สมรส ญาติสนิท หรือบุคคลในครอบครัวของตนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

ข้อ 23 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องปฏิบัติต่อองค์กรธุรกิจที่ติดต่อทำธุรกิจกับหน่วยงานของรัฐตามระเบียบ และขั้นตอนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ข้อ 24 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นพึงพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนอย่างสม่ำเสมอ เอาใจใส่ทุกข์สุข และรับฟังเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และริบหาทางช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน อย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

ข้อ 25 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้หรือบิดเบือนข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น

ข้อ 26 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องรักษาทรัพย์สินของทางราชการ และใช้ทรัพย์สินของทางราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น ๆ เท่านั้น

ข้อ 27 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ประพฤติตนอันอาจก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของชาติ

ข้อ 28 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่คบหาหรือให้การสนับสนุนแก่ผู้ประพฤติผิดกฎหมาย หรือผู้ที่มีความประพฤติในทางเสื่อมเสีย เช่น ผู้เปิดบ่อนการพนัน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด อันอาจกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

ข้อ 29 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องแสดงความรับผิดชอบตามควรแก่กรณีเมื่อปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดร้ายแรง

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นก็อาจทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นของความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักกฎหมาย

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### 5.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

ธนาศิลป์ เสี่ยวทอง (2553) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน: กรณีศึกษาอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส พบว่า (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน พบว่าตัวแปรอิสระที่ความสัมพันธ์ 5 ตัวแปร มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชน การส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ความรู้ความเข้าใจของประชาชน การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปกครองท้องถิ่น (3) การเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตำบลต่าง ๆ ในภาพรวมพบว่า ประชาชนในตำบลเจ๊ะเห ตำบลพร่อน ตำบลไพรวัน ตำบลเกาะสะทอน และตำบลโหมยิตมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้านแตกต่างจากประชาชนในตำบลศาลาใหม่ โดยประชาชนในตำบลเจ๊ะเห มีส่วนร่วมมากที่สุด (4) ปัญหาด้านการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน พบว่า ประชาชนไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ผู้นำหมู่บ้านไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการอย่างจริงจัง ประชาชนไม่มีความรู้และขาดข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และหมู่บ้านขาดความเข้มแข็ง ทั้งนี้ประชาชนได้เสนอแนะให้หน่วยงานราชการและผู้เกี่ยวข้องควรกระตุ้นให้ประชาชนหันมาให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมมากขึ้น ผู้นำหมู่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง และประชาชนควรมีส่วนร่วมในการประชุมประชาคม

ทิวา พรหมอินทร์ (2545) ศึกษาเรื่อง บทบาทของนักปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า บทบาทของนักปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอยู่ใน

ระดับปานกลาง บทบาทของนักปกครองท้องถิ่นเมื่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ส่งผลให้นักปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาอยู่ในระดับปานกลาง บทบาทของนักปกครองท้องถิ่นในภาวะปัจจุบัน ประชาชนมีความต้องการให้นักปกครองท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านอาหารและโภชนาการ และด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากขึ้น และตัวแบบ (model) ที่จะใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนของนักปกครองท้องถิ่น คือ การดำเนินการตามโครงการหมู่บ้าน/ชุมชนเฉลิมพระเกียรติปลอดยาเสพติด การดำเนินการ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเศรษฐกิจแบบพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ การดำเนินการตามนโยบายกระทรวงมหาดไทยในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณี

สรุปจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา ในการปกครองท้องถิ่นยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง ทำให้หมู่บ้านขาดความเข้มแข็ง

## 5.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล

สุพพตา ประภาศิริ (2549) ศึกษาเรื่อง การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พบว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมด้านโครงสร้างเพื่อสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วมและหลักความรับผิดชอบ เนื่องจากการเป็นส่วนราชการที่มีภารกิจและลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงาน สำหรับด้านการบริหารและการปฏิบัติงานแล้วยังมีความพร้อมด้านนี้ตามหลักธรรมาภิบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย เนื่องจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ยังไม่เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานให้เกิดธรรมาภิบาล และมีระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงาน ในด้านสุดท้ายคือ ด้านวัฒนธรรมองค์กรเป็นปัญหาที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานไปสู่หลักธรรมาภิบาลเนื่องจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรียังไม่มีวัฒนธรรมองค์กรที่ชัดเจน มีการรับวัฒนธรรมองค์กรจากราชการที่โอนมา ซึ่งต้องใช้เวลาในการปรับตัวและเรียนรู้วัฒนธรรมซึ่งกันและกัน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้บริหารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ให้ความสนใจในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล รวมทั้งไม่ได้ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

แนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ การปรับทัศนคติข้าราชการทุกฝ่ายทั้งในระดับบริหาร และระดับปฏิบัติการให้เห็นความสำคัญของหลัก

ธรรมาภิบาลอย่างเข้มข้น การสร้างระบบประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับหน่วยงานและระดับบุคคล โดยบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติงานมีการกำหนดตัวชี้วัดและ Best Practice เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน ส่งเสริมให้ผู้บริหารยึดหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเพื่อเป็น แบบอย่างที่ดี โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ทำให้ผู้บริหารเข้าใจและนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ และสามารถถ่ายทอดต่อไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาได้ เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกว้างขวาง

อภิสิทธิ์ หนูนก๊กดี (2552) ศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม พบว่า (1) การบริหารขององค์การภาคประชาสังคมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบไปด้วย 6 มิติ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งแต่ละองค์การได้มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่จะมีความแตกต่างกันในประเด็นรายละเอียด ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของนโยบาย รูปแบบองค์การ ภาวะผู้นำ และทักษะความสามารถของบุคลากรในองค์การ (2) ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคมส่วนใหญ่เกิดจากความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของธรรมาภิบาล ซึ่งจะเน้นถึงหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ นอกจากนี้ ก็ได้คำนึงถึงหลักการต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญที่สามารถเรียงลำดับกันลงมา ได้แก่ ความรับผิดชอบ การมีคุณธรรม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักนิติธรรม และความคุ้มค่า (3) ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลเกิดจากการขาดการสนับสนุนจากภาครัฐและประชาชนอย่างชัดเจน ทำให้ปัจจุบันองค์การแต่ละแห่งต้องแสวงหาวิธีการบริหารองค์การให้เกิดความอยู่รอดรวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณด้วยตนเอง (4) ทุกฝ่ายขององค์การที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ต้องช่วยปลูกฝังให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างทั่วถึง และเป็นรูปธรรม (5) ผู้บริหารองค์การจะเป็นแบบอย่างที่ดีที่จะให้ความสำคัญถึงหลักธรรมาภิบาลอย่างจริงจัง ซึ่งจะทำให้ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สามารถนำมาใช้ได้ ในองค์การภาคประชาสังคมอย่างประสบความสำเร็จและยั่งยืนต่อไป

ข้อเสนอแนะของการวิจัยครั้งนี้คือ (1) องค์การภาคประชาสังคมควรใช้แนวทางการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสและตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า มาพัฒนาการบริหารขององค์การอย่างจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการบริหาร ซึ่งสามารถจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนช่วยสำหรับการสนับสนุนการทำงานขององค์การในเรื่องต่าง ๆ เช่น การสนับสนุนเรื่องทุน หรือการเป็นแนวร่วมในการสร้างพลังขับเคลื่อนองค์การ เป็นต้น (2) การส่งเสริมการทำงานขององค์การภาคประชาสังคมให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

อย่างเป็นรูปธรรมจะต้องคำนึงถึงบริบทขององค์การภาคประชาสังคม วัฒนธรรมการทำงานแบบองค์การภาคประชาสังคม ความพร้อมของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเพื่อสามารถปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์การภาคประชาสังคมต่อไป

จรรยาศักดิ์ ชูวงศ์ (2556) ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในจังหวัดนครศรีธรรมราช พบว่า ระดับความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 (2) ปัจจัยความพร้อมของระบบงาน ปัจจัยค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์กร ปัจจัยความเหมาะสมด้านโครงสร้างองค์การ ปัจจัยความชัดเจนของยุทธศาสตร์ และปัจจัยการมีส่วนร่วมของข้าราชการ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช สามารถอธิบายรวมกันได้ ร้อยละ 65.5 และ (3) ข้อเสนอแนะแนวทางการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลในจังหวัดนครศรีธรรมราช ให้ประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น ที่สำคัญคือ ควรกำหนดยุทธศาสตร์ด้านธรรมาภิบาลให้ชัดเจน ควรส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานด้วยความเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และควรเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการมากขึ้น

เรณู หมั่นห่อ (2554) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต พบว่า (1) ผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ภาพรวมอยู่ในระดับมาก (2) การเปรียบเทียบความแตกต่างผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในภาพรวมของแต่ละหน่วยงาน พบว่าไม่แตกต่างกัน (3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติทุกด้าน พบว่าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ 5 ตัวแปร มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ การสื่อสารระหว่างองค์กรต่าง ๆ ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบ และวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย (4) กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนะให้ผู้บริหารให้ความสำคัญในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ สนับสนุนให้บุคลากรยึดหลักความมีส่วนร่วมในการดำเนินงานทุกขั้นตอน

พิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร (2552) ศึกษาเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล : กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกระทรวงสาธารณสุข พบว่า (1) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในหน่วยงานของรัฐมี 2 ส่วน คือ ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปัญหาค่านโยบายของผู้บริหารที่ขาดการให้ความสำคัญในการมอบนโยบายและ

สนับสนุนการดำเนินงานที่ต่อเนื่อง และปัญหาด้านนโยบายของรัฐบาลที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากประชาชน ได้แก่ ปัญหาประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และปัญหาด้านการเข้าถึงและช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่อย่างจำกัด (2) แนวทางแก้ไข คือ การสร้างความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจในสาระสำคัญและแนวทางการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อกระตุ้นจิตสำนึกในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน และให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐโดยภาคประชาสังคม

วิจิต บุญสนอง (2554) ศึกษาเรื่อง แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี พบว่า แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1. ด้านธรรมาภิบาล คือ (1) การเสริมสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานท้องถิ่น โดยการเน้นอำนวยความสะดวกรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม 2. ด้านหลักคุณธรรม คือ (1) การเสริมสร้างความสามัคคีและลดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ และผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา 3. ด้านหลักความโปร่งใส คือ (1) การเสริมสร้างความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนสามารถรับรู้การทำงานของหน่วยงานได้ 4. ด้านการมีส่วนร่วม คือ (1) แนวทางการเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ในการหาฉันทมติร่วมกันระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. ด้านความรับผิดชอบ คือ (1) แนวทางการเสริมสร้างให้บุคลากรในองค์กรได้เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างกันและกล้ายอมรับผลของการกระทำ พร้อมรับการตรวจสอบ 6. ด้านหลักความคุ้มค่า คือ (1) แนวทางการเสริมสร้างให้หน่วยงานมีวิธีการและขั้นตอนในการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ และเหมาะสมกับการดำเนินงาน 7. ด้านหลักความเสมอภาค คือ (1) แนวทางการส่งเสริมการให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย 8. ด้านหลักความสอดคล้อง คือ (1) การส่งเสริมการเรียนรู้ของบุคลากรด้วยวิธีการเรียนรู้วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมของสังคม เพื่อให้ทราบความต้องการของชุมชนและสังคมที่แท้จริง 9. ด้านหลักการมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ คือ (1) การส่งเสริมให้นำวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เผยแพร่ให้บุคลากรและประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบ เพื่อให้รับรู้ถึงแนวคิดวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ที่จะปฏิบัติในอนาคตสำหรับองค์กรและท้องถิ่น ว่าตรงกับความต้องการที่แท้จริงของบุคลากรและชุมชนเพียงใด 10. ด้านหลักการควบคุมคอร์รัปชัน คือ (1) การส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และศีลธรรมให้กับท้องถิ่นในการตระหนักภัยของการคอร์รัปชัน

สุพัฒน์ วโนทยาน (2555) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารกับ  
 ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ พบว่า (1) ธรรมชาติขององค์การ  
 บริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก (2) ภาวะผู้นำของผู้บริหารของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์อยู่ในระดับปานกลางทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะภาวะผู้นำแบบ  
 บงการ แบบให้การสนับสนุน แบบให้มีส่วนร่วมและแบบมุ่งความสำเร็จ (3) ภาวะผู้นำของผู้บริหาร  
 ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กับธรรมชาติในระดับต่ำ

อวยพร โภชากรณ์ (2553) ศึกษาเรื่อง การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัด  
 นครปฐม ที่มีต่อกระบวนการ โอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมชาติ พบว่า 1. ระดับปัจจัย  
 ของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม ที่มีต่อกระบวนการ โอนพนักงานส่วนตำบลตามหลัก  
 ธรรมชาติ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านทุกด้านอยู่ในระดับปาน  
 กลาง 2. พนักงานส่วนตำบลที่มีความต้องการโอนต่างกัน มีกระบวนการ โอนพนักงานส่วนตำบล  
 ตามหลักธรรมชาติในภาพรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่พนักงาน  
 ส่วนตำบลที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ภูมิลำเนา ระดับตำแหน่ง อายุราชการ  
 ขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบลต่างกัน มีความคิดเห็นต่อกระบวนการ โอนพนักงานส่วนตำบล  
 ตามหลักธรรมชาติไม่แตกต่างกัน 3. ปัญหาการ โอนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วน  
 ตำบลในจังหวัดนครปฐม คือ ปัญหาความไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค ขาดการมีส่วนร่วมและความ  
 ค่าเช่า อุปสรรค ได้แก่ ควรให้พนักงานส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการ โอนพนักงานส่วนตำบล ควรให้  
 มีตัวแทนหรือที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารส่วนบุคคล และควรมีองค์กรประสานงานการโอน

อุบล ชะไวทย์ณะวิชัย (2553) ได้ศึกษาการบริหารจัดการตามหลักธรรมชาติของ  
 องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดเชียงใหม่ผลการวิจัยพบว่า การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิ  
 บาลขององค์การบริหารส่วนตำบล มีแนวทางในการบริหารจัดการเป็น 2 ส่วน คือ (1) การบริหาร  
 การพัฒนา เป็นการบริหารงานในพื้นที่ ชุมชน หมู่บ้าน โดยมุ่งตรงไปที่ประชาชนให้ประชาชนอยู่ดี  
 มีสุข สุขภาพจิตดี สุขภาพกายดี สิ่งแวดล้อมดี และสังคมดี และ (2) การบริหารจัดการองค์กรมุ่งเน้น  
 การบริหารจัดการ ด้านบุคลากรและระบบการทำงานในองค์กร เพื่ออำนวยความสะดวกและบริหาร  
 ประชาชนอย่างรวดเร็ว และสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยบริหารงานอย่างโปร่งใส  
 ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ไม่ทุจริต ไม่คอร์รัปชัน เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สร้างความร่วมมือร่วม  
 เน้นการทำงานเป็นทีมที่มีความสามารถทำงานแทนกันได้ มีการรับฟังความคิดเห็นหรือขอเสนอแนะ  
 ซึ่งกันและกัน นำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล โดยมีความสร้างสรรค์ ส่งเสริมให้  
 บุคลากร คิดนอกกรอบ สร้างนวัตกรรมและสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อสนับสนุนการทำงานเพื่อ



ประชาชน โดยการบริหารจัดการที่ดี สามารถมองได้จาก 3 ประเด็นหลักคือ ตัวบุคคล หลักการหรือวิธีการบริหาร และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารจัดการ

การศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ระดับคือ 1) ปัจจัยระดับบุคคลทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้มีจิตสาธารณะ มีจิตบริการเปิดใจกว้าง และมีสมรรถนะสูง 2) ปัจจัยระดับองค์การ มีการมอบอำนาจ การสร้างพลัง การทำงานเป็นทีม และเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ 3) ปัจจัยระดับชุมชนเป็นประชาสังคมที่เข้มแข็ง และมีวัฒนธรรมชุมชนแบบธรรมาธิปไตย

สิรินทร์ พันธุ์เกษม (2551) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลและความสามารถของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลใน 3 มิติ คือความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ ความโปร่งใส และความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินรวมทั้งศึกษาถึงปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลคือ บทบาทของสำนักงานตรวจตราแผ่นดิน ความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและการตรวจสอบของประชาชน การส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกระทำได้โดยผ่านปัจจัยทั้ง 3 ปัจจัยดังกล่าว

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำให้การทำงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลมีความถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การทุจริตลดน้อยลง และเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องพัฒนามาตรการและแนวทางการตรวจสอบโดยใช้ฐานความเสี่ยง เพื่อให้สามารถตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทั่วถึงและครอบคลุมมากขึ้น รวมทั้งพัฒนาความรู้และทักษะของผู้ตรวจสอบให้สามารถประเมินความเสี่ยงหรือโอกาสที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะปฏิบัติงานผิดพลาด และเลือกตรวจสอบเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่ประเมินแล้วว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะปฏิบัติงานผิดพลาดหรือมีโอกาสในการทุจริต การตรวจสอบโดยใช้หลักฐานความเสี่ยงจะทำให้ใช้เวลาในการตรวจสอบน้อยลง และสามารถตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้นนอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรพิจารณาความเป็นไปได้ในการให้สำนักงานสอบบัญชีเอกชน ร่วมตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบล โดยจัดให้มีหน่วยงานกำกับดูแลการตรวจสอบของสำนักงานสอบบัญชีเอกชนเพื่อให้ผลการตรวจสอบมีความน่าเชื่อถือ สรุปจากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องยังไม่พบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นเลย

### 5.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาการทับซ้อน

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ศึกษาเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น พบว่า การปกครองท้องถิ่น นับเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของสมัยใหม่ทุกประเทศ โดยที่ความสำคัญของเรื่องนี้มีรากฐานมาจากเหตุผลของการก่อกำเนิดรัฐสมัยใหม่นั้นเอง ซึ่งรัฐสมัยใหม่มีความจำเป็นต้องรักษาความสงบเรียบร้อยให้บังเกิดขึ้นทั่วดินแดนของตน ดูแลประเทศชาติและประชาชนของตนให้มีความสงบร่มเย็น จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาต่าง ๆ รวมทั้งจัดสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้นำชุมชนต่าง ๆ ซึ่งถือกำเนิดและมีพัฒนาการก่อนรัฐสมัยใหม่บ้าง ถือกำเนิดในกระบวนการก่อร่างสร้างรัฐสมัยใหม่บ้าง และภายหลังจากรัฐสมัยใหม่ได้สถาปนาระบบการปกครองขึ้นอย่างเข้มแข็งแล้วบ้าง

ระบบตัวแทนของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ออกไปทำหน้าที่ปกครองและดูแลความสงบร่มเย็นของพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ระบบตัวแทนของรัฐส่วนนี้มีโครงสร้างการบริหารและมีการจัดโครงสร้างองค์กรเชิงที่มีอำนาจลดหลั่นจากเบื้องบนลงสู่เบื้องล่าง ในกรณีประเทศไทย ได้แก่ การปกครองและการบริหารราชการของจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โครงสร้างของการบริหารราชการและการปกครองดังกล่าวนี้ มีพัฒนาการที่มีความต่อเนื่อง อีกทั้งมีเกียรติภูมิ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองอย่างโดดเด่น โดยเฉพาะต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองมีความร่มเย็น และเกิดการพัฒนาด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทยมี 2 ระบบย่อยทับซ้อนกันอยู่ ระหว่างโครงสร้างส่วนบน ซึ่งมีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสมบูรณ์และทันสมัย กล่าวคือเป็นระบบราชการเต็มตัว กับ โครงสร้างการปกครองส่วนกลางที่มีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่น” อันเป็นการปกครองอาณาบริเวณตามแบบประเพณี การจัดตั้งเขตตำบลและหมู่บ้านดำเนินการโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยและโดยประกาศของทางจังหวัด อีกทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นเพียง “กึ่งข้าราชการ” เท่านั้น

โครงสร้างการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในปัจจุบันนี้กล่าวได้ว่า ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของ การปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตย มิใช่เป็นระบบกึ่งประชาธิปไตยดังแต่ก่อน การขยายตัวของชุมชนเมืองและความเจริญต่าง ๆ ส่งผลให้การติดต่อระหว่างรัฐกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นมาแต่เดิม รวมทั้งภาครัฐเองก็มีการปฏิรูประบบการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและความโปร่งใส โดยเน้นประชาชนเป็นผู้รับบริการและเป็นศูนย์กลาง มิใช่เป็น

ผู้ถูกปกครองตั้งแต่ก่อน ด้วยเหตุนี้ การปกครองท้องถิ่น และบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงได้รับผลกระทบอย่างมาก และอยู่ในสถานะที่ต้องมีการปรับตัวไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การศึกษาวิจัยนี้ พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการพิจารณาจากเกือบทุกฝ่ายว่ามีบทบาทและหน้าที่ในเชิงขยายตามสภาวะการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ ได้มีส่วนช่วยภารกิจหน้าที่การทำงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ นอกเหนือจากหน้าที่ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยในแบบเดิม ๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนชุมชน เป็นผู้แทนขององค์กรภาครัฐ และเป็นผู้แทนของนักการเมืองไปด้วยในเวลาเดียวกัน ฉะนั้น ความพร้อมในทางเศรษฐกิจสังคมและการเสียดสละของปัจเจกชนแต่ละบุคคล กล่าวได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องมาจากสถานะ “กึ่งข้าราชการ” ของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังที่เป็นมาในอดีตนั้น มิได้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง และไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ที่ขยายออกไป รวมทั้งไม่สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่ในปัจจุบันนี้มากนัก

การศึกษาวิจัยนี้ ได้เสนอให้มีการพิจารณาบทบาทของภารกิจหน้าที่ของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้านเสียใหม่ แบ่งออกเป็นในระยะสั้นกับในระยะยาว ข้อพิจารณาในระยะสั้นเกี่ยวข้องกับลดจำนวนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และแพทย์ประจำตำบล ประการหนึ่ง การพิจารณาเกณฑ์การจัดตั้งตำบลและหมู่บ้านให้มีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น โดยมีเงื่อนไขที่ต้องได้รับความเห็นพ้องจากประชาชน และจากหน่วยการปกครองอื่น ๆ ในพื้นที่อีกประการหนึ่ง และการเกลี้ยภารกิจหน้าที่ให้มีความชัดเจน มิใช่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่กว้างขวางและซ้อนทับกับหน่วยปฏิบัติงานอื่น ๆ ในท้องที่อีกประการหนึ่ง

ข้อเสนอในระยะยาว ภายหลังจากที่ดำเนินการในระยะสั้นเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งมีความแตกต่างกันเป็นตรงข้าม และมีความจำเป็นต้องมีการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารโดยองค์กรปกครองในระดับชาติ ได้แก่ ทางเลือกที่หนึ่ง คือ การบูรณาการให้กำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเต็มตัว โดยมีภารกิจเป็นข้าราชการระดับล่างและปฏิบัติงานทั่วไปให้กับหน่วยงานของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของทุกกระทรวง ระบบนี้จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจที่ชัดเจน มีเกียรติศักดิ์ศรี และมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประเมินผลตามระบบการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่

อีกทางหนึ่ง ได้แก่ การบูรณาการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนสถานะเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเลือกได้ใน 2 วิธีการ กล่าวคือ ทางหนึ่ง คือการเปลี่ยนสถานะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น “สมาชิกสภาสูง” ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คล้าย ๆ กับที่รัฐสภาในระดับชาติ แบ่งออกเป็นสภาสูงกับสภาล่าง กับในอีกทางเลือกหนึ่งคือ การเปลี่ยนสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่

ช่วยขยายจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นออกไปได้อีกเป็นอันมาก และเป็นวิธีการที่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง เนื่องด้วยระบบพนักงานหรือผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถมีที่มาได้จากหลายวิธีการ เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง การยืมตัวจากราชการส่วนการ การจ้างงานชั่วคราว และโดยการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นต้น

ศรียา วิไลพงศ์ (2551) ศึกษาเรื่อง ความเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551: กรณีศึกษา ในอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ความเปลี่ยนแปลงในการเข้าสู่ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 พบว่า โครงสร้างการเข้าสู่ตำแหน่งเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้านต้องผ่านการเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน และตำแหน่งกำนันต้องให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลเป็นผู้คัดเลือก โดยให้ดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี ทั้งนี้ ในความเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราชการ และราษฎร โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ควรผ่านการเลือกโดยราษฎรในตำบลเช่นเดิม อย่างไรก็ตาม ทั้งสี่กลุ่มยังมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดสำหรับปัญหาอุปสรรค ทั้งสี่กลุ่มมีข้อกังวลเรื่องของการคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งย่อมมีผลต่อการทำงาน อาจเกิดความเฉื่อยชาและเป็นการสังคมนิยม

สุภาพร นาคแท้ (2548) ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของปลัดอำเภอในจังหวัดอุดรธานี ต่อบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า ในความคิดเห็นของปลัดอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับปานกลาง กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทมากที่สุด คือ ด้านการทะเบียน และบทบาทตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนบทบาทที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้น้อยที่สุด คือ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บทบาทที่เหมาะสมที่สุดในอนาคต คือ การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล การทดสอบสมมติฐาน ไม่พบความแตกต่างทางด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง และความคิดเห็นต่อบทบาทที่ปฏิบัติได้จริงในปัจจุบันของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ก่อให้เกิดความแตกต่างในความคิดเห็นต่อบทบาทที่เหมาะสมของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ธนยศ ปานขาว (2548) ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ : กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า การบริหารของจังหวัดแบบบูรณาการตามนโยบายของรัฐบาลคือ ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งมีค่าเฉลี่ยต่ำสุด รองลงมาในเรื่อง ผู้ว่าฯ CEO มีอำนาจในการบริหารงานทำให้เกิดความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหา ก่อให้เกิดความยุ่งยากมากกว่าการบริหารงานแบบเดิม มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด และได้ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องการกำหนดนโยบายการบริหารงานควรเกิดจากจังหวัดเป็นผู้กำหนด เพื่อสามารถตอบสนองปัญหาของจังหวัดนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด นอกจากนี้ควรมีการส่งเสริม

ให้บุคลากรในองค์กรมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องเพื่อพัฒนาตนเอง และเปิดโอกาสให้บุคลากรได้แสดงความสามารถ นับเป็นหนทางการพัฒนาองค์กรอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้องค์กรประสบผลสำเร็จ

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557) ศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด พบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหา ด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหา ด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหา ด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระ ปัญหา ด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดการพัฒนา ปัญหา ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งขาดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางสายอาชีพ และปัญหา ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ซึ่งข้อเสนอตามแนวคิดการปกครองตนเองมีดังนี้ เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้าง โดยให้ “จังหวัดปกครองตนเอง” เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด มีโครงสร้างภายใน 3 ฝ่าย มีสภาพเสมือนที่มาจากตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย ทำหน้าที่นำเสนอข้อเรียกร้องและปัญหาของประชาชน และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นการทั่วไป รัฐส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องหลักของประเทศ คือ ด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาลหรือการยุติธรรม และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ให้ท้องถิ่นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำซึ่งให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดอัตราส่วนการแบ่งสัดส่วนภาษี ให้ท้องถิ่นเก็บไว้ร้อยละ 70 แบ่งให้รัฐส่วนกลางร้อยละ 30 ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดฐานภาษีท้องถิ่นและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ให้บุคลากรของท้องถิ่นมีระบบการพัฒนาทางสายงานที่ชัดเจน และมีความเหมาะสมกับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการเสนอรูปแบบที่ชัดเจน และเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการหรือตัดสินใจของท้องถิ่น

ผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์ (2552) ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครอง พบว่า ความสัมพันธ์ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารบุคคล คือ การเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหน้าที่ของหน่วยงานธุรกิจให้กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท., ก.อบต. จังหวัด) และการเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการบริการสาธารณะ และจากรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การมีมุมมองที่ผิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจาก

บุคคลภายนอก และจากกลุ่มข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วน โดยผลจากการศึกษา พบว่า ความเข้าใจผิดที่เกิดขึ้นมีที่มาจากความขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาท ภารกิจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบกับความคุ้นชินกับระบบการบริหารราชการท้องถิ่นในอดีต ที่ต้องพึ่งพิงจากหน่วยงานของรัฐ และจากความคาดหวังของสังคม และจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่มีความคิดว่าการดำเนินงานที่เป็นอิสระนั้นคือการดำเนินการในเรื่องใดก็ได้ โดยขาดการทำความเข้าใจว่าการดำเนินงานเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่รัฐได้ให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการกลางไตรภาคี ดังนั้นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินไปตามกฎหมายกำหนดไว้เพียงเท่านั้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการควบคุมหรือสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ทรงวุฒิ ไกรภัสสรพงษ์ (2551) ศึกษาเรื่อง ความสอดคล้องของภาระงานตามอำนาจหน้าที่ กับโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า ภาพรวมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรนั้น แสดงให้เห็นพฤติกรรมองค์กรที่มีความยืดหยุ่นพอสมควร ผู้บังคับบัญชาให้ความสำคัญในการติดตามงานอย่างใกล้ชิด ผู้ปฏิบัติงานเองมีความพึงพอใจการทำงาน ในด้านภาระงานตามหน้าที่นั้น สรุปได้ว่าข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบไว้ในคำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วนแล้ว และส่วนใหญ่ไม่ได้ปฏิบัติงานนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการวิจัยด้านโครงสร้างองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบว่า โครงสร้างองค์กรยังมีความสับสนและขาดความชัดเจนในการแบ่งสายงาน ทำให้เกิดอุปสรรคในการประสานงานภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และอาจเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน

ชูชัย เลิศพงศ้อติสร (2557) ศึกษาเรื่อง เชียงใหม่มหานคร...การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พบว่า 1. เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (Two tier system) เพราะสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของนานาชาติ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ควรจะมีขนาดใหญ่ มีหน้าที่สำคัญเฉพาะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ควรจะมีขนาดเล็กพอประมาณ มีหน้าที่ที่เหมาะสมเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล (องค์การบริหารส่วนตำบล มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น) อีกทั้งกระแสการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน

(Amalgamation) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกมีจำนวนลดลง โครงสร้างการปกครองของท้องถิ่นมีการสร้างดุลยภาพ 3 ส่วน คือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่ มหานคร สภาเชียงใหม่ มหานคร และสภาพลเมือง จัดเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ที่ทั่วโลกยอมรับ อันเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตยจากระดับรากหญ้าและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน

นิติ มณีกาญจน์ (2546) ศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ “การปกครองโดยไม่ปกครอง” ในคัมภีร์เต๋า เต็ง เก็ง พบว่า การปกครองโดยไม่ปกครอง คือ การปกครองที่สอดคล้องกับวิถีธรรมชาติ ปราศจากการสร้างวาทกรรมใด ๆ ขึ้นมาครอบงำประชาชน และสามารถอำนวยให้แต่ละสรรพสิ่งได้ดำเนินไปตามวิถีของตน ดังนั้นลัทธิเต๋าก็จึงมุ่งให้ผู้ปกครองดำเนินตามหลักการสองข้อ คือ ศาสตร์แห่งการปกครอง คือ การให้ผู้ปกครองเรียนรู้วิถีในการปกครองจากธรรมชาติ และศิลปะแห่งการปกครอง คือ การที่ผู้ปกครองรู้จักใช้อำนาจในแบบที่ไม่เป็นการสร้างวาทกรรมขึ้นมา

ดังนั้น ภายใต้การปกครองโดยไม่ปกครอง ประชาชนจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างสอดคล้องและกลมกลืนกับธรรมชาติ และมีอิสระจากการครอบงำทางวาทกรรมใด ๆ ของผู้ปกครอง นอกจากนี้ อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่ที่ประชาชน และประชาชนสามารถดึงเอาอำนาจของตนกลับมาได้ด้วย เนื่องจากประชาชนไม่ได้มอบอำนาจให้กับผู้ปกครองอย่างเด็ดขาด

สรุปจากการศึกษาค้นคว้ารายงานวิจัย พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่จะเน้นศึกษาบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งพบว่ามามีมากมาย บางอย่างมีความทับซ้อนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นบุคคลสำคัญที่มีความจำเป็นในการปกครองท้องถิ่นที่เป็นการปกครองที่เป็นฐานรากและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือน “ตัวเชื่อมประสาน (Contract point) ระหว่างภาครัฐ กับประชาชน

#### 5.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหลักธรรมาภิบาลในต่างประเทศ

วรภรณ์ จุลปานนท์ (2551) ศึกษาเรื่อง การปกครองและพัฒนาสาธารณรัฐสิงคโปร์ พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ปกครองโดยพรรคกิจประชาชน พรรคเด่นพรรคเดียวมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 จนถึงปัจจุบัน และพยายามรักษาอำนาจนั้นไว้โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับเสถียรภาพทางการเมือง และพรรคการเมือง ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เป็นไปตามวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศของลี กวน ยู ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของอุดมการณ์ 4 ประการ ได้แก่ การปฏิบัตินิยม ระบบคุณธรรม พหุเชื้อชาตินิยม และคุณค่าเอเชีย ซึ่งผลจากการพัฒนาประเทศตามแนวทางดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อด้านบวกและด้านลบต่อสิงคโปร์ ในด้านบวกทำให้สิงคโปร์มีการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านลบ สิงคโปร์ต้องเผชิญกับปัญหาอัตราการ

เกิดต่ำ และต่อภาพลักษณ์ทางการเมือง ซึ่งตะวันตกต่างวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นรัฐบาลเผด็จการหรือเผด็จการอ่อน ๆ ในบางครั้ง หรือเป็นประเทศกึ่งประชาธิปไตย

นรุศม์ เจริญศรี (2556) ศึกษาเรื่อง ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่า หากตั้งคนในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบไทยเป็นแม่แบบเพื่อศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นเวียดนาม จะพบว่า เวียดนามไม่มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สามารถเทียบได้กับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทย เจื่อนใจสำคัญที่กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเวียดนามก็คือ ระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ รัฐธรรมนูญเวียดนามกำหนดให้รูปแบบการปกครองที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐบาลส่วนกลางทั้งหมดเป็นรัฐบาลท้องถิ่น แต่ในท้องถิ่นเองก็ไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานแบบที่ท้องถิ่นไทยคุ้นชิน

การปกครองที่ลดหลั่นลงไปได้อีกสามระดับ คือ ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับคอมมูน ก็ประกอบไปด้วยหน่วยพื้นที่อีกหลายแบบ ในแต่ละแบบของแต่ละชั้นก็จะมีสองหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่รับฟังเสียงและความต้องการของประชาชน ซึ่งก็คือ สภาประชาชนและคณะกรรมการประชาชน ทั้งสององค์กรมีหน้าที่ฟังเสียงประชาชน ทำแผน โครงการที่ท้องถิ่นต้องการ ก่อนจะส่งไปยังหน่วยที่สูงขึ้นไป เพื่อให้ได้รับการอนุมัติงบประมาณ

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ มีลำดับขั้นของการอนุมัติโครงการหรืองบประมาณหลายระดับ ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณของตนเอง เพราะงบประมาณทั้งหมดที่ขอใช้เพื่อพัฒนาท้องถิ่นจะถือว่าเป็นงบประมาณของส่วนกลาง แม้ว่าท้องถิ่นจะมีรายได้จากการเก็บภาษีและงบประมาณอื่น ๆ บ้าง แต่ก็ไม่มีอำนาจในการเสนอ โครงการและงบประมาณไปยังส่วนกลาง เพราะอาจถูกแก้ไขหรือไม่อนุมัติจากชั้นของการปกครองที่สูงกว่า ดังนั้นสิ่งที่เห็นก็คือ มีการเรียกร้องให้กระจายความเป็นอิสระด้านงบประมาณมาให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน นอกจากนี้ ปัญหาอื่น ๆ ของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นกว่านี้ แต่เจื่อนใจสำคัญต่อการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก็คือ เวียดนามปกครองด้วยระบบคอมมิวนิสต์ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเมืองภาคประชาชนของเวียดนาม

สรุปได้ว่า ไม่มีการศึกษาวิจัยพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ตามหลักธรรมาภิบาลของก้านัน ผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย



## บทที่ 3

### วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์ผลกระทบมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้แล้วจะนำคำตอบทั้งหมดไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของวิธีวิทยาการวิจัยแต่ละวิธีดังนี้

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้วิเคราะห์ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ตำรา รายงานวิจัย และบทความทั้งของไทยและต่างประเทศเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในระดับสากล ระดับต่างประเทศ และประเทศไทย ซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ ดังนี้

##### 1.1 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

- 1) แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักนิติรัฐ
- 4) หลักนิติธรรม
- 5) หลักประชาธิปไตย
- 6) หลักการบริหารปกครอง

- 7) หลักความโปร่งใส
- 8) หลักการมีส่วนร่วม
- 9) หลักความรับผิดชอบ
- 10) หลักความคุ้มค่า
- 11) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

## 1.2 หลักการธรรมาภิบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

### 1) ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2542
- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2542
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) พ.ศ. 2542
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 3/1)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) : คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ( Good Governance Rating)

### 2) ธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP
- United Nations Development Programme (UNDP)
- ธนาคารโลก (World Bank)
- ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB)
- สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)

### 3) หลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ

- ราชอาณาจักรเคนมาร์ก
- สาธารณรัฐเกาหลี

- เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
- สาธารณรัฐสิงคโปร์
- สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

### 1.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 1) ผลงานวิจัยของไทย
- 2) ผลงานวิจัยของต่างประเทศ

### 1.4 แนวทางวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ

เป็นการนำเอาข้อมูลจากต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของไทยเพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

## 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง ได้แก่

- 1) นายอำเภอ จำนวน 2 คน
- 2) ปลัดอำเภอ จำนวน 2 คน
- 3) กำนัน จำนวน 2 คน
- 4) ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 2 คน
- 5) ผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน

โดยกำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ประเด็นสัมภาษณ์

- 1) ความจำเป็นที่ต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2) ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 3) ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล
- 4) เหตุผลที่ต้องให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่
- 5) การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดหลักธรรมาภิบาลอย่างไร
- 6) ธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น

### 3. การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการวิจัยที่มุ่งถึงการสร้างรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม คำตอบที่จะได้มานั้นจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะร่วมกันหาคำตอบในหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เพราะลำพังจากการวิจัย จะได้คำตอบที่นำมาจัดทำเป็นรูปแบบนั้นจะมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจส่งผลทำให้เป็นคำตอบที่ไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการและความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสียได้ ดังนั้นการใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมออกแบบคำตอบก็จะทำให้เป็นงานวิจัยที่สามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้มีส่วนได้เสียจะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ ตามปัญหาที่มี และตามความต้องการของพวกเขา

ดังนั้น การสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) มาใช้ โดยมีกระบวนการดำเนินการดังนี้

#### 1) ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรงต่อผลของการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 16 คน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ กับ กลุ่มผสม

กลุ่มเฉพาะ คือกลุ่มที่มีผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะตามประเภทอาชีพ แยกเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มเฉพาะที่ 1 กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 2 กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 3 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 4 คน

ผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มนี้ จัดเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่เป็นชุดแรกของการทำ

#### Co-Design

กลุ่มผสม คือ กลุ่มที่มาจากทำให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสมซึ่งมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักวิชาการ

เหตุผลของการจัดให้มีกลุ่มประชากรแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และ กลุ่มผสม ก็เพราะ ในแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะนั้นย่อมมีประสบการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่โดยตรงที่มีความคิดเห็นในกลุ่มเฉพาะของตนไม่ต่างกัน ดังนั้น ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัยจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนกลุ่มประชากรผสมนั้นเป็นประชากรที่มาจากกรณีก่อนที่มีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อได้ร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็นในกลุ่มจึงเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่อกันทำให้คำตอบที่ได้มา ภายใต้ประเด็นเดียวกันกับกลุ่มเฉพาะจึงอาจเหมือนกัน หรือแตกต่างจากกลุ่มประชากรเฉพาะ

จากการดำเนินการด้วยวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ Model ของประชากรผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวจะทำให้ได้คำตอบ ที่เป็นของกลุ่มเฉพาะ 4 รูปแบบ และที่เป็นของกลุ่มผสม 4 รูปแบบ

## 2) ขั้นตอนการดำเนินการ มีดังนี้

### (1) ขั้นเตรียมการ

ผู้วิจัยเตรียมความพร้อมด้วยการเตรียมผู้ช่วยวิจัยเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และจดคำตอบที่เป็นข้อสรุปของแต่ละกลุ่ม กำหนดประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น แล้วมีหนังสือเชิญกลุ่มประชากรให้เข้าร่วมสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นดังกล่าว โดยจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการร่วมออกแบบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมของทุกกลุ่ม ประกอบด้วยกระดาษพร้อมปากกาเขียนคำตอบ

### (2) ขั้นตอนการดำเนินการ การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงเช้า เป็นช่วงของการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม

ช่วงบ่าย เป็นช่วงของการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

โดยทั้ง 2 ช่วง แม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกัน แต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อในการออกแบบเหมือนกัน ซึ่งการดำเนินการทั้ง 2 ช่วงดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยนำเสนอหัวข้อเป็นประเด็นให้กลุ่มประชากร Co-Design ใช้เป็นประเด็นในการร่วมกันออกแบบ

ขั้นตอนที่ 2 ให้ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม แยกกันดำเนินการออกแบบร่วมกันในแต่ละกลุ่ม เลือกผู้แทนกลุ่มทำหน้าที่เป็นประธานเพื่อนำเสนอคำตอบของกลุ่ม ดำเนินการอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น หาข้อยุติเป็นคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นตามที่

กำหนดไว้ โดยมีผู้ช่วยวิจัยที่อยู่ประจำแต่ละกลุ่มอำนวยความสะดวกในการจดเนื้อหาความตามที่แต่ละกลุ่มร่วมกันออกแบบเป็นคำตอบร่วมกัน

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ ดำเนินการนำเสนอคำตอบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น พร้อมความคิดเห็นของกลุ่มตนเองที่ประชุมทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 1-3 ปกติจะดำเนินการในช่วงเวลาเช้า โดยจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง

ขั้นตอนที่ 4 ผู้วิจัยจัดกลุ่มประชากรใหม่ โดยจัดประชากรมาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม แล้วดำเนินการเช่นเดียวกันกับขั้นตอนที่ 1-3 ข้างต้น ซึ่งจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ส่วนช่วงเวลาดำเนินการก็จะเป็นเวลาบ่ายในวันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในเนื้อหาและความคิด จากนั้นผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรผสม จะได้นำเสนอรูปแบบพร้อมความคิดเห็นของกลุ่มตนเองที่ประชุมทั้งหมด เช่นเดียวกับช่วงเวลาเช้า

คำตอบที่ได้มาของทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์ถึงความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละกลุ่ม เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบคำตอบที่เป็นข้อค้นพบเบื้องต้นจากงานวิจัย เพื่อให้ได้คำตอบที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ ซึ่งการวิจัยนี้คือ หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมโดยวิธีวิทยาการวิจัยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นมาทำการวิเคราะห์โดยแยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ที่เป็นแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และหลักธรรมาภิบาลของสากล ต่างประเทศ และประเทศไทย มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบว่ามีหลักธรรมาภิบาลใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจนทำให้ได้ร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น แล้วนำไปสู่การจัดทำกรามีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) จนได้คำตอบมา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการนำเอาคำตอบที่ได้จากการทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) มาวิเคราะห์ร่วมกับร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จะทำให้ได้คำตอบของรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

## 5. การจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยครอบคลุมในประเด็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาวิเคราะห์เป็นองค์รวมร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลจากการจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) เพื่อสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็นคำตอบสำหรับการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

## 6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อผู้วิจัยได้คำตอบการวิจัยโดยมีรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ที่เป็นต้นแบบแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้จริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงจะใช้วิธีการสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยผู้วิจัยนำเสนอผลจากการวิจัยให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้วิพากษ์ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ซึ่งผู้วิจัยจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้มานี้ไปวิเคราะห์เพื่อทำให้คำตอบของการวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้นเป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่นในการใช้ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป

## บทที่ 4

### หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลาง ประกอบไปด้วยกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ โดยมีการแบ่งอำนาจไปให้กับส่วนภูมิภาคในการนำนโยบายจากส่วนกลางไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ซึ่งได้แก่ จังหวัด และอำเภอ นอกจากนี้แล้วยังมีการกระจายอำนาจให้กับส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล (แยกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้กับประชาชน และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ในพื้นที่อำเภอหนึ่งประกอบไปด้วยตำบล และหมู่บ้าน ทั้งนี้ หากพิจารณาหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดซึ่งถือเป็นพื้นที่ยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อทิศทาง และการพัฒนาประเทศ หรืออาจกล่าวได้ว่าจุดแตกหักหรือฐานรากของการพัฒนานั้นก็คือตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองคนในพื้นที่ตำบล เรียกว่า กำนัน และในพื้นที่หมู่บ้าน เรียกว่า ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันมีที่มาจากกรณีที่ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ขึ้นเป็นกำนัน หากมีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่า 1 คน ให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากันให้ใช้วิธีจับฉลาก ส่วนที่มาของผู้ใหญ่บ้านนั้นมีที่มาจาก การเลือกโดยตรงจากรายชื่อในหมู่บ้านนั้น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น กรมการปกครองท้องถิ่น, 2562, หน้า 3)

การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้ว ทำให้เกิดการเข้าใจผิดทั้งตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน โดยเข้าใจว่าได้รับการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอาจไปปฏิบัติหน้าที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งประชาชนก็เกิดความเข้าใจผิดในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเช่นเดียวกัน จากปัญหาที่เกิดขึ้น



กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการสร้างความเข้าใจโดยจัดทำคู่มือแจกจ่ายมายัง  
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานรวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่เป็นไป  
 อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความชอบธรรม แต่จากการติดตามผลของกรรมการปกครอง  
 กระทรวงมหาดไทย พบว่ายังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางส่วนกระทำความผิดโดยการร้องเรียนของ  
 ประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นต่าง ๆ อาทิเช่น ความไม่เป็นธรรม  
 ความไม่โปร่งใส ความไม่รับผิดชอบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล  
 ไม่ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ ฯลฯ เมื่อพบปัญหาเหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักธรรมาภิบาล  
 มาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นประโยชน์ตามยุทธศาสตร์ชาติที่กำหนดไว้ในด้านความมั่นคง  
 และแผนปฏิรูปประเทศไทยข้อ 2 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของ  
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะได้กำหนดไว้ทั้งยุทธศาสตร์ชาติ และแผนปฏิรูป  
 ประเทศ ซึ่งมีความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และนำไปสู่  
 ความมั่นคงของประเทศได้

ผู้ปกครองท้องที่หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่  
 ในราชการส่วนภูมิภาค โดยหน้าที่หลักของราชการส่วนภูมิภาค คือ การปฏิบัติตามนโยบาย  
 ของรัฐ การดูแลความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม  
 การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
 ซึ่งหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคดังที่กล่าวในข้างต้นมีความสำคัญที่จะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี  
 มีความสุข โดยเฉพาะหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย รักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งถือเป็น  
 หนึ่งในยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย  
 เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญในการเป็น  
 เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านมา  
 แม้จะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตในอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจน แต่ในการดำเนินการ หรือการใช้อำนาจ  
 หน้าที่นั้น มักที่จะมีปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยการหาช่องว่างของกฎหมาย หรือ  
 ใช้กระบวนการวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบ เพื่อที่จะส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อน  
 ความไม่สงบสุขของพื้นที่ และที่สำคัญก็คือทำให้ประชาชนในพื้นที่เสื่อมความนับถือและเชื่อถือ  
 ในการปกครอง ซึ่งอาจกระทบต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึง  
 ความสำคัญที่จะต้องนำเอาหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็น หลักการปกครองที่ดี สำหรับเจ้าหน้าที่  
 ภาครัฐที่จะยึดถือปฏิบัติเพื่อทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยชอบธรรม จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะ  
 นำเอาหลักธรรมาภิบาลที่มีความเหมาะสมมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
 เพื่อเป็นหลักการในการบริหารปกครองท้องที่ จากที่กล่าวมาการวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญในการนำ

หลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการปฏิบัติงานและการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคาดหวังว่าหากนำหลักธรรมาภิบาลมาประกอบการใช้อำนาจหน้าที่แล้วจะทำให้เกิดความสงบสุข และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่นต่อไป การวิจัยจึงกำหนดประเด็นเป็นหัวข้อในการหาคำตอบของกลไกข้อที่เหมาะสมของหลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

## 1. สภาพการณ์ ของปัญหา และผลกระทบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีความสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งผู้ใหญบ้านมีที่มาจาก การเลือกของประชาชน และกำนันมีที่มาจากคัดเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งรวมถึงกำนันซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน มีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่าง ๆ การรับฟังปัญหา และนำความเดือดร้อนทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ รวมถึงการปฏิบัติภารกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองานอื่นตามกฎหมายกำหนด ซึ่งจะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีความสำคัญในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหัวข้อนี้จึงได้มีการวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ ของปัญหา และผลกระทบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1.1 บทบาทของอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้น

ปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มีลักษณะต่างจากเดิมหลายประการ และได้วางรูปแบบการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2440 ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ได้ใช้หลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดจัดระเบียบตำบลและหมู่บ้านรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์สุขของราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตรพระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นเพราะราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย

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

ภารกิจที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ ภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตน เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคมอย่างยั่งยืน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนับว่าเป็นบุคคลที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอ ในการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในพื้นที่รับผิดชอบของตนมาอย่างยาวนานนับร้อยปีในการปกครองส่วนภูมิภาค ตามอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกทั้งยังเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายเร่งด่วนหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายพิเศษจากรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเปรียบเสมือนดังทัพหน้าผู้ช่วยเหลือแม่ทัพใหญ่คือนายอำเภอในการทำสงครามต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ

บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น ปัจจุบันได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 หมวดที่ 4 ตอนที่ 3 อำนาจและหน้าที่ของกำนัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### บทบาทหน้าที่ของกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดให้บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนัน ผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34)

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวโดยเฉพาะ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ทวิ)

ในส่วนการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความอาญานั้น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 35 ได้กำหนดให้

(1) เมื่อทราบข่าวว่า มีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อปรากฏว่า ผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอ

(4) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบนำส่งต่อกรมการอำเภอตามสมควร

(5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดกำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

(6) ถ้ามีผู้มาขออาศัยตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำกฎหมายตราสินหรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอาศัย และทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นไปยังกรมการอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปไม่ได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้รู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อกรมการอำเภอในขณะนั้น

ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบล ต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอให้ทราบ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 36)

ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นมาฆ่าผู้ในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้นบางคนจะเกี่ยวข้องกับโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 37)

ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้าย ให้ได้มีที่พักตามควร (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 38)

ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทางหรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 39)

กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 40)

กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 41)

กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นขึ้นต่อกรมการอำเภอและนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 42)

กำนันกระทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหารือให้ช่วยก็ได้ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 43)

ในตำบลหนึ่งให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนันสองคน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 44)

### บทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(1) ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านที่ดี กับกำนันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

(2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อเจ้าพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

(3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศ หรือจะสั่งราชการอันใดให้ราษฎรทราบเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

(4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

(5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี แก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่ามีคนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่า เป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งต่อกำนันนายตำบลของตน

(6) ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องได้ถามให้รู้จักตัว และรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัยถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

(7) ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ติชังก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดีหรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควร โดยเต็มกำลัง

(8) ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้

ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่ง  
กำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

(9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือ  
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา

(11) ทำการอบรมสั่งสอน หรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎรในกรณีให้เรียกราษฎรมาประชุม  
ได้ตามครั้งคราวที่สมควร

(12) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรมพาณิชยกรรม และ  
อุตสาหกรรม

(13) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

(14) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องภัยอันตราย  
ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

(15) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือ โรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้าน  
เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมากไป

(16) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและด้วยสุจริตลักษณะ

(17) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

(18) ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้น  
ในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

(19) กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้ คือ (พระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28)

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน  
ของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน  
ที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

(3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มา  
โดยการกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของ  
นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้  
กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

(5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของ  
ผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

(6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้  
เป็นไปตามหมาย

จากหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันข้างต้นนั้น สรุปได้  
ว่า กำนันมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าว  
ราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตราย  
และรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรใน  
ตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่  
ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษี  
อากรในตำบลนั้นก็ดี

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย  
และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นใน  
หมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่นที่ ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่  
ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของ  
ราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น  
ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกใน  
การปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น และควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบ  
แผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น อำนาจหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องกันแทบทุกส่วนงาน เว้นแต่ในกรณีที่  
อำนาจหน้าที่ที่กล่าว โดยเฉพาะให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนัน ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ  
ผู้ใหญ่บ้านด้วย

ประสานและปฏิบัติงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน  
จะมีบทบาทและอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ 1) การวางแผนพัฒนาตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 ให้คณะกรรมการ  
พัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนันในพื้นที่ และผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์การ  
บริหารส่วนตำบล คัดเลือกกันเองจำนวนไม่เกิน 3 คน ซึ่งทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เขตพื้นที่สามารถ  
นำเสนอแนวทางการพัฒนาตำบล ให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน



ในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ได้ครอบคลุมทุกด้าน โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนานายอำเภอ การผังเมือง ปัญหาของท้องถิ่น และให้คำปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น (2) ร่วมจัดทำแผนพัฒนา เสนอแนะแนวทางการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำร่างแผนพัฒนา (3) พิจารณาร่างแผนพัฒนาและร่างแผนปฏิบัติการ (4) ให้ความเห็นชอบร่างข้อกำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของงานแล้วเสนอผู้บริหารท้องถิ่น (5) พิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา (6) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานอื่นเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่เห็นสมควร (7) ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ประสานกับประชาชนหมู่บ้านในการรวบรวม วิเคราะห์ปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและจัดทำเป็น โครงการหรือกิจกรรมเพื่อประกอบในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย 2) เป็นกลไกสำคัญของราชการส่วนภูมิภาค ในการประสาน และตรวจสอบการปฏิบัติงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้น ๆ

บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นหลักการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติรวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักที่จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจ และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

## 1.2 ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับได้ว่าเป็นสถาบันที่มีความผูกพันกับสังคมไทยมาช้านาน โดยได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 และดำรงอยู่มาจนถึง ทุกวันนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ตลอดเวลา ในเรื่องของที่มาของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้าน ในขณะที่กำนันให้มาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน การมีที่มาลักษณะเช่นนี้ทำให้กำนันและ

ผู้ใหญ่บ้านมีความเข้าใจว่าตนเองเป็นผู้แทนของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

โดยข้อเท็จจริงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สำหรับนายกและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญเหมือนกันของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ 1) พื้นที่ ได้แก่ พื้นที่ในตำบลหมู่บ้านนั้น ๆ 2) ประชาชน ได้แก่ ราษฎรในตำบล และหมู่บ้านนั้น ๆ คือ ราษฎรกลุ่มเดียวกัน 3) การนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ทั้ง 2 ส่วนนำนโยบายของรัฐบาลมาให้ราษฎรในตำบลหมู่บ้าน ปฏิบัติและแตกต่างกัน และมีความแตกต่างกันตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 การเปรียบเทียบ ผู้ปกครองท้องถิ่น กับ ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น

	ผู้ปกครองท้องถิ่น	ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น
1. สถานะ	เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองฝ่ายปกครองตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ข้อ 1 (9) (10) ประกาศ ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2547 มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุม และปราบปรามผู้กระทำความผิดและยึดของกลางภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น	เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 93 กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมหรือระบบกำจัดของเสีย รวมของทางราชการมีอำนาจหน้าที่จัดเก็บค่าบริการค่าปรับและเรียกค่าเสียหาย
2. การเข้าสู่ตำแหน่ง (ที่มา)	การเลือกของราษฎร และราชการแต่งตั้งตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457	การเลือกตั้ง เป็น ไป ตาม พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545
3. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง	อายุครบ 60 ปี บริบูรณ์	วาระ 4 ปี

	ผู้ปกครองท้องถิ่น	ผู้ปกครองส่วนท้องถิ่น
4. บทบาทหน้าที่	การรักษาความสงบเรียบร้อย ดูแลความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน รักษาความมั่นคงของชาติ ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ	การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกด้าน เช่น สาธารณูปโภค การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการ ฯลฯ

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2551 ได้แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านวาระ 5 ปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี และกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษา ความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญ จึงได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุม ดูแลอย่างเข้มงวด เช่น การลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 14 (11) ได้กำหนดเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งว่า “ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ระบุให้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรวมถึงกำนัน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีบทบาทสำคัญในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม ในสังคม การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การประสานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อขอรับบริการจากส่วนราชการต่าง ๆ การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรแจ้งต่อทางราชการเพื่อให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนราชการในพื้นที่ การดูแลให้ราษฎรในพื้นที่ปฏิบัติตามกฎหมาย การอบรมชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ ให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ รวมถึงปฏิบัติการกิจตามนโยบายรัฐบาลหรืองาน

อื่นตามกฎหมายกำหนด จะเห็นได้ว่าผู้ใหญ่บ้านยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎร เกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ ทำให้ผู้ใหญ่บ้านนั้น มีความสำคัญ ในการปกครองที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเอง และหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นตัวแทนของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 2 (1) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวมถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ และการปฏิบัติงานภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น นานโยบายที่สำคัญของรัฐ หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐ ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

การดำรงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญอย่างมาก เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการมีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการดำเนินการนโยบายบริการสาธารณะที่ได้รับการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน

มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลด้านการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างความมั่นคงในตำบลและหมู่บ้านเป็นหลัก

สรุป ความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าความประพฤติ และการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติตนตามหน้าที่โดยชอบ กล่าวคือ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยสุจริต ย่อมส่งผลต่อการสร้างความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในพื้นที่ปกครอง แต่ในทางตรงกันข้ามหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบมีเจตนาในการกระทำผิดโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกระทำเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง หรือผู้อื่นย่อมก่อให้เกิดปัญหาภายในพื้นที่ และสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้เช่นกัน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ปกครองดูแลทุกข์สุขของประชาชนจึงจะต้องมีคุณสมบัติที่มีคุณวุฒิ และวิบุตติที่เหมาะสม ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ที่สมควรรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญ ด้วยความบริสุทธิ์ใจ ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเลื่อมใสในทางศีลธรรม

### 1.3 ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการรักษาความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ หากมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งเฉกเช่นนักการเมือง อาจจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการเกรงว่าหากมีการกระทำที่ต้องกระทบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อฐานเสียงไม่ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกครั้งเมื่อพ้นจากวาระแล้ว นอกจากนี้ยังมีการควบคุมความประพฤติโดยการกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งนอกจากการดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปีเอาไว้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง หรือการถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือการไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ที่กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์ในการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ผ่านการประเมินตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็จะต้องพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

และกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังกำหนดให้มีการอบรม และให้ความรู้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามโอกาสที่เหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่ในปัจจุบันยังปรากฏปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน ซึ่งจากข้อมูลของสำนักบริหารการปกครองท้องที่ ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง เกี่ยวกับการรับเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม-31 ธันวาคม 2557 มีจำนวนทั้งสิ้น 472 เรื่อง โดยเรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความประพฤติ และการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรือพฤติกรรมกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของชาติ ซึ่งถึงแม้จะมีการควบคุมหรือลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม โดยการลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือการให้ออกเมื่อไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยก็ตาม แต่มีพฤติกรรมบางประการที่กฎหมายไม่อาจนำมาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยร้ายแรงได้ เช่น การขาดความพร้อมรับผิดชอบ คือ ไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้หรือเพิกเฉยอำนาจหน้าที่ เมื่อมีปัญหาของพื้นที่เกิดขึ้น เช่น ลูกของกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกจับข้อหาขายเสพติด ลูกรับสารภาพ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่พร้อมรับผิดชอบด้วยการลาออกหรือสำนึกในการแสดงความรับผิดชอบ เป็นต้น หรือมีพฤติกรรมที่กระทำด้วยความที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือกระทำโดยไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนเอง เช่น มาตรา 28 ข้อ 4 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาเมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมาย หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมาย ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนัน ทั้งนี้ หากผู้ใหญ่บ้านพบผู้กำลังกระทำความผิดและสำคัญผิดว่าหน้าที่ในการจับกุมเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตนไม่มีอำนาจหน้าที่แล้วไม่ดำเนินการจับกุมโดยทันทีเป็นเหตุให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างความไม่สงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ เป็นต้น

ยกตัวอย่างกรณีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 14/2562 เป็นกรณีที่ราษฎรได้ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้านต่อนายอำเภอว่า “มีพฤติกรรมในการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย ผู้ที่ได้ขอเพิ่มชื่อในรายการทะเบียนราษฎร (ท.ร.14) เพื่อทำบัตรประจำตัวประชาชนและทำร้ายร่างกายลูกบ้าน”

ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเรื่องจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และขณะเรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการสอบสวน ก็ได้มีกลุ่มพยานและผู้เสียหายไปร้องเรียนที่กอง

กำลังรักษาความสงบจังหวัดว่า ผู้ใหญ่บ้านได้ข่มขู่พยานและผู้มาร้องเรียน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว และยังมีพฤติกรรมที่ไม่บริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ที่ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน

นายอำเภอจึงออกคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านเพื่อรอผลการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เพราะหากยังอยู่ในตำแหน่งต่อไปจะเป็นอุปสรรคในการสอบสวนได้ และได้แต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านอีกหมู่บ้านหนึ่งให้เป็นผู้รักษาราชการแทน ผู้ใหญ่บ้านจึงร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วยื่นตามความเห็นของนายอำเภอ

ผู้ใหญ่บ้านไม่เห็นด้วยกับคำสั่งและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าว เนื่องจากทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ งานต่าง ๆ ที่ค้างอยู่ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ และก่อนออกคำสั่งดังกล่าว นายอำเภอก็ไม่ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งเห็นว่านายอำเภอไม่มีอำนาจออกคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน จึงยื่นฟ้องนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยร้องทุกข์

คดีจึงมีประเด็นว่า คำสั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านอันเนื่องมาจากการข่มขู่พยานและไม่บริการประชาชน เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกักขัง ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ดังนี้ ...เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่า จะคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ จะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ

เมื่อผู้ใหญ่บ้านซึ่งถูกผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้ข่มขู่พยานและผู้มาร้องเรียนทำให้ได้รับความเดือดร้อนและเกรงกลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิตร่างกาย รวมทั้งยังไม่ให้บริการประชาชนผู้มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มาร้องเรียน

จากการตรวจสอบของนายอำเภอ พบว่ามีมูลความจริง กรณีจึงเห็นได้ว่าพฤติการณ์ของผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว หากให้คงอยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการ นายอำเภอจึงมีอำนาจสั่งให้พักหน้าที่ได้ ตามมาตรา 61 ทวิ วรรคสาม (2) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ประกอบกับคำสั่งพักงานเป็นคำสั่งทางปกครองที่

เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่สั่งพักหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงชอบด้วยกฎหมาย

2) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ-สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนว่า ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ต.บ้านพร้าว อ.เมือง จ.หนองบัวลำภูมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และบกพร่องหน้าที่ ดังนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) สร้างความแตกสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน โดยการเลือกปฏิบัติ

(2) ไม่ส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมในท้องถิ่น โดยไม่ให้ความร่วมมือ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน การจัดกิจกรรม โครงการบวชชีพราหมณ์วัดป่าธรรมเจดีย์บ้านโคกม่วย ที่เคยปฏิบัติต่อเนื่องกันมาทุกปี ในฐานะที่เป็นผู้นำหมู่บ้านกลับเพิกเฉยไม่สนใจ รวมถึงงานบุญต่าง ๆ

(3) มีการเอื้อผลประโยชน์พวกพ้อง เช่น การเก็บเงินฌาปนกิจศพหมู่บ้านให้กับพรรคพวกที่ไม่มีรายชื่ออาศัยในทะเบียนบ้านของหมู่บ้าน รวมถึงการเก็บเงินล่วงหน้าโดยที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย

(4) การดำเนินการบริหารการเงินต่าง ๆ ภายในหมู่บ้านไม่โปร่งใส

(5) มีนิสัยอันธพาล ระราน ข่มเหง รังแกลูกบ้านทั้งด้วยกิริยา วาจา และการกระทำการ ร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องที่ที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักคุณธรรม

3) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุลสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ต.หนองกัญชัย อ.เมือง จ.หนองบัวลำภู ในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) ไม่จัดการประชุมประจำเดือนขึ้นภายในหมู่บ้าน ไม่ชี้แจงนโยบายที่ได้รับมาจากนายอำเภอ ไม่ชี้แจงเรื่องเงินที่ได้จากการทำบุญประจำปีของหมู่บ้าน แล้วยังปลอมแปลงลายมือชื่อของชาวบ้าน และจัดทำรายงานการประชุมขึ้นเองโดยมิชอบ

(2) ผู้ใหญ่บ้านไม่ประพฤติตนให้เหมาะสม ไม่ทำหน้าที่ตามภารกิจ และทำธุรกิจส่วนตัวต่างพื้นที่ เมื่อชาวบ้านมีความเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ ก็ไม่พบผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่



การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบโดยไม่สำนึกในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

4) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุดสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 14 ต.ศรีบุญเรือง อ.ศรีบุญเรือง หนองบัวลำภู ในกรณีดังต่อไปนี้ (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

(1) ขอให้ตรวจสอบโครงการพระราชรัฐ 200,000 บาท ได้นำเงินไปซื้อวัวจำนวน 10 ตัว ตัวละ 20,000 บาท โดยไม่มีการชี้แจงค่าใช้จ่าย และขอให้ตรวจสอบว่ามีการดำเนินโครงการฯ เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่

(2) ขอให้ตรวจสอบโครงการ SML หมู่บ้านละ 200,000 บาท ว่าไม่เคยชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงาน และไม่เคยชี้แจงรายรับรายจ่าย

การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักความโปร่งใส

5) ราษฎรผู้ร้องเรียนโดยระบุชื่อ – สกุดสามารถตรวจสอบได้ ร้องเรียนผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ต.หนองกุงแก้ว อ.ศรีบุญเรือง จ.หนองบัวลำภู ว่า ปล่อยปละละเลยให้มีการเล่นการพนันไฮโลว์ในงานศพภายในหมู่บ้าน และตนเองก็ร่วมเล่นการพนันไฮโลว์กับราษฎรในหมู่บ้าน (ข้อมูลจากศูนย์ดำรงธรรมที่ทำการปกครองจังหวัดหนองบัวลำภู)

การร้องเรียนตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวแสดงถึงพฤติกรรมของผู้ปกครองท้องถิ่นที่ขาดหลักธรรมาภิบาลในหลัก ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ

ดังนั้น การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมนั้นเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน และภาครัฐ ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น สิ้นความศรัทธา และภาครัฐต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มขึ้นในการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปล่อยให้มีปัญหาหาสาเหตุเกิดขึ้นในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้รัฐต้องใช้จ่ายงบประมาณในการป้องกัน และปราบปรามมากขึ้น อีกทั้งการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านประพฤติผิดจนเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกก่อนพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง จะทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกหรือมาตรการที่จะนำไปใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเชิงของการป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และสร้างจิตสำนึกให้ระมัดระวังต่อการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความตระหนัก รับผิดชอบ ถึงหลักการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ซึ่งการวิจัยนี้มีแนวคิดที่จะนำเอาหลักการปกครองที่ดี คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

มาใช้ในระดับการปกครองท้องถิ่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากยังไม่มีให้นำหลักดังกล่าวมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

#### 1.4 รัฐบาลให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลไกหลักในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายทั้งทางกฎหมาย และตามแนวนโยบายของรัฐ ถือเป็นตัวแทนของภาครัฐ และเป็นตัวแทนของราษฎรในขณะเดียวกัน เพราะนับเป็นคนกลางในการนำเอาความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของนายอำเภอ ในงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รักษาความสงบและเป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความจำเป็นต่อการบริหารงานในภูมิภาค ทั้งงานในหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ได้แก่ รักษาความสงบเรียบร้อย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดูแลปัญหาสังคม งานตามนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด และงานตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้าน และงานของกระทรวงอื่น ๆ ที่ลงสู่ประชาชนในหมู่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คำนึงเคยกับประชาชน รู้ข้อมูลพื้นฐานของประชาชนและพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถทำหน้าที่ในฐานะคนกลาง ตัวเชื่อม ประสานงานกับประชาชนแทนหน่วยงานภาครัฐและสะท้อนความต้องการของประชาชนไปสู่ภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญและเป็นเสาหลักในการขับเคลื่อนนโยบายในพื้นที่ ดังนี้

1) ด้านความมั่นคง สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนในชาติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ปกป้อง เชิดชู น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติ สร้างความปรองดองให้กับคนในชาติให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ “เห็นต่าง แต่ต้องไม่ขัดแย้ง” กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องสนับสนุนการบูรณาการของฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันการค้ายาเสพติด และการค้ามนุษย์ข้ามชาติ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่ และนอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการจัดพิธีถวายดอกไม้จันทน์ของประชาชนในส่วนภูมิภาค จึงขอให้ร่วมกันถวายความจงรักภักดีในโอกาสนี้ ให้ “เรียบร้อย ถูกต้อง งดงาม และสมพระเกียรติ” ขอให้ดูแลพี่น้องประชาชน เสมือนหนึ่งเป็น “แขกของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 10” และ

ขอขอบคุณกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้ร่วมมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่เดินทางมา สักการะพระบรมศพฯ ณ พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท

2) ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลมีนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจและนำพาประชาชนไปสู่ประเทศไทย 4.0 โดยขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยกันขับเคลื่อนในการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาประเทศไปสู่ “ประเทศไทย 4.0” โดยยึดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการขับเคลื่อนไปสู่การเป็นประเทศที่ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” อย่างเป็นรูปธรรม สนับสนุนส่งเสริมทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษให้สามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ช่วยกันสร้างความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่แก้ไขปัญหาด้านการขาดแคลนพลังงานธรรมชาติ

3) ด้านสังคม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องช่วยกล่อมเกลาคคนในหมู่บ้านชุมชน โดยต้องเริ่มจากพื้นฐานครอบครัว ให้ประชาชนมีพื้นฐานเป็นคนดีมีประสิทธิภาพเพื่อไปพัฒนาประเทศต่อไป

4) ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี ได้มีการนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยการจัดให้มีจุดบริการอินเทอร์เน็ตหมู่บ้านแบบไร้สาย ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาการใช้งานอินเทอร์เน็ตเพื่อให้เกิดประโยชน์และนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญให้แก่ประชาชนในพื้นที่

5) ด้านวัฒนธรรม กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องช่วยอนุรักษ์ สืบทอดวัฒนธรรมอันดีส่งเสริม ภาพลักษณ์ของประเทศไทยให้งดงาม

6) ด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งสำคัญ ต้องช่วยกันดูแลรักษา ป่าไม้ ชายฝั่งทะเลแม่น้ำ เพื่อป้องกันการบุกรุกหรือครอบครองพื้นที่สาธารณะ การกำจัดผักตบชวา และ ต้องนำประชาชน เพื่อดูแลแหล่งน้ำในพื้นที่ให้สะอาด

7) ด้านการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องช่วยเหลือสนับสนุน และสร้างความเข้าใจ ให้กับประชาชนในพื้นที่ในขั้นตอนการดำเนินการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนที่มีความพร้อม ทางด้านคุณธรรม และความสามารถเป็นคนดี คนเก่งเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่พัฒนาประเทศ

ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนได้รับการ ดูแลเอาใจใส่ในด้านความเป็นธรรมเมื่อเกิดปัญหาขึ้นในหมู่บ้าน ประชาชนได้รับการดูแลเอาใจใส่ ในการแจ้งเกิดแจ้งตาย ย้ายเข้าย้ายออก ทะเบียนผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสาร จากทางราชการ ถูกต้อง ชัดเจนและทั่วถึง ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วในการติดต่อกับ ราชการ ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนได้รับการแก้ไขข้อพิพาทบางเรื่องที่เกิดขึ้น สามารถยุติลงได้โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานของรัฐ

จากสภาพปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนภาครัฐ ในการทำงานในพื้นที่ และต้องทำงานด้วยความเสียสละ อดทน ทุ่มเท และมุ่งมั่นในการแก้ไข

ปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชน ทำงานภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ผ่านกลไก ประชาธิรัฐและสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนให้เกิดแก่สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสืบไป อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ส่งผลต่อการสร้างความสงบสุข ต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในท้องที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากการขาดการบริหารการ ปกครองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการบริการปกครองสำหรับหน่วยงาน ภาครัฐ โดยมีที่หลักธรรมาภิบาลนี้มีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวม ประเทศไทย กล่าวคือ หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการทํางาน ซึ่งหากนำมาใช้ในการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งหลักดังกล่าวได้นำมาใช้ทั้งในระดับ ระหว่างประเทศ เช่น World Bank, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) ระดับต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน และในประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ไม่ว่าจะเป็น ระดับประเทศที่มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ โดยตราเป็นกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หรือในระดับหน่วยงานภาครัฐ ยังนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยแต่ละ องค์กรหรือหน่วยงานได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ตามลักษณะงาน และความเหมาะสมของตนเอง เช่น สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีองค์ประกอบหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ หลักนิติ ธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม เป็นต้น แต่ หลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่แต่ละองค์กรจะนำมาใช้นั้นทั่วไปจำเป็นต้องใช้ ทุกหลักหรือทุกข้อของหลักธรรมาภิบาล

ดังนั้น หากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจำเป็นต้องต้องวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม มาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ซึ่งจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ส่งผลดี ต่อท้องที่ปกครอง

## 2. หลักธรรมาภิบาลที่มีการใช้กับองค์กรภาครัฐ

หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญและใช้ในการปกครองบ้านเมือง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการ บริหารจัดการที่ดี สามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะ ช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริม องค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและ

ขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

ประเทศไทยได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงาน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายต่าง ๆ หรือในระดับองค์กรก็นำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 2.1 การนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย

### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีเจตนารมณ์ที่จะวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองที่ดีหลายประการ เช่น การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 3 กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม หรือ มาตรา 27 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นต้น หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม เช่น มาตรา 43 (3) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ หรือการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส เช่น มาตรา 41 (1) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้มีเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยได้กำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัด

ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นกฎหมายที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยได้กำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

## 2) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ และคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้ดำเนินการแล้วเสร็จและมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561 ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนอง

ความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) จึงได้มีการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีสมรรถนะสูง ยึดหลักธรรมาภิบาล

### 3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เนื่องจากต้องการปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ โดยมาตรา 3/1 ได้กำหนดให้การบริหารราชการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นกฎหมายที่ได้มีการกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ อันเป็นไปตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาล

4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายที่สรุปจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการยกร่างพระราชกฤษฎีกานี้ (สวัสดีการ สำนักงาน ก.พ.ร., 2547, หน้า 26-27) ดังนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกๆระดับ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost / benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับรวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดตัวกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ได้แก่การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ (6) ประชาชนได้รับการ



อำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ๆ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ อันเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

## 2.2 การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับหน่วยงานภาครัฐ

จากการที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล หรือหลักการปกครองที่ดีมาบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการปกครองที่เมื่อมีการนำมาใช้แล้วจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น จึงมีหลายหน่วยงานได้นำหลักธรรมาภิบาลนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของตนเอง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

### 1) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

สำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรกลางด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ (บุญบง ชัยเจริญวัฒน์และบุญมี ลี, 2546, หน้า 21-22) คือ

(1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรมสามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และ

ตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพหน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ

(2) หลักความโปร่งใส (Transparency) การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนหรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

(3) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณความถูกต้องครบถ้วนรวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ

(4) หลักความคุ้มค่า (Value for money) ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางด้านปริมาณและคุณภาพ

(5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ความสำเร็จผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม

(6) หลักคุณธรรม (Morality) การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้นมีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด สังคมมีเสถียรภาพอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักคุณธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดการบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการพลเรือน ภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ

## 2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและ

ลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้ (ก.พ.ร., 2552) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้พัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล อีกทั้งมีการปรับปรุงอยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ระยะเวลา ดังนี้

(1) คู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ปี พ.ศ. 2552 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ประกอบด้วย “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

(1.1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(1.2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

(1.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

(1.4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

(1.5) หลักความโปร่งใส (Transparency) กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชัดเจนได้เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้อย่างเสรี โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบได้

(1.6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้อย่างเต็มที่ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแนวทาง ร่วมการแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา

(1.7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางให้แก่หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) และภาคประชาชนดำเนินการแทนโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การปรับปรุงกระบวนการ และเพิ่มผลิตภาพเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

(1.8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

(1.9) หลักความเสมอภาค (Equity) การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกด้าน ชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทาง ศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ

(2) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) (2555) ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย (เพิ่มด้านคุณธรรม) ได้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมองค์ประกอบในปี พ.ศ. 2555

### การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

(2.1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

(2.2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(2.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

### ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

(1) หลักการรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2) เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปได้โดยง่าย

(3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(4) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย

หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึง โอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

#### ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

(1) หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation /Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหาหารือในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

#### ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

(1) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของ ก.พ.ร. และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการ ส่งเสริมให้การพัฒนาระบบราชการ ได้ทำการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล

#### ตารางที่ 4.2 การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลของหน่วยงานภาครัฐ

หลักธรรมาภิบาล		หน่วยงานภาครัฐ		
		ก.พ.	กพร.	สถาบันพระปกเกล้า
1) หลักนิติธรรม	Rule of Law	✓	✓	✓
2) หลักคุณธรรม	Morality	✓	✓	✓
3) หลักความโปร่งใส	Transparency	✓	✓	✓
4) หลักการมีส่วนร่วม	Participation	✓	✓	✓
5) หลักความรับผิดชอบ	Accountability	✓	✓	✓
6) หลักความคุ้มค่า	Value for money	✓		✓
7) หลักประสิทธิผล	Effectiveness		✓	
8) หลักประสิทธิภาพ	Efficiency		✓	
9) หลักการตอบสนอง	Responsiveness		✓	
10) หลักการกระจายอำนาจ	Decentralization		✓	
11) หลักความเสมอภาค	Equity		✓	
12) หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	Human resource development			✓
13) หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้	Learning organization			✓
14) หลักการบริหารจัดการ	Management			✓
15) หลักเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร	Information communication technology			✓

จากตารางที่ 4.2 จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลที่แต่ละหน่วยงานภาครัฐนำมาใช้มีความเหมือนกันในบางหลักธรรมาภิบาล ได้แก่

หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ จะปรากฏใน 3 องค์กร ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า เนื่องจากหลักดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการพื้นฐานที่ประเทศไทยเคยบัญญัติไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่ หลักนิติธรรม คุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ก่อนที่จะยกเลิกไปเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาประกาศใช้ เช่นเดียวกับหลักความคุ้มค่าเป็นหลักที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สถาบันพระปกเกล้านำมาใช้ แต่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เปลี่ยนจากหลักความคุ้มค่าเป็นหลักประสิทธิภาพที่มีความหมายในลักษณะเดียวกัน คือ การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

นอกจากที่มีการใช้หลักธรรมาภิบาลเหมือนกันแล้ว ยังมีความแตกต่างกันในบางหลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หลักองค์กรแห่งการเรียนรู้ หลักการบริหารจัดการหลักเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสาร มีเฉพาะในสถาบันพระปกเกล้า เนื่องจากสถาบันดังกล่าวมีหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งในการวิจัยและสนับสนุนการวิจัยเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนั้นจึงมีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลเพิ่มเติมจากหลักที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 หลักธรรมาภิบาล เพิ่มอีก 4 หลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ครอบคลุมกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ และสอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการจัดการแนวใหม่ที่ใช้ระบบข้อมูลที่ทันสมัย และเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารและมีการพัฒนาเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2558, หน้า 10)

ส่วนหลักประสิทธิผล, หลักการตอบสนอง, หลักการกระจายอำนาจ, หลักความเสมอภาคมีเฉพาะในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ที่นำมาใช้ เนื่องจากภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมจากหลักที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 จำนวน 6 หลักธรรมาภิบาล เพิ่มอีก 4 หลักธรรมาภิบาลเพื่อประโยชน์สุขของประชาชาติ



และประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

### 3. หลักธรรมาภิบาลสากล และต่างประเทศ

Good governance หรือธรรมาภิบาลถูกนำเสนอตั้งแต่ช่วงปลาย ทศวรรษ 1990 และต้น 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่การพัฒนาในระดับโลกยับยั้งจากความสนใจเรื่องการพัฒนาให้ตลาดทำงานได้อย่างเต็มที่ (Get the Price Rights) มาเป็นการให้ความสำคัญกับปัจจัยเชิงสถาบันกฎกติกาและการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในช่วงนั้นประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดการกับเรื่องการคอร์รัปชันและการมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบถูกยกขึ้นมาเป็นประเด็นสำคัญในการพัฒนา เพราะถูกมองว่าสถาบันที่ไม่มีปัจจัยเหล่านี้กำลังเหนี่ยวรั้งการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ธรรมาภิบาลจึงถูกนำเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นหลักการให้หน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ซึ่งหลักการภายใต้ธรรมาภิบาลนี้ได้ถูกนำเสนอโดยอย่างน้อย 2 องค์กรหลัก ๆ คือ องค์กรสหประชาชาติ และธนาคารโลก และปัจจุบันทั่วโลกกำลังร่วมมือกันนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางในการบริหารปกครองที่ไม่มีความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ

#### 3.1 หลักธรรมาภิบาลสากล

1) United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชียแปซิฟิก มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 8 หลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ เป็นหลักการที่สำคัญที่องค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบ และสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นการแสดงความรับผิดชอบในการตัดสินใจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ จิตสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมจำเป็นต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรมและความโปร่งใส

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม

(3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม

ให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยให้ความสำคัญกับกลุ่มที่ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

(4) การยึดมั่นจรรยาบรรณ หมายถึง การมีข้อสรุปร่วมกัน และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ธรรมชาติให้ความสำคัญกับจรรยาบรรณของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคม สร้างความสมานฉันท์ประสานระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย การสร้างจรรยาบรรณจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ด้านสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนและสังคม

(5) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมชาติ เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมคิด ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล และร่วมรับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติทุกคนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านทางตัวแทน ระบบการมีส่วนร่วม หมายถึง การจัดการเตรียมการการประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทุกฝ่ายทราบ และการเข้าร่วมในกระบวนการอย่างอิสระเต็มที่

(6) การสนองตอบความต้องการ ธรรมชาติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านการปฏิบัติ และกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

(7) หลักนิติธรรม หมายถึง การวิเคราะห์กฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรฐานเชิงซ้อน ดูแลให้การปฏิบัติเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย มีการดูแลไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ป้องกันการละเมิดหรือสิทธิของพลเมืองการละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐาน มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญประเทศมีการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

(8) หลักความโปร่งใส ธรรมชาติสะท้อนถึงการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบและกติกาที่ได้รับความเห็นชอบ และเป็นไปโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ แลกผลงานตลอดจนผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานผ่านทางสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลผลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

## 2) United Nations Development Programme (UNDP)

United Nations Development Programme (UNDP) มีหลักจรรยาบรรณประกอบด้วย 9 หลักจรรยาบรรณ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะและบุญมี ดี, 2546, หน้า 23-24) ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

(2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

(5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

(6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำ

ต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

(9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

### 3) ธนาคารโลก (World Bank)

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ (The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, 2010, p.4) ได้แก่

(1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนในการชุมนุมและสมาคม

(2) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้ม โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย

(3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

(4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

(5) นิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา การตำรวจ และการอำนวยความสะดวกนิติธรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง

(6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤติมิชอบเพียงเล็กน้อย หรือขนานใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐ โดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชน ที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

#### 4) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: ADB) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 4 หลัก (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 6) ได้แก่

(1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบต่อผลการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้น โดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีไม่องค์กรของรัฐ (NGOs)

(3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการส่วนตัว

(4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะเป็นให้สาธารณชนเข้าถึงได้และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

#### 5) สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)

สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาคมวิชาชีพอิสระสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลุ่มสมาชิกที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ เฉพาะตัวที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละกิจกรรม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการไต่สวน ตัดสินเรื่องร้องเรียน ให้ความคิดเห็นและการจัดการ (Ombudsman, Commissioners, Examiners, Adjudicators, Complaints Reviewers and Handlers) ที่รับเรื่องร้องเรียน ไต่สวน ตัดสินวิจารณ์ การร้องเรียนและการจัดการเกี่ยวกับความยุติธรรม การระงับข้อพิพาท และการแก้ไข (dispute resolution and redress) หรือการ

ให้ความกระจ่างต่อคำถามของการกำกับดูแล (questions of governance) โดยเฉพาะด้านการสืบสวนเกี่ยวกับข้อสงสัยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการให้คำแนะนำหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ที่อาจมีการละเว้นการกระทำหรือมีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และอาจไม่มีความเป็นธรรม (fairness) และปราศจากการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหารของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ (public accountability) (British and Irish Ombudsman Association October 2009)

หลักการของการกำกับดูแลที่ดี 6 หลักการ มีดังนี้

- (1) ความเป็นอิสระ (Independence) ให้ความมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีเสรีภาพในการดำรงตำแหน่ง ปราศจากการแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจ
- (2) การเปิดกว้างและโปร่งใส (Openness and transparency) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้มีส่วนได้เสียสามารถมีความเชื่อมั่นในกระบวนการตัดสินใจและการจัดการ
- (3) ความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจการบริหาร (Accountability) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่าสมาชิกทั้งหมดในองค์กร ต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่งาน (responsibility) และมีความพร้อมรับผิดชอบต่อผลการบริหาร (Accountability) ที่เกิดจากการตัดสินใจและการกระทำของพวกเขา (accountable of their decisions and actions)
- (4) ความซื่อสัตย์ (Integrity) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของความสุจริต ตรงไปตรงมา มีมาตรฐานระดับสูงในความซื่อสัตย์และความเหมาะสม (probity and propriety) ในการดำเนินการ
- (5) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ (Clarity of purpose) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียเห็นได้ว่า ความคาดหวัง (expect) ผลลัพธ์เป็นอย่างไร ได้จากกิจกรรมและรับรู้การปฏิบัติที่ดำเนินอยู่ (know why the scheme exists)
- (6) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ต้องมั่นใจและแสดงให้เห็นได้ว่า กิจกรรมขององค์กรสามารถส่งมอบผลลัพธ์ที่มีคุณภาพ (quality outcomes) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบหลักธรรมาภิบาลขององค์กรสากล

หลักธรรมาภิบาล		องค์กรสากล				
		UNESCAP	United Nations Development Programme (UNDP)	World Bank	The Asian Development Bank	BIOA
1) หลักนิติธรรม	Rule of Law	✓	✓	✓		
2) หลักความโปร่งใส	transparency	✓	✓		✓	✓
3) หลักการมีส่วนร่วม	Participation	✓	✓		✓	
4) หลักความรับผิดชอบ	Accountability	✓	✓		✓	✓
5) หลักประสิทธิผล	Effectiveness	✓	✓	✓		
6) หลักประสิทธิภาพ	Effectiveness	✓	✓			✓
7) หลักการตอบสนอง	Responsiveness	✓				
8) หลักความเสมอภาค	Equity		✓			
9) ถิ่นทามติ	Consensus Orientation	✓	✓			
10) ความเป็นธรรมในสังคม		✓				
11) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม	Political Legitimacy		✓			
12) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์	Strategic Vision		✓			
13) การคาดการณ์ได้	Predictability				✓	
14) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบ	Control of Corruption			✓		
15) คุณภาพของมาตรการควบคุม	Regulatory Quality			✓		
16) ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง	Political Stability and Absence of Violence			✓		

หลักธรรมาภิบาล		องค์กรสากล				
		UNESCAP	United Nations Development Programme (UNDP)	World Bank	The Asian Development Bank	BIOA
17) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและภาวะรับผิดชอบ	Voice and Accountability			✓		
18) ความเป็นอิสระ	Independence					✓
19) ความซื่อสัตย์	Integrity					✓
20) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์	Clarity of purpose					✓

จากตารางที่ 4.3 จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลขององค์กรสากลมีความเหมือนกันในบางหลักการ ได้แก่

- หลักนิติธรรมจะปรากฏใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) และ World Bank

- หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ใน 4 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, National Governance United Nations Development Programme (UNDP, The Asian Development Bank และ British and Irish Ombudsman Association (BIOA)

- หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, National Governance United Nations Development Programme (UNDP) และ The Asian Development Bank

- หลักประสิทธิผลเป็นหลักการที่มีใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) และ World Bank

- หลักประสิทธิภาพเป็นหลักการที่ใช้ใน 3 องค์กร ได้แก่ UNESCAP National Governance United Nations Development Programme (UNDP) และ British and Irish Ombudsman Association (BIOA)

- หลักฉันทามติเป็นหลักการที่ใช้ใน 2 องค์กร ได้แก่ UNESCAP และ United Nations Development Programme (UNDP)



ส่วนข้อแตกต่างกัน ได้แก่ หลักการตอบสนอง และหลักความเป็นธรรมในสังคมมีเฉพาะใน UNESCAP หลักความเสมอภาค กลไกการเมืองที่ชอบธรรม และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์มีเฉพาะใน United Nations Development Programme (UNDP) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิยมชอบ คุณภาพของมาตรการควบคุม ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง และการมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบมีเฉพาะใน World Bank และการคาดการณ์ได้มีเฉพาะใน The Asian Development Bank ความเป็นอิสระ ความซื่อสัตย์ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ มีเฉพาะใน British and Irish Ombudsman Association (BIOA) เป็นต้น

### 3.2 หลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ

หลักธรรมาภิบาล หรือหลักการปกครองที่ดีประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการแล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำไปใช้ นอกจากองค์กรสากลจะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติแล้ว ยังมีประเทศต่าง ๆ นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เพื่อจัดระเบียบในสังคมให้เป็นไปด้วยเรียบร้อย และทำให้ประชาชนในประเทศอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา และยกตัวอย่างประเทศที่มีการปกครองที่ดี ดังนี้

#### 1) ราชอาณาจักรเดนมาร์ก

ประเทศราชอาณาจักรเดนมาร์ก มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ และเป็นประเทศที่ได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก ซึ่งตามความเห็นของนายมิเกล เหมนิซิ วินเชอร์ เอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำประเทศไทยซึ่งให้ความเห็นว่า การที่ประเทศเดนมาร์กเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่ามีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกว่า อยู่ที่มีรัฐบาลที่ประชาชนเชื่อถือได้ และการปลูกฝังเรื่องศีลธรรมตั้งแต่เด็ก รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องถูกตรวจสอบได้ โดยที่เดนมาร์กไม่ต้องมีองค์กรเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน และประชาชนถูกสอนให้ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียมและถูกสอนให้ตั้งคำถามต่อรัฐบาล

หลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่

- (1) ปลูกฝังศีลธรรมมาตั้งแต่เด็ก
- (2) ประชาชนเชื่อถือได้
- (3) ถูกตรวจสอบได้
- (4) ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียม

#### 2) สาธารณรัฐเกาหลี

ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมายาวนานนับแต่โบราณกาลแล้ว และปัญหานี้ได้สืบทอดกันมาจนถึงขณะนี้หากพิจารณาจากการจัด

อันดับการคอร์รัปชันที่จัดโดย Transparency International พบว่า อันดับของสาธารณรัฐเกาหลีในปี ค.ศ. 2014 ดีขึ้นกว่าสองปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ กว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาตั้งแต่มีรัฐบาลพลเรือนใน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ผู้นำประเทศส่วนมากให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ กระแสสังคมของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการมากขึ้นทำให้เราได้เห็นว่า มีการสอบสวนจับกุมนักการเมืองอยู่เป็นระยะ ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีลี เมียง บัก ถึงกับต้องออกมาขอโทษต่อสาธารณะในกรณีที่พักอาศัยของคือนายลี ซังด็อก สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือโดยนายลี เมียงบัก ได้โค้งตัวต่ำและกล่าวขอโทษว่า “ผมขออภัยเป็นการขอภัยต่อผู้คนที่จากความกังวลที่เกิดขึ้นในประเด็นเหล่านี้ผมจะโทษใครได้ในจุดนี้ทุกอย่างเป็นความผิดของผม ผมยินดีรับทุก ๆ การประณาม” การกระทำของนายลี เมียงบัก สะท้อนได้ถึงความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะแม้จะเป็นช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีก็ตาม

อีกตัวอย่างหนึ่งของธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ กรณีของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ใน ค.ศ. 2000 โดยนายกมหานครโซล นาย Goh Kun (1998 – 2002) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชันโดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า Online Procedures Enhancement for Civil Applications หรือ OPEN

นโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการ คือ

- (1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- (2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- (3) การทำให้ปลอดจากการคอร์รัปชัน โดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- (4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญโดยมีกรณีที่น่าสนใจคือขบวนการทางสังคม (social movement) ที่เรียกว่า People's Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายปึก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ปัก จุงฮี และถูกจำคุก 4 เดือน ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาทางด้านกฎหมายก่อนกลับมาจัดตั้งขบวนการ PSPD ขึ้นจนประสบความสำเร็จในการทำให้ให้นักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชันไม่สามารถกลับมาในการเลือกตั้งที่มีขึ้นอีกได้จากการที่ PSPD ได้ให้ความรู้และกระตุ้นให้ชาวเกาหลีตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิใน

การเลือกตั้งโดยไม่เลือกนักการเมืองที่คอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาหลังจากนั้นเขาได้ลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกมหนคร โชลและชนะ การเลือกตั้งในวันที่ 26 ตุลาคม 2554 กรณีของ PSPD เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงพลังทางสังคมในการต่อสู้กับ ปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความตระหนักในความสำคัญของการ ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่เลือกผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองที่มีความพัวพัน กับการคอร์รัปชันแล้วก็จะทำให้ผู้สมัครที่มีความมุ่งหมายเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภามากขึ้น

### 3) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงก็ไม่ต่างไปจากประเทศในเอเชียจำนวนมาก ที่ประสบปัญหาการคอร์รัปชันมาช้านาน และในอดีต ฮ่องกงมีสำนักงานตำรวจปราบปรามการทุจริต (Police Anti-Corruption Office) ก็ตามแต่ก็เป็น เสมือนเชิงสัญลักษณ์เท่านั้นเนื่องจากการคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่อย่างกว้างขวางและหยั่งรากลึกในสังคมฮ่องกง

หลังจากอังกฤษทำสัญญาเช่าเกาะฮ่องกงจากจีนในปี ค.ศ. 1898 ได้มีพระราชบัญญัติลงโทษผู้กระทำความผิด และในปี ค.ศ. 1948 มีพระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตซึ่งลอกเลียนแบบมาจากกฎหมายของประเทศ อังกฤษ แต่หลังจากกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับปรากฏว่า การคอร์รัปชันกลับมีมากขึ้น จุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1971 เมื่อนายตำรวจ ระดับสูงชื่อ ปีเตอร์ ฟิตซรอย กอดเบอร์ (Peter Fitzroy Godber) ได้หลบหนี ออกจากฮ่องกงไปอังกฤษในระหว่างการถูกสอบสวนความผิดฐานคอร์รัปชัน ซึ่งนับเป็นคดีที่ได้รับความสนใจจากสาธารณะมากเนื่องจากมูลค่าการคอร์รัปชันครั้งนี้มีหลายล้านเหรียญฮ่องกง การหลบหนีครั้งนี้ได้สร้างความ โกรธแค้นให้กับประชาชนฮ่องกงอย่างมากทำให้ผู้ว่าการฮ่องกงในขณะนั้น คือ Sir Murray Mclehole แต่งตั้งให้ทำการแก้ไขกฎหมายต่อต้านการ ทุจริต และได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption) ขึ้นในที่สุด ฮ่องกงใช้มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปราบปรามคอร์รัปชัน ได้แก่

(1) กฎหมายว่าด้วยการ ป้องกัน การให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance) เป็นกฎหมายที่ห้ามการประพฤติปฏิบัติหลายประการ อาทิ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ติดต่อหรือรับประโยชน์ใด ๆ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าของเจ้าหน้าที่ หากมีการฝ่าฝืนมีโทษปรับ 100,000 เหรียญ หรือจำคุก 1 ปีและต้องจ่ายค่าชดเชยให้รัฐตามที่ศาล กำหนด และห้ามมิให้บุคคลใด ๆ ไม่ว่าอยู่ในหรือนอกฮ่องกงให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์เพื่อตอบแทนการปฏิบัติ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติล่าช้าของเจ้าหน้าที่ ห้ามมิให้บุคคลใดให้สินบนเจ้าหน้าที่เพื่อตอบแทนการช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ในการช่วยให้บุคคลนั้นได้เข้าทำสัญญา การเลื่อนชั้น การชำระเงิน

หรือค่าตอบแทนใด ๆ และเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน นั้นด้วย นอกจากนี้ กฎหมายนี้ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมการหรือ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนให้มีอำนาจยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลให้มีคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ต้องสงสัยยื่นหนังสือแสดงทรัพย์สินที่ได้รับมา ภายใน 3 ปี รวมถึงมูลค่าและวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น ไม่ว่าทรัพย์สิน นั้นจะอยู่ในชื่อตนเอง ตัวแทน หรือทรัพย์สินตลอดจนทรัพย์สินที่จำหน่ายไปค่าใช้จ่าย ความรับผิดชอบของบุคคลดังกล่าวในหนี้ใด ๆ หรือข้อมูลในการส่งเงิน ออกไปนอกฮ่องกงภายใน 3 ปีด้วย

(2) กฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้ง โดยในปี ค.ศ. 2000 มีการออกกฎหมายการทุจริตในการเลือกตั้งซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายในการเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) กฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านคอร์รัปชัน กฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการอิสระต่อต้าน คอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Office หรือ ICAC) โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริตและให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการดำเนินการสืบสวนกระบวนการในการ จัดการกับผู้ต้องสงสัยและจำหน่ายทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด และมีอำนาจจับกุม ออกหมายค้น การค้นและยึดทรัพย์สิน การคุมขัง และการ ให้ประกันตัว

สำหรับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีหน้าที่ในการรับและพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตในการเลือกตั้ง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการขู่ว่าจะเปิดเผยความลับ เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการ โดยมีขอบ โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจออกคำสั่ง ดำเนินการสอบสวนตามที่เห็นสมควร กลยุทธ์สำคัญของคณะกรรมการฯ ได้แก่ การตรวจสอบ การป้องกัน และการให้การศึกษา สำหรับปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจก็คือ การสนับสนุนจากภาคประชาชนที่ต้องการให้คณะกรรมการฯ ดำเนินงานอย่างตรงไปตรงมาและไม่ต้องหวั่นเกรงอิทธิพลใดๆ และทำให้ฝ่ายการเมืองไม่กล้าเข้ามาแทรกแซงการทำงานของคณะกรรมการแต่อย่างใด และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การให้การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อสร้างความตื่นตัวให้กับประชาชนถึงผลเสียของการทุจริตและหนทางในการ ร่วมกันป้องกันแก้ไข

#### 4) สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศเดียวในเอเชียที่ได้รับการจัดอันดับ จาก Transparency International ให้อยู่ในอันดับ 1 ใน 10 ของประเทศที่มีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลกนับแต่การจัดอันดับมาตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา

การที่สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถมีอันดับการคอร์รัปชันน้อยที่สุด คิดอันดับหนึ่งในสิบของโลกมาอย่างต่อเนื่องมาจากปัจจัยหลายประการคือ ปัจจัยที่หนึ่ง ภาวะผู้นำของประเทศ กล่าวได้ว่า นับแต่ก่อตั้ง ประเทศตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1965 หลังจากแยกตัวออกมาจาก สหภาพมาลายา เนื่องจากปัญหาทางเชื้อชาติกับมาเลเซีย โดยนายลี กวนยู เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกและอยู่ในตำแหน่งยาวนานประมาณสามสิบปี นายลี กวนยู นับเป็นผู้นำประเทศที่เป็นแบบอย่างของผู้นำที่เสียสละ ยึดประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญ แตกต่างไปจากผู้นำของหลายประเทศ ในภูมิภาคนี้ที่มักใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และพวกพ้อง

ปัจจัยที่สอง นายลี กวนยู นายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนของสิงคโปร์ให้เป็นคนที่มีคุณภาพสูงเพื่อเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศเนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติใด ๆ นอกจากคนสิงคโปร์เท่านั้น ดังนั้น การศึกษาของสิงคโปร์จึงมีมาตรฐานที่สูงเทียบเท่าสถาบันการศึกษาชั้นนำของโลก ส่งผลให้ประชากรสิงคโปร์ได้รับการศึกษาที่สูง และเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าสำหรับประเทศ

ปัจจัยที่สาม การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง เสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อสร้างให้สังคมสิงคโปร์เป็นสังคมที่มีระเบียบวินัย เสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนาทำให้คนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีอยู่หลากหลายเชื้อชาติสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ดังนั้น แม้ว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบ ประชาธิปไตยก็ตาม แต่สิทธิทางการเมืองบางอย่างของประชาชนก็ถูก งดเว้น เช่น สิทธิในการแสดงออกทางการเมือง การประท้วง เป็นต้น ซึ่งก็มีคำอธิบายจากอดีตผู้นำประเทศว่า เป็นประชาธิปไตยแบบสิงคโปร์เพื่อทำให้ประเทศสามารถพัฒนาประเทศไปได้ในบริบทของสิงคโปร์ที่แตกต่างจากประเทศตะวันตก

ปัจจัยที่สี่ การให้ค่าตอบแทนกับบุคลากรของรัฐที่สูง บุคลากรภาครัฐของสิงคโปร์ได้รับค่าตอบแทนที่สูงใกล้เคียงกับภาคธุรกิจเอกชนทำให้สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน และไม่ไปแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ จากตำแหน่ง สาธารณรัฐสิงคโปร์มีองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตคล้ายกับ ปปช.ของ ไทยคือ Corrupt Practices Investigation Bureau ซึ่งมีหน้าที่สำคัญคือ

- (1) ทบทวนวิธีการทำงานอย่างสม่ำเสมอ (Review of Work methods)
- (2) การยื่นแสดงการไม่มีหนี้สินใด ๆ (Declaration of Non - Indebtedness)
- (3) การยื่นบัญชีทรัพย์สินและการลงทุน (Declaration of Assets and investment)
- (4) การไม่รับของขวัญใด ๆ (Non – acceptance of gifts)
- 5) ธรรมเนียมบาลในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

การพัฒนาหลักธรรมเนียมบาลในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินและการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ Australia Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี 2003 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000 เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาคการพลังงาน โดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมเนียมบาลไปใช้ในภาคการจัดการพลังงาน

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้งโครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมเนียมบาล 10 ซึ่งประกอบไปด้วย

- (1) Public accountability คือ ความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน
- (2) Transparency คือ ความโปร่งใส
- (3) Efficiency คือ การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ
- (4) Results focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้
- (5) Empowerment คือ การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน
- (6) Predictability of policies คือ ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้
- (7) Social development of orientation คือ แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม
- (8) Competitiveness คือ การแข่งขันในการพัฒนา
- (9) Participation คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ
- (10) Sound economic management คือ และความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

สรุป หลักธรรมเนียมบาลในต่างประเทศ มีหลากหลายขึ้นอยู่กับลักษณะการปกครอง วัฒนธรรม และวัตถุประสงค์ของประเทศและองค์กรที่จะผลักดันแนวคิดนี้ไปใช้จึงอาจสรุป

ได้ว่าธรรมนูญบาท หมายถึง เครื่องมือสำคัญของสังคม โดยเป็นกรอบหรือแนวทางในการวางแผน เพื่อพัฒนาทุกส่วนของสังคม ด้วยการประสานความร่วมมือจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาชน ในอันที่จะจัดระบบในการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้เป็นกลไกในการปฏิบัติให้ได้ผลอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ การมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ภาคเอกชนและภาคประชาชนมีความเข้มแข็ง ประเทศชาติมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยศักยภาพของตนเอง ซึ่งแต่ละประเทศมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ประเทศเดนมาร์ก มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่
  - (1) ปลุกฝังศีลธรรมมาตั้งแต่เด็ก
  - (2) ประชาชนเชื่อใจได้
  - (3) ถูกตรวจสอบได้
  - (4) ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียม
- 2) ประเทศเกาหลี มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 6 ข้อ ได้แก่
  - (1) ต่อต้านคอร์รัปชันใช้ระบบ Open
  - (2) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
  - (3) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวด
  - (4) ทำงานร่วมกับประชาชน
  - (5) โปร่งใส
  - (6) ขบวนการทางสังคมในการบริหารงาน
- 3) ส่องกง มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 3 ข้อ ได้แก่
  - (1) มีกฎหมายป้องกันการให้สินบน
  - (2) มีกฎหมายการทุจริตเลือกตั้ง
  - (3) มีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการคอร์รัปชัน
- 4) ประเทศสิงคโปร์ มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน 4 ข้อ ได้แก่
  - (1) ภาวะผู้นำของประเทศ
  - (2) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรคนให้มีคุณธรรม
  - (3) มีการบังคับใช้กฎหมายจริงจัง
  - (4) มีการให้ค่าตอบแทนกับบุคลากรของรัฐสูงมีการป้องกันการทุจริตโดย
    - (ก) ทบทวนวิธีการทำงานบ่อย ๆ
    - (ข) การยื่นแสดงการไม่มีหนี้สินใด ๆ

(ค) การยื่นบัญชีทรัพย์สินการลงทุน

(ง) การไม่รับของขวัญใด

5) ประเทศฟิลิปปินส์ มีหลักปฏิบัติในการบริหารงาน ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

(2) ความโปร่งใส

(3) การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

(4) การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้

(5) การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่

ประชาชน

(6) ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้

(7) แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม

(8) การแข่งขันในการพัฒนา

(9) การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและ โครงการของรัฐ

(10) ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

#### 4. การวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เนื่องจากในปัจจุบันยังปรากฏปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับความพหุติ และการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยจึงมีแนวคิดในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีที่ได้มีภาคส่วนต่าง ๆ นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน แต่ยังไม่มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล และได้พิจารณาหลักธรรมาภิบาลตามที่หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรสากล นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ประกอบกับการพิจารณาบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่ามีความเหมาะสมกับการนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้ร่างหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.1 หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ เป็นการแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ



รวมทั้งการแสดงถึงความสำคัญในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ นอกจากนั้นความตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

หลักนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยหลักดังกล่าวเป็นหลักสำคัญที่ทุกคนพึงมี และควรนำมายึดถือปฏิบัติ เนื่องจากการมีความรับผิดชอบจะทำให้ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำคัญในความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องถิ่นที่ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นผู้นำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธา ทำให้คนในชุมชนไว้วางใจ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความรับผิดชอบในงานของตน ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำคัญในสิทธิและหน้าที่

#### 4.2 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นหลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนั้นยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น เป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

ในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา 2 (1) (16) มาตรา 72 และมาตรา 92 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในท้องที่ รวมถึงการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นการเฉพาะ และการปฏิบัติงานภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น นำนโยบายที่สำคัญของรัฐ หรือนโยบายเร่งด่วนของรัฐ ไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น และปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ และอบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการไม่ให้ประชาชนทำผิดกฎหมาย และอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ราษฎร โดยการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรด้วยกันเอง หรือข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน ซึ่งต้องอาศัยความเป็นธรรมเป็นสำคัญในการแก้ไขปัญหาความความขัดแย้ง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เมื่อคู่กรณีเห็นว่าตนได้รับ

ความเป็นธรรม รู้สึกสมประโยชน์ทั้งสองฝ่ายก็จะทำให้ปัญหาการฟ้องร้องไม่เกิดขึ้น สร้างความปรองดองสมานฉันท์ และสร้างความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการที่ยึดต่อระเบียบกฎหมาย กระทำการภายใต้กฎหมาย เคารพต่อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการใช้หลักนิติธรรมจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.3 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เป็นการให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมในระดับกิจการ องค์กรจะกำหนดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์หลากหลายช่วย บริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมมีทั้งหมด 6 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับการให้ข้อมูล (2) ระดับการเปิดการรับความคิดเห็นจากประชาชน (3) ระดับการปรึกษาหารือ (4) ระดับการวางแผนร่วมกัน (5) ระดับการร่วมปฏิบัติ (6) ระดับการกำกับโดยประชาชนโดยตรง

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อกระดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่

เพราะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นการวางแผนร่วมกัน และต่างฝ่ายต่างเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้การพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นการสมประโยชน์กับทุกฝ่าย

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาชุมชน จะทำให้คนในชุมชนได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น การดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องอาศัยการประชาคมจากคนในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกันสูงสุด

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้โอกาสประชาชนในชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น

#### 4.4 หลักฉันทามติ

หลักฉันทามติ เป็นการหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็น จากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้อง หมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์ หรือเป็นหลักเกี่ยวกับการมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ตารางที่ 4.2) โดยเป็นหลักการเดียวกับการมีส่วนร่วมในการพยายามแสวงหาฉันทามติ และ องค์การสากล ได้แก่ UNESCAP., United Nations Development Programme (UNDP) (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลักฉันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม อย่างเช่นการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีระหว่างคนในหมู่บ้านเพื่อจัดทำกฎหมายหมู่บ้านในการเป็นกฎ กติกาในการอยู่ร่วมกัน หากคนในหมู่บ้านมีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎที่กำหนดขึ้นก็จะถูกลงโทษโดยการจำกัดสิทธิ์ในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ทั้งนี้ หากคนในหมู่บ้านปฏิบัติตามที่กำหนดก็จะทำให้หมู่บ้านมีความมั่นคง และสงบสุข เป็นการลดภาระให้กับภาครัฐในการเข้าไปจัดการความไม่สงบเรียบร้อยในพื้นที่ได้ ดังนั้น หลักฉันทามติจึงเป็นหลักธรรมาภิบาลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้นำสมควรใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนได้ประโยชน์ร่วมกัน

และลดข้อขัดแย้งในการมีความเห็นที่ต่างออกไป เนื่องจากคนที่เห็นต่างก็จะไม่มีการต่อต้าน เพราะเป็นมติของคนส่วนใหญ่

ผลการสัมมนาเชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า การอยู่ร่วมกันในชุมชนย่อมมีความคิดและความต้องการที่ต่างกัน เป็นเรื่องธรรมดาเมื่อใดที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน แต่ผู้ร่วมตัดสินใจมีความเห็นที่แตกต่างกัน เพราะคนเรามีวิถีคิดและมีทัศนคติที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งหรือเกิดการปะทะกันก็ได้หากการหาข้อยุติใช้วิธีการลงคะแนน “Vote” สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาคือ การแตกแยก การไม่ยอมรับกัน โครงการอาจหยุดชะงักหรือเดินหน้าต่อไปไม่ได้ ดังนั้นจึงต้องใช้หลักฉันทามติ หากถ้าเราเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการมุ่งเน้นฉันทามติเมื่อมีฉันทามติในเรื่องใดแล้ว แสดงว่าทุกคนมีความเป็นร่วมกันจะเลือกทางนั้นแม้ว่าบางครั้งทางเลือกที่เลือกจะไม่ใช่ทางเลือกของคนส่วนใหญ่ก็ตามด้วยทางเลือกนี้อาจมีบางกลุ่มที่พอใจมากหรือบางกลุ่มที่พอรับได้บางกลุ่มที่พอรับได้บางกลุ่มที่ไม่ชอบแต่จะให้ความร่วมมือบางกลุ่มที่ไม่ให้การสนับสนุนทางเลือกนี้แต่ไม่ต่อต้านในการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการมุ่งเน้นฉันทามติ

#### 4.5 หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม เป็นหลักการยึดมั่น ถือมั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมรวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริตคุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ทั้งความประพฤติและจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนดและยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์อดทน เมตตากรุณา เสียสละ เป็นต้น ในระดับกิจการ หลักคุณธรรม คือ การทำธุรกิจด้วยความมีจริยธรรมทางธุรกิจ ซึ่งหมายถึง มาตรฐานทางศีลธรรมคุณธรรมที่ใช้กับองค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมธุรกิจที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือตกแต่งตัวเลขทางบัญชีเพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยง หนีภาษี การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล หรือกล่าวอีกในหนึ่งคือเป็นหลักการที่ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น หลักคุณธรรม เป็นหลักอันหนึ่งที่เป็นองค์ประกอบของธรรมาภิบาล หลักการนี้เป็นหลักที่มีการกำหนดตามมาตรฐานและบริบทจากสังคมไทยที่แตกต่างจากบริบทของตะวันตก ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลที่มาจากตะวันตกจะไม่มีหลักการนี้ เป็นองค์ประกอบชัดเจนเท่ากับหลักธรรมาภิบาลที่ถูกประยุกต์จากนักวิชาการและนักบริหารในบริบทของสังคมไทย

หลักคุณธรรมอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจัดการที่ดีในบริบทของสังคมไทย จึงหมายถึงหลักที่จะพิจารณาความประพฤติในทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร เมื่อมองจากมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ ซึ่งมีแนวคิดในเรื่องหลักคุณธรรมคือ ปลอดภัยจากการทำผิดวินัย ปลอดภัยจากการทำผิดกฎหมาย และปลอดภัยจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ไม่มีการคอร์รัปชัน (สุภมาส น้อยจันทร์, 2550 อ้างถึงใน ทิภากร แก้วมณี, 2559, หน้า 73) ซึ่งหลักดังกล่าวมีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.1) และต่างประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรเดนมาร์กเน้นการปลูกฝังศีลธรรมมาให้กับเด็กและเยาวชน ซึ่งส่งผลให้ราชอาณาจักรเดนมาร์กเป็นประเทศที่ถูกจัดอันดับว่ามีคอร์รัปชันน้อยที่สุดในโลก

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของชุมชน จึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง นอกจากนี้แล้วหลักคุณธรรมเป็นหลักการหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรที่ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่าง อยู่ในศีลธรรมอันดี เพื่อสร้างความศรัทธาให้กับราษฎร

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยมีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ ขยันอดทน และมีระเบียบวินัย

#### 4.6 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการ จะต้องมิติศทางยุทธศาสตร์และเป้าหมายที่ชัดเจนมีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐานรวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรู้คุณค่าของทรัพยากร และบริหารงานด้วยความประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการทำงานที่ต้องให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน เป็นหลักที่มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) (ตารางที่ 4.2) และองค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP) (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้แล้วย่อมจะทำให้ประชาชนชนในพื้นที่มีความสุขเนื่องจากการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้จัดทำจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรู้คุณค่าของทรัพยากร และบริหารงานด้วยความประหยัด

#### 4.7 หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นหลักการให้บริการกับประชาชน ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระยะเวลาที่กำหนด การสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจสามารถตอบสนองต่อความขัดแย้งหรือความต้องการของผู้รับบริการที่มีความหลากหลายและความแตกต่างกัน ประกอบด้วย การรับรู้ความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การตอบสนองการให้บริการ และการแก้ไขข้อร้องเรียน การจัดให้มีช่องทางเครือข่ายการให้บริการที่มีความครบถ้วนและมีประสิทธิภาพระบบการจัดการข้อร้องเรียนที่มี

ประสิทธิผล ได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์และนโยบายของรัฐ นั้นเป็นไปเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้วย สื่อสาธารณะทุกคนมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบนโยบาย และการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐว่าดำเนินไปเพื่อให้เกิดประโยชน์จากประชาชนแค่ไหน อย่างไร การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่ช่วยในการตอบสนองประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและคนอื่น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน ติดต่อกับผู้บริหาร หัวหน้างาน ปฏิบัติงานได้เสมอ และที่สำคัญ ต้องวางแนวความคิดทางการจัดการแบบประชาธิปไตย ที่ให้อิทธิพลและตอบสนองอย่างเสมอภาค ไม่ละทิ้งคนกลุ่มน้อย หรือมีความคิดต่างด้วย

หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์กรสากล ได้แก่ UNESCAP, United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่าควรนำหลักสนองต่อความต้องการของประชาชนมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า การบริการประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของฝ่ายปกครองเป็นการให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจตอบสนองความคาดหวังหรือความต้องการของผู้รับบริการ

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักสนองต่อความต้องการของประชาชน มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

#### 4.8 หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส เป็นหลักความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็นรวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลา



หลักการนี้มีการนำมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และสถาบันพระปกเกล้า (ตารางที่ 4.2) องค์การสากล ได้แก่ UNESCAP. , United Nations Development Programme (UNDP), World Bank, The Asian Development Bank (ตารางที่ 4.3)

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำหลักความ โปร่งใสมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความ โปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ

ผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้บังคับบัญชา เห็นว่า หลักความ โปร่งใส คือ การดำเนินการด้วยความซื่อตรง พร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจสอบ เมื่อมีการดำเนินการที่โปร่งใสก็จะสร้างความเชื่อมั่น และได้รับการไว้วางใจ และเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดขึ้น

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควรนำหลักความ โปร่งใสมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็น ไปด้วยความ โปร่งใส ปราศจากการทุจริตและเป็นไปโดยชอบธรรม

สรุป กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับต่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ตลอดจนการทำหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับการบริหารจัดการและการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ การทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล แม้ว่าหลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่แต่ละองค์กรจะนำมาใช้นั้นทั่วไปจำเป็นที่จะต้องใช้ทุกหลักหรือทุกข้อของหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากที่ได้มีการวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาล เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น จึงสรุปว่าหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มี 8 หลัก ได้แก่

- (1) หลักความรับผิดชอบ
- (2) หลักนิติธรรม
- (3) หลักการมีส่วนร่วม
- (4) หลักฉันทามติ
- (5) หลักคุณธรรม

- (6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- (7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน
- (8) หลักความโปร่งใส

## บทที่ 5

### หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัย และผลของการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ในเรื่องหลักธรรมาภิบาลของผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าของรัฐ และมีหน้าที่สำคัญในการช่วยเหลือนายอำเภอในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ตำบลที่ตนปกครองอยู่นั้น พบว่ายังไม่มีหลักธรรมาภิบาลที่ใช้สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะ และแม้ว่าจะมีระเบียบกฎหมายที่ใช้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่แล้วก็ตาม แต่ยังมีแต่มีพฤติกรรมบางประการที่กฎหมายไม่อาจนำมาใช้ในการควบคุมพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดปัญหาภัยกับราษฎรได้ เช่น การขาดความพร้อมรับผิด คือ ไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงความรับผิดชอบต่อการใช้หรือเพิกเฉยอำนาจหน้าที่ เมื่อมีปัญหาของพื้นที่เกิดขึ้น เป็นต้น ซึ่งการวิจัยได้วิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบในหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น โดยคำตอบที่ได้มาปรากฏในบทที่ 4 เป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 8 หลักธรรมาภิบาล ดังนั้นเพื่อให้เป็นรูปแบบที่สามารถนำไปใช้ได้ การวิจัยจึงกำหนดวิธีวิทยาการวิจัย คือ การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design) เพื่อให้ประชากรที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกแบบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เพื่อนำคำตอบที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบให้เป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่มีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยมีรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนี้

หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากผลการวิจัยที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 4 สรุปหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design) ได้ดังนี้

- 1) หลักความรับผิดชอบ
- 2) หลักนิติธรรม
- 3) หลักการมีส่วนร่วม
- 4) หลักฉันทามติ
- 5) หลักคุณธรรม

- 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน
- 8) หลักความโปร่งใส

ประเด็นที่ได้จากผลของการวิเคราะห์ทั้ง 8 หลักธรรมาภิบาล ซึ่งการวิจัยได้จัดทำเป็นร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้ร่วมกันออกแบบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยใช้การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design)

## 1. การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co – design)

เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำประเด็นที่เป็นสาระสำคัญในการจัดทำร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งขั้นตอนต่อไปเป็นการยืนยันความครบถ้วนสมบูรณ์ตามความต้องการของกลุ่มประชากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) จึงใช้วิธีวิทยาการวิจัยการมีส่วนร่วมในการออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design ,Co-design) ด้วยการให้ผู้มีส่วนได้เสีย 4 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มนายอำเภอ และปลัดอำเภอ กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักวิชาการ มาร่วมออกแบบในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ ในการกำหนดรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ตามกระบวนการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design ,Co-design) และคำตอบที่ได้รับจะนำมาเปรียบเทียบกับผลการวิเคราะห์ของผู้วิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยมีกระบวนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) ดังนี้

การดำเนินการ แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน คือ

### 1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ Co-Design ประกอบด้วย

1) กำหนดประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสิ้นจำนวน 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 คือ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 คือ นักวิชาการ จำนวน 4 คน

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

**ชุดแรก** ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น มีทั้งหมด 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

กลุ่มเฉพาะที่ 1 กลุ่มนายอำเภอ และปลัดอำเภอ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 2 กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 3 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 4 คน

**ชุดที่สอง** คือ ประชากรกลุ่มผสม หมายถึงกลุ่มที่มาจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะ แยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อมารวมกันเป็นกลุ่มผสมซึ่งมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มนายอำเภอ และปลัดอำเภอ กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักวิชาการ

การจัดให้มีประชากรกลุ่มเฉพาะทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มเฉพาะที่ต่างก็มีประสบการณ์คล้ายกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความต้องการให้มีรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ไม่แตกต่างกันมากนัก

ส่วนการจัดให้มีประชากรกลุ่มผสมร่วมกันอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะทำให้ได้หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่มาจากประสบการณ์ที่แตกต่างกันของประชากรแต่ละคนในกลุ่มซึ่งเมื่อได้ข้อสรุปออกมาจะทำให้ได้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการยอมรับของประชากรกลุ่มผสม

## 2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ Co-Design

โดยเหตุที่กำหนดประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม สถานที่จึงต้องแยกเป็น 4 โต๊ะห่างจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน แต่อยู่ในห้องเดียวกัน โดยกำหนดสถานที่จัดทำ Co-Design คือ ห้องประชุมมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

## 3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม พร้อมแท่นที่ตั้ง

## 4) การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในการบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม

## 1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง

ช่วงเช้าเป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะ การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 ชั่วโมง มีการดำเนินการ ดังนี้

- กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเลือกผู้แทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่รายงานผลจากข้อตกลงของกลุ่มต่อกลุ่มอื่น ๆ เมื่อเสร็จสิ้นการร่วมทำ Co-Design

- ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์ของการวิจัยและวัตถุประสงค์ของการจัดทำ Co-Design และร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ที่เป็นคำตอบที่ได้มาจากบทที่ 4 เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการทำ Co-Design ที่นำไปให้ประชากรกลุ่มเฉพาะ และประชากรกลุ่มผสม ร่วมกันจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ โดยกำหนดประเด็น สำหรับการทำ Co-Design ประกอบด้วย 8 หลัก คือ

- 1) หลักความรับผิดชอบ
- 2) หลักนิติธรรม
- 3) หลักการมีส่วนร่วม
- 4) หลักฉันทามติ
- 5) หลักคุณธรรม
- 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน
- 8) หลักความโปร่งใส



ภาพประกอบที่ 5.1 การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co – design)

1.3 ผลที่ได้จากการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Co-design) กลุ่มเฉพาะ จากที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วในบทที่ 4 ว่า รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย 8 หลัก ซึ่งกลุ่มประชากรเฉพาะ และกลุ่มประชากรผสมได้มีความคิดเห็นต่อหลักธรรมาภิบาลดังกล่าว รายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) หลักความรับผิดชอบ

ประเด็นหลักความรับผิดชอบ ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

##### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกของคนในชุมชนที่ได้ตัดสินใจว่าบุคคลที่เลือกเข้ามาเป็นคนดี มีความรู้ความสามารถที่จะปกครอง และพัฒนาหมู่บ้านให้เจริญก้าวหน้าได้ ดังนั้น ท่านั้น ผู้ใหญ่บ้านต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นผู้นำเพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธา ทำให้คนในชุมชนไว้วางใจ และยินยอมที่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือเมื่อได้รับการร้องขอจากท่านั้น ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งการจะเป็นผู้นำที่ดีได้จะต้องตระหนักในหน้าที่ของตน

และรับผิดชอบในการกระทำของตนไม่ว่าจะเป็นในทางที่ดีหรือทางที่เสีย เช่น เมื่อเกิดความล้มเหลวในการบริหารงานภายในหมู่บ้าน ตำบล ต้องยอมรับในการไร้ความสามารถของตน โดยแสดงความรับผิดชอบด้วยการลาออกจากตำแหน่ง เป็นต้น

#### **กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสีย และพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบได้

#### **กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ**

กลุ่มนี้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ และกลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้านว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสีย

#### **กลุ่มนักวิชาการ**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตระหนักในหน้าที่ของตน และสำนึกมีความรับผิดชอบต่อสังคม

จากประเด็นหลักความรับผิดชอบทุกกลุ่มมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบในการทำหน้าที่ และยอมรับในความผิดพลาดนั้น

### **2) หลักนิติธรรม**

ประเด็นหลักนิติธรรม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

#### **กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ**

กลุ่มนี้ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชามีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติงาน มีหน้าที่ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ และไม่ให้ประชาชนทำผิดกฎหมาย ดังนั้น การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงมีความจำเป็นต้องมีความรอบรู้ในเรื่องระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการที่ยึดต่อระเบียบกฎหมาย กระทำการภายใต้กฎหมาย เคารพต่อกฎหมาย คำนึงถึงความถูกต้องมาก่อนเสมอ และบังคับใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรม

#### **กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปฏิบัติให้ เป็นไปตามกฎหมาย และอบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ และปกครองราษฎรให้อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ดังนั้น



เพื่อที่จะทำให้ราษฎรอยู่ร่วมกันได้ จึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม มีความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ

#### **กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการดำเนินการที่ต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน แต่กระนั้นสิ่งที่ได้คำนึงเป็นหลักสำคัญ คือ ความถูกต้องต้องมาก่อน ความถูกต้อง ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ก็ตามต้องยึดถือความถูกต้องและปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายเป็นสำคัญ

#### **กลุ่มนักวิชาการ**

กลุ่มนี้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และจะต้องใช้สิทธิหรือเสรีภาพที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประชาชนแต่ละคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพของตนเอง ดังนั้น เพื่อที่จะไม่ทำให้แต่ละบุคคลใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบเขตของตน กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้ปกครองลูกบ้าน และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐควรมีหลักการปกครองภายใต้กฎหมาย ปฏิบัติตามกฎหมายและควบคุมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด บังคับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ

จากประเด็นหลักนิติธรรม ทุกกลุ่มมีความคิดเห็นเหมือนกันในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำชุมชนควรปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ยึดถือความถูกต้อง ปฏิบัติตามกฎหมาย และการไม่เลือกปฏิบัติ

#### **3) หลักการมีส่วนร่วม**

ประเด็นหลักการมีส่วนร่วม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

#### **กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การบริหารงานจะให้ผลดีจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเช่น การบริหารงานของคณะกรรมการหมู่บ้านที่นอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการแล้ว ในคณะกรรมการหมู่บ้านยังประกอบไปด้วย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้นำ หรือผู้แทนกลุ่มองค์กร และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการช่วยเหลือแนะนำให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่

นายอำเภอมอบหมายหรือผู้ใหญ่บ้านร้องขอ และยังเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการ จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุก ภาคส่วน ซึ่งหากมีการใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้านบริหารงานแล้ว ก็จะเป็นการสร้าง ความร่วมมือของคนในชุมชน เพราะคณะกรรมการหมู่บ้านจะเป็นกลไกหลักร่วมกับกระบวนการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการบริหารจัดการหมู่บ้าน โดยใช้เวทีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นเวที ในการปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็น รวมทั้งการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของหมู่บ้าน เป็นต้น ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรยึดถือในการบริหารงาน เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้าน และลดข้อขัดแย้ง ก่อให้เกิดความสามัคคีปรองดองของคนในหมู่บ้าน

#### **กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่าทุกอย่างที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบริหารงานภายในหมู่บ้าน ตำบล เป็นการประชาคมไม่ใช่เป็นหนังสือสั่งการ เนื่องจากการบริหารงานที่จะทำให้ทุกคนในหมู่บ้าน ขอมรับการปฏิบัติก็คือการประชาคม การให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิต จะทำให้เกิดการเรียนรู้จากประชาชน และ แก้ปัญหาได้ตรงจุด ทำให้การกำหนดทิศทางในการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ของคนในชุมชน อาทิ โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากในพื้นที่ตาม “โครงการไทยนิยม ยั่งยืน” (หมู่บ้าน/ชุมชนละสองแสนบาท) ที่ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมประชาคม เพื่อนำปัญหาความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน ที่ได้จากการประชุมประชาคมมาพิจารณาคัดเลือก ปัญหาความต้องการที่ตรงกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโครงการ เป็นต้น

#### **กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่าในท้องที่ใดที่มีการประสานประโยชน์ร่วมกัน มีความเป็น อันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ จะทำให้ประชาชน ได้รับประโยชน์และหมู่บ้านมีการพัฒนา ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับ ประชาชน รู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนมากที่สุดจะต้องรู้จักประสานงานกับส่วนต่าง ๆ เช่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องนำเสนอความต้องการแนวทางการพัฒนาตำบล ให้ สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น

#### **กลุ่มนักวิชาการ**

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็น

ในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ เพราะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นการวางแผนร่วมกัน และต่างฝ่ายต่างเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ทำให้การพัฒนาในพื้นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นการสมประโยชน์กับทุกฝ่าย

จากประเด็นหลักการมีส่วนร่วม ทุกกลุ่มมีความคิดเห็นเหมือนกันในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการรับรู้ เสนอความคิดเห็นและแก้ไขปัญหา ช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน

#### 4) หลักฉันทามติ

ประเด็นหลักฉันทามติ ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

##### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า หลักฉันทามติเป็นสำคัญที่เมื่อนำมาใช้จะก่อให้เกิดความพึงพอใจร่วมกันของประชาชน

##### กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การจัดทำกฎหมายหมู่บ้านต้องอาศัยการประชาคมให้ได้มาซึ่งฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันในการบังคับให้เป็นไปตามกฎ เช่น หากมีผู้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดก็จะไม่ได้รับการให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน หรือปรับเป็นเงินนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นต้น เพราะการจัดทำกฎหมายหมู่บ้านเป็นการสร้างกติกาของการอยู่ร่วมกัน การจัดการตนเองของหมู่บ้านเพื่อลดข้อขัดแย้ง ลดความบาดหมางระหว่างกัน นอกจากนี้แล้วการดำเนินการต่าง ๆ ที่คนในชุมชนมีฉันทามติร่วมกันจะทำให้รู้สึกเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

##### กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการสร้างข้อตกลงร่วมกันของคนในชุมชนจะช่วยลดความขัดแย้ง

##### กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิว่า การสร้างฉันทามติเป็นการหาข้อสรุปร่วมกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกฝ่าย และถึงแม้จะมีผู้ซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปดังกล่าวก็จะไม่มีการต่อต้านในการปฏิบัติ เพราะเป็นข้อตกลงร่วมกันของคนในชุมชน หากทุกคนยอมรับในข้อตกลงร่วมกันย่อมทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข ประชาชนไม่มีการทะเลาะเบาะแว้ง เกิดความสามัคคี

จากประเด็นหลักฉันทามติ ทุกกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันในการปฏิบัติงานให้ชุมชนเกิดความสงบสุข ลดความขัดแย้ง และเกิดความสามัคคี

### 5) หลักคุณธรรม

ประเด็นหลักคุณธรรม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

#### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อาสาเข้ามา และได้รับเลือกจากประชาชนให้เป็นผู้นำภายในหมู่บ้าน และกำนัน เป็นผู้ที่ผู้ใหญ่บ้านเลือกจากผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเองมาเป็นผู้นำภายในตำบล ดังนั้น การที่จะทำให้ผู้ได้ปกครองเคารพความนับถือ เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์ มีจิตอาสาในการบริการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

#### กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มนี้มีความเห็นว่าคนที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้จะต้องเป็นผู้มีอิทธิพลบารมี กล่าวคือ อิทธิพล คือความดี บารมี คือ การได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องยึดมั่นในความดีงาม ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีความเสียสละเพื่อสังคม ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกเวลาว่าจะเป็นกลางวันหรือกลางคืน เมื่อมีประชาชนร้องขอความช่วยเหลือต้องให้ความช่วยเหลือทันที และปฏิบัติต่อคนในชุมชนอย่างฉันทันใจโดยไม่เลือกปฏิบัติ เช่น เมื่อส่วนราชการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สืบหาผู้ที่ประสพภัยหนาวว่ามีผู้เดือดร้อนและต้องการผ้าห่มกันหนาวจำนวนเท่าไร หากมีการเลือกปฏิบัติ โดยจัดส่งรายชื่อเฉพาะญาติพี่น้อง หรือ ผู้ที่เป็นพรรคพวกเดียวกับตนย่อมก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในหมู่บ้านขึ้นได้

#### กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า หลักคุณธรรมเป็นหลักสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เพราะหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความประพฤติที่ดีงาม มีความเมตตาปราณี จัดสรรผลประโยชน์ให้กับประชาชนด้วยความเที่ยงธรรม มีความเป็นผู้นำ และสร้างค่านิยมให้คนในชุมชนประพฤติในสิ่งที่ดีงามเช่นกัน ก็จะทำให้คนในชุมชนมีความสุข และชุมชนมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

#### กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องยึดหลักคุณธรรมหรือการสร้างความเป็นธรรมในสังคม เชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติ

จากประเด็นหลักคุณธรรมของทุกกลุ่มมีความคิดเห็นในทางเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่

## 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประเด็นหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน เพราะทุกกระทรวง ทบวง กรมมีการสั่งการเพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการในเชิงพื้นที่ เพื่อให้คนในชุมชนได้รับประโยชน์สูงสุด และหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนก็จะทำให้ชุมชนมีความสงบเรียบร้อย คนในชุมชนมีความสุข ตลอดจนช่วยแบ่งเบาภาระของภาครัฐ ลดความซ้ำซ้อนทั้งเวลาและงบประมาณ เช่น ในพื้นที่หนึ่งตำบลจะประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในตำบล ส่วนการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่หลักในการดูแลความสงบเรียบร้อย ทั้งนี้ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการปฏิบัติตามหน้าที่ ก็จะทำให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน ชุมชนมีความสงบเรียบร้อย การบริหารงานดังกล่าวก็จะเป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และในทางตรงกันข้าม หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำผิดกฎหมาย หรือไม่ป้องกันการกระทำที่เสี่ยงต่อความมั่นคงปลอดภัย ก็จะทำให้ชุมชนเกิดปัญหา และภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในการปราบปรามผู้กระทำความผิด เป็นต้น

### กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงความสุข และประโยชน์ของคนในชุมชนเป็นหลัก

### กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การดำเนินการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มุ่งต่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนจะนำมาซึ่งทำให้เกิดประสิทธิผล ประสิทธิภาพ

### กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้แล้วต้องมีการใช้ทรัพยากรที่มีให้เกิดความคุ้มค่าที่สุด

จากประเด็นหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ของทุกกลุ่ม มีความคิดเห็นเหมือนกัน คือการคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

ประเด็นหลักสนองตอบความต้องการของประชาชน ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

#### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนมีความคาดหวังว่าจะเป็นผู้ที่คอยช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้กับคนในพื้นที่ได้ ดังนั้น การดำเนินการที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและประชาชนเกิดความรู้สึกพึงพอใจ

#### กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นด้วยจิตวิญญาณ มีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข อยากเห็นประชาชนอยู่ดีกินดี จึงต้องดำเนินการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

#### กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้

#### กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายที่สุด เป็นช่องทางหลักของรัฐในการช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรมีการบริหารจัดการให้สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เพราะจะทำให้แก้ปัญหาได้ตรงกับความต้องการ และทำให้ได้รับความพึงพอใจ

จากประเด็นหลักตอบสนองความต้องการของประชาชน ทุกกลุ่มมีความเห็นเหมือนกันในการปฏิบัติหน้าที่

### 8) หลักความโปร่งใส

ประเด็นหลักความโปร่งใส ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

### กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนสามารถขอข้อมูลจากทางราชการได้ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการดำเนินการที่โปร่งใสของทางราชการ ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องดำเนินการบริหารงานด้วยความโปร่งใสมาซึ่งการตรวจสอบได้ จะทำให้ประชาชนมีการไว้วางใจ และเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ในทางตรงกันข้ามถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการดำเนินการที่ทุจริต เช่น ปลอมแปลงลายมือชื่อผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมประชาคม เพื่อให้ครบองค์ประชุมในการลงมติในการดำเนินการของหมู่บ้าน ย่อมทำให้การดำเนินการเป็นไปโดยมิชอบ และการดำเนินการไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย เกิดความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่

### กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่จะปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อมั่น และไว้วางใจ เช่น มีการประชาสัมพันธ์เงินรายรับรายจ่ายของหมู่บ้านให้คนในหมู่บ้านได้รับทราบ เป็นต้น

### กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ

กลุ่มนี้เห็นสอดคล้องกับกลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอว่า การดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก จะเป็นการสร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธา

### กลุ่มนักวิชาการ

กลุ่มนี้มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรสร้างความเชื่อมั่น และไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในหมู่บ้าน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบได้

จากคำตอบในประเด็นหลักความโปร่งใส ทุกกลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกัน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ต้องยึดหลักความโปร่งใส ในการปฏิบัติหน้าที่

สรุปผลจากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะเพื่อจัดทำร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ คำตอบที่ได้จากการการจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) ซึ่งกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ประกอบด้วย 8 หลักธรรมาภิบาล นั้น คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะเหมือนกัน ในทุกประเด็นของหลักธรรมาภิบาล (ดูตาราง 5.1)

ตารางที่ 5.1 หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

หลักธรรมาภิบาล	กลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ			
	นายอำเภอ/ ปลัดอำเภอ (เห็นด้วย=✓)	กำนัน/ ผู้ใหญ่บ้าน (เห็นด้วย=✓)	ผู้ทรงคุณวุฒิ (เห็นด้วย=✓)	นักวิชาการ (เห็นด้วย=✓)
ความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓
นิติธรรม	✓	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓
ฉันทามติ	✓	✓	✓	✓
คุณธรรม	✓	✓	✓	✓
ประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล	✓	✓	✓	✓
สนองตอบความต้องการ ของประชาชน	✓	✓	✓	✓
ความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓

#### 1.4 ผลที่ได้จากการจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Co-design) กลุ่มผสม

จากผลการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co-design) ของประชากรกลุ่มผสมที่แต่ละกลุ่มประกอบด้วยประชากรที่เป็นตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะทุกกลุ่มแล้วมารวมกันเป็นกลุ่มประชากรผสมทั้งหมด 4 กลุ่ม ซึ่งนำสู่คำตอบในหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดประเด็น สำหรับการทำ Co-Design ประกอบด้วย

- 1) หลักความรับผิดชอบ
- 2) หลักนิติธรรม
- 3) หลักการมีส่วนร่วม
- 4) หลักฉันทามติ
- 5) หลักคุณธรรม



- 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน
- 8) หลักความโปร่งใส

### 1) หลักความรับผิดชอบ

ประเด็นหลักความรับผิดชอบ ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

ประชากรกลุ่มผสมกลุ่มทั้ง 4 กลุ่มมีความเห็นสอดคล้องกันว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องตระหนักในหน้าที่ของตน และสำนึกมีความรับผิดชอบต่อสังคม

### 2) หลักนิติธรรม

ได้คำตอบ ดังนี้

กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1 มีความเห็นว่า ภารกิจหนึ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ การไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งต้องคำนึงถึงข้อกฎหมาย และการอยู่ร่วมกันของประชาชนอย่างสมานฉันท์และมีความสุข ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ กระทำการภายใต้กฎหมาย และเคารพต่อกฎหมาย และใช้กฎหมายอย่างเป็นกลาง ไม่เลือกปฏิบัติ

กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2 มีความเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ

กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3 มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายโดยไม่เลือกการปฏิบัติ

กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4 มีความเห็นหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองท้องถิ่น เพราะหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ และประพฤติตนอยู่ในกรอบของกฎหมาย และนำกฎหมายไปบังคับใช้ด้วยความเคร่งครัด ก็จะทำให้ตนเองไม่ประพฤติตนนอกกรอบและสามารถบังคับใช้กฎหมายดูแลความสงบเรียบร้อยของชุมชนได้

ประเด็นหลักนิติธรรมนี้ประชากรกลุ่มผสมมีความเห็นเหมือนกัน โดยผู้ปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงข้อกฎหมาย ปฏิบัติตามระเบียบ และไม่เลือกปฏิบัติ

### 3) หลักการมีส่วนร่วม

ประเด็นหลักการมีส่วนร่วม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่า การบริหารงานจะให้ได้ดีจะต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น และให้ประชาชนร่วมตัดสินใจในสิ่งที่ประชาชนจะได้ผลกระทบ

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** มีความเห็นว่าจะต้องให้มีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อกำกับติดตามการดำเนินงานของผู้ปกครองท้องถิ่น

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 1 ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้การบริหารงานได้ดี

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนถือว่าเป็นการกระจายอำนาจที่ให้แก่คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยประชาชนได้สะท้อนปัญหาและความต้องการของตนเอง จะทำให้ได้รับการแก้ไขปัญหาที่ถูกต้องตรงกับความต้องการ

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่

#### 4) หลักฉันทามติ

ประเด็นหลักฉันทามติ ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่าหลักฉันทามติเป็นหลักการที่นำมาซึ่งการตกลงร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งทำให้เกิดการปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** การสร้างข้อตกลงร่วมกัน หรือมีความคิดเห็นในทางเดียวกัน มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในชุมชน จะทำให้เกิดความสามัคคี

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** และ**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 1

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นว่าหลักฉันทามติเป็นหลักการที่นำมาซึ่งการตกลงร่วมกันของคนในชุมชน

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันในเรื่องของการนำหลักฉันทามาใช้ในกระบวนการตัดสินใจในการแก้ปัญหาตามระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือเสียงส่วนใหญ่เป็นหลักพร้อมในการรับฟังเสียงส่วนน้อยและผู้ปกครองท้องถิ่นที่จะต้องไม่ชี้นำเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ปัญหา

### 5) หลักคุณธรรม

ประเด็นหลักคุณธรรม ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณธรรม และมีภาวะผู้นำ เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความนับถือ เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีคุณธรรม ไม่เลือกการปฏิบัติกับคนในชุมชน

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 2 ว่า การไม่เลือกปฏิบัติกับคนในชุมชนช่วยลดความคับข้องใจ ทำให้เกิดความสามัคคีในชุมชน

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องยึดหลักคุณธรรมหรือการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ปกครองด้วยความเสมอภาค มีความเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติกับคนในพื้นที่ ก็จะก่อให้เกิดความสงบ ไม่เกิดความขัดแย้งเนื่องจากการถูกเลือกปฏิบัติ

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันในเรื่องมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และมีคุณธรรมเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม

### 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประเด็นหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ต้องมีการสื่อสารให้เกิดความเข้าใจ และสะท้อนปัญหาของประชาชนสู่การรับรู้ของบุคคลภายนอก และภาครัฐได้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** มีความเห็นว่าการดำเนินการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรมุ่งต่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** มีความเห็นว่าการดำเนินการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องมีการตรวจสอบว่ามีผลสัมฤทธิ์มากน้อยเพียงใด สะท้อนผลการปฏิบัติ

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 2

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันในเรื่องการสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

### 7) หลักสนองต่อความต้องการของประชาชน

ประเด็นหลักสนองต่อความต้องการของประชาชน ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรดำเนินการที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และอยู่ภายใต้ความถูกต้อง

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 1

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** มีความเห็นว่า การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นจะทำให้ได้ความคิดเห็นที่หลากหลาย และอาจนำแนวทางดังกล่าวมาแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตอบสนองให้มีความสำคัญกับความต้องการของคนในชุมชนว่ามีความต้องการอย่างไร แก้ไขปัญหา หรือกำหนดทิศทางการพัฒนา ตรงกับความต้องการที่แท้จริง

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันในเรื่องการดำเนินการตามความต้องการของประชาชน อยู่ภายใต้ความถูกต้อง เป็นธรรม โดยทั่วถึงและเท่าเทียมกันซึ่งจะนำมาสู่ความสงบสุขของหมู่บ้าน/ตำบล

#### 8) หลักความโปร่งใส

ประเด็นหลักความโปร่งใส ผลจากการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม ได้คำตอบ ดังนี้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 1** มีความเห็นว่า การดำเนินการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องโปร่งใส นำมาซึ่งการตรวจสอบได้

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 2** มีความเห็นว่า การดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เป็นการสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 3** มีความเห็นว่า การดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ จะสร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

**กลุ่มผสมกลุ่มที่ 4** มีความเห็นสอดคล้องกับประชากรกลุ่มผสมกลุ่มที่ 3 ว่า การดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ จะสร้างความไว้วางใจจากคนในชุมชน ทำให้เกิดความเชื่อมั่น และทุกคนร่วมใจในการพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน

เมื่อเปรียบเทียบคำตอบในประเด็นนี้เหมือนกันในเรื่องการสร้างควมไว้วางใจให้กับคนในชุมชน และประชาชนสามารถตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้ปกครองพื้นที่ในทุกกระบวนการ

สรุปผลจากคำตอบของประชากรกลุ่มผสม เพื่อจัดทำร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาล เพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น คำตอบที่ได้จากการจัดทำกรมีมีส่วนร่วม ออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) ซึ่งกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย 8 หลักธรรมาภิบาล นั้น ประชากรกลุ่มผสมได้คำตอบที่เหมือนกัน หรือแตกต่างกัน

และที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นในหลักธรรมาภิบาลที่ผู้วิจัยนำเสนอ ทั้ง 8 ข้อ (ดูตาราง 5.2)

ตารางที่ 5.2 รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นของผู้มีส่วนได้เสีย (กลุ่มผสม)

หลักธรรมาภิบาล	กลุ่มประชากรกลุ่มผสม			
	กลุ่มผสม กลุ่มที่ 1 (เห็นด้วย =✓)	กลุ่มผสม กลุ่มที่ 2 (เห็นด้วย =✓)	กลุ่มผสม กลุ่มที่ 3 (เห็นด้วย =✓)	กลุ่มผสม กลุ่มที่ 4 (เห็นด้วย =✓)
ความรับผิดชอบ	✓	✓	✓	✓
นิติธรรม	✓	✓	✓	✓
การมีส่วนร่วม	✓	✓	✓	✓
ฉันทามติ	✓	✓	✓	✓
คุณธรรม	✓	✓	✓	✓
ประสิทธิภาพ และ ประสิทธิผล	✓	✓	✓	✓
สนองตอบความต้องการ ของประชาชน	✓	✓	✓	✓
ความโปร่งใส	✓	✓	✓	✓

### 1.5 การเปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นของผู้มีส่วนได้เสียประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสม

จากการวิเคราะห์คำตอบ รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นของประชากรกลุ่มเฉพาะกับประชากรกลุ่มผสมแล้วจึงได้ดำเนินการเปรียบเทียบคำตอบของประชากรทั้ง 2 กลุ่มเพื่อชี้ให้เห็นถึงความเหมือนกับความแตกต่างของรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นโดยมีการเปรียบเทียบ ดังนี้

#### 1) หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ ของร่างหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกันทั้งในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักความรับผิดชอบรับการตรวจสอบสาธารณะใช้ในการปฏิบัติ

หน้าที่ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง และผู้นำของชุมชนที่ได้รับความศรัทธา และเชื่อมั่นจากคนในชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีความรับผิดชอบในการกระทำของตนไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสีย และพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบได้

## 2) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกระทำการที่ยึดต่อระเบียบกฎหมาย กระทำการภายใต้กฎหมาย และเคารพต่อกฎหมาย

## 3) หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักการมีส่วนร่วมใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ จะทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ก่อให้เกิดการพัฒนา และประโยชน์สุขจะเกิดขึ้นกับทุกฝ่าย

## 4) หลักฉันทามติ

หลักฉันทามติของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักฉันทามติใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการหาข้อตกลงที่ทุกคนมีผลประโยชน์ร่วมกัน จะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกัน

## 5) หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรมของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีคุณธรรม และสร้างความเป็นธรรมในสังคม เชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม จะทำให้ประชาชนมีความศรัทธา เคารพความนับถือ และเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่

## 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกัน ในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลใช้

ในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้แล้วต้องมีการใช้ทรัพยากรที่มีให้เกิดความคุ้มค่าที่สุด

#### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

หลักสนองตอบความต้องการของประชาชนของร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักสนองตอบความต้องการของประชาชนมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนสนองกับความต้องการที่แท้จริงให้กับประชาชนได้

#### 8) หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใสของร่างหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จากคำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีความคิดเห็นสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักความโปร่งใสใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะการดำเนินการด้วยความโปร่งใสนำมาซึ่งการตรวจสอบได้ ทำให้ประชาชนมีการไว้วางใจ และเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากผลคำตอบของกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมดังกล่าวนี้เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับคำตอบพบว่ารูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ที่ได้จากกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมมีคำตอบที่เหมือนกัน (ดูตาราง 5.3)

ตารางที่ 5.3 เปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น กลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

หลักธรรมาภิบาล	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
ความรับผิดชอบ	4	4
นิติธรรม	4	4
การมีส่วนร่วม	4	4
ฉันทามติ	4	4
คุณธรรม	4	4
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล	4	4
สนองตอบความต้องการของประชาชน	4	4
ความโปร่งใส	4	4

## 1.6 การเปรียบเทียบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครอง ท้องถิ่นที่ผู้วิจัยเสนอกับคำตอบจากการจัดทำกรมีมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design)

ร่างรูปแบบของหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่จากผลของ  
การวิเคราะห์ในบทที่ 4 เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผลของการจัดทำกรมีมีส่วนร่วมออกแบบ,  
ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) ในหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลักธรรมาภิบาล  
นั้นมีความเหมือนและสอดคล้องไปในทางเดียวกัน ดังนี้

### 1) หลักความรับผิดชอบ

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักความรับผิดชอบ  
จากคำตอบที่ได้จากการจัดทำ กรมีมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design)  
และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักความรับผิดชอบที่  
ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านความตระหนักในสิทธิหน้าที่  
ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้น  
ในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและ  
ผลเสียจากการกระทำของตน

### 2) หลักนิติธรรม

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักนิติธรรม  
จากคำตอบที่ได้จากการจัดทำ กรมีมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design)  
และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักนิติธรรมที่  
ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกัน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการปกครอง  
ภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด  
ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่  
มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล

### 3) หลักการมีส่วนร่วม

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักการมี  
ส่วนร่วม จากคำตอบที่ได้จากการจัดทำ กรมีมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design,  
Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นใน  
หลักการมีส่วนร่วมที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนในการเปิด โอกาสให้  
ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญในชุมชน โดยเปิด  
โอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม อาทิเช่น การแสดงความคิดเห็น การแสดง



ประชาคมติ เพื่อจัดการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสร้างความสามัคคีและความร่วมมือในการทำงาน

#### 4) หลักฉันทามติ

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักฉันทามติ จากคำตอบที่ได้การจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักฉันทามติที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้ใช้หลักฉันทามติเป็นหลักในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการมีข้อสรุปร่วมกัน จะทำให้เกิดความสามัคคีและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย

#### 5) หลักคุณธรรม

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักคุณธรรม จากคำตอบที่ได้การจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักคุณธรรมในสังคมที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยึดมั่น เชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้คนในชุมชนถือปฏิบัติ อาทิเช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

#### 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล จากคำตอบที่ได้การจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม บริหารงานด้วยความประหยัด และให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน

#### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักสนองตอบความต้องการของประชาชน จากผลของการเปรียบเทียบระหว่าง จากคำตอบที่ได้การจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักสนองตอบความต้องการของประชาชนที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นใช้หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นหลัก

ในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

### 8) หลักความโปร่งใส

รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักความโปร่งใส จากคำตอบที่ได้จากการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) และจากรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นในหลักความโปร่งใสที่ผู้วิจัยเสนอมีความสอดคล้องกันในทางสนับสนุนให้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นใช้หลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชุมชน เพื่อทำให้เป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีการปรับปรุงระบบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและประเมินผลได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

## 2. การจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

รูปแบบของหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย 8 หลัก ดังนี้

### 1) หลักความรับผิดชอบ

หลักความรับผิดชอบ เป็นหลักสำคัญของผู้ปกครองท้องถิ่นในการใช้อำนาจรัฐ ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (16) และที่ใช้อำนาจรัฐในระดับตำบล หมู่บ้าน ทั้งนี้ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องมีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากราชการส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอ เพราะได้กำหนดชัดเจนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการสร้างความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และความมั่นคงปลอดภัยให้กับพี่น้องประชาชน องค์ประกอบสำคัญของหลักความรับผิดชอบ ประการแรก ผู้ปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบตามกฎหมายต่าง ๆ เนื่องจากเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ซึ่งอำนาจหน้าที่สำคัญดังที่กล่าวแล้วคือด้านความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ความมั่นคงของชาติอีกทั้งการดูแลที่ดินของรัฐไม่ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์และอื่น ๆ ประการต่อมาผู้ปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้ใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งองค์ประกอบภาวะผู้นำประการแรกที่ต้องเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยนั้นหมายถึงการปฏิบัติตามมติเสียงส่วนใหญ่ แต่ก็รับฟังเสียงส่วนน้อยทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย สองผู้นำต้องมีความรู้ ไม่ว่าจะเป็นระเบียบ กฎหมาย นโยบาย หรือข้อปฏิบัติต่าง ๆ

นอกจากนี้แล้วต้องมีความสามารถในการนำนโยบาย ระเบียบ กฎหมายมาปฏิบัติในพื้นที่ระดับ ตำบล หมู่บ้าน ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้แล้ว การที่ผู้ปกครองท้องถิ่นเป็นหัวหน้าราษฎรในพื้นที่ ซึ่งจะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี เพื่อให้ราษฎรเคารพศรัทธา เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องยึดมั่นในคุณธรรม และจริยธรรม เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านความตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตนในด้านการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากการมีความรับผิดชอบจะทำให้ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน และที่สำคัญกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไข

## 2) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม ตามรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชนในพื้นที่ มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล ซึ่งหลักนิติธรรมนี้เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น และปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย จะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 3) หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญในชุมชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม อาทิเช่น การแสดงความคิดเห็น การแสดงประชามติ เพื่อขอจัดการใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสร้างความสามัคคีและความร่วมมือในการทำงาน การมีส่วนร่วมเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นเพราะเป็นการรับฟังปัญหาต่าง ๆ

รวมถึงความต้องการของทุกภาคส่วนในปัญหานั้น ๆ ดังนั้นมีความจำเป็นต้องเชิญทุกภาคส่วนมาร่วมการประชุมในระดับหมู่บ้าน/ตำบลตามหลักบรร ซึ่ง บ. หมายถึงบ้านซึ่งประกอบด้วยราษฎร พ่อค้าผู้ประกอบการทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านการเกษตร อุตสาหกรรม บริการ อีกทั้งคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย ว. หมายถึง วัด หรือ ศาสนสถานของทุกศาสนา ร. หมายถึง ราชการอันประกอบไปด้วยข้าราชการจากทุกหน่วยงานในพื้นที่ โรงเรียน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หลักการมีส่วนร่วมนี้เป็นหลักธรรมาภิบาลลำดับประการแรกในการจัดการแก้ไขทุกปัญหาโดยเปิดกว้างและตั้งอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็นรวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งหลักการมีส่วนร่วมนี้ เมื่อมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ กำนันผู้ใหญ่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ เพราะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจะเป็นการวางแผนร่วมกัน จึงต้องนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้โอกาสประชาชนในชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็น

#### 4) หลักฉันทามติ

หลักฉันทามติเป็นกระบวนการประสานความแตกต่างทางความคิดเห็นของทุกฝ่ายเพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินความสงบเรียบร้อยของพื้นที่นั้น ๆ คุณภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่จะแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงกล่าวคือประชากรอาจมีชาติพันธุ์วิถีชีวิตประเพณีเป็นลักษณะเฉพาะอีกทั้งสภาพพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติและที่สำคัญที่สุดคือสภาพปัญหาของพื้นที่นั้น ในการแสดงความคิดเห็นต้องเป็นไปตามประชาธิปไตยคือยึดถือมติเสียงส่วนใหญ่โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายตามหลักนิติธรรมไม่ขัดต่อศีลธรรมหลักคุณธรรมโดยต้องเปิดเผยตรวจสอบได้ตามหลักความโปร่งใสและที่สำคัญที่สุดการรับฟังความคิดเห็นของเสียงส่วนน้อยโดยไม่ละเลยด้วย หลักฉันทามติ เป็นหลักในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากการมีข้อสรุปร่วมกัน จะทำให้เกิดความสามัคคีและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย หลักฉันทามตินี้ เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ย่อมทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม อย่างเช่นการนำสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ไม่ขัดต่อกฎหมายและศีลธรรมอันดีระหว่างคนในหมู่บ้านเพื่อจัดทำกฎหมู่บ้านในการเป็นกฎ กติกาในการอยู่ร่วมกัน จึงนำหลักฉันทามติมาใช้กับ

การปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการ มุ่งเน้นฉันทามติ

#### 5) หลักคุณธรรม

หลักคุณธรรม เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยึดมั่น เชื่อมมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อสร้าง ค่านิยมที่ดีงามให้คนในชุมชนถือปฏิบัติ อาทิเช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยัน อดทน และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น ซึ่งหลักคุณธรรมนี้ เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำของชุมชนซึ่งต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญ ในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง นอกจากนี้แล้วหลักคุณธรรมเป็นหลักการหนึ่งที่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนดให้การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวัง ของสังคม การนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปโดยมีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ ขยันอดทน และมีระเบียบวินัย

#### 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองท้องที่ มีการบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม บริหารงานด้วยความประหยัด และให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ซึ่งหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลนี้ เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นำหลัก ประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้แล้วย่อมจะทำให้ประชาชนชนในพื้นที่มีความสุขเนื่องจากการ คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก จึงนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการ ปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบริหารจัดการและใช้ ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยการรู้คุณค่าของทรัพยากร และ บริหารงานด้วยความประหยัด

#### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน ตามรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้ อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของ ผู้ปกครองท้องที่ ใช้หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน เป็นหลักในการบริหารจัดการหรือ การปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความ พึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง ซึ่งหลักสนองตอบต่อ

ความต้องการของประชาชนนี้ เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตอบสนองความต้องการของประชาชน และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

**8) หลักความโปร่งใส**

หลักความโปร่งใส กำหนดให้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชุมชน เพื่อให้เป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบได้ โดยมีการปรับปรุงระบบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและประมวลผลได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักความโปร่งใสนี้ เมื่อนำมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยขอเสนอตัวอย่างการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น มาใช้ในการปฏิบัติ กรณี กฎหมู่บ้านเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด



ภาพประกอบที่ 5.2 ตัวอย่างการนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

เมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็นการค้ายาเสพติด การติดยาเสพติดของคนภายในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นหัวหน้าราษฎรจะต้องตระหนักถึงปัญหา และดำเนินการแก้ปัญหา ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ยึดในหลักประชาธิปไตย และมีศีลธรรม โดยการแก้ไขปัญหายาเสพติดมีตั้งแต่การป้องกันปราบปราม และบำบัดรักษา แต่วิธีการที่จะให้การแก้ไขปัญหายาเสพติดเกิดผลสำเร็จได้ดีที่สุด คือการร่วมกันแก้ไขปัญหายาเสพติดของคนในหมู่บ้าน โดยการเชิญทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเพื่อให้คนในหมู่บ้านมาร่วมกันแสดงความคิดเห็น ซึ่งการเชิญส่วนต่าง ๆ เข้ามานั้นเป็นการใช้หลักการมีส่วนร่วม และเมื่อทุกฝ่ายมาประชุมร่วมกัน เพื่อหาทางแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยระดมความคิด แสดงความคิดเห็น กำหนดแนวทางแก้ปัญหา โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ และวิถีชีวิตของคนในพื้นที่ประกอบกัน เพื่อให้แนวทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับของคนในหมู่บ้าน โดยใช้หลักฉันทามติ เมื่อทุกคนมีความเห็นร่วมกันจึงตกลงจัดทำกฎหมู่บ้านเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติด และให้คนในหมู่บ้าน ลด ละ เลิก การเสพยาเสพติด และการจำหน่าย โดยกฎหมู่บ้านอาจมีข้อกำหนดร่วมกัน ดังนี้

1) ทุกคนในหมู่บ้านจะต้องเป็นหูเป็นตาสอดส่องเฝ้าระวังบุคคลคนแปลกหน้า และคนในหมู่บ้านที่มีพฤติกรรมน่าสงสัย เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

2) ทุกคนในหมู่บ้านต้องช่วยกันตรวจตราแหล่งอบายมุข และแหล่งมั่วสุมยาเสพติด

3) บุคคลใดที่มีพฤติกรรมน่าสงสัย (มีหลักฐานยืนยัน) ต้องยินยอมให้ตรวจสอบสารเสพติดได้

4) กรณีพบบุคคล ติดยาเสพติด บุคคลนั้นจะต้องสมัครใจเข้ารับการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามกระบวนการ

5) ผู้ที่เข้าไปข้องเกี่ยวกับยาเสพติดจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนภายในหมู่บ้านได้

แนวทางที่ทุกคนที่เกิดจากการประชาม และทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน โดยใช้หลักฉันทามติ ก็จะเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นไปตามหลักสนองต่อความต้องการ และเมื่อมีการออกมาเป็นกฎหมู่บ้านก็จะมีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด และมีการติดตามผลการดำเนินการ ซึ่งเป็นไปตามหลักประสิทธิภาพประสิทธิผล ทั้งนี้ในทุกกระบวนการแก้ไขปัญหายาเสพติดจนออกมาเป็นกฎหมู่บ้านจะต้องยึดหลักนิติธรรม กล่าวคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับคนในหมู่บ้านจะต้องยึดความถูกต้องของกฎหมายเป็นหลัก ไม่กำหนดกฎที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้แล้วยังต้องยึดหลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส

จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่าการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยการจัดทำกฎหมู่บ้าน มีการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลักมาใช้

### 3. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยที่มีหลักการในการนำเอาคำตอบที่ได้มาจากการวิจัยคือ รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ไปสู่การรับฟังความคิดเห็นจาก เพื่อนำเสนอให้ประชากรที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการรับฟังและวิพากษ์ (Comment) ผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อการ ปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ได้จัดทำกรรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่วันพฤหัสบดี ที่ 6 สิงหาคม 2563 ณ ห้องจามจุรี 1 เทศบาลตำบลหนองซำซาก ระหว่างเวลา 09.00 น - 12.00 น. มีผู้เข้าร่วม Hearing จำนวน 28 คน ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้บริหารกรมการปกครอง นักกฎหมาย และประชาชน (ดูภาคผนวกรายชื่อผู้เข้าร่วม Hearing) โดยมีกระบวนการจัดทำ Hearing คือ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตาม Power point โดยมีสาระสำคัญ (ดูภาคผนวก) คือ ความเป็นมาของปัญหาที่นำไปสู่การทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วัตถุประสงค์การทำ Hearing วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล เนื้อหาที่วิจัย จึงได้นำเอารูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ไปสู่การจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นจากประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับ ผู้ปกครองท้องที่ ได้ร่วมกันวิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำไปสู่การวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไขคำตอบให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์และเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และเกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ทั้งนี้ ผลของการรับฟังความคิดเห็นหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ประชากรผู้เข้าสัมมนาได้มีความเห็นข้อสังเกตดังต่อไปนี้

1) ในด้านโครงสร้าง รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ที่ผู้วิจัยนำเสนอ เป็นรูปแบบหรือโครงสร้างในหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลัก ที่มีความเหมาะสมและครอบคลุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ผู้ปกครองท้องที่มีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ ตามนโยบายของส่วนกลาง นำสู่การปฏิบัติ และสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องที่ตามแนวทางอย่างเหมาะสม โดยผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลัก ดังนี้

#### หลักที่ 1 หลักความรับผิดชอบ

ผู้เข้าสัมมนาเห็นด้วยกับหลักความรับผิดชอบ และควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยหลักดังกล่าวเป็นหลักสำคัญที่ทุกคนพึงมี และควรนำมา



ยึดถือปฏิบัติ เนื่องจากการมีความรับผิดชอบจะทำให้ตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน และที่สำคัญกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการเพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วถึง

### **หลักที่ 2 หลักนิติธรรม**

ผู้เข้าสัมมนามีความเห็นว่าเป็นด้วยกับหลักนิติธรรมและควรนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายอำเภอในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ เป็นต้น นอกจากนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อย ที่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมาย มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

### **หลักที่ 3 หลักการมีส่วนร่วม**

ผู้เข้าสัมมนามีความเห็นว่าเป็นด้วยกับหลักการมีส่วนร่วมและควรนำหลักการมีส่วนร่วมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ นอกจากนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่แสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาชุมชน จะทำให้คนในชุมชนได้รับประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น การดำเนินโครงการต่าง ๆ ต้องอาศัยการประชาคมจากคนในพื้นที่ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ร่วมกันสูงสุด

### **หลักที่ 4 หลักฉันทามติ**

ผู้เข้าสัมมนา เห็นด้วยกับหลักฉันทามติและควรนำหลักฉันทามติมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งหลักฉันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม นอกจากนั้นการอยู่ร่วมกันในชุมชนย่อมมีความคิดและความต้องการที่ต่างกัน เป็นเรื่องธรรมดา

เมื่อใดที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน แต่ผู้ร่วมตัดสินใจมีความเห็นที่แตกต่างกัน เพราะคนเรามีวิถีคิด และมีทัศนคติที่แตกต่างกันไป ซึ่งอาจนำมาซึ่งความขัดแย้งหรือเกิดการปะทะกันก็ได้หากการหาข้อยุติ ใช้วิธีการลงคะแนน “Vote” สิ่งนี้อาจเกิดขึ้นตามมาคือ การแตกแยก การไม่ยอมรับกัน โครงการอาจหยุดชะงักหรือเดินหน้าต่อไปไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องใช้หลักฉันทามติ หากถ้าเราเข้าสู่การตัดสินใจร่วมกันแบบการมุ่งเน้นฉันทามติเมื่อมีฉันทามติในเรื่องใดแล้ว แสดงว่าทุกคนมีความเป็นร่วมกันจะเลือกทางนั้น แม้ว่าบางครั้งทางเลือกที่เลือกจะไม่ใช่ทางเลือกของคนส่วนใหญ่ก็ตาม

### หลักที่ 5 หลักคุณธรรม

ผู้เข้าสัมมนามีความเห็นที่เห็นด้วยกับหลักคุณธรรมและควรนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของชุมชน จึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง นอกจากนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรที่ต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่าง อยู่ในศีลธรรมอันดี เพื่อสร้างความศรัทธาให้กับราษฎร

### หลักที่ 6 หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ผู้เข้าสัมมนามีความเห็นที่เห็นด้วยกับหลักประสิทธิภาพและหลักประสิทธิผลและควรนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เพราะเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานได้ผลตามเป้าหมายที่กำหนด จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น ในการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน หรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลให้จัดทำจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด และประชาชนได้ประโยชน์ร่วมกัน

### หลักที่ 7 หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

ผู้เข้าสัมมนามีความเห็นที่เห็นด้วยกับหลักสนองตอบความต้องการของประชาชน และเห็นควรนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อน ทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

### หลักที่ 8 หลักความโปร่งใส

ผู้เข้าร่วมนามีความเห็นที่เห็นด้วยกับหลักความโปร่งใสและเห็นควรนำหลักความโปร่งใสมาใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ นอกจากนี้หลักความโปร่งใส คือ การดำเนินการด้วยความซื่อตรง พร้อมให้ประชาชนเข้าตรวจสอบเมื่อมีการดำเนินการที่โปร่งใสก็จะสร้างความเชื่อมั่น และได้รับการไว้วางใจ และเป็นการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดขึ้น

2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในส่วนนี้ว่า หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จะสร้างความชอบธรรมในการทำหน้าที่ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสร้างความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ควรนำหลักธรรมาภิบาลที่ผู้วิจัยนำเสนอไปประกอบเพื่อจัดทำเป็นประมวลจริยธรรมเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาครัฐควรส่งเสริม จัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องบทบาทหน้าที่ และหลักธรรมาภิบาลสำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากการวิพากษ์และข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น เป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งจำเป็นต่อการพัฒนารูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องตามยุทธศาสตร์ชาติ และบรรลุเป้าหมายของกระทรวงมหาดไทย สร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในทุกระดับทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค โดยกำนันเป็นผู้ปกครองภายในตำบลของตน และผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรมีอำนาจปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของตน ทั้งนี้ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในการอำนวยความสะดวก มีสำนึกในการสร้างความสงบสุข ดูแลความสงบเรียบร้อย รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้น ในเขตพื้นที่ และเขตปกครองดูแล โดยเมื่อนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้จะสามารถประเมินได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่หรือกล่าวได้ว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับท้องที่” อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ด้วยความเป็นธรรม มีความทั่วถึงเท่าเทียมกัน ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อความมั่นคงประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ การดูแลที่สาธารณประโยชน์ เป็นต้น นอกจากอำนาจหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนดและยังเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 เป็นต้น

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐ คือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ มีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่าง ๆ เช่น การประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่าลูกบ้านในด้าน

ต่าง ๆ เป็นอันมาก จากบทบาทและหน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น จากการทำงานใกล้ชิดกับประชาชน ในท้องถิ่นที่กับการมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยให้แก่ประชาชนส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางกลุ่มมีการใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่มีชอบ และมีการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และศรัทธาจนนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน

การวิจัยมีแนวคิดว่าการปกครองที่เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ชอบและสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถที่จะควบคุมได้ หากมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการปกครองที่ดีสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ให้แก่ภาครัฐดังเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ที่เป็นปัญหาก็คือหลักธรรมาภิบาลมีหลายหลักหรือหลายข้อ ที่หากแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจะนำมาใช้ก็จำเป็นที่จะต้องเลือกใช้หลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสม ดังเช่น หากจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็จำเป็นที่จะใช้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงจะส่งผลต่อการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ ซึ่งการวิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร เป็นการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวกับความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ความเป็นมา บทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และหลักธรรมาภิบาลที่มีการใช้ในระดับระหว่างประเทศ ระดับต่างประเทศ และระดับในประเทศไทย โดยการนำทฤษฎี แนวคิด การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) มาประกอบการวิเคราะห์ การวิจัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ประชากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ เป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียมาร่วมกันออกแบบหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการใช้อำนาจหน้าที่ และเมื่อได้คำตอบของหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมแล้วก็ใช้วิธีรับฟังความคิดเห็นในคำตอบที่ได้จากการวิจัยโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งการวิจัยได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบจนกระทั่งได้คำตอบจากหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยสรุปข้อค้นพบจากการวิจัยได้ ดังนี้

## 1. สรุป อภิปรายผล

ข้อค้นพบจากการวิจัยสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาล หรือ “Good Governance” หมายถึงการปกครองที่เป็นธรรมที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์อย่างสงบสุข สามารถสานประโยชน์

และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับท้องที่ คือ ตำบลและหมู่บ้าน โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีความจำเป็นอย่างยิ่งต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นหลักพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ทั้งหมด ซึ่งในการบริหารปกครองมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระดับระหว่างประเทศในองค์การระหว่างประเทศ เช่น คือ World Bank, UNESCAP, UNDP, ADB และ BIOA และในระดับต่างประเทศ เช่น ราชอาณาจักรเคนยา สาธารณรัฐเกาหลี เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศฟิลิปปินส์ ที่แสดงถึงการเป็นหลักการบริหารที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กร ประเทศไทยมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ในราชการพลเรือนภายใต้ระบบคุณธรรมทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีคุณภาพชีวิตและการทำงานที่ดี และพัฒนาระบบการบริหารกำลังคนในราชการให้เป็นกลไกการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนากระบวนการ ได้ทำการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล สำหรับหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมกับผู้ปกครองท้องที่นั้น จากการวิจัยสรุปว่า มี 8 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความโปร่งใส แต่ละข้อ มีรายละเอียดและความสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1) หลักความรับผิดชอบ

เป็นหลักสำคัญของผู้ปกครองท้องที่ซึ่งต้องมีความสำนึกในการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่ดูแลความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงของชาติและการรักษาทรัพยากรของประเทศ ที่จะต้องตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และมีความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่ที่ต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นผู้นำ เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธา ทำให้คนในชุมชนไว้วางใจ จึงสมควรนำหลักความรับผิดชอบมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความรับผิดชอบในงานของตน ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

## 2) หลักนิติธรรม

เป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน มิใช่กระทำกันตามอำเภอใจหรืออำนาจบุคคล มีการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการปกครองภายใต้กฎหมายที่ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในท้องที่ตำบล และหมู่บ้านให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วถึงเป็นธรรมและเท่าเทียมกัน นำมาซึ่งความสามัคคีปรองดอง และเกิดความสงบสุขอย่างยั่งยืน

## 3) หลักการมีส่วนร่วม

เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญรวมทั้งการรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็นหรือความต้องการที่แตกต่าง บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากหลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่หลายภาคส่วนนำมาใช้ การที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการแสดงออก มีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ ร่วมตัดสินใจในปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของตนเอง และคนในพื้นที่ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาในพื้นที่ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเป็นการสมประโยชน์กับทุกฝ่าย และสร้างความมั่นใจให้กับภาคประชาชนที่จะช่วยกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยอย่างเป็นรูปธรรม

## 4) หลักฉันทามติ

เป็นการมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดจากทุกฝ่าย เนื่องจากหลักฉันทามติเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ชุมชนเกิดความสงบสุข เนื่องจากคนในชุมชนมีการสร้างข้อตกลงร่วมกันที่ทุกคนยอมรับ และยินยอมที่จะปฏิบัติตาม ดังนั้น หลักฉันทามติจึงเป็นหลักธรรมาภิบาลที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นผู้นำชุมชนควรใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้ทุกคนได้ประโยชน์ร่วมกัน และลดข้อขัดแย้งในการมีความเห็นที่ต่างออกไป เนื่องจากคนที่เห็นต่างก็จะไม่มีการต่อต้าน เพราะเป็นมติของคนส่วนใหญ่

## 5) หลักคุณธรรม

เป็นหลักการที่หมายถึง การยึดมั่น เชื้อมั่นในความถูกต้องดีงาม เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้คนในชุมชนถือปฏิบัติ อาทิ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความขยันอดทน และความมี

ระเบียบวินัย เป็นต้น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของชุมชน จึงต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี โดยยึดถือความถูกต้องดีงาม เพื่อให้ประชาชนมีความศรัทธา เลื่อมใส เพราะในสังคมชนบทของไทย คุณธรรมเป็นบริบทสำคัญในวิถีชีวิต ผู้นำทุกระดับต้องคำนึงถึงอย่างยิ่ง

#### 6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการ จะต้องมีการศึกษาทางยุทธศาสตร์และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนำหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลมาใช้แล้วย่อมจะทำให้ประชาชนในพื้นที่มีความสุขเนื่องจากการคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก

#### 7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

เป็นหลักในการบริหารจัดการหรือการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน และประชาชน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับคนในหมู่บ้าน และตำบล รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานนำความเดือดร้อนทุกข์สุข และความต้องการที่จำเป็นของประชาชนแจ้งต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ดังนั้น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการที่สนองกับความต้องการของประชาชนก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และสามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริง

#### 8) หลักความโปร่งใส

เป็นหลักที่สำคัญที่จะสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบได้



โดยการปรับปรุงระบบการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบและประมวลผลได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของคนในชุมชนที่ต้องได้รับความเชื่อมั่น และศรัทธาจากประชาชน จึงจะได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการช่วยกันพัฒนาภายในหมู่บ้าน ตำบล ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านควรบริหารงานดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงจะทำให้คนในชุมชนเชื่อถือ เชื่อมั่น ศรัทธา และไว้วางใจ

จากหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 หลักดังกล่าวนี้การวิจัยสรุปได้ว่าหลักธรรมาภิบาลสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีความสำคัญต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่ผู้ปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาของหมู่บ้าน/ตำบล ซึ่งไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย และสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ โดยทั่วถึงและเท่าเทียมนำมาซึ่งความสงบสุขของหมู่บ้าน/ตำบล

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากข้อพบของการศึกษาหลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น มี 8 หลักธรรมาภิบาล ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักจรรยาบรรณ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน หลักความโปร่งใส ดังนั้น เพื่อให้มีการนำมาใช้อย่างจริงจัง ซึ่งจะเป็นการยกระดับความสำคัญของหลักการกำกับดูแลที่ดีให้เป็นกลไกที่ใช้ประโยชน์ได้จริง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นการวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้

#### 1) ข้อเสนอแนะการจัดทำประมวลจริยธรรม

การจะนำเอาหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปใช้กับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้นั้นการวิจัยเสนอแนะให้ กรมการปกครองนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปสร้างความเข้าใจแก่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดให้เป็นนโยบายและแนวทางเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ การจัดอบรมให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ

ในกรณีที่หากจะนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสร้างความเป็นธรรม และความพึงพอใจแก่ประชาชน นั้นกรมการปกครองควรดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำ

กว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว และในปี พ.ศ. 2562 มีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กำหนดให้ อธิบดีกรมกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย

(1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

(3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

(4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

(5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

(6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

(7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

ตามกฎหมายจึงเป็นหน้าที่ของกรมการปกครองจะได้จัดทำประมวลจริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องที่โดยมีมาตรฐานจริยธรรมกลางทั้ง 7 ข้อ ซึ่งการวิจัยเป็นการจัดทำประมวลจริยธรรมที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมทั้ง 7 ข้อนี้แล้วควรที่จะให้เพิ่มหลักธรรมาภิบาลจากผลการวิจัย อีก 8 ข้อ เพื่อให้เกิดการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้กรมการปกครองจัดทำประมวลจริยธรรมเฉพาะสำหรับกรมการปกครองที่มีมาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตาม ประมวลจริยธรรมทั้ง 7 ข้อ และเพิ่มหลักธรรมาภิบาลอีก 8 ข้อ คือ

(1) หลักความรับผิดชอบ

(2) หลักนิติธรรม

(3) หลักการมีส่วนร่วม

(4) หลักฉันทามติ

(5) หลักคุณธรรม

(6) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(7) หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน

(8) หลักความโปร่งใส

## 2) การนำหลักธรรมมาภิบาลไปใช้ในแบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านกรณีหนึ่งตามมาตรา 14 (11) คือ การไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 6 กำหนดให้มีการประเมินผลผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งครบสี่ปีส่วนการประเมินผลครั้งถัดไปให้ดำเนินการประเมินผลทุกสี่ปี นับแต่วันที่นายอำเภอประกาศให้ผ่านการประเมินผลโดยข้อ 11 กำหนดให้การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านประกอบด้วยองค์ประกอบสามด้าน ได้แก่ (1) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ (2) ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำ (3) ด้านความพึงพอใจ ทั้งนี้ แบบการประเมินผลด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบดังกล่าวในด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำได้กำหนดให้ประเมินหลักธรรมมาภิบาล มีคุณธรรม จริยธรรม ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ได้แก่ (1) มีคุณธรรมและจริยธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์ สุจริต ถูกต้องตามหลักกฎหมาย (2) มีจิตสำนึก และรับผิดชอบงานในหน้าที่ (3) การประพฤติตนเป็นพลเมืองดี ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต (4) มีกิริยา มารยาท เรียบร้อย วางตนเหมาะสม และรู้จักการควบคุมอารมณ์ (4) ปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียเท่าเทียมกัน

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำเอาหลักธรรมมาภิบาลทั้ง 8 ข้อ ไปใช้หลักเพิ่มเติมสำหรับการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเพิ่มในแบบการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีหลักธรรมมาภิบาล

## 3) การนำหลักธรรมมาภิบาลไปใช้ประกอบการพิจารณาการมอบรางวัลให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่น

กระทรวงมหาดไทยได้จัดให้มีการมอบรางวัลเพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นเป็นประจำทุกปี โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพิจารณารางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2546 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นรางวัลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาให้เงินรางวัลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแบบประเมินผลการปฏิบัติงานประกอบไปด้วย 6 ส่วน ได้แก่ (1) คุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (2) ผลการปฏิบัติงานการบริหาร

จัดการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาตำบล หมู่บ้าน (3) ผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง (4) ผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของจังหวัด อำเภอ (5) ผลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (6) ผลงานดีเด่นเป็นพิเศษอื่น ๆ เนื่องจากรางวัลดังกล่าวเป็นรางวัลแห่งเกียรติยศของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในการพิจารณาการมอบรางวัลให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีผลการปฏิบัติงานดีเด่นนี้ การวิจัยเสนอแนะให้นำหลักธรรมาภิบาลจากการวิจัยไปใช้ประกอบการพิจารณาเพื่อมอบรางวัลดังกล่าว ซึ่งจะทำให้การคัดเลือกมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ที่ได้รับรางวัลเป็นที่ยอมรับของสังคม และเป็นแบบอย่างแก่สาธารณชนทั่วไป

#### 4) การนำหลักธรรมาภิบาลจัดทำเป็นคู่มือ

เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับการนำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ชื่อนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยเสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง นำหลักธรรมาภิบาลทั้ง 8 ข้อจัดทำเป็นคู่มือเพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ให้มีการจัดอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

### 2.2 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งมีมาตรฐานจริยธรรมกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐนำไปจัดทำเป็นประมวลจริยธรรมเฉพาะหน่วยงานนั้น ๆ แต่โดยเหตุที่มาตรฐานจริยธรรมกลางที่กำหนดไว้นั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นการวิจัยจึงเสนอแนะให้ปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วยการเพิ่มหลักธรรมาภิบาล 8 ข้อจากผลการวิจัยเพื่อให้มีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในหน่วยงานรัฐอื่น

### 2.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้หลักธรรมาภิบาลจากประชาชนโดยตรง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 7 กำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธานหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือกำนันในพื้นที่ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐที่ปฏิบัติงานในพื้นที่จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ และปลัดอำเภอคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยข้อ 10 ของระเบียบดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) แสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อนำ มาประกอบการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
- 2) รับฟังความคิดเห็นจากรายการในหมู่บ้าน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 12 เพื่อประกอบการพิจารณา
- 3) บันทึกรายงานการประเมินผลและเอกสารประกอบการประเมินผลพร้อมทั้งความเห็นเสนอนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป
- 4) ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

ตามข้อ 12 การรับฟังความคิดเห็นของรายการในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ารับการประเมินผลคณะกรรมการประเมินผลอาจมอบหมายให้กรรมการประเมินผลคนหนึ่งคนใดไปรับฟังความคิดเห็นของรายการในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบคน โดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่

จากข้อกำหนดดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหมู่บ้านเป็นเพียงการนำไปเป็นส่วนประกอบของคณะกรรมการประเมินเท่านั้น ดังนั้นการวิจัยเสนอแนะให้มีระบบให้ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และได้รับผลกระทบโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

### 3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยเฉพาะประเด็น ในการกำหนดรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ เพื่อให้ได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับใช้กับผู้ปกครองท้องที่ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกรอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบนั้น ดังนั้นหากจะให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมาย จากการวิจัยพบว่ายังมีประเด็นสำคัญที่สมควรจะได้มีการทำวิจัยต่อ เพื่อให้ได้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ในระดับที่สูงขึ้นตามกฎหมาย จึงขอเสนอแนะประเด็นที่จะเป็นหัวข้อการวิจัยต่อไป โดยนำหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่ ทั้ง 8 ข้อที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ ไปทำการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ประเด็น “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องที่” เพื่อจัดทำเป็นกฎหมายให้มีสภาพบังคับที่มีผลทางกฎหมาย เพื่อเป็นหลักในการ

ควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรหาคำตอบจากการวิจัยครั้งต่อไป

#### 4. สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐาน

จากผลการศึกษาทำให้ได้คำตอบตามปัญหาวิจัยและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การวิจัยที่ตั้งไว้ ทั้งข้อสรุปและขอค้นพบดังต่อไปนี้

1) เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด หลักการ และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น คำตอบอยู่ในบทที่ 2

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลในมิติสากลและประเทศไทย คำตอบอยู่ในบทที่ 4

3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ของต่างประเทศกับของประเทศไทย คำตอบอยู่ในบทที่ 4

4) เพื่อจัดทำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น คำตอบอยู่ในบทที่ 5

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

หลักธรรมาภิบาลมีการนำไปใช้ทั้งในภาครัฐระหว่างประเทศ ต่างประเทศ รวมประเทศไทย การนำเอาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสม ประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักฉันทามติ หลักคุณธรรม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักสนองตอบความต้องการของประชาชน และหลักความโปร่งใส ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดการควบคุมหรือกำกับจัดระเบียบการบริหารจัดการองค์กร ทั้งขององค์กรระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขและตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยชอบด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

คำตอบการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

### หนังสือ

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2542). *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน*.

กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.

\_\_\_\_\_. (2545). *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2545*. กรุงเทพฯ: อาสารักษา

ดินแดน.

\_\_\_\_\_. (2556). *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปี 2556*. กรุงเทพฯ : อาสารักษา

ดินแดน.

\_\_\_\_\_. (2560). *คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: อาสารักษาดินแดน.

เกษม สรศักดิ์เกษม. (2551). *พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551*.

กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โกวิท พวงงาม. (2554). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ทจำกัด.

ขจิต จิตตเสวี. (2557). *ธรรมเนียมปฏิบัติโลก หลักการ องค์การและกระบวนการของโลกธรรมเนียมปฏิบัติ*.

สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมกาเพลส จำกัด.

จรัญ โฆษณานันท์. (2545). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- จรูญศักดิ์ ชูวงศ์. (2556). *การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในการบริหารจัดการของเทศบาลตำบล ในจังหวัดนครศรีธรรมราช*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เจริญ เจษฎาวัดย์. (2554). *การวางมาตรฐานธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: พอดีจำกัด.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2533). *การมีส่วนร่วมของประชาชนและการสนับสนุนการพัฒนาขององค์กรประชาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชูชัย เลิศพงศ์อดิศร. (2557). *เชียงใหม่หวนครกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2541). *หลักนิติธรรม (Rule of law) รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์อาจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไชยวัฒน์ คำชู. (2545). *ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- \_\_\_\_\_. (2552). *ธรรมาภิบาลท้องถิ่น: บทเรียนจากต่างแดน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทรงวุฒิ ไกรภัสสรพงษ์. (2551). *ความสอดคล้องของภาวะงานตามอำนาจหน้าที่ กับโครงสร้าง และกรอบอัตรากำลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.
- ทิวา พรหมอินทร์. (2545). *บทบาทของนักปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอพระสมุทรเจดีย์ จังหวัดสมุทรปราการ*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.
- ธนยศ ปานขาว. (2548). *ความคิดเห็นของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ: ศึกษากรณี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก*. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2548). *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คลับไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



- นรุตม์ เจริญศรี. (2556). *ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยคนาม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิติ มณีกาญจน์. (2546). *การวิเคราะห์ "การปกครองโดยไม่ปกครอง" ในกัมภีร์ เต่า เต็ง เก้ง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนในยุคต่างๆ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. (2550). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: ศ. เจริญการพิมพ์.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเวศ วะสี. (2541). *ระเบียบวาระแห่งชาติปฏิรูปสังคมไทย*. ใน พิทยา ว่องกุล (บรรณาธิการ) *ธรรมรัฐจุดเปลี่ยนประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- ปรีชา ช้างขวัญยืน. (2538). *ปรัชญาแห่งอุดมการณ์ทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2539). *นิติปรัชญา*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ผลการณ์ จันท์ทิพย์. (2552). *ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครอง*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). (2541). *ธรรมนุญชีวิต*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ บริษัท สหธรรมมิก.
- พิชัยศักดิ์ หรยางกูร. (2544). *รวมศัพท์และภาษิตกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิมพ์ธิดา วงศ์สุนทร. (2552). *การบังคับใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ในหน่วยงานของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล: กรณีศึกษาส่วนราชการระดับกระทรวงสาธารณสุข*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2526) *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: อักษรเจริญทัศน์.

- วงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วราภรณ์ จุลปานนท์. (2551). *การปกครองและพัฒนาประเทศสิงคโปร์*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วลัยภรณ์ อัดตะนันท์, มานวิกา อินทรทัต, พิสิฐ สุกรียพงศ์, อุ๋นกัง แซ่ลิ้ม, พัชรนันท์ กลิ่นแก้ว. (2551). *การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลการบริหารจัดการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ส. ศิวรักษ์. (2520). *นักปรัชญาการเมืองฝรั่ง*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- สรียา วิไลพงศ์. (2551). *ความเปลี่ยนแปลงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ [ฉบับที่ 11] พ.ศ. 2551: กรณีศึกษา ในอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2558). *ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สวัสดิการสำนักงาน กพร. (2547). *คู่มือคำอธิบายและแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: วิชั่นพับลิชชิง.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (2546). *พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย.
- สุเมธ แสงนันทนวล. (2556). *ต้นแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล. (2552). *คู่มือคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับนักบริหารท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: จริยสนิทวงศ์การพิมพ์.
- อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่องการจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อภิสิทธิ์ หนูนุกดี. (2552). *ธรรมาภิบาลในองค์การภาคประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อรุณ รักธรรม. (2557). *หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

อุดม ทุมโฆสิต. (2560). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. กรุงเทพฯ: แชนโพร่พรีนติ้ง จำกัด.

อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2539). *ประชาธิปไตย: อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## บทความ วารสาร

จรววยพร ศรีศศลักษณ์, เอื้องฟ้า สิงห์ทิพย์พันธุ์. (2550). ธรรมชาติในการจัดระบบสุขภาพ *วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข*, 2 (2).

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

ชลิตา ไชยศิริ, สุณี สาริตานันต์ และวงศา เลาสศิริวงศ์. (2555). การพัฒนารูปแบบการส่งเสริมสุขภาพกลุ่มเสี่ยงโรคเบาหวานด้วยกลยุทธ์การตลาดเพื่อสังคมในจังหวัดมหาสารคาม. *วารสารช่อพะยอม*.

ทัศนียา วงศ์มาศ, สัญญา เคนาภูมิ และภักดี โพธิ์สิงห์. (2558). องค์ประกอบของการศึกษาธรรมชาติบาลเพื่อการบริหาร. *วารสารธรรมทรรศน์*, 5 (2).

พลินตา ตันรังสรรค์. (2559). หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย. *จุดนิติ*.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย. *จุดสาร*.

สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (2552). ภารกิจที่แตกต่างของกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล. *เทศาภิบาล*, 102 (5).

อาภิสญา กุลบุญญา, นลินี ทองประเสริฐ. (2559). หลักธรรมชาติบาลกับมาตรฐานการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเขตจังหวัดอุบลราชธานี. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์*, 11 (1).

อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ. (2558). ความโปร่งใสในสังคมพหุลักษณะของไทย. *การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance / Policy)*, 5 (2).

## วิทยานิพนธ์

เกียรติศักดิ์ คงเขียว. (2552). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการบริหารงานตามหลักธรรมชาติบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรทอง อำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว*. ปัญหาพิเศษ

หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารทั่วไป วิทยาลัย  
การบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา.

เฉลิม รุ่งทรานนท์. (2552). *ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านใน  
เขตเทศบาล อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ชลการ ทรงศรี. (2550). *การพัฒนารูปแบบการให้ความรู้เพื่อการดูแลตนเองของผู้ป่วยโรคเบาหวาน  
ชนิดที่ 2 โรงพยาบาลทุ่งฝน จังหวัดอุดรธานี*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตร  
มหาบัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

ชลิตา ไชยศิริ. (2554). *การพัฒนารูปแบบการส่งเสริมสุขภาพกลุ่มเสี่ยงโรคเบาหวานด้วยกลยุทธ์  
การตลาดเพื่อสังคม จังหวัดมหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎี  
บัณฑิต สาขายุทธศาสตร์การพัฒนามิภาค มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

เพชร แก้วดวงดี. (2553). *การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการการศึกษาที่ส่งเสริมต่อคุณภาพ  
การศึกษาของโรงเรียนขนาดเล็ก*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาการ  
บริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี.

ณัฐการ์ สุรมณี. (2555). *ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน  
ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ตำบลบัวค้อ อ.เมือง จ. มหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร  
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.

ธรรมภณ จิรธรรมประดับ. (2544). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านและการ  
ออกจากตำแหน่ง*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เรณู หมื่นห่อ. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใน  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต,  
สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

สุวรรณ าลี. (2551). *การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามบทบาทหน้าที่ในเขตอำเภอเมือง  
จ.มหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏ  
มหาสารคาม.

สุพพตา ประภาศิริ. (2549). *การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.  
วิทยานิพนธ์หลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสน  
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.

- สุพัฒน์ วโนทยาน. (2555). **ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของผู้บริหารกับธรรมาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สุภาพร นาคแท้. (2548). **ความคิดเห็นของปลัดอำเภอในจังหวัดอุดรธานีต่อบทบาทที่เหมาะสมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน**. วิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี.

### เอกสารอื่น ๆ

- คำภี กลางประพันธ์, ชุภาศิริ อภินันท์เดชา และ วรัญญู สัตยวงส์ทิพย์. (2558). **ประสิทธิผลของโปรแกรมส่งเสริมสุขภาพในกลุ่มเสี่ยงต่อโรคเบาหวาน โดยประยุกต์ใช้ ทฤษฎีตามความเชื่อในความสามารถแห่งตนเอง ตำบลบัวงาม อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด**. ม.ป.ท.
- ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์. (2556). **หลักนิติธรรมหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1**. เอกสารส่วนบุคคลวิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์. (2560). **“หลักประชาธิปไตย” สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ**. เอกสารส่วนบุคคลหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 5 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. (2552). **โครงการดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาล หน่วยบริหารจัดการงานวิจัยในระบบสุขภาพ**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมูลนิธินโยบายสุขภาพ.
- ทินพันธ์ นาคะตะ. (2541). **นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ของโลก ปรัชญาและทฤษฎีการเมือง**. โครงการเอกสารและตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์.
- ชนาศิลป์ เสี่ยวทอง. (2553). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน: กรณีศึกษาอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธัญรัช วิภัติภูมิประเทศ. (2546). **ความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตยของนักศึกษา**. รายงานวิจัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. (มปป). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น**. เอกสารสถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). **ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ**. เอกสารประกอบการบรรยาย สถาบันพระปกเกล้า.

- พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. (2457, 17 กรกฎาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 31 (ตอน ก.).
- พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2552). (2552, 30 ธันวาคม). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 126 (ตอน 100 ก.).
- ภาคภูมิ ศิลารัตน์. (2557). **การใช้อำนาจรัฐบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม: กรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย**. เอกสารส่วนบุคคล วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2545). **เอกสารการสอนรายวิชาบทบาทและสถานภาพของผู้บริหารระดับตำบลหมู่บ้าน** (พิมพ์ครั้งที่ 3). นนทบุรี: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช.
- วิจิต บุญสนอง. (2556). **แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี**. รายงานการวิจัย วิทยาลัยราชพฤกษ์.
- วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. (2557). **ข้อมูลประกอบการศึกษาดูงาน ณ เขตบริหารพิเศษฮ่องกง และสาธารณรัฐเกาหลี หลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 18**. ระหว่างวันที่ 12-17 พฤศจิกายน 2557 วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์. (2551). **การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลการบริหารจัดการของ สสจ**. รายงานการศึกษา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2551). **การพัฒนาเพื่อจัดทำมาตรฐานความโปร่งใส และตัวชี้วัดความโปร่งใสหน่วยงานของรัฐ**. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี.
- สุมนา ยิ้มซ้อย และคณะ. (2559). **การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลวังแหม่อำเภอคลองขลุง จังหวัดกำแพงเพชร ตามการรับรู้ของประชาชน**. การประชุมสัมมนาวิชาการ ราชภัฏนครสวรรค์วิจัย ครั้งที่ 1.
- อนันต์ อริยะชัยพาณิชย์. (2557). **“หลักประชาธิปไตย” เรื่อง มุมมองหลักประชาธิปไตยในสังคมไทย**. หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

- อวยพร โภชากรณ์. (2553). *การศึกษาปัจจัยของพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดนครปฐม ที่มีต่อกระบวนการโอนพนักงานส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล*. เพชรบุรี: มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี.
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). *ปาฐกถา เรื่อง ความโปร่งใสและธรรมรัฐ* จัดโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ.

### เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Agere, S. (2000). *Promoting Good Governance Principle, Practice and Perspectives*. Commonwealth Secretariat: London: United Kingdom.
- Boonmi, Thirayuth. (2002). *Good Governance: A Strategy to Restore Thailand*. In Duncan Mc Cargo. (ed.) *Reforming Thai Politics*. Cambridge University. (2003). *Cambridge Advance Learner's Dictionary*. Cambridge: Cartridge University.
- Carlos Santiso. (2001). Good Governance Aid Effectiveness: The World bank and Conditionality. Paul H Nitze School of Advanced International Studies, John Hopkins University. *The Georgetown Public Policy Review*, 7 (11).
- Chris Cornforth. (2005). *The Governance of Public and Non- Profit Organizations, What do boards do?*. New York: the Taylor& Francis Group.
- Crystal Legacy, Carey Curtis. Sophie Sturup. (2012). *Journal of Transport Policy*. 19 (1).
- Good, C.V. (1973). *Dictionary of Education* (3<sup>rd</sup> ed). NewYork: McGraw – Hill Book Company.
- Jeff Huther and Anwer Shah. (1998). *Applying a Simple Measure of Good Governance to the debate on Fiscal Decentralization*. The World bank Operational Evaluation Department Washington, DC.
- Mark Bevir. (2009). *Key concepts in Governance*. London: SAGE Publication Ltd.
- Naddler, A. T. and Lawler, E.W. (1977). *Organization*. New York: McGrew- Hill.
- Valerie Braithwaite and Margaret Levi. (2003). *Trust and Governance*. Russel SAGE Foundation New York.
- World bank. (1989). *Strengthening local governance in Sub-saharan Africe*. EDI Policy seminar Report No.21, Washington D.C.: The world bank.

## ฐานข้อมูลออนไลน์

- เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย. (2559). *พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2557*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.pub-law.net/library/act\\_ad01.html](http://www.pub-law.net/library/act_ad01.html).
- จ่านง ทองประเสริฐ. (2545). *สนทนากาษาไทย ภาษาธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.tpschammong.iirt.net>.
- ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2547). *ก้าหนดผู้ใหญบ้านกับอำนาจทางการเมือง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://it.Ripa.ac.th/humanity/py.html>.
- ทิวากร แก้วมณี. (2554). *ธรรมาภิบาล: การทบทวนแนวความคิดใหม่ Good Governance: Rethinking its Concept*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://oknation.nationtv.tv/blog/dchiwakorn/2011/11/25/entry-1>.
- บทสัมภาษณ์ มิเกล เหมนิธิ วินเซอร์. (2559). *เอกอัครราชทูตเดนมาร์กประจำประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.youtube.com/watch?v=vQvfMQKzRdQ>.
- วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2563). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย: Public Law Net*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net>.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.ocsc.go.th>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี Good Governance*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.opcd.go.th>.
- British and Irish Ombudsman Association. (2009). *Guide to principles of good Governance*. (Online). Available: <http://www.ombudsmanassociation.org/docs/BIOAGovernanceGuide Oct09.pdf>.
- Council of Europe. (2017). *“Good Governance” France: Strasbourg Cedex*. (Online). Available: [http://www.coe.int/en/web/good\\_governance/home](http://www.coe.int/en/web/good_governance/home).
- Daniel Kaufman and Aart Kraany. (2016). *The Worldwide Governance Indicator (WGI)*. (Online). Available: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)



### รายชื่อประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก

1. นายชุมพิชญ์ เดชะรัฐ
2. นางสุภาวดี ศรีสุขวัฒน์
3. นายสุเมธ อินสาคร
4. นายปัญญาศักดิ์ กังเซ่ง
5. นายจารุศักดิ์ แก้วภิรมย์
6. นายบุญโฮม บุญเคนไพร
7. นายบุญทัน ศรีแก้ว
8. นายพรชัย อุปฮาด
9. นางกาญจนา จำปาแก้ว
10. นางดวงจันทร์ เชื้อวันดี

**ภาคผนวก ข.**

**การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)**



**รายชื่อประชากรมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)**

1. นายประจวบ รักแพทย์
2. นางสุวรรณา วรรณศิริ
3. นายกิติพันธ์ จันท์สุข
4. นายเพชร สุพัตกุล
5. นายสุวิทย์ กภาพสินธุ์
6. นายฐิติกร แก้วคำ
7. นายเสถียร สุพิมพ์
8. นายวิทยา จันท์เอน
9. นายสมศักดิ์ คุณเงิน
10. นายวรพนธ์ จันทร์ธีระยานนท์
11. นายสมยงค์ แก้วสุพรรณ
12. นายพิสุทธิ์ อนุตรอังกูร
13. นายอานันท์ กรมน้อย
14. นางดวงเนตร ชาติวรรณ
15. นายอัครณัย สายรัตน์
16. ดร.วรรณวรางค์ สุททชัย

ภาคผนวก ค.

การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)





### รายชื่อประชากรการรับฟังความคิดเห็น

1. นายสามารถ โพธิ์คลี่
2. นายนิกชัย เทศสวัสดิ์
3. นายจำลอง พงษ์เผ่าพงษ์
4. นายไพฑูรย์ เนื่องจำนงค์
5. นายบรรเจิด วุฒิรัตน์
6. นายเชน พูลผล
7. นายกิตติศักดิ์ ถนอมสัตย์
8. นายเกรียงไกร จำนงค์ผล
9. นายไสว ขจรกลิ่น
10. นายสมทบ สุขขา
11. นายเสวก จูประเสริฐปัญญา
12. นายธานี เนื่องจำนงค์
13. นายธวัช สุขทนารักษ์
14. นายบำเพ็ญ กลิ่นทวี
15. นายอรุณ ชูดีปัญญา
16. นายสุชีพ ถ้วนสาริกิจ
17. นางรัตนา เวชบุตร
18. นางมนัสนันท์ แก้วชัยสิทธิ
19. นายธีรเมธ เทพวิชัยศิลปกุล
20. นายไพโรจน์ กังวลกิจ
21. นายลักขณ์ เนื่องจำนงค์
22. นายจิรวัดน์ ลออรุ่งเรืองกิจ
23. นายธนบุญย์ บุญเจือ
24. นายทนงศักดิ์ ผลเจริญสมบูรณ์
25. นายประวิทย์ เนื่องจำนงค์
26. นายสมคุณ สุขขา
27. นายประยูร เนื่องจำนงค์
28. นายสุทัศน์ พงษ์เผ่าพงษ์

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายสันติ เหล่าบุญเสงี่ยม
วันเดือนปีเกิด	16 มิถุนายน 2504
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2525	ปริญญาตรี รัฐประศาสนบัณฑิต สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
พ.ศ. 2531	ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2554	นายอำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี (ผู้อำนวยการสูง ระดับ 9)
พ.ศ. 2554	นายอำเภอบ้านบึง จังหวัดชลบุรี
พ.ศ. 2557	ปลัดจังหวัดสกลนคร
พ.ศ. 2558	ปลัดจังหวัดอุบลราชธานี
พ.ศ. 2559	รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี
พ.ศ. 2560	รองผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น
พ.ศ. 2562	รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภู
พ.ศ. 2563	ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย