

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 คือเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 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 โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ 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 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยชอบธรรมและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 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 ซึ่งการจะได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นการวิจัยได้กำหนดประเด็นการวิจัยดังต่อไปนี้

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 และจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์แต่ละหลักของหลักธรรมาภิบาลเพื่อนำหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของกำนัน 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 ทั้งระหว่างผู้บริหารร่วมกันในองค์กรเดียวกันระหว่างประชาชนต่อรัฐไปจนถึงระหว่างคนในชาติด้วยกัน 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 ในท้องที่ต่าง 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 ขาดอุปกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเสพติด ได้แก่ ชุดทดสอบสารเสพติด ในปัสสาวะ แผลงัน กรวย ปีน เสือกระดาษกันกระสุน รถยนต์และน้ำมันเชื้อเพลิงในการออกตรวจตรา

4) ขาดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งยังไม่มีรูปแบบในการบริหารงานตำบล หมู่บ้าน อย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นหรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังปรากฏปัญหาเกี่ยวกับการประพฤตินั้นที่ไม่เหมาะสม สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และศรัทธาจนนำมาสู่ปัญหาการร้องเรียน โดยเรื่องที่ร้องเรียนส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ ความประพฤติ และการปฏิบัติงานในหน้าที่ หรือพฤติกรรมการณ์การกระทำที่เป็นภัยต่อความสงบ รียบร้อย และความมั่นคงของชาติ เช่น ทุจริตเงินและทรัพย์สินทางราชการ เรียกรับเงินจากราษฎร ในการติดต่อราชการ แก้ไขปลอมแปลงเอกสารของทางราชการ เล่นการพนันหรือเป็นเจ้าของสถาน กินรวบ เกี่ยวข้องกับยาเสพติด คูหมิ่นเหยียดหยาม ข่มขู่ ทำร้ายราษฎร ไม่ดูแลเอาใจใส่ราษฎร เป็นต้น (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครอง, 2557) และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ถึงแม้จะมีการ กำหนดให้ต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำคามผิดวินัยอย่างร้ายแรง 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

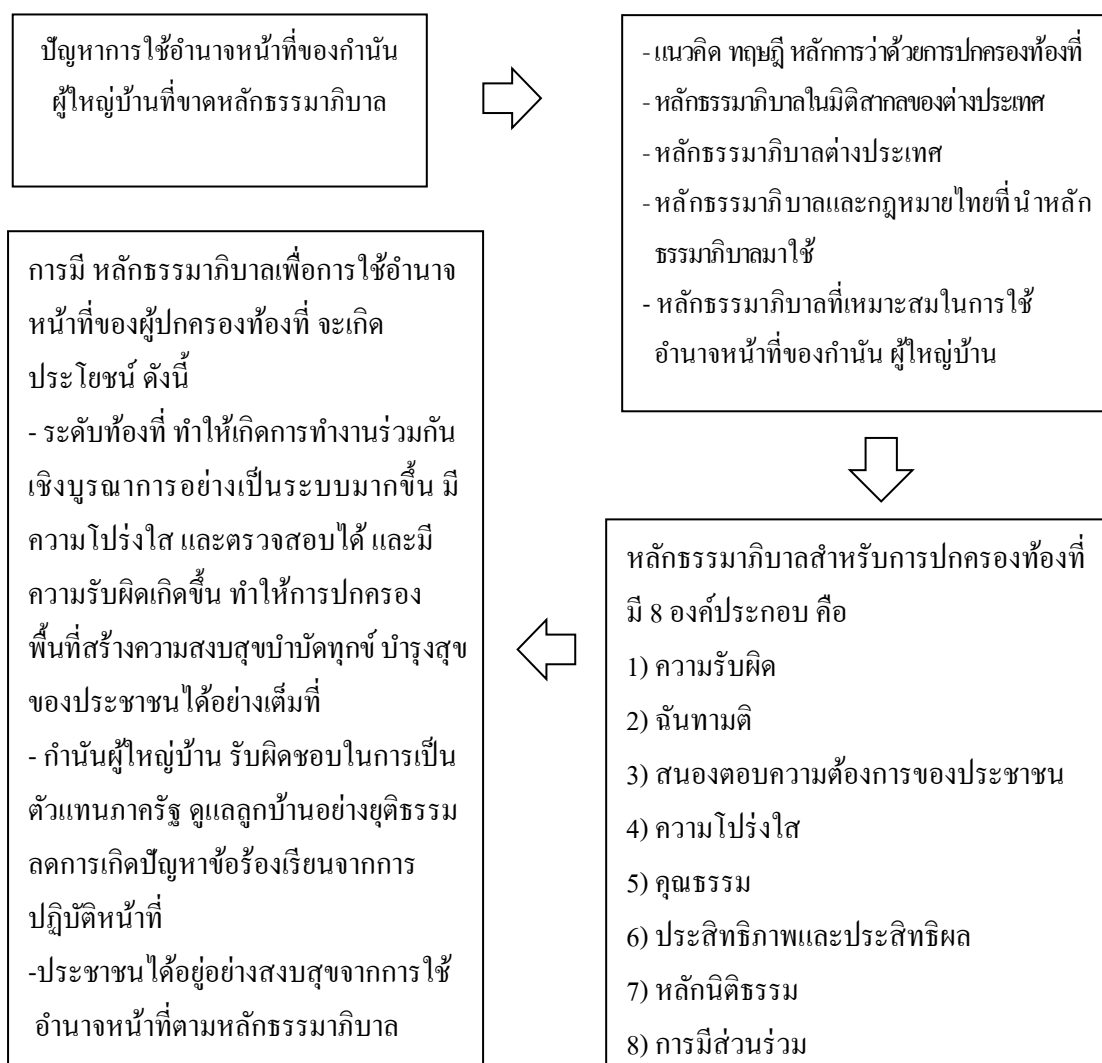
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

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