

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ด้วยการทบทวนวรรณกรรมโดยไม่มีกรณีวิเคราะห์ 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 “ดุสิตธานี” 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 ถูกจำกัดด้วยอำนาจของขุนนางเก่าเช่นสมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ การเมืองสมัยนั้นมีลักษณะแฝงของการต่อสู้เพื่อรวมอำนาจคืนมาไว้ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ การต่อสู้ทางการเมืองระหว่างคนรุ่นใหม่และกลุ่มขุนนางเก่าเด่นชัดมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2416 เมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงบรมราชาภิเษกครั้งที่ 2 จนถึงปี พ.ศ. 2425 เมื่อสมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์ถึงแก่อสัญกรรม ในยุคนั้นผู้นำของสยามแบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสยามหนุ่ม (Young Siam) รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นผู้นำ และประกอบด้วยพระเจ้าน้องยาเธอและขุนนางหนุ่ม ๆ ที่ได้รับอิทธิพลจากตะวันตกต้องการปฏิรูปสังคมให้ทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศพวกอนุรักษนิยม (Conservative Siam) สมเด็จพระเจ้าพระยาพระบรมมหาศรีสุริยวงศ์เป็นผู้นำ 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) การที่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้จัดการบ้านเมืองไม่เรียบร้อยย่อมมีผลกระทบต่อประโยชน์ของชาวยุโรปที่ทำการค้าขายในประเทศเหล่านั้น 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) ที่มีการจัดตั้งกระทรวงให้มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ 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 พระกรณในเมื่อนั้น และเป็นผู้สั่งและอนุญาตให้พนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน ด้านอำนาจ ของผู้ว่าราชการเมือง มีอำนาจบังคับบัญชากรรมการผู้ใหญ่ผู้น้อย และอาณาประชาราษฎร์ทั่วไป ในเมือง มีอำนาจถอดถอนและย้ายข้าราชการที่ผู้ว่าราชการเมืองมีอำนาจตั้งได้โดยตำแหน่ง เป็นต้น



2) กรมการเมือง แบ่งเป็น 2 พวก คือ กรมการในทำเนียบ อันเป็นตำแหน่งที่มีเงินเดือน ได้แก่ ตำแหน่งปลัด ขกกระบัตร ผู้ช่วยราชการ ซึ่งจัดเป็นกรมการผู้ใหญ่ 3 ตำแหน่ง จำเมือง (เลขานุการของเมือง) สัสดี แพ่ง (รักษากฎหมาย) สุภมาตรา (เก็บภาษีอากร) สารเลข (เลขานุการผู้ว่าราชการเมือง) กรมการนอกทำเนียบ เป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเป็นคหบดีในเมือง ซึ่งเป็นกรมการผู้ใหญ่

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 ชุบซิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่า ใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

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 การควบคุมตลาดให้การค้าขายได้ดำเนินไปในราคาปกติ 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 ใกล้ใกล้ก็ตามที) 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 เสนอต่อกำนันเรียกร้องสั่งลูกบ้านให้ทำการตามที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ 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
			<p>ศาลไม่ได้ เว้นแต่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* มีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่ร โหฐาน</li> <li>* เมื่อบุคคลที่ได้กระทำ ความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปในที่ร โหฐาน</li> </ul>
3	<p>พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีอำนาจหน้าที่ในการ ประนีประนอมข้อพิพาทของราษฎรในพื้นที่ตามข้อบังคับ มท. ว่าด้วยการปฏิบัติงาน ประนีประนอม ข้อพิพาทของ คณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ข้อ 5 , 6 , 11</li> <li>- การให้ความร่วมมือในการ เผยแพร่กฎหมายและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การประนีประนอมข้อพิพาทในคดีแพ่งและคดีอาญาอันยอมความได้ดำเนินการ ดังนี้</li> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. สอบถามคู่กรณีจากข้อเท็จจริง</li> <li>2. สอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับกรณีจำเป็น</li> <li>3. ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้อง ตามความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง</li> <li>4. หากคู่กรณี * ตกลงได้ – ทำสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้น 4 ฉบับ (คู่กรณีฝ่ายละ 1 ฉบับ และรายงานนายอำเภอ 1 ฉบับ)</li> </ol> </ul>
4	<p>พ.ร.บ.การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 หมายเหตุ การเปรียบเทียบปรับเป็นอำนาจ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งประจำบ้าน ตำบล หมู่บ้าน ตามประกาศสำนัก ทะเบียนกลางฯ มีหน้าที่รับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขประจำบ้าน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รับแจ้งงานทะเบียนราษฎรของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน และออกหลักฐานดังต่อไปนี้ให้แก่ประชาชน เพื่อนำไปยื่นต่อนายทะเบียน (ยกเว้น ในเขต กทม.)</li> </ul>



ลำดับ ที่	รายชื่อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง	อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ของกฎหมาย	แนวทาง/วิธีปฏิบัติ
	ของนาย ทะเบียนอำเภอ และนาย ทะเบียนท้องถิ่น	- เป็นนายทะเบียนในเรื่องการ ตรวจสอบความถูกต้องของการ ทะเบียนราษฎรในตำบล หมู่บ้าน - เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญาในการจับกุม ผู้กระทำความผิดงานทะเบียน ราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน	1. ใบบริแจ้งการเกิด ท.ร.1 ตอน หน้า 2. ใบบริแจ้งการตาย ท.ร. 4 ตอนหน้า 3. ใบบริแจ้งการย้ายที่อยู่ ท.ร. 6 ตอนหน้า 4. ใบบริแจ้งเกี่ยวกับบ้าน 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 มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน 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 ทะเบียนสมรสของคู่สมรสที่มีถิ่นที่ 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	<p>- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมและปราบปราม ผู้กระทำ ผิดและยึดของกลางภายในเขต ท้องที่รับผิดชอบ</p>	
12	พ.ร.ฎ. กำหนด ไม้หวงห้าม พ.ศ. 2530	<p>- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมปราบปราม ผู้กระทำ ความผิดและยึดของกลาง ตาม พ.ร.ฎ.</p>	
13	พ.ร.ฎ. กำหนด ของป่าหวงห้าม พ.ศ. 2530	<p>- มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน จับกุมปราบปรามผู้กระทำ ความผิดและยึดของกลาง ตาม พ.ร.ฎ.กำหนดของป่าหวงห้าม</p>	

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 ขุด 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 ชั่ง ตวงวัด พ.ศ. 2542	- มีหน้าที่สอดส่องดูแลและแจ้ง นายอำเภอทราบเมื่อพบการ กระทำผิด - เป็นอาสาสมัครชั่งตวงวัด	
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

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกและเป็นธุระและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย 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 วงวิชาการกับองค์การระหว่างประเทศตระหนักถึงความสำคัญและได้ปลูกกระแสการใช้คำนี้ให้แพร่หลายอย่างกว้างขวางทั้งในเอกสารรายงานวิชาการและงานกิจการขององค์การระหว่างประเทศ 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 แต่เป็นปัญหาาร่วมของชาติต่าง 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) มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธการพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลยุทธตามแนวคิดความเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และแนวคิดตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน กลยุทธการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลยุทธการพัฒนาแบบยั่งยืน การพัฒนาประเทศด้วยสำนึกของความรับผิดชอบ ให้ความสำคัญกับการประสานกลมกลืน (Harmony) ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม และการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่กลยุทธการพัฒนาที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

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 ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย 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 สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วยตัวอย่างของกฎเกณฑ์คือ 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 ในขณะที่นักวิชาการซีกโลกตะวันตกต่างก็พากันให้รรณอธิบายถึงลักษณะความหมาย 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 การบำเพ็ญตนเพื่อให้เกิดเสวยบาง
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 (บรรณาณจเจริญประเสริฐ, 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 เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่า 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 แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบ เพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า 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 (บรเรจิด 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) จากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ เท่านั้น แม้ว่ารัฐชนตินี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึง องค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ตารากฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐ

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 หลักนิติรัฐจึงไปได้ด้วยการปกครองในระบบประชาธิปไตย (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 เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเอาไว้โดยตรง 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 ไม่ว่าจะจะเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นมานั้นที่เปรียบเสมือนการสร้างรัฐธรรมนูญล้วนไม่ใช่กฎหมาย 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 การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ 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 องค์ประกอบ สาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้แตกต่างกันเสียทีเดียว 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 (คำชี้แจงจตุรพจน์, 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 ทุกคนในประเทศควรพึงมีและสามารถใช้สิทธิในการเป็นสมาชิกสังคม
- 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 สจิวท มิลล์ (John Stuart Mills) ได้อธิบายเกี่ยวกับตัวแปรของระดับความเป็นประชาธิปไตยของแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความรู้ เศรษฐกิจ ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพว่าเป็นสิ่งที่สำคัญสำหรับมนุษย์อย่างยิ่ง โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและรัฐไม่มีสิทธิที่จะจำกัดเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เพราะฉะนั้นในความสำเร็จของรัฐจะต้องเกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐจะต้องกำปรักกันคุณค่าแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลตลอดไป (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 รักษาสัจย์ 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 โดยที่ประเทศที่มีแนวคิด สังคมประชาธิปไตยจะมีตัวแทนพรรคการเมืองที่มาจากชนชั้นและอาชีพต่าง 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 การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากร และคุณค่าต่าง ๆ ของสังคม ที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น

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

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

กระแสความนิยมของพวกเขาตอนอย่างสุดโต่ง 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 กำนั้น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการปกครองราษฎรเป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นตัวแทนของราษฎรในการสะท้อนปัญหาความต้องการของคนในชุมชนเพื่อให้ภาครัฐได้รับทราบนั้น 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) เข้ามาแทนที่แนวคิดที่ว่าด้วยการปกครอง  
 (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  
 เข้ามาร่วมกำหนดการตัดสินใจพร้อมไปกับภาครัฐ 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 ได้ถูกให้ความสำคัญอย่างเป็นทางการมากขึ้น ในฐานะเป็นแนวคิดที่เปิดให้ภาครัฐ เอกชน ประชาสังคม 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) อีกนัยหนึ่งโดยการเปรียบเทียบกับ การทุจริตคอร์รัปชัน ความโปร่งใสมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่คอร์รัปชันมีความหมายในเชิงลบแสดงถึงพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน เช่น การผูกขาดอำนาจหน้าที่ (monopoly of authority) และการใช้ดุลพินิจมากโดยไม่มีหรือมีการตรวจสอบ (accountability) และความโปร่งใสน้อย ส่วนความโปร่งใสมีความหมายในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมที่รู้เห็น ได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

ความโปร่งใสพอเทียบได้ว่า มีความหมายตรงกันข้ามหรือเกือบตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่การทุจริตคอร์รัปชันให้ความหมายในเชิงลบและมีความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวกและให้ความหมายในเชิงสงบสุข

การทุจริตคอร์รัปชัน คือ พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตน ความโปร่งใส หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ

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 ยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานสนองตอบการตอบโต้ต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางเมืองทางประชาสังคมและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้น

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) และมักจะเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์ริสและองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า 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 การเอื้ออำนวยการรับรู้และการเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย 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  
ประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการ  
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 การขอคำปรึกษาหารือร่วมตัดสินใจ 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 เจริญมิตร, 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 หมายถึงการที่มีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินโครงการร่วมแรงร่วมสมทบค่าใช้จ่ายการให้ข้อมูลที่จำเป็นตลอดจนการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการร่วมในการบริหารงานหรือการประสานงาน

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 แลกง่าว 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 แต่บางวิธีก็ต้องใช้ใช้เวลา 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 คีตัน กุสลาณุกภาพ และ ดิน ปรัชญพฤกษ์ ให้ความสำคัญที่ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ ซึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาภายในระบบราชการ แต่ความหมายของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ Accountability สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับสาธารณชนหรือประชาชนนอกจากนั้น Accountability ในนิยามของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีมิติทางการเมืองอย่างเห็นได้ชัดในขณะที่ของ คีตัน 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” (Jabbra 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 นั้นเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ข้าราชการหรือหน่วยงานมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานให้บรรลุผล (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 ก็มักจะได้รับการตำหนิตีติเตียนว่าไม่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เพียงพอ 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) สร้างระบบงานและฝึกรอบม องค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะต้องมีการทำงานที่เป็นระบบ บุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถประสานการทำงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีการเกี่ยงงาน และปิดหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการฝึกรอบมบุคคลากรใน หน่วยงานให้สามารถปฏิบัติงานตามภาระงานที่รับผิดชอบของระบบงานที่คิดสร้างขึ้นมาได้ อย่างถูกต้องในครั้งแรกที่เริ่มปฏิบัติงานตามระบบงานใหม่ (Right the First Time and Right Every Time) เพื่อไม่ให้เกิดความสูญเสียเวลาและสูญเสียทรัพยากรในการทำงานอย่างลงมือผิดลองถูกหากไม่ได้มีการอบรมวิธีการปฏิบัติงานระบบงานใหม่
- 7) มีดัชนีวัดผลงานชัดเจน องค์กรที่มีลักษณะการทำงานในระบบหลักสำนึกรับผิดชอบ จะเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายแล้วการที่จะทราบว่าบุคลากร หรือหน่วยงานได้ ดำเนินการตามที่ได้ตั้งเจตนารมณ์ไว้หรือไม่ องค์กรจะต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นระยะเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าหรือล้มเหลวของการปฏิบัติงาน ซึ่งในที่นี้องค์กรจะต้อง กำหนดดัชนีชี้วัดผลความสำเร็จของงานให้ชัดเจน การสร้างดัชนีชี้วัดควรเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการกำหนด เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติทั่วกันไม่ให้เกิดการ

ต่อต้าน และทราบในทิศทางการทำงานในองค์กร หากเป็นไปได้ควรมีการเผยแพร่และประกาศให้ทราบทั่วกัน

8) จัดการกับผู้ไม่มีผลงาน (Non-Performers) ลักษณะสำคัญอันหนึ่งขององค์กรที่มีวัฒนธรรมการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบ คือ การจัดการกับผู้ที่ไม่ทำงาน ไม่มีผลงานปรากฏ หลังจากที่หน่วยงานหรือองค์กรได้ทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรเป็นระยะจะพบว่า มีบุคลากรบางคนที่ไม่ยอมสร้างผลงาน องค์กรโดยทั่วไปอาจจะปล่อยบุคคลเหล่านี้โดยไม่มีมาตรการใด ๆ แต่สำหรับองค์กรที่มีการทำงานในระบบหลักสำนักรับผิดชอบจะต้องมีมาตรการจัดการกับบุคคลเหล่านี้ ซึ่งอาจจะใช้มาตรการขั้นเด็ดขาด เช่น ไม่ขึ้นเงินเดือน พักงาน หรือให้ออกจากงาน เป็นต้น ทั้งนี้องค์กรอาจใช้มาตรการทางสังคมประกอบ 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 เนื่องจาก กำนัน 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) ที่เรียกกันว่า อำนาจรัฐ (le pouvoir d'Etat) ซึ่งสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกกันว่า อำนาจอธิปไตย อำนาจรัฐแสดงถึงการมีอำนาจของผู้ปกครองรัฐที่มีอยู่เหนือผู้ที่อยู่ใต้การปกครองหรือพลเมืองของรัฐอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนของรัฐที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความไม่เท่าเทียมกัน แนวความคิดดังกล่าวถือว่าเป็นปรัชญาหรือหัวใจของกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้” อันที่จริงแล้วรัฐนั้นเป็นแนวคิดทางพุทธิปัญญาที่รวมเอาจิตวิญญาณทั้งหมดของทุก ๆ คนในรัฐมาไว้ในขอบเขตปริมาตรของรัฐ นอกจากนี้รัฐยังได้รับมอบอำนาจและหน้าที่เฉพาะที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบสุขของสังคมมากไปกว่าที่ทราบกันเป็นอย่างดีว่ารัฐเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้และเป็นสิ่งที่มองไม่เห็นและก็ยังดำรงอยู่ในรูปของนามธรรม

คำว่ารัฐในขอบเขตของกฎหมายมักจะพบคำดังกล่าวปรากฏในสุนทรพจน์ต่าง ๆ เสมอ ๆ และสุนทรพจน์ต่าง ๆ เหล่านี้ก็อ้างอิงไปยังบทบัญญัติแห่งกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งเรียกกันว่ารัฐธรรมนูญ โดยอาศัยอำนาจแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญได้ให้ที่ว่างหนึ่งไว้ให้สำหรับคำว่ารัฐโดยความเชื่อที่ว่ารัฐเป็นจุดร่วมของความโชคดีของทุกคน 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 ตัวใหญ่ดังกล่าวนี้เริ่มใช้ในยุคเรอเนสซอง (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 ฮอบส์ (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” (ทินพันท์ นาเคตะ, 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” (ทินพันท์ นาเคตะ, 2541, หน้า 59)

อย่างไรก็ตาม ฮอบส์เห็นว่า ความเท่าเทียมกันดังกล่าวนี้ นำพามาซึ่งความยุ่งยาก ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกัน โดยทุกคนต่างคิดว่ามีความเท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อต้องการสิ่งใดมาเป็นของตนเองต่างก็ต้องต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งนั้น โดยต่างหวังอย่างเท่าเทียมกันว่าต่างจะได้มันนั่นเอง ในการแก่งแย่งดังกล่าวย่อมต้องมีผู้คิดหวังและผู้สมหวังปะปนกันไป ทุกคนต่างกลัว

การผิดหวัง ดังนั้น ต่างก็พยายามหาทุกวิถีทางที่จะทำให้ตนเองสมหวังด้วยการเอาชนะกันและกันให้ได้ สภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดข้อพิพาทกันขึ้นและความมั่นคง ความปลอดภัยในชีวิตของทุกคนต่างตกอยู่ในสภาวะอันตราย สภาวะอันตรายดังกล่าวนี้เองที่มนุษย์ไม่มีสังคม เป็นสภาวะตามธรรมชาติที่ไม่มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดๆ มาควบคุม (ปรีชา ช่างขวัญยืน, 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 แนวความคิดดังกล่าวนี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงสัญญาสมาคมภักดิ์ (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 ดังนั้นเสรีภาพที่แท้จริงของรุสโซนั่นคือเสรีภาพที่เกิดขึ้นตามกฎเกณฑ์ของประชาคมนั้น 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 กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายที่มีผลบังคับใช้กับทุก ๆ คนในประชาคมนั้น ผลที่ตามมาคือ รัฐโซมองว่าฝ่ายบริหารนั้นเป็นอำนาจที่รองลงมาและได้อำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นเพียงหน้าที่อย่างหนึ่งของรัฐบาลเท่านั้น รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากเจตนารมณ์ส่วนรวมอันเป็นองค์อธิปัตย์ให้ทำงานเท่านั้น

รัฐโซมีความเห็นที่แตกต่างจากฮอบส์และลอค ฮอบส์ถือว่าประชาชนโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ผู้ปกครอง ส่วนลอคนั้นเน้นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รัฐโซเห็นด้วยกับลอคในแง่ที่ว่า รัฐบาลเป็นตัวแทนชั่วคราวของประชาชนๆ 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

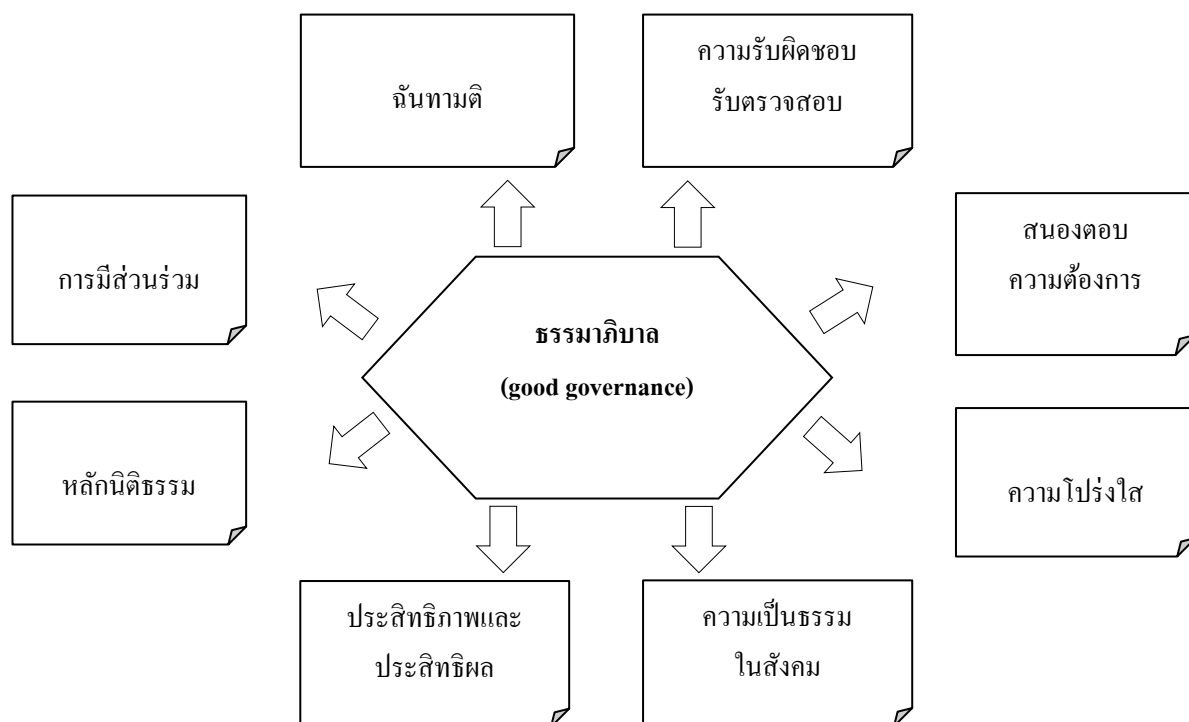
(6) การตอบสนองความต้องการ ธรรมชาติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านการศึกษาและกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

(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 ใช้ทรัพยากรต่าง 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) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

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

(6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตินิยมชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤตินิยมชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ 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 ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบโดยการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบต่อภาครัฐอาจจะสร้างขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐ 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

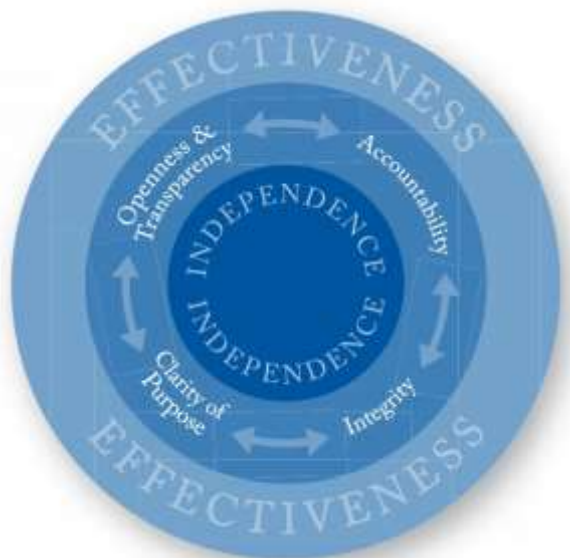
(4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้ อีกด้วย

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

แผนภาพต่อไปนี้ แสดงให้เห็นถึงต้นแบบความสัมพันธ์ระหว่างหลักการของการกำกับดูแลที่ดีของ 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 อยู่ที่มีรัฐบาลที่ประชาชนเชื่อใจได้ 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 และยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการลดการเดินทางไปติดต่อ ณ ที่ทำการของมหานครโซล ระบบดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของมหานครโซลในระยะแรก ๆ เนื่องจากระบบนี้ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลงและมีระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละขั้นตอนทำให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าระยะเวลาในการขอรับบริการในแต่ละขั้นตอนเป็นเท่าใดและใครรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนนั้น ซึ่งหากว่าประชาชนส่งหลักฐานในการขอรับบริการครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่ต้องอนุญาตโดยไม่มีข้อแม้ อย่งไรก็ดี เมื่อระบบ OPEN ดำเนินมาได้ระยะหนึ่งภายใต้การสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนายกมหานครโซลทำให้ประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากขึ้น โดยจากการสำรวจพบว่า การคอร์รัปชันลดลงในทุกบริการของมหานครโซล และระบบ OPEN ได้รับรางวัลจากสหประชาชาติว่า เป็นระบบที่ต่อต้านการคอร์รัปชันที่ดีที่สุดในระบบหนึ่งหลังจากที่มหานครโซลนำเอาระบบ OPEN มาใช้ได้ประสบความสำเร็จ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้สั่งให้หน่วยงานส่วนกลางนำเอาระบบนี้ไปใช้กันทั่วประเทศ นับเป็นความสำเร็จในการใช้จุดแข็งของประเทศด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมาภิบาลโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญโดยมีกรณีที่น่าสนใจคือขบวนการทางสังคม (social movement) ที่เรียกว่า People's Solidarity for Participatory Democracy หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมืองโดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายป๊ก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ป๊ก 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 จัดการกับผู้ต้องสงสัยและจำหน่ายทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด และมีอำนาจจับกุม ออกหมายค้น การค้นและยึดทรัพย์ การคุมขัง และการ ให้ประกันตัว

สำหรับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตมีหน้าที่ในการรับและ พิจารณาคำร้องเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าฝ่าฝืนกฎหมายนี้หรือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการทุจริตใน การเลือกตั้ง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการชู้ว่าจะเปิดเผยความลับ 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 ความรับผิดชอบและสอดคล้องความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

(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) ในเมืองนาคาที่ฟิลิปปินส์ 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) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศนโยบาย แผนนโยบายที่มีได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสียหายอย่างรอบด้าน

(4) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(5) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

## 2.2 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

(1) มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติให้มียุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบปี

(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 และมีโอกาสทัดเทียมกันเพื่อจัดความเหลื่อมล้ำ

(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 ได้บัญญัติให้นำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติสถานิติบัญญัติแห่งชาติ 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 ให้คณะกรรมการปฏิรูปนำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติสถานิติบัญญัติแห่งชาติสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ คณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง กระทรวงกลาโหม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ได้มีการจัดทำไว้แล้ว มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อบูรณาการและสังเคราะห์ในการจัดทำร่างเบื้องต้น

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองได้นำรายงานผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติสถานิติบัญญัติแห่งชาติ 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 สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกับนโยบายรัฐบาลกระทรวงมหาดไทยและยุทธศาสตร์ระดับชาตินำไปสู่การปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมและเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

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 จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

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) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็นได้แก่การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการได้แก่การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ๆ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอได้แก่ การตรวจสอบและวัดผลการปฏิบัติงาน 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 จะได้รับเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (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 หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

(15) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 12)

การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสามคน และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งกรรมการ วิธีการเลือกประธานคณะกรรมการ และวิธีการตรวจสอบตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้งและให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวนได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามวรรคห้า ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านได้กระทำลงไปในขณะที่ดำรงตำแหน่ง (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) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ โดยเร็วด้วย
- 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 ให้รวมอยู่ในกำนันนายตำบลซึ่งได้กล่าวหาที่  
นั้นแต่เดิม เว้นไว้แต่ถ้าท้องที่เป็นท้องที่ป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีจำนวนคนที่ไปตั้งอยู่มาก  
ผู้ว่าราชการเมืองเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นต่างหาก ก็ให้เลือกและตั้งว่าที่กำนันได้โดยทำนองตั้ง  
ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้กล่าวมาแล้ว (มาตรา 26)

(4) หน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้า  
ราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1. อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย  
ให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
2. สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้ง  
ส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่
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 หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้ก็ดี 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 มีหน้าที่ดังกล่าวต่อไปนี้ 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 ซึ่งน่ากลัวจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้ายหรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้าย การอย่างนี้ให้กำนันกับผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นเป็นการสมควรแล้วจะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และให้นำความแจ้งต่อกรรมการอำเภอด้วย (มาตรา 54)

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

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

ในการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่นการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องพิศัยอากาศในตำบลนั้น 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) เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมให้การพัฒนากระบวนการ ได้ทำการกำหนดหลักการธรรมาภิบาลไว้หลายมิติ เพื่อเป็นแนวทางสร้างความรู้ความเข้าใจ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล อีกทั้งมีการปรับปรุงอยู่เป็นระยะ โดยมีแนวทางหลักที่ใช้อยู่ 2 ระยะเวลา ดังนี้

(1) คู่มือการกำกับดูแลองค์การภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี และคู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating) ปี 2552 ประกอบด้วยองค์ประกอบ 9 ด้าน (Principle) ประกอบด้วย “เกณฑ์การจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

- หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถ เทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานใน ระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมี ทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็น มาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

- หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับ ดูแลที่ดีที่มีการออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่ เหมาะสมให้องค์การสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุนแรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

- หลักการตอบสนอง (Responsiveness) การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความ คาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและ มีความแตกต่าง

- หลักการรับผิดชอบ (Accountability) การแสดงความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติหน้าที่และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนอง ต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหา สาธารณะ

- 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 ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นต้องไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น 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 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ระดับหมู่บ้าน: กรณีศึกษาอำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส พบว่า (1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาพรวมอยู่ในระดับมาก (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกชั้นตอน พบว่าตัวแปรอิสระที่ความสัมพันธ์ 5 ตัวแปร มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ได้แก่ ความพึงพอใจของประชาชน การส่งเสริมและสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ความรู้ความเข้าใจของประชาชน การสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ และผลประโยชน์ที่ได้รับจากการปกครองท้องถิ่น (3) การเปรียบเทียบความแตกต่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามตำบลต่าง ๆ ในภาพรวม พบว่า 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) ธรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ 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. พนักงานส่วนตำบลที่มีความต้องการ โอนต่างกัน 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 ล่าช้า 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 สร้างความร่วมมือ ร่วมกันทำงานเป็นทีมที่มีความสามารถทำงานแทนกันได้ 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 การขยายตัวของการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการปกครองในแบบประชาธิปไตย 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 “กิ่งข้าราชการ” 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 ทั้งสี่กลุ่มมีข้อกังวลเรื่องของคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งย่อมมีผลต่อการทำงาน อาจเกิดความเฉื่อยชาและเป็นการสั่งสมอิทธิพล

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 การปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระ ปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดการพัฒนา ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งขาดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางสายอาชีพ และปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 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 เลิศพงศอดิศร (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 ความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งพบว่ามียากมาก 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