

ปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น:
ศึกษาเฉพาะกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

นายสมทรง นิลยง

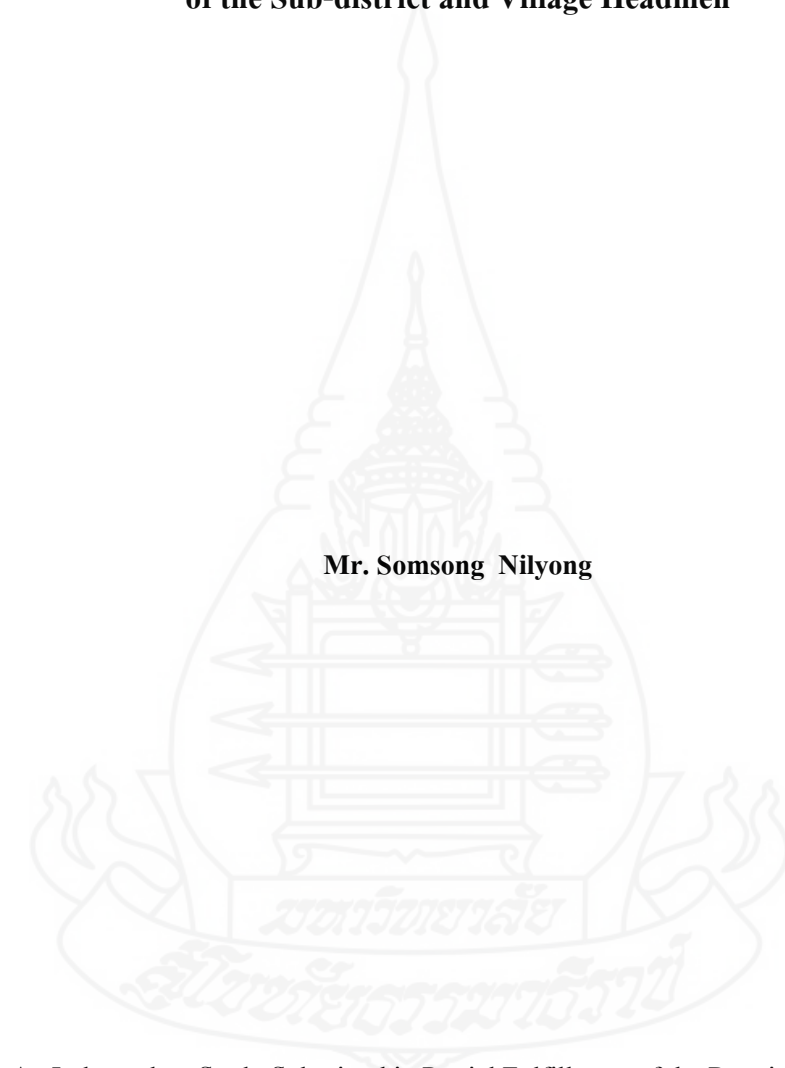


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2555

**Problems and Improvements toward the District Government Act: A Case Study
of the Sub-district and Village Headmen**

Mr. Somsong Nilyong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

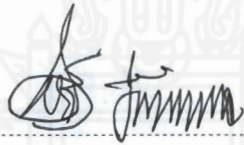
Sukhothai Thammathirat Open University

2012

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย
การปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน
ชื่อและนามสกุล นายสมทรง นิลยง
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



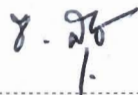
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(อาจารย์สิริพันธ์ พลรบ)



(รองศาสตราจารย์ ดร. ชวัชชัย สุวรรณพานิช)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** ปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น:
ศึกษาเฉพาะกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ศึกษา นายสมทรง นิลยง รหัสนักศึกษา 2524004435 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน ปีการศึกษา 2555

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระเรื่องนี้ มีความมุ่งหมาย (1) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 (2) เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ(3) เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันให้มีความเหมาะสมและทันสมัย

การศึกษารั้งนี้ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารด้วยการศึกษาคั่นคว้อเอกสารตัวบทกฎหมายกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และตำราวิชาการต่างๆ และเอกสารอื่น ที่เกี่ยวข้องแล้วนำมารวบรวมวิเคราะห์และสรุปเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือเทียบเท่า นั้นน้อยเกินไป ไม่สอดคล้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ และในส่วนของวาระการดำรงตำแหน่งที่ให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แทนการดำรงตำแหน่งเป็นวาระไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองแทนการเลือกโดยประชาชน ทำให้กำนันขาดความเชื่อมโยงโดยตรงกับประชาชนและทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตัวแทนในระดับตำบล ทั้งการกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้ที่ 25 ปีบริบูรณ์ ก็ไม่เหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีหลากหลายทั้งตามบทบัญญัติของกฎหมายและตามแบบพิธีการทางสังคม ประการสุดท้าย การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านว่าต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านนั้น ไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือกตั้งนั้นเกินไป ไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้านให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม และได้ตัวแทนที่ดีมีความรู้ความสามารถ

คำสำคัญ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การปกครองท้องถิ่น

Independent Study title: Problems and Improvements toward the District Government Act: A Case Study of the Sub-district and Village Headmen.

Author: Mr. Somsong Nilyong; **ID:** 2524004435; **Degree:** Master of Law;
Independent Study advisor: Vikorn Rugpoungchon, Associate Professor;
Academic year: 2012

Abstract

The purposes of this study aim (1) to analyze the problems of sub-district and village Headmen's law toward the District Government Act B.E.2457 (2) to study the principle approach of sub-district and village headmen's law and (3) to search for the improvement of sub-district and village headmen's law toward the District Government Act B.E.2457 which are not conform to present situation and out of date.

This independent study is a qualitative research conducted based on legal documents, academic documents and related documents. This study also analyzes the problems and concluding the suggestion.

The result of this study revealed that (1) the specification qualifying of sub-district and village headmen required the basic education level which was not appropriate to their authority and function also the period of duty to be sixty years old was not consistent with period of consequence the democracy principle (2) sub-district headmen was elected by village headmen instead of populace that was effected to the correlation between sub-district headmen and people and they did not have an opportunity to elected their representatives in district level (3) the aging limit of sub-district and village headmen was twenty five years old that was not appropriate to their authority and function toward the law and social aspects (4) the specification qualifying of right vote who elected village headmen must be native or domicile as permanence and the name showed in census at least three months until to the election day being too short and these was not properly to election supporting in village level which should be innocent, justice and procured the representative who had intellectual and capacity.

Keywords: Sub-district headmen, Village headmen, District Government

กิตติกรรมประกาศ

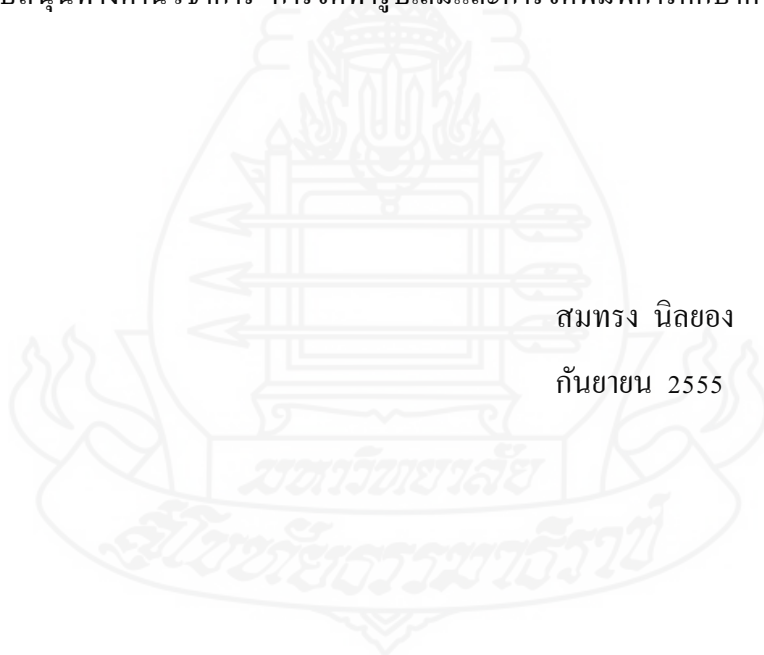
การศึกษาครั้งนี้ อีสระฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาจากท่านรองศาสตราจารย์
วิกรณ์ รักษ์ปวงชน อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือ แนะนำ แก้ไข มาตั้งแต่แรกเริ่ม
ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบพระคุณท่านเป็นองสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง จากเจ้าหน้าที่งานการศึกษาครั้งนี้
อีสระ เจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ และศูนย์วิทย์พัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
จังหวัดจันทบุรี ทั้งในด้านการประสานงานทั่วไปและการให้บริการด้านตำราวิชาการต่างๆ
จึงขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่านเป็นองสูง

ในท้ายที่สุดนี้ ขอขอบพระคุณ คุณขวัญ ฌม้งลาก คุณกมลรัตน์ ผักกาดทอง คุณสุดใจ
พานทอง คุณอดิสร ช่อไม้ คุณวนิดา ไชยเชตุ และคุณจรรยา เสมาวดี ที่มีส่วนสำคัญที่สุด
ในการสนับสนุนทางด้านวิชาการ การจัดทำรูปเล่มและการจัดพิมพ์การศึกษาครั้งนี้

สมทรง นิลยง

กันยายน 2555



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
กรอบแนวคิดทางทฤษฎี	6
ประเด็นปัญหาที่ศึกษา	6
ขอบเขตการศึกษา	7
วิธีการศึกษา	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น	8
ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	8
หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน	22
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย	37
การปกครองระบอบประชาธิปไตย	63
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	69
แนวความคิดเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	70
การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	71
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	73
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการของต่างประเทศ.....	75
การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศอินโดนีเซีย.....	75
การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศมาเลเซีย.....	83
การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศฟิลิปปินส์.....	89
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส.....	92
บทที่ 4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ.....	95
คุณวุฒิการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	96
วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	100
วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน.....	105
อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	106
คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน.....	108
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	110
บทสรุป.....	110
ข้อเสนอแนะ.....	115
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติผู้ศึกษา.....	126

ณ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงสถานภาพตำบล หมู่บ้าน.....	83



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นับจากวันนั้น จนถึงปัจจุบัน การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยยังไม่พัฒนาเท่าที่ควร ซึ่งเกิดจากหลายปัจจัย เพราะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน การพัฒนาประชาธิปไตยจึงอยู่ที่ปวงชนทั้งประเทศว่าจะร่วมกันพัฒนาและส่งเสริมการปกครองในระบอบนี้หรือไม่เพียงใด ซึ่งปัจจัยด้านตัวของประชาชนนี้นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดดังกล่าวของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา นายอับราฮัม ลิงคอล์น (Abraham Lincoln) ที่ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน นั่นคือหัวใจสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็คือประชาชนนั่นเอง การพัฒนาประชาธิปไตยของไทย จึงต้องมุ่งพัฒนาที่ประชาชนทุกระดับเป็นประการสำคัญ จะอาศัยเพียงการมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ เป็นตัวกำหนดความเป็นประชาธิปไตยหาได้ไม่ เพราะการมีรัฐธรรมนูญที่ดีมีความเป็นประชาธิปไตย เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในหลายองค์ประกอบเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศก็มีความสำคัญต่อการพัฒนาหรือความคงอยู่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติในการกำหนดรูปแบบและหลักการในการจัดการปกครอง การใช้อำนาจของผู้ปกครอง การสืบทอดอำนาจ ตลอดจนขอบเขตหน้าที่และสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹ การมีรัฐธรรมนูญที่ดีมีความเป็นประชาธิปไตย จึงมีส่วนส่งเสริมและพัฒนากการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก นอกจากนี้บทบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติ ก็มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

¹วิชา นภาศิริกุลกิจ การเมืองและการปกครองไทย กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523

นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจะมีส่วนในการพัฒนาประชาธิปไตยแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ยังมีส่วนในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าด้วย โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศของรัฐบาล หากบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศ หรือของโลกแล้วก็จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการบริหารงานในระดับตำบล หมู่บ้าน ที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลางโดยมีกลไกของรัฐคือเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญก็จะได้รับการพัฒนาตามไปด้วย ซึ่งในส่วนของการบริหารราชการแผ่นดินนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับ พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ ในมาตรา 78(2) ดังนี้

มาตรา 78 “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและการสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่”

และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ได้วางโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน² คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
 2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง³ ดังนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
3. ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

²พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4

³พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

สำหรับทรวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ไม่มีการจัดตั้งแต่มีเฉพาะกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง รวมทั้งสิ้น 20 กระทรวง⁴

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ⁵ และการจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2534 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น⁶

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดองค์กรปกครองท้องถิ่น ย่อยลงไปอีกตามลำดับ คือ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน⁷ ปัจจุบันทั้งประเทศมีอำเภอ 878 อำเภอ 7,254 ตำบล 69,307 หมู่บ้าน แต่ขณะนี้ไม่มีกิ่งอำเภอแต่อย่างใดเนื่องจากได้รับการยกฐานะเป็นอำเภอแล้ว

ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมี 5 รูปแบบคือ

1. กรุงเทพมหานคร
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เมืองพัทยา
4. เทศบาล
5. องค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย เป็นการนำแนวความคิดของฝรั่งเศสในเรื่องการรวมอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจมาใช้ คือ

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นการใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายไว้ที่ส่วนกลางส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งรัฐบาลกลางได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะมีเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ เอง เช่น เจ้าหน้าที่ทหารของกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

⁴พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 61

⁶พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 68

⁷สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543 หน้า 143

⁸<http://www.dopa.co.th/>

⁹ภูริชญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2548 หน้า 414

2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจหรือหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจทางปกครองบางเรื่องบางระดับให้แก่ ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งออกไปประจำในส่วนภูมิภาค¹⁰ โดยที่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ถือเป็นหลักการรวมอำนาจเช่นเดียวกับส่วนกลาง

3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการที่ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นการมอบอำนาจปกครองไปให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นปกครองตนเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้บริหารและสมาชิกมาจากการเลือกตั้งมีงบประมาณและบุคลากรเป็นของตนเอง และมีความเป็นอิสระจากการบริหารส่วนกลาง ตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในการควบคุมกำกับดูแลเท่านั้น

ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลมีกลไกสำคัญในการบริหารงาน เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล คือการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เพราะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่ชุมชนต่างๆ สามารถปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีงบประมาณในการบริหารงานเป็นของตนเอง และมีความอิสระตามสมควรจากรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลไม่มีอำนาจในการควบคุมหรือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติราชการตามที่รัฐบาลสั่งการได้ดังเช่นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนั้น การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลทุกรัฐบาลจะสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด ย่อมอยู่ที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเป็นหลัก หากเจ้าหน้าที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณธรรมมุ่งทำงานเพื่อประชาชนก็ย่อมจะทำให้การบริหารราชการของรัฐบาลบรรลุผล ในทางตรงกันข้ามหากเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีความรู้ความสามารถ และขาดคุณธรรม ขาดจิตสำนึกในการทำงานเพื่อประชาชน การบริหารราชการของรัฐบาลย่อมล้มเหลว ดังนั้น การสรรหาบุคลากรเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนการพัฒนาและส่งเสริมบุคลากรที่มีอยู่ให้มีทั้งคุณวุฒิและคุณธรรม จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง กล่าวเฉพาะเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการในส่วนกลาง ทั้งในระดับกระทรวงหรือระดับกรม หากมีภารกิจที่ต้องดำเนินการในภูมิภาค โดยมากก็จะสั่งให้จังหวัดและอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ มีน้อยมากที่จะลงไปดำเนินการในพื้นที่ด้วยตนเอง เพราะถือว่าราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามที่ส่วนกลางมอบหมาย หรือกรณี

¹⁰เรื่องเดียวกัน หน้า 414

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อันประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในจังหวัดก็เช่นกัน โดยมากจะมีสำนักงานอยู่ที่ตัวจังหวัด จะไม่มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้าน การปฏิบัติภารกิจที่จะต้องดำเนินการในอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้าน ก็จะอาศัยเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านเป็นหลักโดยแทบมิได้ลงปฏิบัติภารกิจในพื้นที่อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หรือหมู่บ้านด้วยตนเอง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดมีน้อย หรือเห็นว่าอำเภอมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามข้อราชการที่จังหวัดสั่งการหรือมอบหมาย ดังนั้น ภารกิจของรัฐบาลแทบทุกด้านจะถูกส่งการลงไปที่อำเภอ ซึ่งอำเภอจะมีเจ้าหน้าที่หลักในการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ประจำส่วนราชการต่างๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะมีกระจายอยู่ทุกตำบลหมู่บ้านทั่วประเทศ ทำให้ทุกภารกิจของรัฐบาลที่ลงสู่ตำบลหมู่บ้านมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยรัฐบาลไม่ต้องเสียงบประมาณในการจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างจํานวนมหาศาลมาปฏิบัติงานในตำบลหมู่บ้านแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด มีปัญหาข้อขัดข้องอย่างไร หรือไม่ เพื่อหาทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2.3 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและมีความเหมาะสมและทันสมัย

3. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

3.1 การปกครองตนเองของประชาชนในตำบลหมู่บ้านในรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่น คือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ตามกฎหมายและตามนโยบายของรัฐบาล

3.2 การปกครองท้องถิ่น คือ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางจะแบ่งอำนาจในการบริหารราชการให้ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการแทน

3.3 การมีส่วนร่วมในการปกครองตำบลหมู่บ้านของประชาชน มีส่วนทำให้การบริหารงานในตำบล หมู่บ้านประสบความสำเร็จ ลดความขัดแย้ง และสามารถนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ประเด็นปัญหาที่ศึกษา

4.1 คุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนของคุณวุฒิทางการศึกษา กำหนดไว้เพียงพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ ไม่สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของประเทศและภารกิจที่มีมากขึ้น

4.2 การกำหนดเหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีอายุครบ 60 ปี แทนการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

4.3 การเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง แทนการเลือกโดยตรงจากประชาชน ทำให้กำนัน ขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน และทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนในระดับตำบล

4.4 อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดไว้ที่ 25 ปีบริบูรณ์ ไม่เหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีหลากหลายทั้งที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และตามแบบพิธีการทางสังคม

4.5 การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ว่าต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน จนถึงวันเลือก สิ้นเกิน ไปไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้านให้บริสุทธิ์ เทียบธรรม และได้ตัวแทนที่ดีมีความรู้ ความสามารถ

5. ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในส่วนที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

- 5.1 คุณวุฒิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 5.2 วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 5.3 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน
- 5.4 อายุขั้นต่ำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 5.5 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

6. วิธีการศึกษา

ใช้การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้าเอกสารตัวบทกฎหมายและตำราวิชาการต่างๆ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมารวบรวมวิเคราะห์และสรุปเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต่อไป

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 7.1 ได้ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
- 7.2 ทราบแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 7.3 ได้แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และมีความเหมาะสมทันสมัย

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วย การปกครองท้องถิ่น

1. ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปกครองตำบล หมู่บ้านในรูปแบบปัจจุบัน ในสมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยาก็ได้มีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมาก่อนแล้วแต่มีลักษณะแตกต่างจากปัจจุบันกล่าวคือ ในสมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา เจ้าเมืองเป็นผู้แต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้พระราชทานกำเนิดกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อ พุทธศักราช 2435 โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านของตนเอง ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมาจากการเลือกตั้งเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยการเปลี่ยนแปลงจากการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเจ้าเมืองมาเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชน มีจุดเริ่มต้นมาจากการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งใหญ่ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีแนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย โดยเริ่มต้นจากระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดก่อน

1.1 สมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5

การปกครองหัวเมืองต่างๆ ของไทย ก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ละเมืองจะมีเจ้าเมือง ผู้รั้งเมืองหรือผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้ปกครอง แบ่งการปกครองในระดับเล็กกว่าเมืองเป็น แขวง มีหมื่นแขวงเป็นหัวหน้า รองลงไปคือตำบล ซึ่งขึ้นอยู่กับแขวง มีกำนันเป็นผู้ปกครอง และมีหมู่บ้านขึ้นกับตำบลมีนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครองดูแลลูกบ้าน แต่การตั้งกำนันให้เป็นผู้ปกครองตำบลนี้ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จึงปรากฏหลักฐานการแต่งตั้งให้กำนันมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ปกครองตำบล

สำหรับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน หรือนายบ้าน พบว่าได้มีการแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลลูกบ้านและการรักษาความสงบเรียบร้อยมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว

1.2 สมัยการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ กระแสอารยธรรมและแนวความคิดทางตะวันตกแพร่หลายเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะผู้ที่ได้ศึกษา ศิลปวิทยาการของตะวันตก จึงเกิดมีแนวความคิดศรัทธาในระบบประชาธิปไตย ต้องการให้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัชกาลที่ 5 เองก็ทรงสนับสนุนการปกครองแบบประชาธิปไตย เช่น ทรงเลิกทาส และที่สำคัญ คือ พระองค์ทรงจัดให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการเสียใหม่ โดยในส่วนกลาง ทรงจัดให้มีกระทรวงแทนการปกครองแบบจตุสดมภ์ในส่วนหัวเมือง ทรงเปลี่ยนเป็นการปกครองระบบเทศาภิบาล แทนระบบ “กินเมือง” แบบเดิมมีมณฑลเทศาภิบาลปกครองจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน โดยทรงให้ราษฎรเลือกตั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งข้าหลวงจากส่วนกลาง พระองค์ได้ทรงจัดให้มีการทดลองให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อ พ.ศ. 2435 ที่บ้านเกาะบางปะอิน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็นกำนัน โดยการทดลองประสบผลสำเร็จในปี พ.ศ. 2444 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองที่ ร.ศ. 116 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 5 ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเองด้วย และต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ใช้บังคับแทนสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน

การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 ฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าสู่ตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

1. การเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง มาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมทั้งสิ้น 15 ประการที่สำคัญได้แก่¹

- 1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง
- 2) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12

2. การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง² ที่สำคัญได้แก่

1) มีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

2) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3. การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่งมาจากการคัดเลือกตนเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยให้นายอำเภอเป็นประธานการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน ในกรณีมีผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคน ให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน³

4. การพ้นจากตำแหน่งกำนัน

กำนันต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้⁴

(1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน

(2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(3) ยุบตำบลที่ปกครอง

(4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

(5) ถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การพ้นตำแหน่งกำนัน ให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออกตาม (2) (3) และ (4)

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ปัจจุบันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐบาลในระดับหมู่บ้าน มีอำนาจหน้าที่หลากหลาย ไม่เพียงแต่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ ครอบคลุมวิถีชีวิตของราษฎรตั้งแต่เกิดจนตาย ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14

³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 30

⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 31

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457⁵ ได้แก่

1.1 การใช้อำนาจปกครองราษฎร ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน⁶ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน

1.2 ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้

1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านรวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่

3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อทางราชการ หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

5) ให้การสนับสนุนส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร

8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 27

⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 10

1.3 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา⁷

- 1) แจ้งข่าวการกระทำผิดกฎหมายแก่กำนัน หรือหมู่บ้าน ไกลเคียง
- 2) จับและนำส่ง สิ่งของผิดกฎหมายต่อกำนัน
- 3) จับตัวผู้กำลังกระทำหรือผู้ที่สงสัยว่าได้กระทำผิดกฎหมายส่งกำนัน
- 4) จับกุมบุคคลตามหมาย ส่งให้กำนัน หรือนายอำเภอ
- 5) จัดการให้เป็นไปตามหมายของเจ้าพนักงาน

1.4 อำนาจหน้าที่ในฐานะประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน⁸

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประนีประนอมข้อพิพาท และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁹

- 2.1 เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร
- 2.2 เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตร ตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน
- 2.3 แนะนำทหารผู้หลบหนีราชการทหารให้กลับเข้ากรมกองและจับทหารกองเกิน

ที่ไม่มารับหมายเรียก หรือขาดการตรวจเลือกส่งให้อำเภอ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๕๗)

- 2.4 เป็นเจ้าพนักงานป้องกันภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน

พ.ศ. 2550

2.5 อำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ กฎหมายว่าด้วยการกำจัดผักตบชวา

⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตี

⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28 ตี

⁹กรมการปกครอง คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2555 กรุงเทพมหานคร อสารึกษา ดินแดน 2555 หน้า 55-68

อำนาจหน้าที่ของกำนัน

กำนัน จะดำรงตำแหน่งตามกฎหมายทั้งตำแหน่งกำนันของตำบล ควบคู่กับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันในฐานะผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านทั่วๆ ไปในหมู่บ้านที่ตนอยู่ด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ของกำนันสามารถแยกได้เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน คือ

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้แก่

1.1 อำนาจหน้าที่ในการปกครองราษฎรในตำบลนั้น¹⁰

1.2 เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการตำบลซึ่งในตำบลหนึ่งให้มี

คณะกรรมการตำบลคณะหนึ่งทำหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันในกิจการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน¹¹

1.3 การตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล¹²

1.4 ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน¹³

1.5 หน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญาดังต่อไปนี้ คือ¹⁴

1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ

2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ

3) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อนายอำเภอ

4) ถ้ามีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้น เป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อนายอำเภอตามสมควร

5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึดกำนันต้องจัดการให้ เป็นไปตามหมาย

¹⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ

¹¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 29 ทวิ

¹²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34

¹³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34 ทวิ

¹⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 35

6) ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของที่ดีหรือผู้ต้อง โจรกรรม จะทำกฎหมาย ตราสิน หรือมีผู้จะขอทำชั้นสูตราบาดแผลก็ดี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอ และผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินสิ่งของบรรดาของที่จะพาดด้วยนั้นไปยังนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะ พาไปไม่ได้ก็ ให้กำนันชั้นสูตรารู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น

1.6 ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกขร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นใน ตำบลต้องรีบรายงานต่อนายอำเภอให้ทราบ¹⁵

1.7 ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือ เหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ก็ดี หรือมี ผู้ร้ายแต่ที่อื่นๆ มาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ดี หรือมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคน จะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออก ช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่น ตามควรแก่ การโดยเต็มกำลัง¹⁶

1.8 ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พัก ตามควร¹⁷

1.9 ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหาร ลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น¹⁸

1.10 กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น¹⁹

1.11 กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีรายชื่อของผู้ใหญ่บ้าน²⁰

1.12 กำนันต้องทำบัญชีของสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการ อำเภอและราษฎร ไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร²¹

¹⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 36

¹⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 37

¹⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 38

¹⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 39

¹⁹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 40

²⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 41

2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ในส่วนนี้ กำหนด จะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ดังที่กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีหน้าที่อื่นๆ ในสังคมที่มีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายใดๆ เช่น การทำนุบำรุงวัด ศาสนสถาน การเป็นผู้นำแบบพิธี การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องต่างๆ ไป เป็นต้น

จากการที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีภารกิจที่หลากหลายครอบคลุมหลายด้าน ซึ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่เกษตรอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ จะพบว่า เจ้าหน้าที่เกษตรก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ดี จะมีภารกิจเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นกำหนด ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้ที่มีความสำคัญในการปฏิบัติภารกิจของรัฐบาลในทุกๆ ด้าน ทั้งที่เป็นนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมาเอง และการปฏิบัติตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากมิติด้านภารกิจของกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ในการเป็นกลไกของรัฐบาลตามหลักแบ่งอำนาจการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว อีกมิติหนึ่งที่ทำให้ปัจจุบันยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำบล หมู่บ้าน ก็คือ การส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของราษฎรในระดับฐานราก หรือระดับรากหญ้า (Grassroots Democracy) ของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันมาตรา 87(5) ที่บัญญัติว่า “รัฐบาลต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

(5) ส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”ซึ่งแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้ทุกรัฐบาลจะต้องนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และที่สำคัญก็คือ การกำเนิดขึ้นของตำแหน่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มาจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่จะให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้ปกครองของตนเอง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้ดำเนินการส่งเสริมและพัฒนาเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

²¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 42

พระประมุขนี้ เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง ในการคงอยู่ของสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพราะหากพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะการเป็นกลไกของรัฐในส่วนภูมิภาค ก็อาจมีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ เช่น อาจนำเงินงบประมาณที่จะต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนแก่กำนัน เดือนละ 10,000 บาท ผู้ใหญ่บ้าน เดือนละ 8,000 บาท และแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เดือนละ 5,000 บาท ซึ่งอย่างน้อยตกเดือนละ 18,000 บาท (แต่ละหมู่บ้านอย่างน้อยประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน) ไปจ้างเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานประจำตำบล หมู่บ้าน แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้ ซึ่งอาจได้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ และคุณวุฒิที่สูงกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วย แต่ด้วยเหตุผลที่การปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าราษฎรนั้น นักวิชาการ รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องต่างเห็นว่ายังมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของราษฎร ตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีอายุยืนยาวมาจนถึงปัจจุบัน รวมแล้วเป็นเวลาถึง 120 ปี

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญต่อประเทศชาติ ใน 2 มิติ คือ

1. มิติด้านการเป็นกลไกของรัฐบาลในการปฏิบัติราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2. มิติด้านการส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ดังนั้น การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 2 บทบาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. คุณวุฒิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีความสำคัญ นโยบายหรือข้อสั่งการจากทางราชการจำเป็นต้องศึกษาและพิจารณาพิเคราะห์เป็นอย่างดี จึงจะสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ข้อกฎหมายที่สำคัญ อาทิ การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ทั้งทางแพ่งและทางอาญา มีข้อกฎหมายที่ต้องวินิจฉัยว่าจะทำการประนีประนอมได้หรือไม่ เช่น เป็นคดีอาญาที่ยอมความได้หรือไม่ เป็นต้น ซึ่งหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีคุณวุฒิทางการศึกษาที่สูงกว่าการศึกษาภาคบังคับก็จะทำให้สามารถศึกษาทำความเข้าใจ อ่าน เขียน จด บันทึก ได้ดีขึ้น ในส่วนของการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็เช่นกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณวุฒิการศึกษาที่สูงพอสมควรจึงจะสามารถศึกษาทำความเข้าใจเรื่องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ได้อย่างถูกต้องและสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติ พร้อมทั้งเผยแพร่ความรู้แก่ราษฎรได้

2. วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพิจารณาบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยไปแล้ว จะเห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรเป็นสถาบันหลักสถาบันหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน และอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนตลอดเวลา การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านของราษฎรในหมู่บ้าน ถือเป็นการใช้สิทธิในการเลือกตัวแทนของตนในระดับฐานราก หากราษฎรเรียนรู้การเลือกตั้งที่รู้จักเลือกคนดี มีความรู้ความสามารถ และเคารพเสียงข้างมาก ไม่ละเลยเสียงข้างน้อย รวมทั้งมีน้ำใจเป็นนักกีฬา รู้แพ้รู้ชนะ ไม่นำเรื่องผลแพ้ชนะในการเลือกตั้งมาเป็นข้อขัดแย้งในหมู่บ้าน และในส่วนของผู้ได้รับการเลือกตั้ง และผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกตั้งก็เคารพ และมีจิตสำนึกต่อผู้ลงคะแนนให้ ก็จะทำการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ได้รับการพัฒนา นำไปสู่การใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สุจริต บริสุทธ์ ยุติธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่ไม่เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย มีการทุจริต ซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทั้งผู้สมัครและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะทำให้การใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้อง ซอบธรรม สุจริต เทียงธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียงได้ยาก ดังนั้น หากมีการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้านที่เป็นไปด้วยความบริสุทธ์ ยุติธรรมเป็นวาระ โดยสม่ำเสมอ ก็จะทำให้เกิดการเรียนรู้ของประชาชนมากยิ่งขึ้นตามลำดับ

นอกจากการเลือกตั้งเป็นวาระ จะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีส่วนช่วยทำให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการพัฒนาให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถขึ้นด้วย เพราะผู้สมัครจะต้องมีการพัฒนาตนเองเพื่อให้มีความรู้ความสามารถมากพอที่จะเสนอตัวให้ราษฎรพิจารณาลงคะแนนให้ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก็ต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งอีก ในขณะที่ผู้สมัครรายใหม่ หรือผู้สมัครรายเดิมที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ก็ย่อมจะต้องพัฒนาตนเองให้พร้อมที่จะเสนอตัวให้ราษฎรพิจารณาตัดสินใจเช่นเดียวกัน จึงทำให้ราษฎรสามารถเลือกตัวแทนที่มีความรู้ความสามารถได้มากขึ้น ส่งผลให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะกลไกของรัฐบาลในการบริหารส่วนภูมิภาคทำให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

อีกประการหนึ่งที่สำคัญของการเลือกตั้งเป็นวาระ ก็คือ การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของราษฎรในพื้นที่ การมีส่วนร่วมจะมีโดยสม่ำเสมอ ทั้งในด้านการเข้ามามีส่วนในการเลือกตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่แทนตนด้วยการไปลงคะแนนเลือกตั้ง และในด้านของการลงสมัครรับ

เลือกตั้ง และหากการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม ก็จะทำให้ราษฎรทั้งหมู่บ้านเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและการพัฒนาหมู่บ้านร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน โดยต่อเนื่อง ส่งผลให้การปฏิบัติการกิจในด้านการเป็นกลไกของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค และในด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การเลือกตั้งเป็นวาระ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งตามกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่าเมื่อมีการเลือกตั้งแล้วจะมีการเลือกตั้งใหม่อีกเมื่อใด กำหนดเวลาดังกล่าวต้องไม่ห่างเกินไป เพราะจะทำให้ผู้แทนของราษฎรห่างเหินจากเจตจำนงของประชาชน ทำให้ประชาชน ไม่มีโอกาสควบคุมผู้แทนของตนได้²²

3. การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

กำนัน มีฐานะตามกฎหมาย 2 ตำแหน่ง คือ ตำแหน่งกำนันในตำบลนั้น และตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้น โดยไม่เปิดให้บุคคลอื่นที่มีชื่อผู้ใหญ่บ้านลงรับสมัครด้วย ซึ่งการปกครองในระดับตำบลก็เช่นเดียวกับระดับหมู่บ้าน กล่าวคือ เป็นการปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น และถือเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกัน แม้การบริหารราชการระดับตำบล จะมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้แต่ละตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เรียกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีส่วนทำให้บทบาทของกำนันในระดับตำบลลดน้อยลง แต่ในฐานะของราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำนันก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นหัวหน้าผู้ปกครองตำบล เป็นหัวหน้าของราษฎรในตำบล และเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการบริหารราชการ ดังนั้น กำนัน จึงควรมีความใกล้ชิด และมีความเชื่อมโยงกับราษฎรในตำบลโดยให้ราษฎรทั้งตำบลร่วมกันคัดกรองผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนันด้วยการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเหมาะสมที่สุด ซึ่งจะทำให้ราษฎรและกำนันมีความผูกพันในทางการเมืองต่อกัน ส่งผลให้กำนันต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อราษฎร และราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานในระดับตำบลของกำนันทำให้การบริหารราชการระดับตำบลเกิดประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับตำบลโดยใกล้ชิดสม่ำเสมอ

การเลือกตั้งกำนัน โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากทุกหมู่บ้านในตำบล จะทำให้การปฏิบัติงานของกำนันได้รับความร่วมมือ และได้รับการสนับสนุนจากราษฎรรวมทั้งผู้ใหญ่บ้าน

²²อุสาห์ โกมลปานิก , สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุดิ และวีระ โลจายะ : “ระบอบการปกครอง” ในเอกสาร การสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 4 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2545 หน้า 199

ทุกหมู่ เพราะราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งกำนัน จึงมีความผูกพันกัน ส่วนผู้ใหญ่บ้านเมื่อกำนันได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในหมู่บ้านของตนด้วย ย่อมมีความเกรงใจ และสำนึกต่อคะแนนเสียงของราษฎรที่ลงคะแนนให้กำนันด้วยเหตุผลนี้ การมีส่วนร่วมทั้งจากราษฎรและจากผู้ใหญ่บ้านก็จะเกิดขึ้นทั้งในด้านการปฏิบัติการกิจในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค และในด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการและการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับตำบลก็จะเป็นไปด้วยความราบรื่น

4. การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายด้านทั้งที่เป็นอำนาจตามตัวบทกฎหมาย และอำนาจทางพิธีการ มีฐานะเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านสำหรับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบลสำหรับกำนัน อีกทั้งกำนันยังมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นด้วย ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมิ่ววุฒิที่สูงพอสมควร เพื่อให้มีวุฒิภาวะที่เหมาะสมในการเป็นผู้นำของราษฎร ซึ่งเกณฑ์อายุของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละตำแหน่ง เช่น ผู้ที่จะรับราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 18 ปี ตำแหน่งรัฐมนตรีกำหนดไว้ที่ 35 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 25 ปี สมาชิกวุฒิสภา 40 ปี ในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น เนื่องจากต้องปฏิบัติงานอยู่กับราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ที่มีอยู่ทุกเพศทุกวัย จึงต้องมีวุฒิที่เหมาะสมประกอบกับการเป็นเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคของรัฐบาล ซึ่งมีภารกิจที่สำคัญหลากหลาย หากได้ผู้ที่ยุ่ช้อย อาจประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากขาดความสุ่มรอบคอบอาจใจร้อน วู่วาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีอาชีพรับราชการ หากแต่ต้องประกอบอาชีพอื่นเลี้ยงตนเองเป็นหลัก ค่าตอบแทนที่ได้จากทางราชการไม่เพียงพอในการเลี้ยงชีพ ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องเป็นผู้ที่มีการสร้างฐานะและอาชีพการงานที่มีความมั่นคงพอสมควรแล้ว จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องเดือดร้อนในเรื่องฐานะครอบครัวอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ หากกำหนดให้อายุขั้นต่ำน้อยเกินไป ผู้ที่มีความพร้อมที่จะเข้ามาสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ ก็จะมาจากผู้ที่บิดามารดามีฐานะดีเท่านั้น ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถแต่ขาดความพร้อมในเรื่องฐานะครอบครัว ไม่มีโอกาสเข้ามาสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้

5. คุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน

การเลือกตั้งทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับหมู่บ้าน หรือระดับประเทศ องค์ประกอบสำคัญในการเลือกตั้งให้เป็นที่ไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม จะต้องเกิดขึ้นทั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครจะต้องไม่ซื้อสิทธิ์ ฝ่ายผู้เลือกตั้งก็ต้องไม่ขายเสียง ซึ่งการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 13

บัญญัติว่า “การเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องเป็นไปด้วยความสุจริต และเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ...” แต่การที่จะทำให้การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม ในฝ่ายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม ซึ่งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่จะทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายก็คือ คุณสมบัติของการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น หากกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีระยะเวลาตามนัดดังกล่าวสั้นเกินไป อาจทำให้มีการแย่งย้ายรายชื่อผู้สนับสนุนเข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน เพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครได้ง่าย เพราะตรวจสอบยาก นอกจากจะทำให้เกิดการทุจริตได้ง่ายแล้ว ในกรณีมีการย้ายเข้ามาโดยสุจริต ก็อาจเกิดผลเสียต่อการเลือกตั้งได้เพราะอาจทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่รู้จักผู้สมัครดีพอ ทำให้ไม่สามารถเลือกผู้สมัครที่ดีมีคุณสมบัติที่เหมาะสมอย่างแท้จริงได้ ดังนั้น ระยะเวลาดังกล่าวจึงต้องมีความเหมาะสมไม่สั้นเกินไปเพราะอาจเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นแต่ก็ต้องไม่นานเกินไปเพราะอาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากประเด็นสำคัญที่กล่าวมาทั้งในเรื่องคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และอายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนเรื่องการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน และคุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีสาระสำคัญที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจในฐานะกลไกของรัฐบาล ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. คุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...

(4) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้”

เมื่อกฎหมายกำหนดความรู้ขั้นต่ำของผู้สมัครผู้ใหญ่บ้านไว้ที่ระดับการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้น คุณสมบัติของกำนัน ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครที่ต้องเป็นผู้ใหญ่บ้าน จึงมีคุณสมบัติในข้อนี้เช่นเดียวกันกับผู้ใหญ่บ้านการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีคุณสมบัติทางการศึกษาน้อยย่อมส่งผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการในฐานะกลไกของรัฐบาลในการบริหารส่วนภูมิภาค

2. วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระจะเกิดประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ พัฒนาตามไปด้วย นอกจากนี้ ยังมีส่วนส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองเพิ่มมากขึ้นด้วย อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พัฒนาตนเองเพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นผลให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ปฏิบัติภารกิจต่างๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามไปด้วย

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 ที่บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้...

(1) มีอายุครบ 60 ปี (บริบูรณ์)...

(11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ประกอบ มาตรา 31 ที่บัญญัติว่า “กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้...

(1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน...”

ซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ได้รับเลือก จนกระทั่งอายุ 60 ปีบริบูรณ์ เปลี่ยนจากเดิมที่ดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี เห็นได้ชัดว่าขัดต่อหลักการของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับตำบล หมู่บ้าน เพราะการเลือกตั้งที่ไม่เป็นวาระ บางคนอาจอยู่นานถึง 35 ปี (จาก 25 ถึง 60ปี) มิใช่หลักเกณฑ์ของระบอบประชาธิปไตย ทำให้ผู้ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป จนขาดความกระตือรือร้น ขาดความสำนึกในการทำงานเพื่อประชาชน มีลักษณะของเจ้าขุนมูลนาย ทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

3. วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

การใช้วิธีการเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง ตามมาตรา 13 ทำให้กำนันขาดความเชื่อมโยง และขาดความรับผิดชอบต่อราษฎร นอกจากนี้ การเลือกกันเองในบางตำบล ไม่มีความเหมาะสม มีการสมยอมกันได้ง่าย รวมทั้งมีการซื้อเสียงได้ง่าย ทำให้ผู้ใหญ่บ้านที่มีความรู้ความสามารถแต่ขาดเงินทอง ไม่มีโอกาสได้รับเลือกเป็นกำนัน

4. อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ซึ่งกำหนดใน มาตรา 12 (2) ว่าผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก ไม่มีความเหมาะสมเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำงานในลักษณะผู้บริหาร มีโชทำงานในลักษณะฝ่ายนิติบัญญัติดังเช่นสมาชิกผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การกำหนดอายุไว้ที่ 25 ปีจึงไม่สอดคล้องกับการกิจความรับผิดชอบที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอยู่

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ตาม มาตรา 11 (4) กำหนดไว้ว่า ผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือก ไม่มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เพราะนอกจากจะทำให้มีการทุจริตย้ายผู้สนับสนุนมาลงคะแนนให้ผู้สมัครรายใดรายหนึ่งได้ง่ายแล้ว ยังทำให้ผู้มีสิทธิเลือกไม่รู้จักผู้สมัครดีพอ อาจเลือกผู้สมัครที่ไม่มีความรู้ความสามารถ

2. หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ อาจมีความคล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันไปทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมกับรูปแบบของรัฐ ว่าเป็นรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวม รวมทั้งความเหมาะสมสอดคล้องกับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมจารีตประเพณีในการปกครองประเทศ ตลอดจนประวัติความเป็นมาของประเทศ แต่โดยทั่วไปแล้วทฤษฎีหรือหลักการ หรือรูปแบบในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จะประกอบด้วย²³

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)
2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)
3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

ทั้งนี้บางประเทศอาจใช้ทั้ง 3 หลัก บางประเทศอาจใช้เพียง 1 หรือ 2 หลักแต่อย่างไรก็ตาม หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการที่ทุกประเทศจะไม่ใช่ไม่ได้ เพราะจะเป็นการทำลายเอกภาพของรัฐ²⁴

²³มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551 หน้า 1

²⁴วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ สุขุม นวลสกุล การเมืองและการปกครองไทย กรุงเทพมหานคร รามคำแหง 2523 หน้า 265

2.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง

2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครองไว้คล้ายคลึงกัน ที่พอจะยกมากล่าวได้ คือ

ประยูร กาญจนดุลและ โภคิน พลกุล²⁵ ให้ความหมายว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐบาลส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่อง มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

นัยนา เกิดวิชัย²⁶ อธิบายว่า หลักการรวมอำนาจ เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการ โดยมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางทั้งสิ้น

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี²⁷ อธิบายว่า การรวมอำนาจเป็นหลักการปกครองที่รวมอำนาจสำคัญไว้ในส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) อำนาจดังกล่าวได้แก่ การวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชา ซึ่งผลในการสั่งการจะมีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ส่วนกลางเป็นศูนย์กลางการปกครอง หรือการบริหารประเทศนั่นเอง

ภูริชญา วัฒนรุ่ง²⁸ เห็นว่า การรวมอำนาจเป็นการสร้างศูนย์ประสานงาน และการรวมตัวของการปกครองของรัฐ ซึ่งส่วนนี้จะเป็นไปได้นั้นต้องมีการจัดลำดับการบังคับบัญชา ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การรวมอำนาจ หมายถึง การบังคับบัญชา

²⁵ประยูร กาญจนดุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2538 หน้า 174 และ โภคิน พลกุล หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ รัฐสภา สิงหาคม 2528 หน้า 5 อ้างใน มานิตย์ จุ่มปา คำบรรยายกฎหมายปกครองว่า ด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร หน้า 1-2

²⁶นัยนา เกิดวิชัย กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร พัทธกษัตริย์ 2541 หน้า 14-26 อ้างในสุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร รามคำแหง 2543 หน้า 27-28

²⁷วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานคร สหธรรมิก 2537 หน้า 33

²⁸ภูริชญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร รามคำแหง 2548 หน้า 409

จากความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง ในทัศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบบริการราชการที่มีการรวมอำนาจปกครอง อำนาจวินิจฉัยสั่งการ การบังคับบัญชาและการจัดทำบริการสาธารณะไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง โดยส่วนกลางมีอำนาจตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ

2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล²⁹ อธิบายว่า ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจปกครองได้แก่

(1) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ กำลังตำรวจ กำลังทหาร มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาด และทันต่อสถานการณ์ ในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองให้มีความมั่นคงปลอดภัย

(2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ หน่วยงานปกครองของรัฐส่วนกลาง มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย

(3) มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในการปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีอำนาจสั่งการ และบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่า

สุภาพ สารีพิมพ์³⁰ อธิบายว่า ลักษณะ สำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง มีอยู่ 3 ประการ คือ

(1) กำลังทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลาง เพื่อที่จะสามารถใช้กำลังนั้นได้โดยเด็ดขาด และทันทั่วทั้ง ในกรณีที่จะต้องใช้กำลังบังคับ

(2) รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง

(3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป

²⁹ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 174-175 อ้างใน มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร หน้า 2

³⁰สุภาพ สารีพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร รามคำแหง 2543 หน้า 30

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี³¹อธิบายว่า การรวมอำนาจมีลักษณะเด่นๆ 3 ประการ คือ

(1) กำลังทหารและตำรวจขึ้นอยู่กับส่วนกลาง เพื่อที่จะสามารถใช้กำลังนั้นได้โดยเด็ดขาด และทันที่ในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับ และยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพของประเทศเป็นสำคัญ

(2) อำนาจวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ชั้นสูงมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดได้ทั่วประเทศ

(3) มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ภูริชญา วัฒนรุ่ง³²เห็นว่า สาระสำคัญของหลักการรวมอำนาจ คือ

(1) มีการรวมกำลังในทางบังคับต่างๆ ขึ้นต่อส่วนกลาง เช่น กำลังทหาร กำลังตำรวจ

(2) รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ในที่นี้คือเมืองหลวง

(3) มีลำดับชั้นบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่

ตามลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อาจสรุป ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ได้ดังนี้

(1) มีการรวมอำนาจในทางบังคับต่างๆ เช่น ทหาร ตำรวจ ขึ้นต่อส่วนกลาง

(2) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาและการสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความเด็ดขาด รวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์

(3) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง

(4) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงลงไป

2.1.3 ข้อดีข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

นัยนา เกิดวิชัย³³ เห็นว่า

(1) ข้อดี ได้แก่ ทำให้เกิดความมั่นคง สามารถบริการประชาชนได้โดยเสมอภาคไม่ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ ทำให้เกิดการประหยัดเพราะอาจสืบเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ วัสดุ อุปกรณ์ได้ทำให้เกิดการประหยัด

³¹วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 33-34

³²ภูริชญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน หน้า 415

³³นัยนา เกิดวิชัย กฎหมายปกครอง หน้า 15-17 อ้างในสุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 31-32

(2) ข้อเสีย ได้แก่ การไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีในทุกท้องที่ในเวลาอันเดียวกัน เกิดการล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง และไม่อาจสนองต่อความต้องการของประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี³⁴ เห็นว่า

(1) ข้อดี คือ ทำให้เกิดความมั่นคง สามารถรักษาความสงบเรียบร้อยได้ สะดวกและเด็ดขาด ทำให้เกิดการประหยัดเพราะอาจหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ไปได้ทั่วประเทศ สามารถบริการประชาชนได้โดยเสมอหน้า มิได้ทำโดยมุ่งแก่ท้องที่ใดโดยเฉพาะ และทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครอง

(2) ข้อเสีย คือ ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างได้ผลดีในทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง และไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง

สุทธิญา วัฒนรุ่ง³⁵ เห็นว่า

(1) ข้อดี ทำให้รัฐบาลมั่นคง อำนาจประโยชน์แก่ราษฎรได้อย่างเสมอภาค ประหยัดเพราะเครื่องมือเครื่องใช้และเจ้าหน้าที่เป็นของกลาง และทำให้เกิดเอกภาพ

(2) ข้อเสีย คือ ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่น และมีความซักช้าเนื่องจากระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติของทางราชการ

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าว อาจสรุปข้อดี ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจได้ ดังนี้

(1) ข้อดี คือ ทำให้รัฐบาลมีความมั่นคง เป็นเอกภาพและสามารถอำนาจประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างเสมอภาค สะดวก ประหยัด และเด็ดขาด

(2) ข้อเสีย คือ ไม่สามารถจัดทำบริหารสาธารณะให้ไว้ผลดีทั่วถึงในเวลาเดียวกัน ล่าช้า และไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย เพราะไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้ไม่อาจสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้องแท้จริง

³⁴วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 33-34

³⁵สุทธิญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน หน้า 417

2.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจ

นักวิชาการด้านกฎหมายปกครอง ได้ให้ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครองไว้ ดังนี้

ประยูร กาญจนกุล³⁶ ให้ความหมายว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การที่ราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งอำนาจหน้าที่ที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลาง บางส่วนให้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำราชการส่วนภูมิกษาคนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชาที่ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่ ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ

สุภาพ สาริพิมพ์³⁷ อธิบายว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เป็นหลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศแต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลาง แต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

การแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการรวมอำนาจ หมายถึง การที่กฎหมายหรือผู้บังคับบัญชามอบอำนาจการตัดสินใจ หรือการวินิจฉัยสั่งการระดับหนึ่งภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งราชการส่วนกลางส่งไปปฏิบัติราชการในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อจะได้ตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลาง เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของหลักการรวมอำนาจบริหารในเรื่องความล่าช้าของการวินิจฉัยสั่งการ และการอยู่ห่างไกลจากข้อเท็จจริง

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี³⁸ ให้ความหมายว่า การแบ่งอำนาจ หมายถึง การบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนหรือบางขั้นตอนไปให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของตน ซึ่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศให้วินิจฉัยสั่งการได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนดไว้

³⁶ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 180 อ้างใน มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร หน้า 4

³⁷สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 32-33

³⁸วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 35-36

สุทธิชัย วัฒนรุ่ง³⁹ อธิบายว่า การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคเป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงของการรวมอำนาจ โดยการโอนอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่ง ให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปอยู่ในท้องถิ่น โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ยังคงอยู่ในระบบบังคับบัญชาของการปกครองส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ยังมีการมอบอำนาจตัดสินใจขององค์กรส่วนกลางให้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ในภูมิภาคมากเท่าไร ก็นับว่ามีการกระจายอำนาจการรวมศูนย์อำนาจหรือแบ่งอำนาจออกไปมากเท่านั้น การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ(Deconcentration) นี้ ถือว่ารัฐเองเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะเจ้าหน้าที่ที่ตัดสินใจในพื้นที่ภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปจากส่วนกลางโดยตรง

จากความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครองตามที่เสนอของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การแบ่งอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วน บางระดับ หรือบางขั้นตอน ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรของส่วนกลางที่ส่งไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค

2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

มานิตย์ จุมปา⁴⁰อธิบายว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบหมายมานั้น จะมีการสั่งการและสิ้นสุดเพียงที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการบริหารส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง

สุภาพ สาริพิมพ์⁴¹ อธิบายว่า หลักการแบ่งอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศ เป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆ ของประเทศ ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและบังคับบัญชา

³⁹สุทธิชัย วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน หน้า 409-410

⁴⁰มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร หน้า 4

⁴¹สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 34

(3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ ส่วนกลางจะเรียกอำนาจคืนเมื่อใดก็ได้ และจะแบ่งให้มากน้อยเพียงใดก็ได้

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี⁴² เห็นว่า หลักการแบ่งอำนาจ มีลักษณะเด่นๆ ดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะไม่มี

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง

(3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องบางขั้นตอน

ตามลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครองดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง และมีการแบ่งอำนาจบางเรื่องบางขั้นตอน หรือบางระดับ ไปให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะแบ่งอำนาจให้มากน้อยเท่าใด หรือจะเรียกอำนาจคืนเมื่อใดก็ได้

(2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางไปประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค

2.2.3 ข้อดีข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

สุภาพ สาริพิมพ์⁴³ เห็นว่า

ข้อดี ของหลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่

(1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ หากจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนท้องถิ่น ย่อมจะทำได้ง่าย

(2) ทำให้ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดี เพราะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำในท้องที่ต่างๆ ทั่วประเทศทำให้ประสานกับท้องถิ่นคล่องตัวยิ่งขึ้น

⁴²วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 36

⁴³สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 34-36

(3) ทำให้การปฏิบัติราชการรวดเร็วยิ่งขึ้น ทำให้การปฏิบัติราชการไม่ต้องเข้าไปถึงส่วนกลาง สามารถทำงานให้สำเร็จลงได้ในส่วนภูมิภาค

ข้อเสีย ของหลักการแบ่งอำนาจ ได้แก่

(1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย แสดงว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะสามารถบริหารหรือปกครองตนเองได้

(2) ก่อให้เกิดความล่าช้า หากส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกษณน้อยการบริหารก็ยิ่งชักช้า เพราะต้องเสียเวลาทั้งในระดับภูมิภาคและส่วนกลาง มีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น

(3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ในแง่ของเจ้าหน้าที่แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน กลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งมาจากที่อื่น

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี⁴⁴ เห็นว่า

ข้อดี ของการแบ่งอำนาจ คือ

(1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ

(2) ทำให้ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดีขึ้น

(3) ทำให้การปฏิบัติราชการรวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังขาดความสำนึก

ในการปกครองตนเอง การแบ่งอำนาจ เป็นเสมือนหนึ่งการฝึกฝนให้กับประชาชนได้รับทราบและเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองเพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อย

ข้อเสีย ได้แก่

(1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตย ส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะปกครองตนเองได้

(2) ก่อให้เกิดความล่าช้า มีขั้นตอนมาก

(3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น ที่ได้เจ้าหน้าที่จากที่อื่นมาปฏิบัติงานแทนที่จะได้คนในท้องถิ่น

ตามความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปข้อดี ข้อเสียของหลักแบ่งอำนาจปกครอง ได้ดังนี้

ข้อดี ได้แก่

(1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ เพราะการแบ่งอำนาจปกครองเป็นเสมือนหนึ่งการฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง

⁴⁴วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 36-38

(2) การปฏิบัติราชการมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะสามารถสำเร็จลงได้ในระดับภูมิภาค

(3) ส่วนกลางสามารถประสานงานกับส่วนท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะมีตัวแทนปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค

ข้อเสีย ได้แก่

(1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

(2) ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นตอนที่ต้องมีอยู่ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(3) เจ้าหน้าที่ของส่วนภูมิภาคอาจไม่ใช่บุคคลในท้องถิ่นนั้น

2.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

นักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประยูร กาญจนกุล⁴⁵ ให้ความหมายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่น (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) ที่ไม่ใช่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร โดยหน่วยการปกครองอื่นนั้น ไม่อยู่ภายใต้การ “ควบคุมบังคับบัญชา” ของราชการส่วนกลาง แต่อยู่ในการ “กำกับดูแล” ของราชการส่วนกลางแทน โดยราชการส่วนกลางกำกับดูแลไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่หัวหน้าหน่วยปกครองใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีอำนาจทั้งในแง่ความเหมาะสมของการดำเนินงาน และในแง่ของการควบคุมให้การทำงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจในการกำกับดูแล (บางครั้งเรียกว่า อำนาจควบคุมกำกับ) หมายถึง อำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นใช้ในการกำกับให้องค์กรนั้นๆ ทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย⁴⁶

⁴⁵ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 180 อ้างใน มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการ บริหาร หน้า 5

⁴⁶มานิตย์ จุมปา เรื่องเดียวกัน หน้า 6

สุภาพ สาริพิมพ์⁴⁷อธิบายว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง

(Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในท้องถิ่นอื่น นอกจากองค์กรราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลาง ไปดำเนินการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ

ประยูร กาญจนดุล⁴⁸ เขียนไว้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หรือเรียกว่า “มัชยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

ชาญชัย แสวงศักดิ์⁴⁹ เขียนไว้ว่า การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนในท้องถิ่นอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น

เมื่อพิจารณาความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองของนักวิชาการที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้หน่วยการปกครองอื่นที่มีใ้ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างและเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยอิสระตามสมควร และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง

⁴⁷สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 36

⁴⁸ชวงค์ลาชะบุตร การปกครองท้องถิ่นไทย หน้า 21 อ้างใน สุภาพ สาริพิมพ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 37

⁴⁹สุภาพ สาริพิมพ์ เรื่องเดียวกัน หน้า 37

2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล⁵⁰ เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

(1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง

(2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น (องค์กรปกครองท้องถิ่น) มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งนี้เป็นหัวใจที่สำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า “ถ้าไม่มีการเลือกตั้งก็ไม่ถือว่ามีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง”

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่อาจใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ทำตามความประสงค์ของตนได้ แม้การดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นไม่เหมาะสมก็ตาม ราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้าไปดูราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ก็เฉพาะแต่ในประเด็นที่ว่า การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่ง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพิกถอนหรือไม่ให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมถึงความเหมาะสมในการดำเนินงาน

สุภาพ สาริพิมพ์⁵¹ อธิบายว่า ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร ต้องมีพื้นที่ไม่กว้างขวางเกินไป และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร จึงจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁵⁰ประยูร กาญจนกุล คำอธิบายกฎหมายปกครอง หน้า 183-184 อ้างใน มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ ราชการ บริหาร หน้า 7-9

⁵¹สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 37-41

(2) การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับ

ชีวิตประจำวัน เป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎร และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมโดยใกล้ชิด นอกจากนี้ยังเป็นกิจการที่สามารถแยกออกไปดำเนินการได้ โดยเอกเทศ บางกิจการมีลักษณะแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นสามารถให้บริการได้ทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง

(3) ความเป็นอิสระ (Autonomy) หมายถึง ความเป็นอิสระภายใต้มาตรการ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กันคือ

(ก) มีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก และมีพนักงานหรือข้าราชการประจำเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง

(ข) มีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้ในท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเองแยกจากส่วนกลาง

(ค) มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อสนับสนุนความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการจัดทำกิจการ

(ง) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่งซึ่งจะกระทำได้เมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

(จ) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแล ท้องถิ่นมีสิทธิฟ้องศาลได้

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี⁵² เห็นว่า การกระจายอำนาจมีลักษณะเด่นๆ ดังนี้

(1) เป็นองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคล ต้องตั้งองค์กรขึ้นมาดำเนินงาน โดยมีเจ้าหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากจากส่วนกลาง

(2) มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ต้องมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นองค์กรตัวแทนประชาชน ซึ่งอาจเป็นผู้เลือกคณะผู้บริหาร หรือให้ประชาชนเลือกตั้งโดยตรงก็ได้

(3) มีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการ แต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะมากหรือเท่ากับส่วนกลางไม่ได้

⁵²วิรัช ธีรพันธุ์เมธี กฎหมายปกครอง หน้า 38-39

(4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเอง นอกจากส่วนกลาง โดยมี รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน

(5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตนเอง เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด โดยมีได้อยู่ ในสังกัด กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง

ตามความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น พอที่จะสรุป ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองได้ ดังนี้

(1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระ มีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และทรัพย์สิน เป็นของตนเอง และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของราชการ บริหารส่วนกลาง

(2) มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

(3) การกำหนดพื้นที่ และจำนวนประชากรต้องไม่มากจนเกินไป

(4) กิจการที่ดำเนินการต้องเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดและตรงกับความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

2.3.3 ข้อดีข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สุภาพ สาริพิมพ์⁵³ เห็นว่า

ข้อดี ของหลักการกระจายอำนาจปกครอง มีดังต่อไปนี้

(1) สนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดี

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ในกิจการอัน เกี่ยวกับท้องถิ่น โดยเฉพาะ เพราะส่วนกลางมีภารกิจมากหากไม่แบ่งให้ท้องถิ่น จะทำให้ไม่อาจ ดำเนินการได้ทั่วถึงและได้ผลดี

(3) กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีความสนใจและได้ เรียนรู้วิธีการปกครองที่ดีขึ้น

ข้อเสีย

(1) อาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ หากกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐทั้งยังอาจเกิดการแข่งขัน มุ่งรักษาผลประโยชน์ของตน โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นอื่น

⁵³สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน้า 41-42

(2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่น เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสม ถูกรบกวนหรือพวก ใช้อำนาจบังคับกดขี่ฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่อยู่ตรงข้ามทำให้เกิดความไม่สงบ รบรื่น และสร้างความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าการปกครองโดยเจ้าหน้าที่ ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

(4) ทำให้เกิดความสิ้นเปลือง เพราะต้องแบ่งแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นอื่น รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด และควบคุมการเงินไม่ดีพอ

สุทธิญา วัฒนรุ่ง⁵⁴ เห็นว่า

ข้อดี ของหลักการกระจายอำนาจ ได้แก่

- (1) สนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น
- (2) แบ่งเบาภาระของการบริหารส่วนกลาง
- (3) ทำให้ราษฎรสนใจในการปกครอง

ข้อเสีย

- (1) เป็นภัยต่อเอกภาพในการปกครองประเทศ
- (2) ราษฎรเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวม
- (3) การเลือกตั้งทำให้เกิดกลุ่มอำนาจ ทำให้เกิดความแตกแยก การแบ่ง

พรรคแบ่งพวก

(4) สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย เพราะต้องมียงบประมาณเพิ่มขึ้นในการจัดซื้อ เครื่องมือและจ้างเจ้าหน้าที่

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปข้อดี ข้อเสีย ของหลักกระจายอำนาจปกครอง ได้ดังนี้

ข้อดี ได้แก่

- (1) สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น
- (2) สามารถแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในบางภารกิจได้
- (3) ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองมากขึ้น

⁵⁴ สุทธิญาวัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน หน้า 420

ข้อเสีย ได้แก่

- (1) อาจกระทบต่อความเป็นเอกภาพของประเทศ
- (2) ประชาชนในท้องถิ่นอาจเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ
- (3) มีความเสี่ยงเปลืองในด้านกำลังเจ้าหน้าที่และวัสดุอุปกรณ์
- (4) การเลือกตั้งอาจทำให้เกิดความแตกแยก แบ่งพรรคแบ่งพวก

3. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีแหล่งกำเนิดมาจากขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีซึ่งมีมานานนับตั้งแต่ประเทศมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับประชาชนเปรียบเสมือนความสัมพันธ์ระหว่างพ่อกับลูก พระมหากษัตริย์ทรงบริหารประเทศด้วยพระองค์เอง ระเบียบการบริหารประเทศมิได้บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การบริหารประเทศเป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์⁵⁵

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีวิวัฒนาการมาตามลำดับเริ่มจากสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ดังจะกล่าวพอสังเขป ดังนี้⁵⁶

1. สมัยกรุงสุโขทัย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองส่วน คือ เขตราชธานี และเขตเมืองพระยานคร

2. สมัยกรุงศรีอยุธยา

การจัดแบ่งเขตการปกครองในระยะแรกได้แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ เขตราชธานีและเขตเมืองพระยานครเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย ในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยแยกเป็นราชการฝ่ายทหาร และราชการฝ่ายพลเรือนและแต่งตั้งตำแหน่งสมุหกลาโหมให้รับผิดชอบงานฝ่ายทหาร และตำแหน่งสมุหนายกรับผิดชอบงานฝ่ายพลเรือน

ส่วนระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางได้ปรับปรุงเป็นแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา

⁵⁵อุสาห์ โกมลปานิก “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 2 หน่วยที่ 11 นนทบุรี สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2545 หน้า 671

⁵⁶เรื่องเดียวกัน หน้า 671-673

3. สมัยรัตนโกสินทร์

ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อันเป็นระยะที่ประเทศไทย ได้มีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้นกว่าแต่ก่อนวัฒนธรรมและอารยธรรมต่างๆ ของประเทศ ตะวันตกได้หลั่งไหลเข้ามาสู่ประเทศไทย ประกอบกับอิทธิพลของการแสวงหาเมืองขึ้นของ ประเทศตะวันตก ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต้องริบปฏิรูประเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินให้ทันสมัยเหมาะสมแก่สภาพของบ้านเมือง โดยเริ่มต้นตั้งแต่ “การเลิกทาส” และ ทรงปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้วิธีการค่อยเป็นค่อยไป ต้องใช้เวลาในการปฏิรูป นานถึง 42 ปี พระองค์ได้ทรงคิดแปลงการบริหารราชการตามแบบอย่างของประเทศในยุโรป กล่าวคือ แบ่งการบริหารราชการออกเป็นสามส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ภายหลังที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไป เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการใหม่ โดยได้ ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 จนกระทั่งถึงปี 2496 จึงได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ขึ้นใช้แทน แบ่งการบริหารราชการเป็นสามส่วนเช่นเดียวกันคือ ราชการบริหาร ส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

3.1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

กฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบ บริหารราชการส่วนกลาง (มาตรา 7) ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรม
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งสังกัดหรือไม่

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจปกครอง โดยกำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง และให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางออกเป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และกรม แต่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ให้มีเฉพาะกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง โดยไม่มีทบวงแต่อย่างใด

3.1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ(มาตรา 10)

ทั้งนี้ สำหรับนายกรัฐมนตรี นอกจากมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาลด้วย

สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการการบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและการประเมินผล การปฏิบัติราชการการปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่มิมีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีใ้ได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ

3.1.2 กระทรวง

กระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกระทรวง โดยจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 19) เช่น กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคการปกครองท้องถิ่น

การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30)

3.1.3 กรม

กรม ทั้งที่สังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยมีอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสูงสุด และรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของกรม และจะมีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดี และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น (มาตรา 32) เช่น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ให้กรมการปกครองมีภารกิจเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงภายในประเทศ การอำนวยความเป็นธรรม การปกครองท้องถิ่น การอาสาศึกษาดินแดนและการทะเบียน

3.2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจปกครอง โดยมี กฎหมายหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ (มาตรา 51)

3.2.1 จังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด จัดตั้งโดยให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอ ตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล(มาตรา 52)ปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 77 จังหวัด

จังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 52/1)

- (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ผู้บริหารราชการของจังหวัด

ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้ มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ (มาตรา 54)ซึ่งปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ให้มีปลัดจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น (มาตรา 55)

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้(มาตรา 57)

(1) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอจัดตั้งงบประมาณต่อสำนักงานประมาณตามมาตรา 52 วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรลุ แต่งตั้ง ให้งานหนึ่ง และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

3.2.2 อำเภอ

ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่าอำเภอ ขึ้นอยู่ในสายงานของจังหวัด เป็นเขตการปกครองส่วนย่อยของจังหวัด ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานการปกครองที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนโดยตรง เป็นปกติประจำวัน จึงนับเป็นหน่วยการปกครองที่สำคัญมาก อำเภอประกอบด้วยเขตท้องที่หลายตำบลรวมกันปัจจุบันทั่วประเทศมีอำเภอทั้งสิ้น 878 อำเภอ

อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังต่อไปนี้ (มาตรา 61/1)

(1) นำภารกิจของรัฐบาลและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

(2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นธรรมในสังคม

(3) จัดให้มีการคุ้มครองป้องกันส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาสเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

(7) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริหารร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(8) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(9) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

ผู้บริหารราชการของอำเภอ

ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการอำเภอ (มาตรา 62) และให้มีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในอำเภอนั้น (มาตรา 63)

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

นายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 65 ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่า การปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ ที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมียอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังนี้ (มาตรา 83)

(1) การปกครองท้องที่ เช่น

- ต้องตรวจตรา และจัดการปกครองตำบลและหมู่บ้าน
- มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- บรรดาหนังสือสำคัญที่ต้องทำตามกฎหมาย ถ้ากฎหมายและข้อบังคับ

มิได้ระบุไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอื่น ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอ

(2) การป้องกันภัยอันตรายของราษฎร และรักษาความสงบในท้องที่ เช่น

- จัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม เช่น เวลามีการนักขัตฤกษ์

เป็นต้น

(3) การที่เกี่ยวข้องด้วยความแพ่งและความอาญา เช่น

- บรรดาอำนาจซึ่งกฎหมายกำหนดไว้สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- จัดพนักงานออกตรวจตระเวนรักษาความเรียบร้อย และคอยสืบจับ

โจรผู้ร้ายในท้องที่ของตน

(4) การป้องกันโรคภัย เช่น

- ระวังอย่าให้โรคภัย แพร่หลายไปในชุมชน

(5) บำรุงการทำนาค้าขายป่าไม้ และทางไปมาต่อกัน เช่น

ต้องตรวจตรารักษาป่าไม้ ซึ่งรัฐบาลหวงห้าม ตามข้อบังคับการป่าไม้

(6) บำรุงการศึกษา เช่น

- ชี้แจงตักเตือนแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บิดามารดาและผู้ปกครองเด็กให้

ส่งบุตรหลานไปเล่าเรียน

(7) การเก็บภาษีอากร เช่น

- การเก็บรักษา และนำส่งเงินภาษีอากร หรือเงินประเภทอื่น

(8) หน้าที่เบ็ดเตล็ด เช่น

- งานที่มีมิได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

3.2.3 การปกครองท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดรูปแบบการปกครองในระดับภูมิภาคไว้เพียง จังหวัด และอำเภอ เท่านั้น แต่ตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากนี้ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงว่ากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปกครองอำเภอ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่พ.ศ. 2457 ได้กำหนดองค์กรรองลงไปจากอำเภอตามลำดับ ดังนี้

1. กิ่งอำเภอ
 2. ตำบล
 3. หมู่บ้าน
- 1) กิ่งอำเภอ

กิ่งอำเภอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นกับอำเภอ อำเภอใดมีพื้นที่กว้างขวางยากแก่การตรวจตราดูแลได้ทั่วถึง แต่จำนวนประชากรยังไม่มากพอที่จะจัดตั้งเป็นอำเภอได้หรือมีจำนวนประชากรหนาแน่น แต่ยังมีเขตพื้นที่เล็กเกินไปที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นอำเภอ จะแบ่งพื้นที่ของอำเภอออกเป็นกิ่งอำเภอ เพื่อความสะดวกในการบริหารราชการก็ได้ อำเภอหนึ่งจะมีกิ่งอำเภอเดียวหรือหลายกิ่งอำเภอก็ได้ (มาตรา 64) แต่ปัจจุบันไม่มีกิ่งอำเภอแต่อย่างใด เนื่องจากได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอแล้ว

กิ่งอำเภอมีอำนาจหน้าที่ เฉพาะกิจการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศกำหนดให้กิ่งอำเภอนั้นทำได้ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย⁵⁷ แต่อำนาจหน้าที่ของกิ่งอำเภอไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายดังเช่นกรณีของจังหวัดหรืออำเภอ

ผู้บริหารราชการของกิ่งอำเภอ

การบริหารราชการของกิ่งอำเภอ มีนายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่บริหารงานของกิ่งอำเภอ ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอและข้าราชการและลูกจ้างประจำกิ่งอำเภอ (มาตรา 70)

⁵⁷สุภาพ สาริพิมพ์ กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2543 หน้า 144

อำนาจหน้าที่ของปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอรับผิดชอบในการบริหารราชการรองจากนายอำเภอ และปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอในเวลาที่นายอำเภอมิได้มาอยู่ที่กิ่งอำเภอ⁵⁸

2) ตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อยรองลงมาจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ตำบลประกอบด้วยหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน ปัจจุบันทั่วประเทศมีตำบลทั้งสิ้น 7,254 ตำบล

ตำบล ก็เช่นเดียวกับกิ่งอำเภอที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า ตำบลมีอำนาจหน้าที่ใด มีแต่อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารตำบล คือกำนัน โดยในส่วนของกำนันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ได้มีบทบัญญัติไว้ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ผู้บริหารราชการของตำบล

ในตำบลหนึ่ง ให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันจะได้รับเงินเดือนแต่มิใช่จากงบประมาณประเภทเงินเดือน นอกจากกำนันแล้ว ในตำบลหนึ่งให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบล 1 คน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญโดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน (มาตรา 29 ทวิ) นอกจากนี้ยังมีแพทย์ประจำตำบลหนึ่งคน และสารวัตรกำนัน 2 คน เป็นผู้ช่วยเหลืองานของกำนัน

อำนาจหน้าที่ของกำนัน

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่มีดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองราษฎรในตำบลนั้น
2. เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการตำบลซึ่งในตำบลหนึ่งให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่งทำหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันในกิจการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

⁵⁸“กิ่งอำเภอ” ค้นคืน 25 สิงหาคม 2555 จาก <http://www.wikipedia.org>

3. การตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล
4. ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน
5. หน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ
 - 1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอให้ทราบ
 - 2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลนั้นให้ทราบ
 - 3) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ตี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ตี ให้จับผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อนายอำเภอ
 - 4) ถ้ามีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อนายอำเภอตามสมควร
 - 5) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึดกำนันต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย
 - 6) ถ้ามีผู้มาขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ตีหรือผู้ต้องโจรกรรม จะทำกฎหมายตราสิบ หรือมีผู้จะขอทำชันสูตรบาดแผลก็ตี ทั้งนี้ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรีบนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัด และทรัพย์สินของบรรดาของที่จะพาดด้วยนั้น ไปยังนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างไรจะพาไปไม่ได้ก็ ให้กำนันชันสูตรรู้เห็น แล้วนำความไปแจ้งต่อนายอำเภอในขณะนั้น
6. ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลต้องรีบรายงานต่อนายอำเภอให้ทราบ
7. ถ้าเกิดจลาจลก็ตี ฆ่ากันตายก็ตี ชิงทรัพย์ก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ตี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใดๆ ในตำบลของตน หรือในตำบลที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ก็ตี หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่นๆ มาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ตี หรือมีเหตุอันเหตุอันสมควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้น บางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้ายก็ตี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่น ตามควรแก่การโดยเต็มกำลัง
8. ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ให้มีที่พักตามควร

9. ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะร้องขอต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหาให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

10. กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในตำบลนั้น

11. กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีรายชื่อของผู้ใหญ่บ้าน

12. กำนันต้องทำบัญชีของสิ่งของ ซึ่งต้องภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอและราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่งมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยให้นายอำเภอเป็นประธานการประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน ในกรณีที่มีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคน ให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน ผู้ใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน

การพ้นจากตำแหน่งกำนัน

กำนันต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุใดหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อต้องออกจากผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) ยุบตำบลที่ปกครอง
- (4) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

(5) ถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

ทั้งนี้ การพ้นตำแหน่งกำนัน ให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การออกตาม (2) (3) และ (4)

คุณสมบัติของกำนัน

กำนัน มาจากการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้น โดยกฎหมายมิได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติประการอื่นของกำนันไว้ ดังนั้น จึงถือคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านเป็นเช่นเดียวกับคุณสมบัติของกำนัน ซึ่งจะได้อธิบายถึงคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านในลำดับต่อไป

3) หมู่บ้าน

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด ซึ่งแบ่งย่อยลงมาจากตำบลประกอบด้วยบ้านหลายครัวเรือนในท้องที่เดียวกัน การจัดตั้งหมู่บ้านจะยึดถือความสะดวกของการปกครอง โดยอาศัยหลักเกณฑ์ ดังนี้ (มาตรา 8)

1. จำนวนคนประมาณ 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน แม้จำนวนครัวเรือนจะมีน้อย
2. จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้าน ซึ่งที่ตั้งของหมู่บ้านอยู่ห่างไกล โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนคนปัจจุบันทั่วประเทศมีหมู่บ้านทั้งสิ้น 69,307 หมู่บ้าน

หมู่บ้าน ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะว่ามีอำนาจหน้าที่ใด มีแต่บทบัญญัติในส่วนของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ผู้บริหารราชการของหมู่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากรายชื่อในหมู่บ้านเป็นหัวหน้าผู้ปกครองหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านได้รับเงินเดือนแต่มีใช้เงินงบประมาณประเภทเงินเดือน โดยมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง 2 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร (มาตรา 9)

นอกจากนี้ ในหมู่บ้านให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำ หรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่งและกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งรายชื่อในหมู่บ้านเลือก เป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ วาระ 4 ปี จำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 10 คน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมายหรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ และเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน กับบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน (มาตรา 28 ตริ)

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังต่อไปนี้

1. การใช้อำนาจปกครองราษฎร ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน
2. ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ดังนี้
 - 1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
 - 2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
 - 3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อทางราชการ หน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
 - 5) ให้การสนับสนุนส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ
 - 7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกรายกรมาประชุมได้ตามสมควร
 - 8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปัดป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย
 - 9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง
 - 10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายอำเภอมอบหมาย

3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา

- 1) แจ้งข่าวการกระทำผิดกฎหมายแก่กำนัน หรือหมู่บ้าน ไกล่เคียง
- 2) จับและนำส่ง สิ่งของผิดกฎหมายต่อกำนัน
- 3) จับตัวผู้กำลังกระทำหรือผู้ที่สงสัยว่าได้กระทำผิดกฎหมายส่งกำนัน
- 4) จับกุมบุคคลตามหมาย ส่งให้กำนัน หรือนายอำเภอ
- 5) จัดการให้เป็นไปตามหมายของเจ้าพนักงาน

4. อำนาจหน้าที่ในฐานะประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน จัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน ประนีประนอมข้อพิพาท และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้าน โดยราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย และอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือก

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 ให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุครบหกสิบปี
 - (2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่ามิได้ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)
 - (3) ตาย
 - (4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
 - (5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
 - (6) เมื่อราษฎรผู้มีความสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีความสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
 - (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงาน การสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
 - (8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ
 - (9) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียก ประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร
 - (10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัย อย่างร้ายแรง
 - (11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้า ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (6) ให้นายอำเภอรายงานให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย
- หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้อง กำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย
- คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน**
- ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 ผู้ที่จะ ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (4) เป็นผู้เต็มใจในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกฤติจิต พันเพื่อนไม่สมประกอบ ดิคาเสพตดิให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ
- (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก
- (10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดวันแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ
- (11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธ ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับเว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

(15) ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างเสียดสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

4) หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง

นอกจากหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แล้วยังมีหมู่บ้านที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 เรียกกันโดยทั่วไปว่า หมู่บ้าน อพป. ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการป้องกันตนเอง ช่วยป้องกันและปราบปรามโจรผู้ร้าย ตลอดจนต่อสู้กับผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์⁵⁹ การจัดตั้งให้ถือเอาหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นหลัก จะกำหนดให้หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งหรือตั้งแต่ 2 หมู่บ้านขึ้นไปจัดตั้งเป็น 1 หมู่บ้านก็ได้ แต่จะรวมต่างอำเภอมิได้

หมู่บ้าน อพป. มีคณะกรรมการกลางหมู่บ้านเป็นผู้บริหารกิจการหมู่บ้าน คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนัน เป็นประธาน (กรณีมีตั้งแต่ 2 หมู่บ้าน และทุกหมู่บ้านมีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยไม่มีกำนัน หรือมีแต่กำนัน ประธานต้องมาจากการเลือกของคณะกรรมการกลาง) และกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิกับคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3.3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 69 ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ (มาตรา 70)

⁵⁹วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ การเมืองและการปกครองไทย กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2549

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

โดยการจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 71)

ในปัจจุบัน จึงจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้ 2 รูปแบบคือ

1) รูปแบบทั่วไป เป็นโครงสร้างราชการส่วนท้องถิ่นที่หากท้องถิ่นใดเข้าเงื่อนไขก็สามารถจัดตั้งได้ ได้แก่

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับสุขาภิบาล ได้มีการยกเลิกแล้ว ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างของสุขาภิบาลไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่

- (1) กรุงเทพมหานคร
- (2) เมืองพัทยา

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีการจัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นกฎหมายหลัก องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นจังหวัดละ 1 แห่ง มีโครงสร้างประกอบด้วย

(1) **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** เป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 35) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี (มาตรา 35/2) โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ช่วยเหลือ (มาตรา 35/3)

(2) **สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24-48 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรเช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 9) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 10)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 45)

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรค การกำจัดขยะมูลฝอย การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีน้ำสะอาด โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ไฟฟ้า แสงสว่าง รวมทั้งการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2) เทศบาล

เทศบาลปัจจุบัน ดำเนินการตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเป็น 3 ระดับ ตามขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยทั้ง 3 ประเภท มีโครงสร้าง ดังนี้ (มาตรา 14)

(1) **นายกเทศมนตรี** เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของราษฎรในเขตเทศบาล (มาตรา 48 ทวิ) โดยมีรองนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งจำนวน 2 – 4 คน เป็นผู้ช่วยเหลือ (มาตรา 48 อัฐ) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 48 สัตต)

(2) **สภาเทศบาล** ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร เช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี (มาตรา 15) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 16)

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ แยกตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

1. เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (มาตรา 50)

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง

การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (มาตรา 51)

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (มาตรา 53)

(1) กิจการเช่นเดียวกับหน้าที่ของเทศบาลตำบล

(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ

(7) ให้มีและบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีการดำเนินการกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใดๆ

ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (มาตรา 54)

(1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม

(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(6) ให้มีการสาธารณสุข

(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข

(8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(12) เทศพาณิชย์

3. เทศบาลนคร

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (มาตรา 56)

(1) กิจการเช่นเดียวกับหน้าที่ของเทศบาลเมือง

(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(3) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ
 และสถานบริการอื่น

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมอาคารก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

นอกจากนี้ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการใดๆ
 ในเขตเทศบาลได้เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง (มาตรา 57)

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล กำเนิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ
 องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีพื้นที่รับผิดชอบนอกเขตเทศบาลในตำบลนั้น โดยมี
 โครงสร้าง ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 (มาตรา 44)

(1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการ
 เลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 58/2)
 โดยมีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน
 เป็นผู้ช่วยเหลือ (มาตรา 58/3)

(2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของแต่ละ
 หมู่บ้านๆ ละ 2 คน มีวาระ 4 ปี (มาตรา 45)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้าน
 เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่
 ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้ง
 กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คຸ້ມครอง คุณแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามสมควร

นอกจากนี้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (มาตรา 68)

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีน้ำและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และ

สวนสาธารณะ

- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

4) เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยามีโครงสร้าง ประกอบด้วยนายกเมืองพัทยาและสภาเมืองพัทยา (มาตรา 8) ดังนี้

(1) นายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรในเขต เมืองพัทยา (มาตรา 41) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 45)

(2) สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรในเขตเมืองพัทยา (มาตรา 9) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 15)

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

(มาตรา 62)

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) การจัดการจราจร
- (7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือน้ำประปา
- (10) การจัดให้มีการควบคุมท่าเทียบเรือ และที่จอดครด
- (11) การจัดให้มีการควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่าย

อาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

- (12) การควบคุมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

- (14) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือ

ของเมืองพัทยา

5) กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้าง ดังนี้ (มาตรา 9)

(1) **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร (มาตรา 44) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 47) มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการแต่งตั้งไม่เกิน 4 คน (มาตรา 55) เป็นผู้ช่วยเหลือ

(2) **สภากรุงเทพมหานคร** ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต ๆ ละ 1 คน (มาตรา 11) มีวาระ 4 ปี (มาตรา 17)

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ภายในบังคับแห่งกฎหมายอื่น กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 89)

(1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(5) การผังเมือง

(6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(7) การวิศวกรรมจราจร

(8) การขนส่ง

(9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(11) การควบคุมอาคาร

(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(15) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม

อันดีของท้องถิ่น

(16) การสาธารณสุขโรค

(17) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(18) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(19) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(20) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(21) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย

ในโรงแรมสรรพและสาธารณสถานอื่นๆ

(22) การจัดการศึกษา

(23) การสาธารณสุขการ

(24) การสังคมสงเคราะห์

- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
 - (26) การส่งเสริมการกีฬา
 - (27) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
 - (28) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- นอกจากนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของส่วนราชการกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี

4. การปกครองระบอบประชาธิปไตย

4.1 ความนำ

คำว่าประชาธิปไตย มาจากภาษาอังกฤษว่า Democracy แปลว่าการปกครองโดยประชาชน⁶⁰ กำเนิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์ ของกรีกโบราณเมื่อประมาณ 500 ปีก่อนคริสตกาล โดยประชาธิปไตยในขณะนั้น เป็นประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) กล่าวคือ ประชาชนทั้งหมดของนครรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง โดยการประชุมร่วมกันพิจารณาตัดสินปัญหาต่างๆ ของนครรัฐและเลือกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของนครรัฐ ประชาชนจะผลัดกันเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารต่างๆ⁶¹ หลังจากนั้นประชาธิปไตยโดยตรงในนครรัฐเอเธนส์ ได้หยุดชะงักไปเป็นเวลานานถึงพันปีเศษ จึงได้เริ่มก่อตั้งใหม่ในยุโรป ซึ่งเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบทุนนิยม⁶² โดยเริ่มจากประเทศอังกฤษ แล้วแพร่ขยายไปในฝรั่งเศส ภายหลังการปฏิวัติใหญ่ และในสหรัฐอเมริกา แล้วแพร่หลายไปทั่วในยุโรปตะวันตก

⁶⁰ อูสาห์ โกลปาลนิค “ระบอบการปกครอง” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 4 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2545 หน้า 185

⁶¹ วิสุทธิ์ โพธิ์แท่น ประชาธิปไตย แนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ กรุงเทพมหานครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525 หน้า 20-29 อ้างในอูสาห์ โกลปาลนิค “ระบอบการปกครอง” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 4 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2545 หน้า 185

⁶² อูสาห์ โกลปาลนิค “ระบอบการปกครอง” หน้า 185

สำหรับประเทศไทย คณะราษฎรได้ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 แต่ก่อนหน้านั้นในรัชกาลก่อนๆ ของราชวงศ์จักรีก็มีการเรียกร้องให้พระมหากษัตริย์สละอำนาจธิปไตย เพื่อเปลี่ยนรูปแบบการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตย

4.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตย

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนี้

กมล สมวิเชียร⁶³เห็นว่า ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยตามความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบัน คือการปกครองที่มีหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสุด 3 ประการ คือ

1. ผู้ปกครอง จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใต้ปกครอง

การให้ความยินยอมของผู้ใต้ปกครอง แสดงออกโดยการเลือกตั้ง อาจเลือกตั้งผู้ปกครองโดยตรง เช่น เลือกตั้งประธานาธิบดี หรืออาจเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีโดยอ้อมผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการแสดงความยินยอมผ่านการลงประชามติ เป็นต้น

2. ผู้ใต้ปกครอง จะต้องมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว

เป็นการพิสูจน์ให้เห็นว่า ผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชน มิใช่เป็นตัวอำนาจนั่นเอง การเป็นตัวแทนหรือเป็นรัฐบาลนั้น มีฐานะเพียงชั่วคราวเท่านั้น เมื่อหมดวาระผู้ปกครองต้องมาเสนอตัวให้ผู้ใต้ปกครองพิจารณาว่าสมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อหรือไม่ แสดงถึงอำนาจอันมีโดยไม่สิ้นสุดของปวงชน แต่อำนาจของผู้ปกครองสิ้นสุดได้

3. สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานของประชาชน จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง

นอกจากประชาชนจะมีสิทธิเลือกหรือให้ความยินยอม หรือเปลี่ยนตัวผู้แทนได้เป็นครั้งคราวแล้ว ยังมีสิทธิที่จะไม่ถูกล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนอันสำคัญของประชาชน แม้เพียงระยะเวลาอันสั้น จึงต้องมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้ฝ่ายรัฐบาลเข้าไปใช้อำนาจละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

⁶³กมล สมวิเชียร ประชาธิปไตยกับสังคมไทย กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช 2520 หน้า ก อ้างใน อุสาศห์ โกมลปานิก “ระบอบการปกครอง” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 4 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์

วิสุทธิ โปธิ์แทน⁶⁴ เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ระบอบการเมืองการปกครองรูปหนึ่งที่มีรัฐบาลรับผิดชอบ และสนองต่อความต้องการของประชาชน

สุขุม นวลสกุล⁶⁵ อธิบายว่า การปกครองที่เป็นประชาธิปไตย คือ รูปแบบการปกครองที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยอาจศึกษาตามหัวข้อดังนี้

รัฐบาล อดีตประธานาธิบดี Abraham Lincoln ของสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า “รัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

รัฐบาลของประชาชน หมายถึง การที่ประชาชนอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของรัฐบาล คือ มีส่วนร่วมในการกำหนดและเปลี่ยนแปลงผู้ปกครอง รวมทั้งประชาชนมีความผูกพันและรู้สึกว่าคุณตนเป็นเจ้าของระบอบการปกครอง ซึ่งรัฐบาลต้องมาจากการสนับสนุนหรือเลือกตั้งของประชาชน

รัฐบาลโดยประชาชน หมายความว่า ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นผู้ปกครอง หากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชน โดยไม่จำกัดอยู่ในชนชั้นหรือกลุ่มชนใด โดยเฉพาะทุกคนได้รับโอกาสเท่าเทียมกัน แม้จะมีการกำหนดคุณสมบัติ และวัยวุฒิ นานา ประการ หากการกำหนดนั้นเป็นคุณสมบัติที่ไม่เกินความสามารถที่จะแสวงหาหรือทำให้สำเร็จได้

รัฐบาลเพื่อประชาชน หมายความว่า รัฐบาลหรือคณะบุคคลที่ขึ้นปกครองประเทศต้องมีจุดประสงค์เพื่อความผาสุกของปวงชน ในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้ปกครอง เพื่อจะได้เป็นหลักประกันว่าผู้ปกครองจะต้องปกครองเพื่อประชาชน หากผันแปรจากจุดหมายนี้ประชาชนจะได้มีโอกาสเปลี่ยนตัวผู้ปกครองผ่านการเลือกตั้งเมื่อวาระการดำรงตำแหน่งสิ้นสุดลง

ทั้งนี้ รัฐบาลที่จะเป็นประชาธิปไตย ต้องมีลักษณะครบทั้ง 3 ประการ คือ ได้รับความเลือกตั้งจากประชาชน ทุกคนได้รับโอกาสในการเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้ง และรัฐบาลนั้นมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่นานจนเกินไป

⁶⁴วิสุทธิ โปธิ์แทน ประชาธิปไตยแนวความคิดและตัวแบบประเทศประชาธิปไตยในอุดมคติ หน้า 194

⁶⁵สุขุม นวลสกุล การเมืองและการปกครองไทย หน้า 16 - 17

บรรพต วีระสัย⁶⁶อธิบายว่า ประชาธิปไตย ได้แก่ ระบบการปกครองซึ่งเน้นในเรื่องความเสมอภาค กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ทุกคนเป็นผู้นำโดยทัดเทียมกัน

การปกครองระบอบประชาธิปไตย จะต้องมีการเปลี่ยนหรือหมุนเวียนผู้นำ จะไม่ยอมให้ผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรีตลอดกาล หรือเป็นผู้แทนตลอดกาล จึงมีการกำหนดวาระแห่งการดำรงตำแหน่งไว้ และผู้ที่มิโอกาสเป็นผู้นำจะต้องไม่มีการจำกัดว่าต้องเป็นผู้ที่มีชาติตระกูลสูงหรือมีฐานะดี สิทธิประชาธิปไตยถือว่าทุกคนเท่าเทียมกัน และควรมีโอกาสในการเป็นผู้นำได้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าจะมีผู้นิยมลงคะแนนเสียงให้หรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีผู้กล่าวถึงความหมายของ ประชาธิปไตยไว้ อาทิ ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชนหรือการปกครองโดยอำนาจอยู่ที่ประชาชน⁶⁷ และประชาธิปไตย หมายถึง ระบบการเมืองหรือรูปแบบการปกครองอย่างหนึ่งที่ผู้ปกครองต้องได้รับการยินยอมจากผู้ที่ถูกปกครอง ซึ่งผู้ที่ถูกปกครองมีสิทธิเปลี่ยนตัวผู้ปกครองได้ในโอกาสอันควร นอกจากนี้บุคคลแต่ละคนที่ถูกปกครองจะต้องได้รับการคุ้มครอง หรือมีสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน⁶⁸

จากความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยในทัศนะของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ยึดถืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และความเสมอภาคของประชาชน รับฟังและเคารพเสียงของประชาชน

4.3 องค์ประกอบของการปกครองแบบประชาธิปไตย

การเลือกตั้ง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการปกครองแบบประชาธิปไตย⁶⁹ เพราะถือว่าอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน แต่เนื่องจากประชาชนของแต่ละประเทศมีเป็นจำนวนมาก การที่จะให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมาใช้อำนาจด้วยตนเองทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ จึงต้องจัดให้มีระบบการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทน การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยมอบอำนาจให้แก่

⁶⁶Harold Lasswell and Abram Kaplan , Power and Society , Viking press , 1962 , P.225 อ้างใน บรรพต วีระสัย รัฐศาสตร์ทั่วไป กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523 หน้า 70-71

⁶⁷กรมการปกครอง คู่มือวิทยากรแกนนำ ระดับจังหวัด อำเภอ และอาสาสมัครต้นแบบประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2552 หน้า 2

⁶⁸กรมการพัฒนาชุมชน กรมศึกษาระบอบประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2549 หน้า 3

⁶⁹อุสาค์ โกมลปาณิก “ระบอบการปกครอง” หน้า 196 และ 203

บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความสนใจ เข้าไปทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน และเป็น การแสดงให้เห็นว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นวิธีที่จะทำให้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับประชาชนเป็นไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังเป็นวิธีการ อบรมความรู้ทางการเมืองอย่างดียิ่งอย่างหนึ่ง⁷⁰

การเลือกตั้งมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การเลือกตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารและ ออกกฎหมาย เป็นวิถีทางเดียวที่สามารถเลือกผู้ปกครองได้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน ส่วนใหญ่ จึงกล่าวได้ว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยต้องมีการเลือกตั้ง เป็นวิธีการที่ ประชาชนใช้ควบคุมการทำหน้าที่ของผู้แทน เพราะผู้แทนต้องทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยมี ความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้งโดยตรง⁷¹

การเลือกตั้งเป็นวิธีที่ดีที่สุดหรือเลวน้อยที่สุดที่จะให้คนส่วนใหญ่ได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย⁷² การเลือกตั้งต้องมีโดยสม่ำเสมอ เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐบาลปกครองเพื่อประชาชน และการเลือกตั้งทำให้ผู้ปกครองมีความ ผูกพันกับราษฎรหรือผู้ถูกปกครอง รวมทั้งประชาชนจะได้รับความสำคัญจากผู้ปกครองเสมอ เพราะผู้ปกครองต้องอาศัยการสนับสนุนจากประชาชน⁷³

หลักเกณฑ์สำคัญของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย และแสดงออกถึง การยินยอมของประชาชน ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้⁷⁴

1. หลักอิสระแห่งการเลือกตั้ง

หลักอิสระแห่งการเลือกตั้งคือกระทำโดยเสรี ไม่มีการบังคับขู่เข็ญ ใช้งาน ใช้อิทธิพลหรือผลประโยชน์ใดๆ ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจไปตามเจตนารมณ์ของตน

2. หลักการเลือกตั้งตามกำหนด เวลา

หลักการเลือกตั้งตามกำหนด เวลา หมายความว่า ต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่ ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งของตนไว้แน่นอนว่าจะมีการเลือกตั้งเมื่อใดบ้าง กำหนดเวลาต้อง ไม่ห่างเหินเกินไป เพราะผู้แทนราษฎรจะห่างเหินจากเจตนารมณ์ของประชาชนและทำให้ ประชาชนควบคุมตัวแทนของตนไม่ได้ ต้องมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้แทนไว้

⁷⁰อุสาค์ โคมลปาณิก “ระบอบการปกครอง” หน้า 198

⁷¹จักษ์ พันธ์ชูเพชร รัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มายด์พับลิชซิ่ง 2555 หน้า 129

⁷²สุขุม นวลสกุล การเมืองและการปกครองไทย หน้า 303

⁷³เรื่องเดียวกัน หน้า 303

⁷⁴อุสาค์ โคมลปาณิก “ระบอบการปกครอง” หน้า 198

ให้แน่นอน หากผู้แทนไม่ปฏิบัติตามที่เคยสัญญากับประชาชนไว้ ประชาชนจะเลือกตั้งผู้อื่นไปทำหน้าที่แทนต่อไป และการกำหนดวาระไว้จะทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งทำหน้าที่ของตนขณะดำรงตำแหน่งอย่างดีที่สุด เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งอีกในสมัยต่อไป

3. หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง

หลักการเลือกตั้งอย่างแท้จริง หมายความว่า ไม่ใช่การเลือกตั้งจอมปลอมมีกฎกติกา รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ที่ต้องการลงสมัครรับเลือกตั้งทุกคนสามารถลงสมัครได้ แม้จะมีความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน โดยใช้เสียงของประชาชนเป็นเครื่องตัดสิน

4. หลักการออกเสียงทั่วไป

หลักการออกเสียงทั่วไป ต้องเป็นการเลือกตั้งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง ไม่มีข้อจำกัดกีดกันเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

5. การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค

การเลือกตั้งอย่างเสมอภาค หมายความว่า หนึ่งคนมีเสียงเท่ากัน (One man One Vote) คะแนนทุกเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน

6. หลักการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่น

หลักการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนเสียงอิสระอย่างอื่น ได้แก่ การลงคะแนนที่เฉพาะเจ้าตัวเท่านั้น ที่รู้ว่าลงคะแนนให้ผู้ใด เพื่อมิให้มีการซื้อสิทธิ์ ขายเสียง บังคับข่มขู่

4.4 การเลือกตั้งกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จักษ์ พันธ์ชูเพชร⁷⁵ อธิบายว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อเสถียรภาพของการปกครองเกือบทุกระบบ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้นจะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในหลายรูปแบบ รวมทั้งการใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศได้ให้การยอมรับ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเสมอภาค เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ของประชาชนที่มอบอำนาจให้ตัวแทนไปทำหน้าที่แทนตน

จากความเห็นของนักวิชาการดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย มีผลทำให้การบริหารงานของรัฐบาลประสบผลสำเร็จ และมีเสถียรภาพ เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้

⁷⁵ จักษ์ พันธ์ชูเพชร รัฐศาสตร์ หน้า 196

ประชาชนได้แสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งในการให้ความร่วมมือ สนับสนุน การตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

5. ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

มานิตย์ จุมปา⁷⁶ เห็นว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในทางกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวนี้ พอจะสรุปได้ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็นภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยต้อง คำนึงถึงหลักของความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน จะแบ่งแยกมิได้ (มาตรา 281)

ซึ่งเป็นไปตามหลักกระจายอำนาจปกครองที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะมีอิสระในการปกครอง ตนเองตามสมควร ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง แต่การกำกับดูแลนั้นจะต้อง กระทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะ กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตรา 282 วรรคแรก) นอกจากความสัมพันธ์ในทาง กฎหมายแล้ว กล่าวสำหรับพื้นที่ของตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีทั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น อยู่ด้วยกัน ยังมีความสัมพันธ์กันในด้านของการประสานและปฏิบัติงานร่วมกันของทั้ง 2 องค์กร ด้วย โดยในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับ ประชาชนในตำบลหมู่บ้านตลอดเวลา เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในการประสาน และปฏิบัติงานร่วมกับท้องถิ่น ทำให้การทำงานมีการประสานงานและสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและ กันมากขึ้น

⁷⁶มานิตย์ จุมปา คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร หน้า 369-374

6. แนวความคิดเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อิสรา ทองธวัช⁷⁷ กล่าวว่า จุดแตกหักอยู่ที่หมู่บ้าน หากมองว่าประเทศไทยมีการแบ่งพื้นที่การปกครองเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านแล้ว กิจกรรมจะอยู่ที่หมู่บ้านเพราะทุกคนจะอยู่ในหมู่บ้าน ใช้ชีวิตในหมู่บ้าน เหตุการณ์ต่างๆ จึงเกิดขึ้นที่หมู่บ้าน การจัดการทุกอย่างให้สำเร็จผล จะต้องเริ่มที่หมู่บ้าน ขณะที่ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นเพียงนามธรรม หรือเพื่อใช้อำนาจปกครองเท่านั้น

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต⁷⁸ เห็นว่า ในส่วนของกระทรวงมหาดไทย บุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับล่างสุด คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนมากที่สุด และเนื่องจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าในสถานการณ์ของความไม่สงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ กรมการปกครองจะเน้นในเรื่องการสร้างขวัญ กำลังใจ การพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การที่กรมการปกครองตกลงทำความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.) ในการจัดให้มีหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิชาเอกการบริหารการปกครองท้องถิ่น ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการที่จะเพิ่มองค์ความรู้ และหลักในการคิดการทำงานในการปฏิบัติงานในพื้นที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

วงศ์ศักดิ์ สวัสดิพานิชย์⁷⁹ เห็นว่า นอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทหน้าที่ในด้านอื่น ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุดมากกว่าด้านใดๆ คือ การเป็น “ผู้นำธรรมชาติของชุมชน” ซึ่งมีใช้หน้าที่อย่างเป็นทางการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทความเป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้าน อย่างสมบูรณ์มากที่สุดกว่าตำแหน่งใดๆ ในพื้นที่ ไม่ว่าจะทางสถานะตามกฎหมายที่มีรองรับอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะในฐานะความเป็นตัวแทนของรัฐ ในการสนับสนุนช่วยเหลือการทำงานของหน่วยงานราชการ หรือองค์กรอื่นๆ ที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่หรืองานใดๆ ที่ถูกร้องขอ ไม่ว่าจะในฐานะผู้นำชุมชนที่ต้องดูแล

⁷⁷อิสรา ทองธวัช “กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของเรา” ใน อิสรา ทองธวัช บรรณาธิการเทศาภิบาล กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2552 หน้า 24

⁷⁸สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต “บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับความมั่นคง” ใน อิสรา ทองธวัช บรรณาธิการเทศาภิบาล กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2552 หน้า 16-17

⁷⁹วงศ์ศักดิ์ สวัสดิพานิชย์ “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บูรณาการงานท้องถิ่น” ใน วีรวิธ ประเสริฐ บรรณาธิการเทศาภิบาล กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2552 หน้า 20-23

ทุกข์สุขของลูกบ้าน ตลอดจนการอำนวยความสะดวก การให้คำปรึกษา และการว่ากล่าวตักเตือน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในหมู่บ้าน รวมถึงการระดมความร่วมมือในการทำกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของชุมชน

ตามแนวความคิดดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นผู้นำทางธรรมชาติของชุมชน เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับล่างสุด ทำหน้าที่บำบัดทุกข์บำรุงสุข และช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของทุกหน่วยงาน ทำให้ภารกิจต่างๆ ในตำบลและหมู่บ้านประสบความสำเร็จ นำไปสู่ความสำเร็จในระดับประเทศ ในที่สุด

7. การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน⁸⁰

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงจัดวางระเบียบรูปแบบการปกครองระดับตำบลอย่างเป็นทางการขึ้นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2435 โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านคัดเลือกบุคคลในหมู่บ้านด้วยตนเองให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเป็นกำนันคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ตำบลโดยทรงมีพระราชดำริให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงปรับปรุงและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นบังคับแทนสืบมาจนทุกวันนี้

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่มาโดยตลอด เพื่อให้ สอดคล้องกับสภาวะการปกครองประเทศในแต่ละยุคสมัย

เดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ได้รับเลือกไปตลอดชีวิต ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่ออายุครบ 60 ปี และในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตัวเป็น

⁸⁰ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ “การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ใน สุพีร์พัฒน์ จองพานิช บรรณาธิการเทศาภิบาล กรุงเทพมหานคร อาสารักษาดินแดน 2550 หน้า 72 - 75

นักการเมือง และต้องเข้าไปอิงแอบกับนักการเมืองในพื้นที่ การทำงานขาดความต่อเนื่อง ไม่มีการสั่งสมประสบการณ์ ไม่กล้าปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงไปตรงมา การเลือกบ่อยครั้งทำให้เกิดความแตกแยกของราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล และสิ้นเปลืองงบประมาณของประเทศ

เพื่อให้การปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสัมฤทธิ์ผล เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยรวม กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ....แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยมีหลักการสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1. การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ปรับเปลี่ยนวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มีกระบวนการกลั่นกรองผู้สมัคร ก่อนให้ประชาชนเลือก โดยยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้ใหญ่บ้านของตนเอง

การกลั่นกรองผู้สมัครจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบไปด้วยตัวแทนภาคราชการและภาคประชาชนตรวจสอบคุณสมบัติที่กฎหมายบัญญัติและคุณสมบัติทางด้านความประพฤติ

ส่วนตำแหน่งกำนัน ซึ่งโดยสภาพแล้วมิใช่ตำแหน่งที่บริการประชาชนโดยตรง เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนันทำหน้าที่บังคับบัญชาดูแลผู้ใหญ่บ้านแก้ไขจากเดิมให้ราษฎรทั้งตำบลเป็นผู้เลือกเป็น ให้กำนันมาจากผู้ใหญ่บ้านที่ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยส่วนมากเลือกขึ้นมาแทน เพื่อให้เกิดความยอมรับนับถือกัน และแก้ไขปัญหาความแตกแยกของราษฎรในการเลือกกำนัน

2. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

ปรับแก้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากระยะ 5 ปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนครบอายุ 60 ปี เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมิใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่น โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ทุก 5 ปี หากประเมินผลไม่ผ่านจะต้องถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

8. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

- 8.1 เป็นนายทะเบียนรับแจ้ง ตาม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร
- 8.2 เป็นเจ้าพนักงานตรวจบัตร ตาม พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน
- 8.3 แนะนำทหารผู้หลบหนีราชการทหาร ให้กลับเข้ากรมกอง และจับทหารกองเกินที่ไม่มารับหมายเรียก หรือขาดการตรวจเลือกส่งให้อำเภอ ตาม พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497
- 8.4 เป็นเจ้าพนักงานป้องกันภัย ตาม พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2550
- 8.5 อำนาจหน้าที่ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีก ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ กฎหมายว่าด้วยการกำจัดผักตบชวา เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของกำนัน

กำนัน จะดำรงตำแหน่งตามกฎหมายทั้งตำแหน่งกำนันของตำบล ควบคู่กับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านที่ตนได้รับเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนันในฐานะผู้ใหญ่บ้านจึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านทั่วๆ ไปในหมู่บ้านที่ตนอยู่ด้วย

นอกจากนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีหน้าที่อื่นๆ ในสังคมที่มีได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายใดๆ เช่น การทำนุบำรุงวัด ศาสนสถาน การเป็นผู้นำแบบพิธี การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องต่างๆ ไป เป็นต้น

9. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ⁸¹ พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีส่วนช่วยเหลือภารกิจ การงานของหน่วยงานราชการต่างๆ รวมทั้งทำหน้าที่เป็นผู้แทนชุมชน ผู้แทนขององค์กรภาครัฐ และผู้แทนของนักการเมืองไปด้วยในเวลาเดียวกัน

ธรรมภณ จิรธรรมประดับ⁸² เห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นบุคคลและสถาบันการ ปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดครอบคลุมทั่วประเทศ และพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอยู่ 3 สถานะ คือ การเป็นตัวแทนของรัฐ การเป็นตัวแทนของประชาชน และฐานะกึ่งนักการเมืองหรือกึ่ง ผู้แทน



⁸¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น ค้นคืน 8 กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

⁸² ธรรมภณ จิรธรรมประดับ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจาก ตำแหน่ง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544 ค้นคืน วันที่ 20 สิงหาคม 2555 จาก <http://www.dcms.lib.ru.ac.th>

บทที่ 3

การจัดระเบียบบริหารราชการของต่างประเทศ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้วว่า ประเทศต่างๆ ทั่วโลก จะจัดรูปแบบในการบริหารราชการแผ่นดิน ใน 3 รูปแบบ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น บางประเทศอาจใช้ทั้ง 3 รูปแบบ ในขณะที่บางประเทศ ก็จะใช้เพียง 2 รูปแบบ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงเค้าโครงของการจัดรูปแบบการปกครองของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและใช้รูปแบบ 3 รูปแบบ และประเทศที่ใช้เพียง 2 รูปแบบ จึงได้ศึกษาการบริหารราชการระดับตำบล หมู่บ้าน ของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 รูปแบบ และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 2 รูปแบบว่ามีความเหมือนหรือความแตกต่างกันอย่างไร กับได้ศึกษาการบริหารราชการของประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นรัฐรวมและจัดรูปแบบการปกครองเป็น 3 รูปแบบซึ่งทั้ง 3 ประเทศนี้เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่นเดียวกับไทย และเป็นประเทศในกลุ่มสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations หรือ ASEAN) ด้วยกันกับไทย ซึ่งจะมีการรวมตัวกันเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economics Community หรือ AEC) ในปี พ.ศ. 2558 นี้ด้วย

นอกจากนี้ยังได้ศึกษากรณีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับไทยและไทยนำแนวความคิดในเรื่องหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจมาใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย

1. การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศอินโดนีเซีย

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีประชากรทั้งสิ้น 212.3 ล้านคน ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหารเป็นรัฐเดี่ยว มีชื่อประเทศเป็นทางการว่าสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia) เมืองหลวงชื่อ จาการ์ตา (Jakarta) มีพื้นที่ 1,904,570 ตารางกิโลเมตร ภาษาราชการ คือ ภาษาอินโดนีเซีย (Bahasa Indonesia)¹

¹ ดนัย ไชโยธา ปริดา จันทจิตต์ และบุญเทียม พลายชมภู ภูมิศาสตร์ทวีปเอเชีย กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์ 2548 หน้า 225,234

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นประเทศที่มีประชากรและเนื้อที่มากที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประกอบด้วยหมู่เกาะใหญ่น้อยรวม 13,677 เกาะ อินโดนีเซีย มาจากคำกรีกว่า อินโดซ หมายถึงอินเดียตะวันออกเฉียงและ นีซอส หมายถึง เกาะ อินโดนีเซีย จึงหมายถึง หมู่เกาะอินเดียตะวันออกเฉียง²

ประเทศอินโดนีเซีย มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาช้านาน ต่อมาตกอยู่ภายใต้อาณานิคมของประเทศเนเธอร์แลนด์ (ฮอลแลนด์) จนกระทั่งได้ประกาศอิสรภาพ เมื่อ 17 สิงหาคม 2488 และได้สถาปนาขึ้นเป็นสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เมื่อ พ.ศ. 2492³

ประเทศอินโดนีเซีย เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 33 จังหวัด และเขตการปกครองพิเศษ 3 จังหวัดคือกรุงจาการ์ตาเมืองช็อกยาคาร์ตาและอาเจห์ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง⁴

1.1 ราชการบริหารส่วนกลาง⁵

- (1) กระทรวงมหาดไทย
- (2) กระทรวงการต่างประเทศ
- (3) กระทรวงกลาโหม
- (4) กระทรวงยุติธรรม
- (5) กระทรวงการข่าว
- (6) กระทรวงการคลัง
- (7) กระทรวงการพาณิชย์
- (8) กระทรวงอุตสาหกรรม
- (9) กระทรวงเกษตร
- (10) กระทรวงป่าไม้
- (11) กระทรวงเหมืองและพลังงาน
- (12) กระทรวงคมนาคม
- (13) กระทรวงการสื่อสาร

²เรื่องเดียวกัน หน้า 255

³เรื่องเดียวกัน หน้า 226

⁴ข้อมูลพื้นฐานอินโดนีเซีย ค้นคืนวันที่ 7 กันยายน 2555 จาก <http://www.tnewsnetwork.com>

⁵นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น ค้นคืน วันที่ 2 กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

- (14) กระทรวงสหกรณ์
- (15) กระทรวงแรงงาน
- (16) กระทรวงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- (17) กระทรวงการท่องเที่ยว ไปรษณีย์และการสื่อสาร โทรคมนาคม
- (18) กระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม
- (19) กระทรวงสาธารณสุข
- (20) กระทรวงการศาสนา
- (21) กระทรวงกิจการสังคม
- (22) กระทรวงงานแผนพัฒนาประเทศ
- (23) กระทรวงวิจัยและเทคโนโลยี
- (24) กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- (25) กระทรวงการเคหะ
- (26) กระทรวงกิจการเยาวชนและการกีฬา
- (27) กระทรวงปฏิรูประบบบริหาร
- (28) กระทรวงบทบาทของสตรี
- (29) กระทรวงบริโภคและทรัพยากรบริหาร
- (30) กระทรวงการวางแผนทรัพยากร
- (31) กระทรวงกองทุนเพื่อการลงทุน
- (32) กระทรวงกิจการชนบท

1.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

กฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (The Republic of Indonesia Law Number 22 Year 1999 Regarding Regional Government) จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิกาดังนี้⁶

1) จังหวัด (Propinsi-Daerak Otonom Tingkat:33แห่ง)

จังหวัดเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่รองจากรัฐบาลกลาง เป็นหน่วยการปกครองระดับแรกของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ครอบคลุมภายในพื้นที่ของจังหวัด ประกอบด้วย

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด (Gubernur-Governor)

⁶www.kabupaten.kendal.go.id อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น ค้นคืนวันที่ 2 กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ทำงานร่วมกับข้าราชการประจำจังหวัด ขึ้นการบังคับบัญชาต่อประธานาธิบดีผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. สภาจังหวัด (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I)

สภาจังหวัด ประกอบด้วย ประธานสภาและสมาชิกสภา ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการเลือกตั้งเสนอแต่งตั้งและถอดถอนผู้ว่าราชการจังหวัด ให้คำแนะนำและเสนอข้อคิดเห็นต่อการดำเนินกิจการต่างๆ ของสมาชิก

2) อำเภอ (Kabupaten-Regency 268 แห่ง)

อำเภอเป็นหน่วยการปกครองของภูมิภาค รองจากจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจ ภายในพื้นที่ของอำเภอ โดยพื้นที่อำเภอจะครอบคลุมทั่วทั้งจังหวัด อำเภอประกอบด้วย

ก. นายอำเภอ (Regent-Bupati) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำงานร่วมกับข้าราชการประจำของอำเภอ

ข. สภาอำเภอ (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และเลือกตั้งนายอำเภอมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

3) ตำบล (Kacamatan:3,592 แห่ง)

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองรองมาจากอำเภอหรือเทศบาล อยู่ภายใต้การรับผิดชอบและควบคุมตรวจสอบของนายอำเภอ

ตำบล มีกำนัน หรือ จามัด (Camat) ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ โดยได้รับมอบอำนาจบางเรื่องจากนายอำเภอ ภารกิจหลักคือ การบริหารราชการทั่วไป กำนันมีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐในพื้นที่

4) หมู่บ้าน (Desa-Village)

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองในพื้นที่ที่เป็นเขตชนบท (Rural Government) บางพื้นที่อาจเรียกชื่ออย่างอื่น หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองระดับรองลงมาจากอำเภอและตำบล การจัดตั้ง ยุบ รวม กระทำได้โดยอำนาจของอำเภอและสภาอำเภอ ตามกรอบกฎหมายของจังหวัด

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะกึ่งตัวแทนรัฐบาลและกึ่งตัวแทนของประชาชน เพราะผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านแล้วให้นายอำเภอมีกำสั่งแต่งตั้ง โครงสร้างของหมู่บ้านจึงมีลักษณะกึ่งทางการไม่เหมือนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับอำเภอ

4.1) โครงสร้างของหมู่บ้าน

1. ผู้ใหญ่บ้าน (Kepala Desa) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และได้รับการแต่งตั้งจากนายอำเภอ

2. คณะกรรมการหมู่บ้าน (The Rural Representative Board) มีหน้าที่ทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน ให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้ใหญ่บ้าน ออกกฎระเบียบของหมู่บ้าน และดูแลรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ของหมู่บ้าน

คณะกรรมการหมู่บ้าน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านนั้น มีประธานคณะกรรมการซึ่งมาจากสมาชิก

หมู่บ้านของอินโดนีเซีย มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์สืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน จึงมีอิทธิพลต่อโครงสร้างการปกครอง และต่อประชาชนในเขตชนบทเป็นอย่างมาก กฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารและการงบประมาณ ไว้เป็นหมวดหมู่ชัดเจน แสดงถึงการให้ความสำคัญต่อหมู่บ้านเป็นอย่างมาก ในขณะที่ตำบล มีบทบัญญัติของกฎหมายน้อยมาก

4.2) สถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน (Head Of Village/KepalaDesa) เป็นผู้ปกครองสูงสุดของหมู่บ้าน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในหมู่บ้านและแต่งตั้งโดยนายอำเภอ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี แต่จะอยู่ในตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระไม่ได้

4.3) คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน⁷

- (1) นับถือศาสนาที่มีพระเจ้าองค์เดียว
- (2) จงรักภักดีต่อหลัก Pancasila และรัฐธรรมนูญ
- (3) ไม่กระทำการทั้งทางตรงและทางอ้อมในการกบฏต่อหลัก Pancasila และรัฐธรรมนูญ
- (4) วุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้นและ/หรือมีความรู้เพียงพอ
- (5) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี
- (6) มีสุขภาพกายและจิตที่สมบูรณ์
- (7) ไม่มีความบกพร่องทางจิตใจ

⁷ มาตรา 97 ของ The Republic of Indonesia law Number 22 Year 1999 Regarding Regional Government จาก www.worldbank.org อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น ค้นค้นวันที่ 2 กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

- (8) มีความประพฤติที่เหมาะสม ซื่อสัตย์สุจริตและมีความยุติธรรม
- (9) ไม่เคยต้องโทษคุมขังคดีเกี่ยวกับอาชญากรรม
- (10) ไม่เป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล
- (11) มีความรอบรู้เกี่ยวกับเขตพื้นที่ของตนและเป็นที่รู้จักของคนใน

หมู่บ้าน

- (12) มีความปรารถนาที่จะอุทิศตัวในการเป็นผู้นำหมู่บ้าน
- (13) คุณสมบัติอื่นตามที่กรอบธรรมเนียมปฏิบัติในหมู่บ้านที่

นอกเหนือจากกฎหมายกำหนด

ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านต้องกล่าวคำปฏิญาณ ดังนี้

“ในนามของพระอัลเลาะห์ ข้าพเจ้าขอสาบานว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้นำหมู่บ้านอย่างดี ซื่อสัตย์สุจริตและยุติธรรม เท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งจงรักภักดีและปกป้องหลักการ Pancasila ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานแห่งรัฐ และข้าพเจ้าจะปกป้องหลักประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการปกป้องกฎหมายและระเบียบของหมู่บ้าน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย”

4.4) การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน⁸

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดการประชุมเป็นระยะเวลานาน และหรือกระทำผิดต่อคำปฏิญาณตน
- (4) สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่ง และผู้นำคนใหม่ได้รับการแต่งตั้ง
- (5) กระทำอันเป็นการละเมิดต่อข้อกำหนดของหมู่บ้านและแบบแผน

ธรรมเนียมปฏิบัติภายในชุมชน

ทั้งนี้ การถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน กระทำได้โดยนายอำเภอด้วยความเห็นชอบของสภาอำเภอ

4.5) อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน⁹

- (1) อำนาจซึ่งเป็นสิทธิของหมู่บ้านมาแต่ดั้งเดิม
- (2) อำนาจซึ่งไม่ขัดต่อการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- (3) อำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐบาลกลาง จังหวัด และหรืออำเภอมอบหมาย

⁸นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ จาก <http://www.lawreform.go.th>

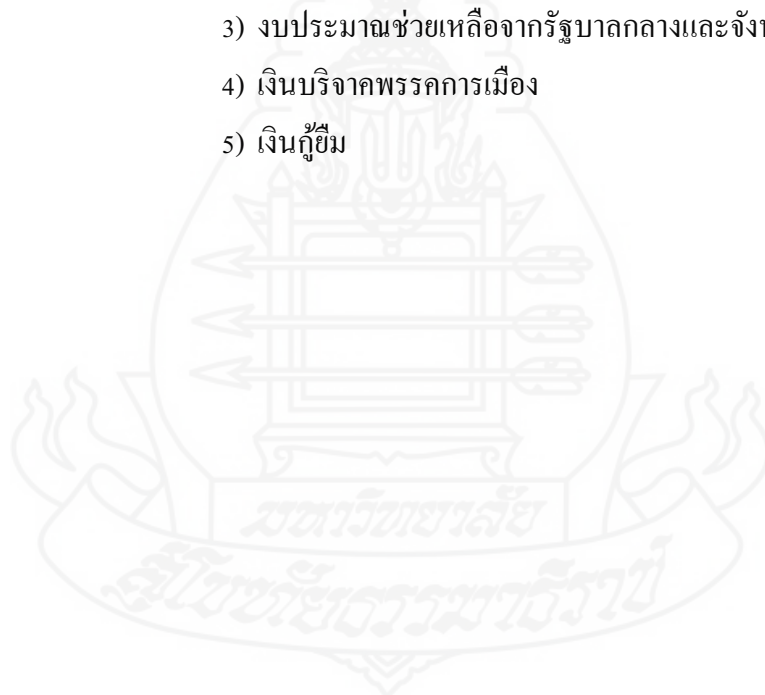
⁹เรื่องเดียวกัน

ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

- 1) เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองหมู่บ้าน
- 2) พัฒนาคุณภาพชีวิตของราษฎรในหมู่บ้าน
- 3) พัฒนาเศรษฐกิจภายในหมู่บ้าน
- 4) รักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน
- 5) แก้ไขและไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎรในหมู่บ้าน
- 6) เป็นตัวแทนของหมู่บ้านทั้งในและนอกหมู่บ้าน

ในการจัดทำภารกิจ จะได้รับงบประมาณ จากแหล่งต่างๆ ได้แก่

- 1) รายได้หรือทรัพย์สินของหมู่บ้าน ได้แก่ ผลประกอบการของหมู่บ้าน ทรัพย์สินของหมู่บ้าน เงินบริจาคของประชาชน การจัดทำสหกรณ์และรายได้อื่นๆ
- 2) งบประมาณช่วยเหลือจากอำเภอ ได้แก่ ส่วนแบ่งจากภาษีและค่าตอบแทนส่วนแบ่งจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและจังหวัดผ่านอำเภอ
- 3) งบประมาณช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางและจังหวัด
- 4) เงินบริจาคพรรคการเมือง
- 5) เงินกู้ยืม



โดยงบประมาณของหมู่บ้าน จะต้องจัดทำเป็นบัญชีรายรับรายจ่ายประจำปี โดยมีผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้านร่วมกันจัดทำ และนายอำเภอเป็นที่ปรึกษา

ตารางที่ 3.1 แสดงสถานภาพตำบล หมู่บ้าน¹⁰

ตำบล/กำนัน	หมู่บ้าน/ผู้ใหญ่บ้าน
ตำบลเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยสมบูรณ์	หมู่บ้านเป็นองค์กรปกครองตนเองในระดับท้องที่
ในพื้นที่ของตำบลมีหน่วยงานราชการตั้งอยู่	ในพื้นที่ของหมู่บ้านไม่มีหน่วยงานราชการส่วนกลางตั้งอยู่
ตำบลไม่มีสภาหรือคณะกรรมการระดับตำบล	หมู่บ้านมีคณะกรรมการหมู่บ้าน
กำนันมาจากการแต่งตั้งของนายอำเภอ	ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
กำนันมีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐ	ผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นกึ่งตัวแทนของรัฐกึ่งตัวแทนประชาชน

1.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น¹¹

1) เทศบาล (Kota/Kotamady-Municipality 97 แห่ง)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรองมาจากจังหวัดเช่นเดียวกับอำเภอ แต่มีอยู่เฉพาะในพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองมีพื้นที่ทับซ้อนกับอำเภอ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เทศบาลอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับอำเภอ โครงสร้างของเทศบาล ประกอบด้วย

ก. นายกเทศมนตรี (Mayor Walikota) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ทำงานร่วมกับพนักงานเทศบาล

ข. สภาเทศบาล (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ จัดทำแผนงบประมาณและเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

¹⁰เรื่องเดียวกัน

¹¹เรื่องเดียวกัน

2) เขต (Kelurahan)

เขตเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่ของเทศบาล เป็นชุมชนหรือหมู่บ้านในเขตเมือง มีหัวหน้าเขต หรือ Lurah ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี หรือนายอำเภอเป็นผู้ปกครองดูแล มีสถานะเป็นข้าราชการ

2. การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เช่นเดียวกับไทย มีชื่อประเทศเป็นทางการว่ามาเลเซีย (Malaysia) มีเมืองหลวงชื่อ กัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) มีประชากรทั้งสิ้น 23.4 ล้านคน มีพื้นที่ 330,466 ตารางกิโลเมตรมีภาษามาเลย์ เป็นภาษาราชการ¹² ประเทศมาเลเซียเป็นสหพันธรัฐ ประกอบด้วยรัฐ 13 รัฐปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร โครงสร้างการปกครองภายในแต่ละรัฐแตกต่างกัน เพราะแต่ละรัฐมีอิสระในการปกครองภายในในระดับหนึ่ง ดังนั้น บางรัฐจึงมีจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่บางรัฐไม่มีส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด มีแต่ระดับอำเภอเท่านั้น¹³

2.1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการ

มาเลเซียจัดโครงสร้างการปกครองประเทศ ดังนี้¹⁴

1) ระดับสหพันธรัฐ

ประกอบด้วย สภาประมุขผู้ปกครองรัฐและพระราชาธิบดี นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

2) ระดับมลรัฐ

ประกอบด้วย ประมุขแห่งรัฐ สภาการบริหารและมุขมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งรัฐและเลขาธิการประจำรัฐ

¹² คณัย ไชยโยธา ปรีดา จันทจิตต์ และบุญเทียม พลายนภ ภูมิศาสตร์ทวีปเอเชีย หน้า 204

¹³ ประเทศมาเลเซีย ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.wikipedia.org/>

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

3) การปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

ประกอบด้วย การปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็นอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน¹⁵ การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล ภูมิภาค คณະเมือง คณະเขตชนบท และสภาท้องถิ่น¹⁶

2.1.1 โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการระดับสหพันธรัฐ

เป็นการปกครองระดับสูงสุดของประเทศ มีนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎร ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบบรัฐสภา มีพระราชาธิบดี ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของสภาประมุขผู้ปกครองรัฐ เป็นประมุขของประเทศ พระราชาธิบดีมีวาระคราวละ 5 ปี

รัฐบาลสหพันธรัฐ มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้¹⁷

1) ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การเป็นตัวแทนในองค์การระหว่างประเทศ

2) การป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคงภายใน

3) การกำหนดกฎหมายแพ่งและอาญา

4) การศาล

5) การแปลงสัญชาติ

6) การคลัง

7) การค้าพาณิชย์และการอุตสาหกรรม

8) การสร้างสาธารณูปโภค

9) การสำรวจสำมะโนประชากร

10) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

11) การศึกษา

12) แรงงาน

13) การสาธารณสุข

14) สื่อสารมวลชนด้านต่างๆ

¹⁵ www.bloggang.com

¹⁶ www.oknation.net

¹⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ จาก <http://www.lawreform.go.th>

การปกครองในระดับสหพันธรัฐ จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางให้มีกระทรวง 24 กระทรวง โดยให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการเคหะและการปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น¹⁸

2.1.2 การจัดระเบียบบริหารราชการระดับมลรัฐ

แต่ละมลรัฐ ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และมีประมุขของรัฐ ซึ่งเรียกชื่อว่า สุลต่านบ้าง ราชาบ้าง ข้าหลวงบ้าง และมีมุขมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐบาลมลรัฐ มาจากการเลือกตั้งของสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

โดยรัฐบาลมลรัฐ มีงานและความรับผิดชอบ ดังนี้

- 1) งานเกี่ยวกับศาสนาและประเพณี
- 2) งานเกี่ยวกับที่ดินและการจัดสรรที่ดิน
- 3) การเกษตรกรรมและการป่าไม้
- 4) การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในแต่ละรัฐ
- 5) การดับเพลิงและการสื่อสาร
- 6) การสร้างถนน สะพาน ท่าเรือ
- 7) การกำหนดวันหยุดราชการประจำรัฐ
- 8) งานอื่นๆ ที่รัฐบาลสหพันธรัฐมิได้ดำเนินการ

มลรัฐจะมีเลขาธิการประจำรัฐ เป็นข้าราชการประจำสูงสุดของมลรัฐ สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบงานประจำทั้งปวงของมลรัฐ

2.1.3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของแต่ละรัฐ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลมลรัฐอย่างเต็มที่

1) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของมาเลเซีย แบ่งเป็น อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งแตกต่างจากการปกครองส่วนภูมิภาคของหลายๆ ประเทศ ที่ส่วนใหญ่จะมีหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดด้วย

¹⁸ บงกช พันธุมโสภณ การเมืองการปกครองประเทศไทย (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 145
อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะจาก <http://www.lawreform.go.th>

(1) อำเภอ (District)

อำเภอ เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดของมาเลเซีย ประกอบด้วยตำบลหลายๆ ตำบล โดยทุกตำบลจะมีจำนวน 10 หมู่บ้านเท่ากันมีนายอำเภอเป็นหัวหน้าผู้บริหาร นายอำเภอเป็นข้าราชการประจำสังกัดกระทรวงการเคหะและการปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารทุกอย่างในระดับอำเภอ ได้แก่¹⁹

1. การบริหารราชการคดีอาญาแผ่นดิน ในระดับอำเภอหรือต่ำกว่า ในบางรัฐมีสถานะคล้ายอัยการด้วย
2. ปกครองดูแลเกี่ยวกับทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน
3. จัดเก็บภาษีต่างๆ เช่น ภาษีที่ดิน
4. เป็นผู้นำชุมชน เพื่อการสาธารณประโยชน์ระดับอำเภอ เช่น เรียกรายเงินเพื่อบำรุงการศึกษา

5. เป็นประธานคัดเลือกผู้นำท้องถิ่นเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ
6. เป็นประธานกรรมการพัฒนาชนบทระดับอำเภอ

อำเภอนอกจากมีนายอำเภอเป็นผู้บริหารแล้ว ยังมีสภาอำเภอ ซึ่งมาจากการคัดเลือกผู้นำจากตำบลต่างๆ มีหน้าที่ ให้คำแนะนำแก่นายอำเภอในการบริหารกิจการต่างๆ

(2) ตำบล (Mukin)

ตำบล เป็นราชการส่วนภูมิภาคระดับรองจากอำเภอ ประกอบด้วยหมู่บ้าน 10 หมู่บ้าน²⁰ มีหัวหน้าผู้ปกครองตำบล เรียกว่า กำนัน (Head of Mukin หรือ Penhulu) ซึ่งเป็นข้าราชการมาจากการแต่งตั้งของส่วนกลาง สังกัดกระทรวงการเคหะและการปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอมีสิทธิย้ายกำนันไปตำบลใดๆ ก็ได้ภายในอำเภอนั้น²¹

กำนันของมาเลเซีย รัฐบาลแต่งตั้งโดยคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีประสบการณ์ในการทำงานในหมู่บ้านมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี ดำรงตำแหน่งจนกระทั่งอายุ 60 ปี และเนื่องจากกำนันมีฐานะเป็นข้าราชการ จึงมีที่ทำการอยู่ที่อำเภอ รวมทั้งมีสำนักงานกำนันตั้งอยู่ในหมู่บ้านด้วย²²

¹⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ จาก <http://www.lawreform.go.th>

²⁰ www.blogang.com

²¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ จาก <http://www.lawreform.go.th>

²² สุเมธ ปานเพชร “บันเทิง แก้วโพธิ์? กำนันสายเลือดไทยหนึ่งเดียวในมาเลย์” คั่นคืนวันที่ 30

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ อำนาจของมาเลเซียจะมีภารกิจอำนาจหน้าที่คล้ายกับอำนาจของไทย คือการเป็นผู้นำชุมชนระดับตำบล การจัดทำหนังสือรับรองให้แก่ราษฎร²³ การจัดเวรยามราษฎรและมีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ²⁴

นอกจากอำนาจแล้วตำบลยังมีคณะกรรมการตำบล (Village Committee) ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกำนัน ซึ่งบางตำบลอาจไม่มีคณะกรรมการตำบลก็ได้²⁵

(3) หมู่บ้าน (Kampongs)²⁶

หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด มีผู้ใหญ่บ้าน (Head of Kampongs) เป็นหัวหน้าหมู่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน มีสถานะเป็นกึ่งข้าราชการ โดยรัฐสามารถสั่งการผู้ใหญ่บ้านผ่านนายอำเภอและกำนัน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง เช่นเดียวกับนายอำเภอและกำนัน ได้แก่

- 1) มีหน้าที่ในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ราษฎร
- 2) ทำหน้าที่ดำเนินงานปกครองและงานทะเบียน
- 3) วางแผนพัฒนาหมู่บ้าน ตามโครงการพัฒนาชนบทต่างๆ 5 ปี
- 4) เป็นผู้ช่วยและให้คำแนะนำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับเรื่องราวใน

หมู่บ้านของตน

คณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นองค์ประกอบของหมู่บ้านประกอบด้วยคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 10 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน มีหน้าที่บริหารงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้าน

2) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นของมาเลเซีย แบ่งออกเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองและในเขตชนบท

²³ เรื่องเดียวกัน

²⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ จาก <http://www.lawreform.go.th>

²⁵ เรื่องเดียวกัน

²⁶ เรื่องเดียวกัน

ในเขตเมือง มี 4 รูปแบบ ดังนี้²⁷

1. City Hall of Kuala Lumpur คือการปกครองกรุงกัวลาลัมเปอร์เป็นการปกครองรูปแบบพิเศษ
2. Minicipal Council (สภาเทศบาล) และ City Council (สภาเมืองใหญ่) คือ การปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ประชากรมากความหนาแน่นสูง มีรายได้ของตนเองเพียงพอ สภาเทศบาลบริหารในรูปแบบคณะกรรมการไม่มีการแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารส่วนสภาเมืองใหญ่แยกฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและต่างมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน
3. Town Council (สภาเมือง) จัดตั้งขึ้นในเขตเมืองมีประชากรมากกว่า 5,000 คน แต่เกิน 100,000 คน
4. Town Board (คณะกรรมการเมือง) จัดตั้งขึ้นในเขตที่มีประชากรมากกว่า 5,000 คนขึ้นไป แต่มีรายได้ต่ำ

ในเขตชนบท

1. Rural District Council (สภาเขตชนบท) อยู่ในเขตชนบทขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งอำเภอ ยกเว้นพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 2. Local Councils (สภาท้องถิ่น) จัดตั้งในเขตชนบทมีรายได้ต่ำ ประชากรน้อย อยู่ในเขตชนบทและเป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีขนาดเล็กที่สุด และมักตั้งทับซ้อนกับตำบลและหมู่บ้าน
- ลักษณะสำคัญ²⁸ การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลและอำเภอของมาเลเซียยังไม่มี การเลือกตั้ง มีลักษณะคล้ายสุขาภิบาลของไทยในอดีต ผู้บริหารได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอในอำเภอนั้น

²⁷ เรื่องเดียวกัน

²⁸ www.blogang.com

3. การจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประชากรทั้งสิ้น 81 ล้านคน ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบบประธานาธิบดี มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและประมุขของฝ่ายบริหาร ฟิลิปปินส์เป็นรัฐเดี่ยวมีชื่อประเทศเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ (Republic Of The Philippines) มีเมืองหลวงชื่อ มะนิลา (Manila) มีพื้นที่ 300,000 ตารางกิโลเมตร มีภาษาฟิลิปปิโนหรือภาษาตากาล็อกและอังกฤษเป็นภาษาราชการ²⁹

ประเทศฟิลิปปินส์ประกอบด้วยเกาะน้อยใหญ่ 7,107 เกาะ ฟิลิปปินส์เคยอยู่ภายใต้การปกครองของสเปนกว่า 350 ปี และภายใต้การปกครองของสหรัฐอเมริกาเกือบ 50 ปี จนกระทั่งปี พ.ศ. 2478 จึงได้ให้ฟิลิปปินส์ปกครองตนเองโดยยกฐานะเป็นประเทศในเครือจักรภพ ในปี 2489 จึงได้รับเอกราช ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ฟิลิปปินส์มีวัฒนธรรมแบบผสมผสานระหว่างเอเชีย ยุโรป และอเมริกา³⁰

ฟิลิปปินส์ จัดระเบียบปกครองประเทศออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค

3.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางของฟิลิปปินส์ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม

3.2 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มี 4 ระดับ คือ

3.1 จังหวัด (Provinces)

จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นผู้บริหารและมีสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกันเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จังหวัดมีอยู่ทั้งสิ้น 79 แห่ง³¹

²⁹ นัย ไชยโยธา ปรีดา จันทจิตต์ และบุญเทียม พลายชมภู ภูมิศาสตร์ทวีปเอเชีย หน้า 212,219

³⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 212

³¹ ปรัชญา เวสารัชช์ การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ วารสารข้าราชการ 2542 หน้า 60
 อังโน ธรรมภณ จิรธรรมประดับ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจากตำแหน่ง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544 ค้นคืน 20 ธันวาคม 2555 จาก <http://www.dcms.lib.ru.ac.th>

3.2 เมือง (City)

เมือง มีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหารและมีสภาท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายนี้ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่เมืองนั้น ปัจจุบันมีเมืองทั้งสิ้น 82 แห่ง³²

3.3 เทศบาล (Municipality)

เทศบาล มีนายกเทศมนตรี (Mayor) เป็นผู้บริหาร นอกจากนี้ยังมีสภาท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น 1,528 แห่ง³³

3.4 หมู่บ้าน (Barangay)

หมู่บ้าน หรือ บารังไก เป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดเทียบเท่าหมู่บ้านของไทย³⁴ เป็นหน่วยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้าที่เป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่มีก่อนสเปนยึดครองฟิลิปปินส์ บารังไก ประกอบด้วย สภาและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน สภามีอำนาจตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และออกเทศบัญญัติเพื่อควบคุมและประสานกิจกรรมในหมู่บ้าน³⁵ ปัจจุบันมีบารังไก จำนวน 41,943 แห่งทั่วประเทศ³⁶

ผู้ปกครองหมู่บ้าน³⁷

ประธานหรือหัวหน้าหมู่บ้าน (Chairman or Captain) เรียกว่า ปูนัง (Ponong) เป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่บังคับใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นและให้บริการประชาชน

³²เรื่องเดียวกัน หน้า 126

³³การปกครองท้องถิ่นประเทศฟิลิปปินส์ ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.local.moi.go.th>

³⁴“ขบวนการชาตินิยมของชาวฟิลิปปินส์” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.smeasean.com>

³⁵“ศักยภาพในการสร้างองค์กรของสังคมท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.midnightuniv.org>

³⁶ปรัชญา เวสารัชช์ การปกครองท้องถิ่นของประเทศฟิลิปปินส์ วารสารข้าราชการ 2542 หน้า 60 อ้างใน ธรรมภณ จิรธรรมประดับ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจากตำแหน่ง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2544 ค้นคืน 20 ธันวาคม 2555 จาก <http://www.dcms.lib.ru.ac.th>

³⁷เรื่องเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ของหมู่บ้าน³⁸

บารังไก มีหน้าที่บริการและอำนวยความสะดวกพื้นฐานแก่ประชาชน ดังนี้

- 1) บริการสนับสนุนการเกษตร การแจกจ่ายวัสดุเพื่อการเพาะปลูกการจัดการสถานีรวบรวมและซื้อผลิตผลการเกษตร
- 2) บริการสุขภาพและสวัสดิการสังคม การรักษาดูแลศูนย์อนามัยและศูนย์ดูแลเด็กของหมู่บ้าน
- 3) บริการและอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับสุขอนามัย การสร้างความงามและการเก็บขยะ
- 4) การบำรุงรักษาถนน สะพานและระบบส่งน้ำ
- 5) จัดทำโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ศาลาอเนกประสงค์ ทางเดิน ศูนย์กีฬา
- 6) จัดให้มีศูนย์ข้อมูลและที่อ่านหนังสือพิมพ์ในหมู่บ้าน
- 7) จัดตั้งตลาดในหมู่บ้าน

บทบาทและหน้าที่ของหมู่บ้าน³⁹

ตามประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์ กำหนดบทบาทของหมู่บ้านให้เป็นหน่วยการเมืองพื้นฐาน เป็นหน่วยวางแผนและปฏิบัติการเพื่อผลักดันนโยบาย แผน โครงการ และกิจกรรมของรัฐให้เกิดผลในระดับชุมชน เป็นเวทีรวบรวม กลั่นกรอง พิจารณาให้ความคิดเห็น และยุติความขัดแย้งของประชาชน

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน⁴⁰

ปกติแล้วงานด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางแต่มีการกระจายภาระบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น ด้วยการตั้งสภารักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาในการรักษาความสงบในพื้นที่ มีการตั้งอาสาสมัครรักษาความสงบในหมู่บ้าน จัดตั้งผู้ช่วยจรรยา ระบบแก้ไขความขัดแย้งในหมู่บ้าน โดยให้ผู้อาวุโสเข้ามามีส่วนในการระงับข้อพิพาท

³⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁹ เรื่องเดียวกัน

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน

หมู่บ้านกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁴¹

อดีตรัฐมนตรีมหาดไทยของฟิลิปปินส์ กล่าวว่า “บารังไกเปรียบเสมือนรากหญ้าของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของฟิลิปปินส์ เพราะเป็นการปกครองระดับย่อยที่มีความผูกพันและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด”

4. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปตะวันตก มีประชากรประมาณ 64 ล้านคน (ประมาณการ ค.ศ. 2009) ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข มีการปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี เป็นรัฐเดี่ยว มีชื่อเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เมืองหลวงชื่อปารีส มีพื้นที่ 547,026 ตารางกิโลเมตร เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU)

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส

การบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น

4.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

ราชการบริหารส่วนกลางของฝรั่งเศส ประกอบด้วย กระทรวง และหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลาง

การจัดตั้งกระทรวงต่างๆ ของฝรั่งเศส หัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อกระทรวงต่างๆ ที่จะให้มีขึ้นในขณะจัดตั้งรัฐบาล จะมีก็กระทรวงที่แล้วแต่ความเหมาะสมและอาจเพิ่มหรือยุบกระทรวงได้ในระหว่างอายุของรัฐบาล⁴²

4.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสแต่เดิมแบ่งเป็น จังหวัดและอำเภอ ต่อมาในทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตการปกครองเป็นภาค (Region) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค ทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาค ดังนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสจึงประกอบด้วย

⁴¹เรื่องเดียวกัน

⁴²โกวิท พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพฯ วิทยุชน 2552 หน้า 90

1) ภาค (Region)

ภาค มีผู้ว่าราชการภาคเป็นผู้รับผิดชอบมีหน้าที่วางยุทธศาสตร์ประสานงานหน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค เป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาและเป็นพี่เลี้ยงของจังหวัดและเทศบาล ผู้ว่าราชการภาคแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค ดำรงตำแหน่งควบทั้ง 2 ตำแหน่ง

2) จังหวัด (Department)

จังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการ โดยเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด และเป็นตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรีในจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลผลประโยชน์ของประเทศในพื้นที่ของจังหวัด

3) อำเภอ (Arrondissement)

อำเภอ เป็นหน่วยปกครองของจังหวัด มีนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับอำเภอ⁴³

4.3 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ภาคจังหวัดและเทศบาล ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ นอกจากนี้แล้ว ยังมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ นครปารีส และนครใหญ่กับการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่⁴⁴

1) ภาค (Regions)

ภาค เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับสูงสุด ประกอบด้วย สภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และประธานสภาภาค ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาด้วย ภาคมีหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะในความรับผิดชอบของภาค ปัจจุบันฝรั่งเศสมีภาคทั้งหมด 26 ภาค⁴⁵

⁴³ปธาน สุวรรณมงคล การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ หน้า 95

⁴⁴โกวิท พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย หน้า 91

⁴⁵ปธาน สุวรรณมงคล หน้า 98

2) จังหวัด (Departments)

จังหวัด ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีพื้นที่เดียวกับจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค โดยจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งรัฐบาลกลาง แต่งตั้งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในขณะที่จังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งคือประธานสภาจังหวัด และมีสภาจังหวัดเป็นองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประธานสภาจังหวัด จะทำหน้าที่ 2 ตำแหน่ง คือ เป็นประธานสภา ฝ่ายนิติบัญญัติควบกับหัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัด

3) เทศบาล (Communes)

เทศบาล เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับฐานรากที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุด ปัจจุบันมีอยู่ 36,781 แห่ง⁴⁶ ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 90 มีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบท

เทศบาล เป็นสถาบันการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาช้านานและสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์ของชุมชน แม้จะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ประชาชนฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันกับ Commune ของตนอย่างเหนียวแน่นเปรียบเสมือนสัญลักษณ์แสดงตนเองของพลเมือง⁴⁷

⁴⁶โกวิท พวงงาม การปกครองท้องถิ่นไทย หน้า 93

⁴⁷เรื่องเดียวกัน หน้า 93

บทที่ 4

บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกฏหมายต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ของต่างประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส อินโดนีเซีย มาเลเซีย และฟิลิปปินส์ พบว่า ในการจัดระเบียบ บริหารราชการหรือการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้านนั้น เนื่องจากตำบล หมู่บ้าน เป็นองค์กรระดับล่างที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและมักอยู่ในพื้นที่เขตชนบทที่ห่างไกล ส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับการพัฒนาทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการศึกษาเท่ากับเมืองใหญ่ ทว่า หน่วยการปกครองเหล่านี้กลับมีความสำคัญในด้านการพัฒนาประเทศและการพัฒนาด้านการเมือง การปกครองอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นองค์กรระดับฐานรากที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ รวมแล้วเป็น พื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ทุกประเทศจึงตระหนักและถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาทั้ง ในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ด้วยเชื่อมั่นว่าหากประชาชนในระดับฐานราก หรือระดับรากหญ้าได้รับการพัฒนาแล้ว ก็จะทำให้สังคมหรือองค์กรในระดับบน จนถึงระดับชาติ ได้รับการพัฒนาตามไปด้วย ซึ่งแนวความคิดในภาพรวมก็จะอยู่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันดังกล่าว ข้างต้น แต่ในส่วนของรายละเอียดในการจัดองค์กรบริหารนั้น เนื่องจากในแต่ละประเทศมีประวัติ ความเป็นมา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณี ความเชื่อและสภาพแวดล้อมทางการเมืองการ ปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน การจัดระเบียบบริหารราชการจึงแตกต่างกันไป โดย ในส่วนของการปกครองระดับตำบลของฝรั่งเศสและฟิลิปปินส์ได้จัดการปกครองเป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือหน่วยบริหารราชการส่วน ภูมิภาคอยู่ในเขตเทศบาล ดังเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบลของไทยที่มีตำบล หมู่บ้าน อยู่ในเขตพื้นที่ด้วย แต่ได้ตัดอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วย ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้เองออก คงเหลือให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย กระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมอบหมาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่ ซ้ำซ้อนกัน หากแต่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ส่วนการจัดการปกครองในระดับตำบลของอินโดนีเซียและมาเลเซียนั้น ได้จัดให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับของไทย แต่ทั้ง 2 ประเทศจัดองค์กรบริหารระดับตำบลให้เป็นหน่วยงานทางภูมิภาครองจากอำเภอที่สมบูรณ์เต็มตัว โดยผู้ปกครองตำบลคือกำนัน เป็นข้าราชการแต่งตั้งโดยรัฐบาล มีข้าราชการเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานของกำนัน และมีที่ทำการตำบลที่เป็นสถานที่ราชการ ในขณะที่ตำบลของไทยมิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นราชการส่วนภูมิภาคเต็มตัวดังเช่นของอินโดนีเซียและมาเลเซีย กำนันซึ่งเป็นผู้ปกครองตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมด้วยการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ ไม่มีข้าราชการประจำตำบล ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาคอยช่วยเหลืองานในหน้าที่ไม่มีที่ทำการตำบลที่เป็นสถานที่ราชการ ที่ทำการของกำนันก็คือบ้านของกำนันนั่นเอง ตำบลของไทยจึงมีฐานะที่ไม่เท่าเทียมกับของอินโดนีเซียและมาเลเซีย

สำหรับการจัดระเบียบปกครองหมู่บ้าน ประเทศฝรั่งเศสมีราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับล่างสุดคือ อำเภอ มีเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐาน แต่เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนฟิลิปปินส์จัดระเบียบบริหารราชการประเทศเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางและท้องถิ่น ไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่มีหน่วยการปกครองพื้นฐานในระดับหมู่บ้านเรียกว่า Barangay โดยหมู่บ้านของฟิลิปปินส์จัดรูปแบบการปกครองเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในขณะที่หมู่บ้านของไทยเป็นราชการส่วนภูมิภาค ส่วนหมู่บ้านของอินโดนีเซียและมาเลเซียนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคระดับฐานรากที่เล็กที่สุดเช่นเดียวกับไทย แต่ไม่มีการจัดการปกครองที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคโดยสมบูรณ์ดังกรณีของตำบล

จะเห็นได้ว่า การปกครองของแต่ละประเทศเฉพาะที่ยกขึ้นมาศึกษา มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่คล้ายคลึงและแตกต่างกับประเทศไทย ซึ่งต่อไปนี้จะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบตามประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้ ดังนี้

1. คุณวุฒิการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 (14) กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษาในท้องถิ่นใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นฐานความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ในส่วนของกำนัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มิได้บัญญัติในเรื่องคุณสมบัติลักษณะต้องห้ามของกำนันไว้โดยเฉพาะ แต่ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้ หมวด 4 ว่าด้วยลักษณะปกครองตำบล ตอน 2 การตั้งกำนันให้คัดเลือกจากผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อกำนันมาจากผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้าน คุณสมบัติของกำนัน ก็คือ คุณสมบัติเดียวกับของผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

บทบัญญัติเกี่ยวกับคุณวุฒิการศึกษาของผู้ใหญ่บ้าน เริ่มบัญญัติไว้ครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 (11) ว่าผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ ต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมในฉบับที่ 3 พ.ศ. 2489 มาตรา 12 (10) โดยเพิ่มเติมในกรณีที่ท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีความรู้หนังสือไทยอ่านออกเขียนได้ก็ให้ยกเว้น คุณสมบัติในข้อนี้ได้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2516 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นเว้นแต่ท้องที่ใดราษฎรไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ดังกล่าวได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้ หลังจากนั้นได้มีการแก้ไขในปี 2535 เปลี่ยนจากต้องมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่ามาเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือเทียบเท่าจนกระทั่งถึงปัจจุบัน รวมแล้วเป็นระยะเวลา 20 ปีที่บทบัญญัติในเรื่องนี้บังคับใช้มาโดยไม่มีมีการปรับแก้ไข

ในขณะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทย มีสถานภาพกึ่งตัวแทนประชาชนและกึ่งตัวแทนรัฐบาล กล่าวคือ เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งแต่อยู่ในบังคับบัญชาของทางราชการ แต่กำนันของอินโดนีเซียและมาเลเซียมีสถานะเป็นข้าราชการ มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล เฉพาะผู้ใหญ่บ้านเท่านั้นที่มีสถานะกึ่งตัวแทนของประชาชนและกึ่งตัวแทนของรัฐบาลเช่นเดียวกับไทย เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันในอินโดนีเซียและมาเลเซียที่ได้จัดรูปแบบการปกครองระดับตำบลเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ชัดเจนเต็มตัว โดยมีกำนันเป็นหัวหน้ารับผิดชอบบริหารราชการมีข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือและมีที่ทำการตำบล ดังเช่นที่ว่า การอำเภอของไทยแสดงให้เห็นว่า กลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับตำบลของอินโดนีเซียและมาเลเซียมีความเข้มแข็งกว่าของไทย และคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการระดับตำบลเป็นอย่างมาก ซึ่งเมื่อมีการจัดองค์กร เช่นนี้ การบริหารราชการย่อมมีประสิทธิภาพและมีความชัดเจน ในขณะที่การจัดระเบียบการปกครองตำบลของไทย ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พบว่า กำนันซึ่ง

¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516 มาตรา 12 (11)

กฎหมายให้มีอำนาจหน้าที่ปกครองตำบลเป็นผู้ที่มาจากการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้น โดยมีได้มีสถานะเป็นข้าราชการ ไม่มีสถานะที่ทำการในลักษณะสถานที่ราชการ ไม่มีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่จะมีก็แต่เพียงแพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ซึ่งแต่งตั้งจากราษฎรในตำบลนั้น รวมแล้ว 3 คน เท่านั้นเป็นผู้ช่วยเหลือจึงไม่สอดคล้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่และเขตพื้นที่รับผิดชอบที่มีอย่างกว้างขวาง ดังนั้น เมื่อกำนันมีเจ้าหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานน้อย หากจะให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่มีอยู่อย่างกว้างขวางให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำนันของไทยจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง การกำหนดคุณวุฒิไว้เพียงการศึกษาภาคบังคับเช่นปัจจุบันจึงอาจไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมปัจจุบันยิ่งเมื่อเทียบกับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันกำหนดความรู้ขั้นต่ำไว้ที่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย² และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลกำหนดไว้ที่ระดับปริญญาตรีด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดคุณวุฒิของกำนันไว้ที่ระดับการศึกษาภาคบังคับอาจไม่เหมาะสมแล้วในปัจจุบัน

ในส่วนของผู้ใหญ่บ้านก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากการปกครองในระดับหมู่บ้าน เป็นการปกครองระดับล่างสุดที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนตลอดเวลา ผู้ใหญ่บ้านมีภารกิจหลากหลายทั้งที่กฎหมายกำหนดทั้งที่ทางราชการมอบหมาย รวมทั้งการเป็นผู้นำทางสังคมและการเป็นผู้นำแบบพิธีต่างๆ ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง จึงจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงได้ อีกทั้งยังจะได้รับการยอมรับจากราษฎรและหน่วยงานตลอดจนแวดวงสังคมต่างๆ ด้วยโดยเฉพาะผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งทางบริหาร มิใช่ตำแหน่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องลงมือปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ด้านด้วยตนเองจึงต้องมีความรู้ทั้งทางด้านวิชาการและประสบการณ์ มิเช่นนั้นแล้วอาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ด้วยการที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ของไทย กำหนดคุณวุฒิไว้ที่การศึกษาภาคบังคับจึงน้อยไป ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับ อีกทั้งไม่เป็นการส่งเสริมให้ราษฎรที่สนใจด้านการเมืองการปกครองมุ่งศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมทั้งในและนอกระบบโรงเรียน ซึ่งนอกจากไม่ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครองแล้ว ยังไม่เป็นการส่งเสริมการศึกษาของประชาชนด้วย

สำหรับประเทศอินโดนีเซียพบว่า คุณวุฒิของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน คือ ต้องสำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งแม้จะค่อนข้างต่ำแต่ก็ยิ่งสูงกว่าของไทย ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอินโดนีเซียกับของไทย จะเห็นได้ว่าทั้งอินโดนีเซียและไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น การที่ไทยกำหนดคุณวุฒิการศึกษาที่ต่ำกว่าอินโดนีเซียจึงเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่แสดงว่าของไทยยังไม่เหมาะสม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณา

²พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/1 (2)

³พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบญจ (2)

บทบัญญัติในมาตรา 12 (14) ตอนที่บัญญัติว่า “...เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้” อันแสดงว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าว มีขึ้นในขณะที่การศึกษาของประชาชนทั่วประเทศยังไม่ทั่วถึงทำให้ในบางพื้นที่ บางหมู่บ้าน ไม่มีแม้กระทั่งผู้ที่เรียนจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นเหตุผลในขณะที่ตรากฎหมายที่ต้องคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงที่มีอยู่ แต่สภาพปัจจุบันกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในหมู่บ้านต่างๆ ของไทยแล้ว

ในประเด็นของการพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขก็เช่นเดียวกัน เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ของไทยกำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ที่การศึกษาระดับมัธยมศึกษา จึงไม่เอื้อต่อการพัฒนาและส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชนในด้านของการอบรมเผยแพร่ความรู้เรื่องการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเพราะตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองมีแนวโน้มที่จะมีความรู้ความเข้าใจน้อย เนื่องจากมีระดับการศึกษาต่ำ จึงทำให้การเผยแพร่ให้ความรู้แก่ราษฎรในความปกครองมีแนวโน้มที่จะเป็นไปได้น้อยตามไปด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาและความสำคัญของคุณวุฒิทางการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ก็ได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นของเรื่องนี้ โดยพิจารณาเห็นว่า การที่จะทำให้อำเภอ ผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้ในลักษณะของสหวิทยาการ โดยอาศัยทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ เป็นพื้นฐาน จึงได้จัดให้มีโครงการความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช จัดการศึกษาหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต วิชาเอกการปกครองท้องที่ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปัจจุบัน โดยกรมการปกครองจัดสรรงบประมาณอุดหนุนค่าธรรมเนียมการศึกษาร้อยละ 80 และนักศึกษาสมทบร้อยละ 20 ซึ่งโครงการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการพัฒนาตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองแล้ว ยังจะเป็นการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าด้วย เพราะประเทศชาติจะพัฒนาได้จะต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และค่านิยมที่ดี เป็นส่วนประกอบสำคัญ⁴

⁴“โครงการความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช” คืบค้นวันที่ 20 พฤศจิกายน

การให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาบุคลากรด้านการศึกษา⁵ นอกจากโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมการปกครองกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชดังกล่าวแล้ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้รับผิดชอบการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ได้จัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา 38 แห่ง จัดการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น ให้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ โดยจัดสรรงบประมาณเป็นทุนการศึกษามาตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความสามารถ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและการปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังได้ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่างๆ จัดการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น โดยอุดหนุนทุนการศึกษาแก่บุคลากรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำอีกหลักสูตรหนึ่งด้วย⁶

2. วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยมีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 เปลี่ยนจากการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ที่บังคับใช้มาแต่เดิมมาเป็นการดำรงตำแหน่งโดยไม่มีวาระ

เดิมทีเดียว เมื่อตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และไม่มีการกำหนดให้มีการพ้นตำแหน่งเมื่ออายุเท่าใด กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต การพ้นจากตำแหน่งอันเนื่องจากระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจึงหาได้มีบัญญัติไว้ว่าจะมีก็แต่การพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น เช่น ลูกบ้านโดยมากร้องขอให้เปลี่ยน หรือลาออก เป็นต้น จนกระทั่งในปี 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งในปี 2535 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยเห็นว่าการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งนานที่สุดถึง 35 ปี คือ จาก 25-60 ปี บริบูรณ์นั้น นานเกินไป ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในขณะนั้น แต่กฎหมายยังให้

⁵“ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ค้นค้นวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ สุดท้ายเมื่อปี 2551 ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยเห็นว่า⁶

- 1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ช่วยเหลืองานราชการไม่ใช่
นักการเมืองท้องถิ่น
- 2) วาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป เป็นการบั่นทอน
ประสิทธิภาพการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและขาดความต่อเนื่อง
- 3) การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่อยเกินไป (ทุก 5 ปี) ก่อให้เกิดความแตกแยกของ
ราษฎรในหมู่บ้าน และสิ้นเปลืองงบประมาณ

ในประเด็นเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ เหตุผล
ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ก็คือ การให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งนานที่สุดถึง 35 ปี เป็น
ระยะเวลาที่นานเกินไป จึงแก้ไขให้อยู่เพียงวาระละ 5 ปี แต่เหตุผลดังกล่าวไม่ถูกนำมาพิจารณาใน
การแก้ไขฉบับปี 2551 และเป็นที่น่าสังเกตว่าการแก้ไขกฎหมายในปี 2535 และปี 2551 เป็นการ
แก้ไขโดยสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐประหารเช่นเดียวกัน แต่ในปี 2535 มี
แนวคิดสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ปกครองของตนโดย
สม่ำเสมอทุก ๆ 5 ปี ในขณะที่การแก้ไขกฎหมายในปี 2551 กลับมีแนวความคิดที่สวนทางกับการ
ปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่สอดคล้องกับประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13
ธันวาคม 2515 ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี

กระทั่งล่าสุดในปี 2555 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านฝ่ายรัฐบาลได้เสนอร่างแก้ไข
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รวม 5 ฉบับ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขวาระการ
ดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากให้พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี กลับไปให้อยู่ใน
ตำแหน่งคราวละ 5 ปีเช่นที่ผ่านมา โดยมีเหตุผลสรุปได้ว่า⁷

1. การเลือกตั้งทุก 5 ปี จะทำให้ใกล้ชิดกับราษฎรมากขึ้น ชาวบ้านมีส่วนร่วมมากขึ้น
ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

⁶ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่) พ.ศ. สิ้นคืน 18 กันยายน 2555 จาก
www.oknation.net

⁷ไม่ซิงกัดไม่ซุง..เสมอต้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สิ้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 จาก
<http://www.thaispot.net>

2. ส่งเสริมให้มีการพัฒนาการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งอีก

3. การอยู่จน 60 ปี เป็นการผูกขาดอำนาจ และปิดโอกาสคนอื่นๆ และตัดขาดกับชาวบ้าน

แต่การพิจารณาแก้ไขกฎหมายดังกล่าวซึ่งผ่านวาระ 1 แล้ว ถูกคัดค้านจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ รัฐบาลจึงให้ชะลอการพิจารณากฎหมายดังกล่าวออกไปโดยไม่มีกำหนด

สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของอินโดนีเซียและมาเลเซียเนื่องจากกำนัน มีฐานะเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งจึงไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งดังเช่นผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่ผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านของไทยนั้น ในอินโดนีเซียและมาเลเซียกำหนดให้การบริหารระดับหมู่บ้านเป็นราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับไทยและให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยในส่วนของอินโดนีเซียนอกจากกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปีแล้ว ยังกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันด้วย

อินโดนีเซียและมาเลเซียจัดการปกครองหมู่บ้านเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุดอยู่ในระดับล่างสุดเช่นเดียวกับไทย ต่างกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งตามวาระและแม้ผู้ใหญ่บ้านของไทย อินโดนีเซียและมาเลเซียจะมีฐานะกึ่งตัวแทนรัฐบาลและกึ่งตัวแทนประชาชนด้วยกันทั้งสิ้น โดยล้วนแต่ไม่ใช่นักการเมืองท้องถิ่น แต่อินโดนีเซียและมาเลเซียมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ซึ่งเป็นการสอดคล้องต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าไทย

สำหรับฟิลิปปินส์การจัดการปกครองหมู่บ้านได้จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยพบว่า การเลือกตั้งที่ถือว่าเป็นการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิเลือกตั้งของตนไว้ให้เป็นที่แน่นอน กำหนดเวลาต้องไม่ห่างเกินไป เพราะจะทำให้ห่างเหินจากราษฎร การกำหนดเป็นวาระทำให้ผู้แทนปฏิบัติตามคำสัญญาที่เคยให้ไว้กับราษฎรและตั้งใจทำหน้าที่อย่างดีที่สุด เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งอีก

การจัดการปกครองหมู่บ้านของไทย โดยจัดให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองเช่นในอดีตนั้น กำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2435 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้ราษฎรเลือกกันเองเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามแนวความคิดใหม่ที่จะให้ประชาชนมีส่วน

ร่วมในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่งของการจัดการปกครองหมู่บ้านในรูปแบบปัจจุบัน ก็คือ การวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยการให้ราษฎรในระดับหมู่บ้านปกครองกันเองตามแนวทางประชาธิปไตย หากประชาธิปไตยในระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นระดับฐานรากได้รับการพัฒนาแล้ว ก็จะทำให้ประชาธิปไตยระดับชาติพัฒนาตามไปด้วย ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งจากราวละ 5 ปี เป็นพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี จึงขัดต่อหลักการประชาธิปไตยและมีผลให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกของรัฐบาลในราชการบริหารส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพไปด้วย เพราะอาจทำให้มีการสร้างอิทธิพลในทางที่ไม่ชอบเนื่องจากดำรงตำแหน่งนาน ขาดความกระตือรือร้น ดูแลประชาชนน้อย ขาดการแข่งขันกันทำงานและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การอ้างเหตุผลว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่ใช่พนักงานการเมืองท้องถิ่นและการให้เลือกตั้งบ่อยทำให้เกิดการแตกแยกนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยเช่นเดียวกันและการอ้างว่าการเลือกตั้งบ่อย ก่อให้เกิดการแตกแยกนั้น แม้จะมีส่วนจริงแต่เมื่อเปรียบเทียบการเลือกตั้งแล้วให้ผู้ได้รับเลือกพ้นตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี หากบางรายดำรงตำแหน่งนานถึง 20-30 ปี ก็จะทำให้เกิดความแตกแยกที่รุนแรงและยาวนานกว่า เพราะจะเห็นได้ว่า การเลือกทุก 5 ปี จะมีส่วนผ่อนคลายความแตกแยกในพื้นที่ลงเนื่องใช้เวลาเพียง 5 ปี ก็มีโอกาเลือกตั้งกันใหม่ ความแตกแยกที่เกิดขึ้นก็จะเป็นการแตกแยกตามหลักประชาธิปไตยที่ผู้ไม่ได้รับเลือกรวมทั้งผู้สนับสนุนรอคอยได้และมีความหวังในการสมัครเข้าแข่งขันใหม่ในระยะเวลาไม่นานนัก ผู้ไม่ได้รับเลือกไม่ถูกตัดโอกาสอย่างสิ้นเชิง ก็จะไม่เกิดความเครียดแค้นชิงชังจนกระทั่งหันหลังให้ชุมชน ดังเช่นการให้ผู้ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี ที่อาจมีระยะเวลาที่ยาวนาน จนผู้สมัครที่ไม่ได้รับเลือกหรือบุคคลอื่น ที่มีอายุเกิน 60 ปีไปก่อน จึงก่อให้เกิดความแตกแยกที่รุนแรงกว่า เพราะไม่มีโอกาสแก้ตัวใหม่ ทำให้มีกลุ่มบุคคลที่แพ้การเลือกตั้ง ทอดทิ้งชุมชน ไม่สนใจ ไม่ให้ความร่วมมือ ไม่เข้ามามีส่วนร่วมเป็นระยะเวลานาน อาจเป็นเวลาหลาย 10 ปี จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ จึงเห็นได้ว่า การอยู่เพียง 5 ปี มีผลเสียในเรื่องการแตกแยกกันน้อยกว่า นอกจากนี้ การให้พ้นตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี อาจทำให้มีการแข่งขันสูง เพราะหากได้รับเลือกจะได้อยู่ในตำแหน่งนาน อาจมีการทุ่มเงินซื้อเสียง หรือกระทำผิดกฎหมายเพื่อให้ได้รับเลือก ซึ่งจะก่อให้เกิดความแตกแยกกันมากยิ่งขึ้นไปอีก

โครงสร้างการปกครองหมู่บ้านของไทย อินโดนีเซียและมาเลเซีย นอกจากมีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าผู้ปกครองแล้ว ยังมีคณะกรรมการหมู่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน มีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านของไทยเท่าที่มีอยู่ในขณะนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและ

ป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 และคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 คณะกรรมการหมู่บ้านทั้ง 2 ประเภทนี้ ในส่วนของกรมการที่มาจากกรเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งจะพบว่า คณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการหมู่บ้านที่มาจากกรเลือกตั้งมีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี มาตั้งแต่ตรากฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ ส่วนคณะกรรมการหมู่บ้านมีกฎหมายล่าสุด คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ให้วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากกรเลือกตั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิไว้คราวละ 4 ปี⁸ แสดงให้เห็นว่าแนวความคิดหลักการและเหตุผลของระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่งกับคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิแตกต่างกัน ทั้งๆ ที่เป็นโครงสร้างของหมู่บ้านเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการกำหนดวาระของคณะกรรมการหมู่บ้านไว้คราวละ 4 ปี ในปี 2551 ปีเดียวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี ทำให้เกิดความสับสนว่า แนวความคิดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งนั้นที่ถูกต้องเหมาะสมเป็นเช่นใดแน่ อีกประการหนึ่งก็คือ การเลือกตั้งทุกประเภทตามระบอบประชาธิปไตยในทุกประเทศทั่วโลก ล้วนกำหนดให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นวาระทั้งสิ้น หรือแม้แต่การสรรหาก็กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกัน เมื่อการปกครองตำบลหมู่บ้านเป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเป็นไปในทำนองเดียวกับการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยอื่นๆ ดังนั้น การที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ผู้มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นวาระจึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม

ส่วนการกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ อย่างน้อยทุก 5 ปี ตามมาตรา 14 (11) นั้น ขณะนี้ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่า การประเมินทุก 5 ปี จะมีผลอย่างไรอย่างหนึ่งใน 2 ประการ คือ การผ่านและไม่ผ่านการประเมิน ในกรณีไม่ผ่านการประเมินก็ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ต่อจากการประเมินทำให้ต้องเสียงบประมาณ 2 ครั้ง ในขณะที่การจัดให้มีการเลือกตั้งเป็นวาระซึ่งมีผลเป็นการให้ราษฎรเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกัน หากราษฎรเห็นว่าผลการปฏิบัติหน้าที่ไม่ผ่านก็จะไม่ได้รับเลือกแต่จะมีการดำเนินการเพียงครั้งเดียว ทำให้ประหยัดและทำให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้ปกครองตนเองด้วย

⁸ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 22

3. วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 30 กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันไว้ว่า ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ประเทศที่ศึกษามีเฉพาะอินโดนีเซียและมาเลเซียเท่านั้นที่มีการจัดรูปแบบการปกครองเป็นตำบล และมีกำนันเป็นหัวหน้าผู้ปกครองแต่การเข้าสู่ตำแหน่งกำนันของอินโดนีเซียและมาเลเซียมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลและมีฐานะเป็นข้าราชการประจำเช่นเดียวกัน แตกต่างจากของไทยที่กำนันมาจากการเลือกตั้ง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้กำนันมาจากการเลือกตั้งกันเองของผู้ใหญ่บ้านเรื่อยมา จนกระทั่งในปี 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ราษฎรในตำบลนั้นเป็นผู้เลือกตั้งผู้สมัครที่มาจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน โดยพบว่า การเปลี่ยนแปลงมีเหตุผลประการสำคัญ คือ คณะปฏิวัติเห็นว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น จนกระทั่งเมื่อปี 2551 ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 แก้ไขให้กำนันมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามวิธีการที่ใช้มาตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ 2457 ก่อนมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 สำหรับเหตุผลในการกลับมาใช้วิธีการให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง พบว่า ตำแหน่งกำนัน โดยสภาพแล้วมิใช่ตำแหน่งที่ทำหน้าที่บริการประชาชนโดยตรงดังเช่นผู้ใหญ่บ้าน แต่ทำหน้าที่บังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน การให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง จะทำให้เกิดความยอมรับนับถือกัน และทำให้ไม่เกิดปัญหาความแตกแยกของราษฎรในการเลือกกำนันดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต

จะเห็นได้ว่า เหตุผลดังกล่าวข้างต้น เป็นการมองในมิติของการเป็นหัวหน้าผู้ปกครองบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านในตำบล โดยมีได้พิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 29 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ให้กำนันมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 34-42 ที่กำหนดให้กำนันมีอำนาจหน้าที่ตลอดทั้งพื้นที่ของตำบล เช่น การตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล การว่ากล่าวราษฎรในตำบลให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมาย การป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบล การรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบล เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับราษฎรทั้งตำบลโดยตรงและมีกลไกการทำงานที่มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้การดูแลราษฎรทั้งตำบลบังเกิดผล คือ คณะกรรมการตำบลที่ประกอบด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลแพทย์ประจำตำบล ครูในตำบล 1 คน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ

หมู่บ้านละ 1 คน มีหน้าที่เสนอชื่อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน อันเป็นโครงสร้างเดียวกับหมู่บ้านที่ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านและคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามนัยของบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กำนันมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับราษฎรในตำบล เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านที่มีความเกี่ยวข้องโดยใกล้ชิดกับราษฎรในหมู่บ้าน หากใช่เป็นเพียงผู้บังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน โดยมิได้ทำหน้าที่บริการประชาชนโดยตรงแต่อย่างใดไม่ ดังนั้นการให้ราษฎรทั้งตำบลเป็นผู้เลือกกำนัน จึงทำให้กำนันมีส่วนเชื่อมโยงโดยใกล้ชิดกับราษฎรผู้ลงคะแนน ก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน มีความใกล้ชิด ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทำให้การบริหารงานในระดับตำบลดำเนินไปด้วยความราบรื่น การกิจของกำนันได้รับความร่วมมือจากราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งก็คือ ทำให้ตำแหน่งกำนัน เป็นที่รู้จักและยอมรับนับถือจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันจะทำให้กำนันมีจิตสำนึกต่อประชาชน ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบต่อประชาชน มีความมุ่งมั่นทำงานเพื่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนรักและศรัทธา เพื่อจะได้มีโอกาสได้รับเลือกอีกครั้งในสมัยต่อไป ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม หากผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นกำนันจะทำให้มีการสมยอมกันได้ง่าย มีการตกลงให้ผลประโยชน์ตอบแทนกัน โดยง่ายเพราะผู้ใหญ่บ้านมีเพียงไม่กี่คน ทำให้คนดีมีความรู้ความสามารถเป็นที่รักใคร่ของประชาชนไม่มีโอกาสได้รับคัดเลือก นอกจากนี้การเลือกกันเองยังเป็นการปิดโอกาสประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกผู้ปกครองของตนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งอาจไม่ได้คนที่ดีมาพอ เพราะมีผู้ตรวจสอบน้อยแต่หากให้ประชาชนเลือกจะทำให้มีโอกาสได้คนดีมีความรู้ได้มากกว่า เพราะมีประชาชนจำนวนมากลงคะแนนเลือกตั้ง อันเป็นการช่วยกลั่นกรองคนอย่างถี่ถ้วนรอบคอบ

4. อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษาอายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบพบว่า อายุขั้นต่ำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทยและอินโดนีเซียอยู่ที่ 25 ปีเช่นเดียวกัน ซึ่งในส่วนของไทยพบว่า การกำหนดอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เริ่มมีมาเมื่อปี 2486 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 โดยกำหนดว่า ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะ แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปี 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 346 กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุระหว่าง 25-60 ปีบริบูรณ์ จนกระทั่งปี 2535 ได้มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดอายุใหม่เป็น 25-60 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก และแก้ไขครั้งล่าสุดตามพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันรับเลือก ซึ่งใช้บังคับอยู่จนปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของไทยจะพบว่า นอกจากมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับ เช่น การเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการสงวนคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเมื่อพิจารณางานในหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วจะพบว่า อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจหน้าที่ในทางที่จะต้องลงมือปฏิบัติ หากเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายสภานิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดเกณฑ์อายุของทั้ง 2 ฝ่ายแตกต่างกัน เช่น ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ในขณะที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เป็นต้น หรือในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ใช้หลักเกณฑ์อายุตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเช่นเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารต้องเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะและประสบการณ์ชีวิตสูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะลักษณะงานมีความแตกต่างกัน ฝ่ายบริหารต้องเป็นหัวหน้าบรรดาข้าราชการที่มีจำนวนมากและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญเช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาลและผู้อำนวยการกองคลัง หรือนิติกร เป็นต้น จึงต้องมีวุฒิที่สูงกว่าฝ่ายนิติบัญญัติสำหรับภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีภารกิจมากและหลากหลายรวมทั้งมีความสำคัญใกล้ชิดกับประชาชน การกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 25 ปีจึงไม่เหมาะสม เพราะอายุน้อยขาดประสบการณ์ ฐานะก็ยังไม่มั่นคง นอกจากบุตรหลานของผู้มีฐานะ ซึ่งในส่วนนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการได้เปรียบทางการเมืองสำหรับคนรุ่นเดียวกันที่ยังไม่พร้อมในเรื่องฐานะ ทำให้ไม่มีโอกาสเข้ามารับใช้บ้านเมือง นอกจากนี้ ตำแหน่งกำนัน มีฐานะเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบล ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งมีบุคคลทั้งวัยเด็ก วัยหนุ่มสาวและคนแก่ชรา การมีอายุน้อยเกินไปทำให้ไม่ได้รับการเคารพเชื่อถือศรัทธาจากประชาชนและอาจขาดความสุ่มรอบคอบยิ่งกำนัน ซึ่งต้องเป็นหัวหน้าของผู้ใหญ่บ้านด้วยแล้ว หากผู้ดำรงตำแหน่งมีอายุน้อยอาจไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ใหญ่บ้านทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ และหากได้รับเลือกตั้งแต่อายุน้อยๆ กว่าที่จะพ้นตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี ย่อมนานเกินไป ส่งผลเสียดังกล่าวไปแล้ว

ประการสุดท้ายก็คือ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย บางครั้งมีการใช้อำนาจในการปฏิบัติงาน อีกทั้งการทำหน้าที่มีโอกาสกระทบกระเทือนหรือล่วงละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่นได้ จึงต้องมีความระมัดระวัง มีเมตตาธรรม สุขุม เยือกเย็น ดังนั้น การกำหนดอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน น้อยเกินไป ย่อมมีความเสี่ยงที่จะผิดพลาดและกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่นได้ง่าย

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 (4) กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

ในการเลือกตั้งทุกระดับ ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน การที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ เทียบธรรม ได้คนดี มีความรู้ความสามารถมารับใช้ประเทศชาตินั้น องค์ประกอบสำคัญ จะต้องพิจารณาที่ตัวผู้สมัคร ควบคู่ไปกับผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง หากทั้ง 2 ฝ่าย มีส่วนในการจัดการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมาย และหลักคุณธรรม ก็จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปตามความประสงค์ที่ตั้งไว้ นั่นคือ ได้ผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถและเป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ที่แท้จริงของราษฎรว่าต้องการมอบอำนาจให้ ผู้ใดไปทำหน้าที่แทนตน ดังนั้น การที่จะทำให้แต่ละหมู่บ้าน ได้ผู้ใหญ่บ้านที่ดีและเป็นตัวแทนที่แท้จริงของราษฎร จึงต้องพิจารณาทั้งกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ในส่วนของผู้สมัคร ควบคู่ไปกับกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เกี่ยวกับผู้ลงคะแนน

จากการศึกษาคุณสมบัติของผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการมีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน พบว่า เมื่อแรกใช้บังคับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ไม่มีการบัญญัติถึงคุณสมบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้แต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 จึงได้มีการบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ โดยให้ผู้ที่เลือกผู้ใหญ่บ้านได้ต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่ปรากฏหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า ด้วยเหตุผลใดจึงได้บัญญัติในเรื่องระยะเวลาไว้ แต่โดยหลักทั่วไป การกำหนดระยะเวลาการอยู่ในเขตเลือกตั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ลงคะแนนเลือกตั้ง รู้จักผู้สมัครดีพอ จะได้ใช้สิทธิลงคะแนนเลือกบุคคลที่ดีได้ถูกต้องแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการอยู่ในหมู่บ้านของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านพบว่า กฎหมายกำหนดให้มี

ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้สมัครมีความรักและผูกพันต่อหมู่บ้าน⁹ และเพื่อให้ราษฎรในหมู่บ้านได้รู้ความประพฤติโดยทั่วไปในการตัดสินใจเลือก¹⁰ ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแนวทางเดียวกันการกำหนดระยะเวลาเพียง 3 เดือน ผู้มีสิทธิเลือกย่อมไม่รู้จักผู้สมัครดีพอ และอาจใช้สิทธิลงคะแนนโดยไม่คำนึงประโยชน์ของหมู่บ้านเท่าที่ควร เพราะอาจจะยังไม่มีความรักความผูกพันต่อหมู่บ้านมากพอและเมื่อพิจารณาระยะเวลาอยู่ในเขตเลือกตั้งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไม่น้อยกว่า 1 ปี¹¹ ยิ่งเห็นชัดว่า การกำหนดระยะเวลาของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านไว้ที่ 3 เดือน ไม่มีความเหมาะสม เพราะนอกจากจะมีผลเสียต่อการลงคะแนนตามที่ได้กล่าวไปแล้ว ยังทำให้มีการทุจริตเลือกตั้งได้ง่าย กล่าวคือ เมื่อกำหนดระยะเวลาเพียงสั้นๆ ก็จะทำให้เกิดการแย่งย้ายผู้สนับสนุนจากหมู่บ้านอื่นเข้ามาอยู่ในหมู่บ้าน เพื่อช่วยลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครได้โดยง่าย ซึ่งมักพบเห็นอยู่เป็นประจำ

กล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณวุฒิการศึกษาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน มีสาระสำคัญที่ไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณปัจจุบัน เนื่องจากมีเนื้อหาที่ไม่ส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการปกครองท้องที่ รวมทั้งไม่ส่งเสริมและพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง ซึ่งจะได้อีกโดยละเอียดในบทต่อไป

⁹คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5392/2549

¹⁰กรมการปกครอง รวมหนังสือสั่งการและคอบข้อหรือการบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาสารักษา
ดินแดน 2542 หน้า 50

¹¹พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 33 (3)

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้กำหนดประเด็นปัญหาที่ศึกษาไว้ทั้งสิ้น 5 ประเด็นคือ

1. คุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในส่วนของคุณสมบัติทางการศึกษากำหนดไว้เพียง พื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ ไม่สอดคล้องกับความจริงก้าวหน้าของประเทศและภารกิจที่มีมากขึ้น

2. การกำหนดเหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อมีอายุครบ 60 ปี แทนการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

3. การเลือกกำนัน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเอง แทนการเลือกโดยตรงโดยประชาชน ทำให้กำนันขาดความเชื่อมโยงกับประชาชน และทำให้ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนในระดับตำบล

4. อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดไว้ที่ 25 ปีบริบูรณ์ ไม่เหมาะสมกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีหลากหลายทั้งที่มีอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย และตามแบบพิธีการทางสังคม

5. การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ว่าต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือน จนถึงวันเลือก สิ้นเกินไปไม่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการเลือกตั้งในระดับหมู่บ้านให้บริสุทธิ์ เที่ยงธรรม และได้ตัวแทนที่ดีมีความรู้ความสามารถ

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับหลักเกณฑ์การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยได้ศึกษาการจัดระเบียบการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้านของต่างประเทศประกอบด้วย สรุปได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองสถาบันหนึ่งที่มีมาช้านานทั้งของไทยและในอีกหลายประเทศ โดยมีความสำคัญใน 2 มิติ กล่าวคือ

1. มิติด้านการเป็นกลไกของรัฐบาลในการปฏิบัติราชการในราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2. มิติด้านการส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

จากการศึกษาพบว่า ประเทศที่ต้องการเน้นประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้มีความเข้มแข็งมาก จะกำหนดให้กำนันมีฐานะเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล เช่น ประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่หากต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทควบคู่กันไปทั้ง 2 มิติดังกล่าวข้างต้น ก็จะกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น กำนันของไทยและผู้ใหญ่บ้านของอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย เป็นต้น หรือหากต้องการเน้นมิติด้านการส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระดับฐานรากของประเทศก็จะกำหนดให้หมู่บ้านเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรเต็มตัว เช่น กรณีของประเทศฟิลิปปินส์

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาสรุปได้ว่า การจัดการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน มีเจตนารมณ์ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นทั้งกลไกของรัฐบาลในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค และเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองในการส่งเสริมและให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีองค์พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข โดยพิจารณาจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ยังคงมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในเขตเทศบาลต่อไปแทนการยกเลิกไปดังเช่นในอดีต อีกทั้งยังคงให้มีการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน อยู่ต่อไปแม้พื้นที่ดังกล่าวจะได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่แล้ว นั่นคือ การยังคงให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนรัฐบาลในราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อไป พร้อมๆ กับการให้ราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย อันเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงได้พระราชทานกำเนิดสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 สรุปได้ว่า ยังมีบทบัญญัติในหลายมาตราที่เป็นปัญหาและสมควรปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ดังจะกล่าวต่อไปคือ

1. คุณวุฒิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนของคุณวุฒิทางการศึกษาที่กำหนดไว้ที่ระดับการศึกษาภาคบังคับนั้น ในบริบทปัจจุบันถือว่าไม่มีความเหมาะสมต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ เพราะจะทำให้ไม่สามารถบริหารราชการตามภารกิจและนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลได้ รวมทั้งไม่สามารถเป็นผู้นำและผู้เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ เนื่องจากระดับการศึกษาต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับปริมาณงานและขอบเขตความรับผิดชอบที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ต้องปกครองดูแลราษฎรจำนวนหลายคนซึ่งมีความรู้หลากหลาย และจบการศึกษาสูงขึ้น ต้องปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนเป็นผู้มีความรู้และมีคุณวุฒิทางการศึกษาสูง โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายก็กำหนดให้ต้องมีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย นายกเทศมนตรีต้องจบปริญญาตรี บัณฑิตต่างๆ เหล่านี้ อาจทำให้ราษฎรและหน่วยงานต่างๆ ไม่เชื่อถือศรัทธาต่อตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจร่วมกันด้อยประสิทธิภาพลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ บัญญัติขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 แต่ยังไม่มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของประเทศและสังคมโลก

สำหรับประเทศที่ทำการศึกษา พบว่า ผู้ใหญ่บ้านของอินโดนีเซียกำหนดความรู้ขั้นต่ำไว้ที่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และกำนันของอินโดนีเซียและมาเลเซียเป็นข้าราชการประจำมิใช่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งย่อมต้องมีการศึกษาสูงกว่าของไทยที่อยู่ในระดับการศึกษาภาคบังคับ ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อมูลของต่างประเทศ จึงเห็นว่า บทบัญญัติในเรื่องนี้ในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม สมควรปรับปรุงกฎหมายในส่วนนี้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของข้อเสนอแนะต่อไป

2. วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แทนการอยู่เป็นวาระที่ใช้บังคับระหว่างปี 2535-2550 เนื่องจากเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่พนักงานเมืองท้องถิ่น และวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สิ้นเกินไปเป็นการบั่นทอนประสิทธิภาพของการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ่อยเกินไป (ทุก 5 ปี) ก่อให้เกิดความแตกแยกของราษฎรในหมู่บ้าน และสิ้นเปลืองงบประมาณ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลเหล่านี้จะเห็นได้ว่าสามารถมีข้อหักล้างได้ทั้งสิ้น

จากการศึกษาวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของอินโดนีเซียและ มาเลเซีย ซึ่งตำบล หมู่บ้าน มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค พบว่า กำนัน ไม่มีวาระการดำรง ตำแหน่ง เพราะเป็นข้าราชการประจำ ในขณะที่ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยของ อินโดนีเซียห้ามดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกัน ในขณะที่ผู้ใหญ่บ้านของฟิลิปปินส์ เนื่องจาก หมู่บ้านมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องดำรงตำแหน่งเป็นวาระตาม หลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น หากไม่ต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ เป็นวาระก็ควรจัดให้ตำบล หมู่บ้านเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สมบูรณ์ดังเช่นตำบลของ อินโดนีเซียแล้วให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากการแต่งตั้ง เพราะโดยหลักของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องดำรงตำแหน่งเป็นวาระ เพื่อให้ผู้แทนปฏิบัติตามคำ สัญญาที่เคยให้ไว้ขณะหาเสียงและตั้งใจทำหน้าที่อย่างดีที่สุด เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งอีก รวมทั้ง วาระการดำรงตำแหน่งต้องไม่นานเกินไป เพราะจะทำให้ผู้แทนห่างเหินจากประชาชนและไม่มี ความสำนึกต่อประชาชน การให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี จึงขัดต่อ หลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และทำให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการ ปกครองน้อยเมื่อเทียบกับการอยู่ในวาระ 5 ปี ที่ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งทุกๆ 5 ปี นอกจากนี้ยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกลไกของส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพไปด้วย เพราะ การดำรงตำแหน่งนานมีความมั่นคงในตำแหน่ง จะทำให้ขาดความกระตือรือร้นและขาดความ รับผิดชอบต่อประชาชน ขาดการแข่งขันกันทำหน้าที่ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปีของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการ หมู่บ้าน โดยตำแหน่งอีกด้วย

3. วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

การที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ให้กำนันมาจากการเลือกตั้งกันเองของ ผู้ใหญ่บ้านในตำบล มาจากเหตุผลที่ว่าตำแหน่งกำนัน โดยสถานภาพแล้วมิใช่ตำแหน่งที่ให้บริการ ประชาชนโดยตรงดังเช่นผู้ใหญ่บ้าน เพราะกำนันทำหน้าที่บังคับบัญชาดูแลผู้ใหญ่บ้าน ให้ปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความเข้มแข็งถูกต้อง ซึ่งเป็นการมองในด้านของการเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น มิได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของกำนันที่มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น เช่นการ ว่ากล่าวราษฎรในตำบล การรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบล การรับข้อราชการมาประกาศแก่ ราษฎรในตำบล และการตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับราษฎรโดยตรง และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับตำบล ของไทยมิได้จัดให้ตำบลเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สมบูรณ์ชัดเจนดังเช่นอินโดนีเซียที่กำนัน เป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล ดังนั้น การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นระดับ

ตำบลของไทยจึงต้องจัดให้มีความเชื่อมโยงเกาะเกี่ยวกับราษฎร เพื่อให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจของกำนัน ในฐานะตัวแทนรัฐบาลในราชการบริหารส่วนภูมิภาคบรรลุผลมากขึ้น เพราะมีราษฎรเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้น การให้กำนันมาจากการคัดเลือกกันเองของผู้ใหญ่บ้าน จึงไม่มีความเหมาะสมและทำให้ราษฎรในระดับตำบลขาดการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้ปกครองในระดับภูมิภาค ถึงแม้จะมีการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลแต่ด้วยความผูกพันระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรซึ่งมีมานานถึง 120 ปี และมีการปฏิบัติที่แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้ราษฎรเลือกกำนัน จึงมีความเหมาะสมและมีผลดีกว่าการให้ผู้ใหญ่บ้านเพียงไม่กี่คนเลือกกันเอง ซึ่งย่อมคัดกรองตัวแทนที่ดีที่สุดได้น้อยกว่าราษฎรทั้งตำบล

4. อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่กำหนดอายุขั้นต่ำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีในวันรับเลือก ซึ่งนับว่าต่ำเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมายอื่นๆ และบทบาทในทางสังคมที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจอาจมีการใช้อาวุธในการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้อื่น หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอายุน้อยอาจขาดวุฒิภาวะ ขาดความสุ่มรอบคอบ และการเป็นหัวหน้าราษฎร หากอายุน้อยเกินไป อาจทำให้ราษฎรขาดความเชื่อถือ ขาดความเคารพศรัทธา ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพลดลง และได้รับความร่วมมือจากราษฎรน้อย โดยเฉพาะกำนัน ซึ่งหากนำไปเปรียบเทียบกับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรี ที่กฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 30 ปีแล้ว จะเห็นได้ว่าการกำหนดอายุขั้นต่ำของกำนันไว้ที่ 25 ปีไม่เหมาะสม เพราะกำนันมีพื้นที่รับผิดชอบเท่าๆ กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกเทศมนตรีแต่กำหนดอายุขั้นต่ำน้อยกว่าถึง 5 ปี

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 เดือน เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปทำให้ผู้มีสิทธิเลือกยังไม่รู้จักประวัติความเป็นมาและความประพฤติโดยทั่วไปของผู้สมัครดีพอ และยังมีความรักความผูกพันต่อหมู่บ้านน้อย จึงอาจใช้พิจารณาในการลงคะแนน ไม่ละเอียดถี่ถ้วนดีพอ ทำให้ได้ผู้สมัครที่ไม่ดีไม่มีความรู้ความสามารถมาทำหน้าที่ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาของผู้สมัคร ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ที่ 2 ปี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ลงคะแนนได้รู้ประวัติโดยทั่วไป และให้ผู้สมัครมีความผูกพันที่แน่นแฟ้นต่อหมู่บ้าน รวมทั้ง

ระยะเวลาของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้ไม่น้อยกว่า 1 ปี ก็จะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาไว้เป็นเวลา 3 เดือน เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ที่มีการทุจริตแจ้งย้ายบุคคลเข้าในทะเบียนบ้านเพื่อหวังผลการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตอยู่เป็นประจำ

2. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจาก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ใช้บังคับมานานเกือบ 100 ปี ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาถึง 12 ครั้ง แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในบางมาตราที่ไม่เหมาะสม สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปัจจุบัน ทั้งในด้านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และในด้านหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย สมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. คุณวุฒิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มียกเว้นดังต่อไปนี้...

(4) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้”

ควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว โดยให้มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกรัฐสภา หรือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทอำนาจหน้าที่มากและได้รับการเลือกตั้งจากรายชื่อในตำบลหมู่บ้าน เช่นเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 58/1 (2) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่านี้บัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 23 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ

ฉบับนี้ คือ เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับที่ 5 นี้ไม่มีการบัญญัติในเรื่องวุฒิการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่อย่างใด¹ สำหรับนายกเทศมนตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 มาตรา 48 เเบบญจ กำหนดวุฒิการศึกษาของนายกเทศมนตรีว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ซึ่งบัญญัติขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 27 โดยมีเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ ก็คือ เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยก่อนหน้านี้นี้ไม่มีการกำหนดวุฒิการศึกษาของนายกเทศมนตรีไว้เช่นเดียวกัน² ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดวุฒิการศึกษาในระยะแรกให้มีระดับเดียวกันกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อมิให้เกิดปัญหาการไม่มีผู้ที่มีคุณวุฒิตามที่กำหนดมาสมัครรับเลือก ก็ควรกำหนดในทำนองเดียวกับผู้มีสิทธิสมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เพิ่มเติมสำหรับผู้ที่เคยเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงานของหมู่บ้านเข้าไปด้วย ซึ่งจะเป็ผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจในฐานะกลไกของรัฐบาลในราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพราะเป็นผู้ที่มีความรู้สูงขึ้นไป นอกจากนี้ยังทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยระดับฐานรากมีความก้าวหน้ามากขึ้น เพราะได้ผู้ที่มีความรู้สูงขึ้นไปทำหน้าที่เผยแพร่ให้ความรู้แก่ราษฎรในตำบล หมู่บ้านและในอนาคตเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นก็ควรกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของตำบลหมู่บ้านเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้...

(2) มีอายุครบ 60ปี...

(11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา...”

¹โกวิทย์ พวงงาม การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย หน้า 304

²เรื่องเดียวกัน หน้า 236

ควรแก้ไขให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี และยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 14 (11) เพราะการดำรงตำแหน่งโดยไม่มีวาระไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพขาดความกระตือรือร้น เนื่องจากอยู่ในตำแหน่งนานเกินไป และเพื่อมิให้มีข้อโต้แย้งในประเด็นของการเลือกตั้งบ่อยครั้งเช่นเมื่อครั้งอยู่ในวาระ 5 ปี ทำให้มีการแตกแยกและงานไม่ต่อเนื่องจึงควรให้อยู่ในวาระ 9 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่พอเหมาะที่จะทำหน้าที่ได้โดยปลอดจากการเมือง โดยเหตุผลนี้เป็นเหตุผลทำนองเดียวกันกับการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีการให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 9 ปี จะเกิดผลดีทั้งในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และในด้านการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานราก เพราะเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานเกินไปเมื่อเทียบกับการพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุ 60 ปี ที่ขัดต่อหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังอาจทำให้มีการสร้างอิทธิพลในทางการเมืองหรือในทางอื่นๆ โดยมีขอบได้โดยง่าย และไม่สั้นเกินไป ดังเช่นวาระ 5 ปีที่เคยใช้มา ทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีความต่อเนื่องและมีความกระตือรือร้น รวมทั้งยังมีส่วนส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยการใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นระยะๆ และสม่ำเสมอและที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ วาระ 9 ปี จะถูกต้องด้านจากก้านัน ผู้ใหญ่บ้านน้อยกว่า วาระ 5 ปี ทำให้การแก้ไขมีโอกาสสำเร็จได้มากกว่า อย่างไรก็ตามเนื่องจากวาระ 9 ปี เป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานจึงควรจำกัดวาระไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่า 2 วาระ ทั้งนี้เพื่อมิให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันนานเกินไปจนอาจสร้างอิทธิพลในทางที่มีขอบขึ้นได้

3. การเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบล เพื่อปรึกษาหาหรือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่มาประชุมเห็นชอบคัดเลือกผู้ใดแล้วให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน...”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกมาตรา 30 ทั้งมาตราและกลับไปใช้วิธีการให้ราษฎรในตำบลเลือกผู้สมัครที่เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นตามเดิม เพราะการให้เฉพาะผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ลงคะแนนเลือกกำนัน เป็นวิธีการที่ไม่เชื่อมโยงกับราษฎร เนื่องจากราษฎรไม่มีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง ทำให้กระบวนการกลั่นกรองบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ไม่รอบคอบรัดกุมเท่ากับราษฎรทั้งตำบลเป็นผู้เลือก การให้ราษฎรทั้งตำบลเป็นผู้เลือกจะมีผลดีในด้านการส่งเสริมให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับตำบล เป็นการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ เพราะจะได้รับความร่วมมือจากราษฎรเป็นอย่างดีมากขึ้น

4. อายุขั้นต่ำของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 (2) บัญญัติว่า
“ผู้จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...

(2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก...”

ควรแก้ไขให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก โดยเทียบเคียงกับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งอยู่ในตำบล หมู่บ้าน เช่นเดียวกันและพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58/1 (1) กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง เพราะการกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 25 ปี ไม่เหมาะสมเมื่อเทียบกับปริมาณงาน และบทบาทอำนาจหน้าที่ เนื่องจากอายุยังน้อย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 4 ให้ค่านิยามว่า เยาวชน หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีบริบูรณ์ ถึง 25 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเป็นวัยที่ยังจะต้องมีการพัฒนาวุฒิภาวะทางอารมณ์ จึงอาจไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งทางปกครอง ในขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 44 กำหนดว่าต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ก็ได้มีการแก้ไขให้มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยมีเหตุผลเพื่อให้การบริการงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในปัจจุบันอายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเมืองพัทยา ส่วนกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ทั้งสิ้น โดยเปลี่ยนจากเดิมที่กำหนดไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ แสดงให้เห็นว่าอายุ 30 ปี มีความเหมาะสมต่อการบริหารงานให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพมากกว่า อีกทั้งการกำหนดอายุขั้นต่ำ 30 ปี จะทำให้มีความสุขุม รอบคอบ มีประสบการณ์ในการทำงานและเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความพร้อมในด้านครอบครัวเข้ามาสมัครรับเลือกมากขึ้น

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 (4) บัญญัติว่า
“ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 เดือนจนถึงวันเลือก”

ควรแก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาตามมาตรา 11 (4) จาก 3 เดือน เป็น 1 ปี ด้วยเหตุว่าการกำหนดระยะเวลาการมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านเพียง 3 เดือน ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ไม่รู้จักผู้สมัครดีพอ อีกทั้งยังไม่มีความรักความผูกพันต่อหมู่บ้าน จึงควรขยายระยะเวลาให้ยาวออกไปเท่ากับระยะเวลาการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น ตามมาตรา 33 (3) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่กำหนดไว้ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง โดยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 1) กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 3 เดือน ในขณะที่เทศบาลกำหนดระยะเวลาไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งการกำหนดระยะเวลา 1 ปี จะเป็นผลดีในการช่วยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนได้รู้จักผู้สมัครเป็นอย่างดี มีความรักความผูกพันต่อหมู่บ้าน จึงใช้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนในการลงคะแนน นอกจากนี้ยังช่วยป้องกันมิให้มีการทุจริตแจ้งย้ายบุคคลเข้าไปสนับสนุนผู้ใดคนหนึ่งได้โดยง่าย เพราะการกำหนดระยะเวลาไว้น้อย จะทำให้เกิดผลเสียอีกประการหนึ่ง คือ การทุจริตแจ้งย้ายที่อยู่โดยมิชอบเพื่อหวังผลในการเลือกตั้ง³ ซึ่งการเลือกตั้งแต่ละครั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มักจะมีเหตุร้องเรียนเรื่องการย้ายที่อยู่โดยมิชอบเพื่อหวังผลในการเลือกตั้งอยู่เสมอ โดยบางครั้งจะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นที่จับขั้วกันเพื่อมุ่งหวังให้ฝ่ายตนได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะทำให้การเลือกตั้งไม่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมแล้ว ยังทำให้ข้อมูลการทะเบียนราษฎรมีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริงด้วย ปัญหาดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการย้ายบุคคลเข้ามาในทะเบียนบ้านเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้ด้วยการกำหนดระยะเวลาเป็น 1 ปี จึงมีส่วนทำให้ได้ผู้สมัครที่ดีมีความรู้ความสามารถส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและการออกเสียงลงคะแนนเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

³กรมการปกครอง คู่มือการทะเบียนราษฎร กรุงเทพมหานคร (มปป.) หน้า 164



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

“กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545” ให้ไว้ ณ วันที่

9 ตุลาคม 2545

กรมการปกครอง (2547) *กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับการแก้ปัญหาความยากจน* กรุงเทพมหานคร

อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2551) *คณะกรรมการหมู่บ้าน* กรุงเทพมหานคร อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2543) *คำอธิบายรายมาตรา การตรวจแนะนำแนวทางการส่งเสริมสนับสนุนและ
การกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล* กรุงเทพมหานคร
อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2532) *คู่มือคณะกรรมการหมู่บ้าน อพป.* กรุงเทพมหานคร วิจิตรหัตถการ

_____ . (2555) *คู่มือปฏิบัติงานสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปี 2555* กรุงเทพมหานคร
อาสาสมัครดินแดน

_____ . (ม.ป.ป.) *คู่มือการทะเบียนราษฎร* กรุงเทพมหานคร ม.ส.ป.

_____ . (2546) *คู่มือฝึกอบรมคณะกรรมการหมู่บ้าน โครงการเพิ่มประสิทธิภาพ
คณะกรรมการหมู่บ้าน* กรุงเทพมหานคร อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2555) *คู่มือวิทยากรแกนนำระดับอำเภอและอาสาสมัครต้นแบบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข* กรุงเทพมหานคร อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2552) *คู่มือวิทยากรแกนนำระดับจังหวัด อำเภอ และอาสาสมัครต้นแบบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข* กรุงเทพมหานคร
อาสาสมัครดินแดน

_____ . (2542) *รวมหนังสือสั่งการและตอบข้อหารือการบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
กรุงเทพมหานคร อาสาสมัครดินแดน*

กรมการพัฒนาชุมชน (2549) *กรณีศึกษาระบบประชาธิปไตย* กรุงเทพมหานคร

อาสาสมัครดินแดน

กระทรวงมหาดไทย (2553) *รายงานผลการดำเนินงานกระทรวงมหาดไทย ปี 2553*

กรุงเทพมหานคร ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย

กิจบดี ชินเบญจภูษ (2548) *หลักกฎหมายมหาชน* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2553) *คานงัดประเทศไทย* กรุงเทพมหานคร ซักเซส มีเดีย

คณะอนุกรรมการติดตามองค์การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน (2553)

รายงานผลการติดตามองค์การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จักษ์ พันธุ์ชูเพชร (2555) รัฐศาสตร์ กรุงเทพมหานคร มาย พับลิชชิ่ง

จิระโชค วีระสัย (2543) สังคมวิทยาการเมือง กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2552) กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ

กรุงเทพมหานคร วิญญูชน

คณัย ไชโยธธา, ปรีดา จันทจิตต์ และบุญเทียบ พลายชมภู (2548) ภูมิศาสตร์ทวีปเอเชีย

กรุงเทพมหานคร โอเดียนสโตร์

บรรพต วีระสัย, สุรพล ราชภัณฑารักษ์ และบวร ประพตติดี (2523) รัฐศาสตร์ทั่วไป

กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บุญธรรม เลิศสุภิเกษม (2545) คู่มือเตรียมสอบภายในกรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร

บพิธการพิมพ์

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2553) กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บุรีรักษ์ นามวัฒน์ (2545) “องค์การนิติบัญญัติ” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1

หน่วยที่ 5 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

“พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545”

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2554) กรุงเทพมหานคร

“พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” กรมส่งเสริมการปกครอง

ท้องถิ่น (มปป.) กรุงเทพมหานคร

“พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(มปป.) กรุงเทพมหานคร

“พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496” กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (มปป.) กรุงเทพมหานคร

ภูริชญา วัฒนรุ่ง (2548) หลักกฎหมายมหาชน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มานิตย์ จุมปา (2551) คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร

กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และ

การประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551” ในกรมการปกครอง

คู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หน้า 91-110 กรุงเทพมหานคร

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2555” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2550) กรุงเทพมหานคร

วิรัช ธีรพันธุ์เมธี (2537) *กฎหมายปกครอง* กรุงเทพมหานคร ดวงแก้ว

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ สุขุม นवलสกุล และวิทยา จิตนุพงษ์ (2549) *การเมืองและการปกครองไทย*

กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2551) *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน* กรุงเทพมหานคร

ประชุมช่าง

สุภาพ สาริพิมพ์ (2543) *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน* กรุงเทพมหานคร

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุขุม นवलสกุล วิทยา นภาศิริกุลกิจ และ วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์ (2523) *การเมืองและการปกครอง ไทย*

กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อุสาห์ โกมลปานิก (2545) “ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ในเอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย

มหาชน เล่ม 2 หน่วยที่ 11 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อุสาห์ โกมลปานิก สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุดิ และ วีระ ลจายะ “ระบอบการปกครอง” ในเอกสาร

การสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน เล่ม 1 หน่วยที่ 4 นนทบุรี สาขาวิชานิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

เอกวิทย์ มณีธร (2552) *รัฐศาสตร์* กรุงเทพมหานคร เอ็มที เพรส

วงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ (2552) “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้บูรณาการงานท้องถิ่น” *เทศาภิบาล* 104, 1

(กันยายน): 19-23

สมศักดิ์ สุวรรณสุจริต (2552) “บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับความมั่นคง” *เทศาภิบาล* 104,11

(พฤศจิกายน): 16-17

สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น (2552) “ภารกิจที่แตกต่างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล”

เทศาภิบาล 104,5 (พฤษภาคม): 52-57

อิสรา ทองธวัช (2552) “กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของเรา” *เทศาภิบาล* 104,9 (กันยายน): 24

“การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส” ค้นคืนวันที่ 1 กันยายน 2555

จาก <http://www.moi.go.th>

“การปกครองในประเทศอินโดนีเซีย” ค้นคืนวันที่ 7 กันยายน 2555

จาก <http://www.thaigoodview.com/node/8478>

“ข้อมูลพื้นฐานของประเทศอินโดนีเซีย” ค้นคืนวันที่ 7 กันยายน 2555

จาก <http://www.tnewsnetwork.com/>

ธรรมภณ จิรธรรมประดับ (2544) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ
การออกจากตำแหน่ง วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยรามคำแหง ค้นคืนวันที่ 20 กรกฎาคม 2555

จาก <http://www.dcms.lib.ru.ac.th>

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ค้นคืนวันที่ 1 กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ค้นคืนวันที่ 30 สิงหาคม 2555

จาก <http://www.krisdida.go.th>

“ประเทศฝรั่งเศส” ค้นคืนวันที่ 1 กันยายน 2555 จาก <http://www.local.moi.go.th/>

“พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545” ค้นคืนวันที่ 16 สิงหาคม 2555

จาก <http://www.krisdika.go.th>

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534” ค้นคืนวันที่ 15 สิงหาคม 2555

จาก <http://www.krisdika.go.th>

“พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457” ค้นคืนวันที่ 15 สิงหาคม 2555

จาก <http://www.krisdika.go.th>

“ประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย” ค้นคืนวันที่ 7 กันยายน 2555

จาก <http://aseansummit.police7.go.th/>

“การปกครองท้องถิ่นฟิลิปปินส์” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

จาก <http://www.local.moi.go.th>

“ขบวนการชาตินิยมของชาวฟิลิปปินส์” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

จาก <http://www.smeasean.com>

“โครงการความร่วมมือระหว่างกรมการปกครองกับมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช” ค้นคืนวันที่

20 พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.newswit.com>

บงกช พันธุ์โสภณ การเมืองการปกครองประเทศไทย (เอกสารอัดสำเนา) อ้างใน
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจ
หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา ค้นคืนวันที่ 1 กันยายน 2555

จาก <http://www.lawreform.go.th>

“ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองท้องถิ่น” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

จาก <http://www.dla.go.th>

“พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550” ค้นคืนวันที่ 30

พฤศจิกายน 2555 จาก <http://krisdika.go.th>

“ศักยภาพในการสร้างองค์กรของสังคมท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท” ค้นคืนวันที่ 30 พฤศจิกายน

2555 จาก <http://midnightuniv.org>

สุเมธ ปานเพชร บันเทิง แก้วโพธิ์ ? “กำนันสายเลือดไทยหนึ่งเดียวในมาเลย์” ค้นคืนวันที่ 30

พฤศจิกายน 2555 จาก <http://www.siamsouth.com>

www.kabupaten.cendal.go.id อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัย
เรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น ค้นคืนวันที่ 2
กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

www.worldbank.org อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง
บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการปกครองท้องถิ่น ค้นคืนวันที่ 2
กันยายน 2555 จาก <http://www.lawreform.go.th>

www.blogang.com

Abdul Rachid Moten Syed Serajul Islam (2009) Introduction To Political Science.

Malaysia: Cengage Learning Asia Pte.Ltd.

Choowong Chayabutra (1997) Local Government in Thailand Bangkok : Local Affairs Press

Mc. Lean, Mary (1959) Local Planning Administration Third Edition. USA.:

Cushing-Malloy, inc.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายสมทรง นิลยง
วัน เดือน ปีเกิด	1 สิงหาคม 2504
สถานที่เกิด	อำเภอโป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2528 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2547
สถานที่ทำงาน	ที่ว่าการอำเภอ โป่งน้ำร้อน จังหวัดจันทบุรี
ตำแหน่ง	ปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครองชำนาญการ)

