

# บทที่ 1

## บทนำ

### ภูมิหลัง

ผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอยู่ได้บังคับของกฎหมายทุกฉบับเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ไม่มีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งยังต้องอยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาของทางราชการ และอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่เดิมนั้นผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งตั้งแต่ได้รับเลือกไปตลอดชีวิต ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการแก้ไขให้พ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี เช่นเดียวกับข้าราชการ และในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการแก้ไขให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี จนถึงปัจจุบันทำให้ผู้ใหญ่บ้านที่เคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตัวเป็นนักการเมือง ต้องเข้าไปอาศัยนักการเมืองในพื้นที่เพื่อให้ช่วยเหลือในการเลือก ทำให้เกิดการวางตัวไม่เป็นกลางทางการเมือง การทำงานขาดความต่อเนื่องไม่มีการส่งมอบประสบการณ์ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะเดียวกันการเลือกบ่อยครั้งทำให้เกิดความแตกแยกของราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นความจำเป็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ โดยได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีลำดับความเป็นมาโดยสรุป ดังนี้

1. ในปี พ.ศ. 2546 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ขอบปรับลดอัตรากำลังตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน การเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งการปรับอัตราเงินตอบแทนตำแหน่ง

2. คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2457 ให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงทำความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นการเสนอขอแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาไปพลางก่อน

3. คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2547 เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณารวมทั้งเห็นชอบการปรับเพิ่มอัตราเงินค่าตอบแทนตำแหน่งตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ

4. ขณะเดียวกันสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างหนึ่ง โดยเสนอให้ยกเลิกอำนาจดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันของนายอำเภอและกำนัน และบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการฟ้องคดีที่นายอำเภอหรือกำนันได้ดำเนินในฐานะผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

5. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้วเสร็จ โดยตรวจพิจารณารวมเป็นฉบับเดียว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ข้อแก้ไขกรณีเกี่ยวกับการเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันในพื้นที่ ที่ได้มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเพิ่มเติมจากร่างที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) เห็นว่า การแก้ไขดังกล่าวไม่อยู่ในหลักการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติไว้ แต่เพื่อมิให้การตรวจร่างกฎหมายล่าช้าออกไป จึงได้ให้แก้ไขไปในคราวเดียวกันก่อน

6. กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง มีสาระสำคัญในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมจากร่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ เฉพาะบางมาตราที่สำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ด้านวิธีการเลือก การแต่งตั้ง การขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จากคราวละ 5 ปี เป็น 10 ปี การพ้นจากตำแหน่ง และเพิ่มเติมตามบทบัญญัติห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์กรปกครองท้องที่ที่ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากรัฐบาลชุดที่ผ่านมา

7. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอแล้วเสร็จ แต่เนื่องจากได้มีการยุบสภา เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 จึงทำให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ยังไม่มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป ให้แจ้งยืนยันและเสนอเมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้ว

8. หลังการปฏิรูปการปกครองฯ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเข้ารับบริหารประเทศ ได้มีการประชุมชี้แจงและมอบแนวทางในการปฏิบัติราชการให้กับผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เมื่อวันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2549 มอบให้กระทรวงมหาดไทยไปศึกษา

ข้อเสนอการให้ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านผลการพิจารณา เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จะทำให้นายอำเภอผู้ใหญ่บ้านสามารถปฏิบัติงานในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยฯ มอบให้กระทรวงมหาดไทยไปศึกษา กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกครั้งหนึ่งมีสาระสำคัญในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นสำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับวิธีการเลือก การแต่งตั้งวาระและระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงการขอเพิ่มเติมบทบัญญัติห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากขณะนั้นได้มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเข้ารับบริหารประเทศแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงทำให้กระทรวงมหาดไทยแจ้งยืนยันและเสนอ หากประสงค์จะให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับบริหารราชการแผ่นดินแล้ว

9. กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งยืนยันและส่งร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) และเคยเสนอต่อคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ในประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการขอเพิ่มบทบัญญัติห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านวิธีการเลือก การแต่งตั้ง การขยายระยะเวลา การดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จากคราวละ 5 ปี เป็น 10 ปี การพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน แต่ภายหลังกระทรวงมหาดไทยได้ขอนำร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ดังกล่าวที่จะเข้าสู่การพิจารณาของ

คณะกรรมการการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อนำกลับมาปรับปรุงและประมวลความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาอีกครั้ง

ในการนี้กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่จนแล้วเสร็จ และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยมีหลักการการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ และปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้มีความชัดเจน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงสถานภาพเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน โดยที่มาของกำนันยังคงให้ราษฎรในพื้นที่เป็นผู้เลือกเช่นเคยปฏิบัติมา แต่ให้คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

10. คณะรัฐมนตรี ในการประชุม ครั้งที่ 20/1540 เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2540 อนุมัติในหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตามกระทรวงมหาดไทยเสนอและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอร่างนิติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

11. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 1) แล้วเสร็จ และให้กระทรวงมหาดไทยยืนยันให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของกระทรวงมหาดไทย ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง

12. กระทรวงมหาดไทย ได้แจ้งยืนยันให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไขแล้วเสร็จ ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

13. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่งร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ไขแล้วเสร็จ ไปให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแก้ไขแล้วเสร็จ ไปให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

14. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 51/2550 เมื่อวันที่ 20 กันยายน ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในวาระที่ 1 พร้อมทั้งเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จำนวน 16 คน

15. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ 71/2550 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2550 เห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตามที่รัฐบาล โดยกระทรวงมหาดไทยเสนอ ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 27 ก หน้า 96 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 60 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะบังคับใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2551

จะเห็นว่าว่าที่ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้ จะผ่านการพิจารณาออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ต้องผ่านขั้นตอน กระบวนการในการพิจารณากลับกรองอย่างรอบคอบ ละเอียดถี่ถ้วนต้องผ่านการรวบรวมข้อมูล การโต้แย้ง และการวิพากษ์วิจารณ์มากมาย อย่างไรก็ตามเรื่องนี้เป็นสิ่งพิสูจน์ว่ารัฐบาล รัฐสภา และผู้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองทุกระดับ ได้ให้ความสนใจติดตามผลการแก้ไขกฎหมาย และเล็งเห็นถึงความสำคัญของบทบาทอำนาจหน้าที่และความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงผลักดันการแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้ดียิ่งขึ้น

มาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร ดังกล่าวต่อไปนี้

ข้อ 1 ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การนี้ถ้าสมควรจะปรึกษาหารือและช่วยเหลือกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ได้ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 2 ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้านซึ่งจะต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความเข้มแข็งต่อเจ้าพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ

ข้อ 3 ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

ข้อ 4 เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ

ข้อ 5 ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนหรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่าผู้คนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือบาดเจ็บอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดีเหล่านี้ เป็นต้น ให้รีบนำความแจ้งต่อกำนันตำบลของตน

ข้อ 6 ถ้าคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัยเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถามให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

ข้อ 7 ถ้าเกิดเหตุจลาจลก็ดี ฆ่ากันตามก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย เอาของกลางคืนหรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควร โดยเต็มกำลัง

ข้อ 8 ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาไต่ถามและว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัตินี้

ข้อ 9 ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ

ข้อ 10 ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ

ข้อ 11 ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในกรณีนี้ให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร

ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

ข้อ 13 ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร

ข้อ 14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตรายซึ่งมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย

ข้อ 15 จัดการป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและตั้งด้วยสุลักษณะ

ข้อ 17 จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน

ข้อ 18 ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนัน หรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ

ข้อ 19 กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติปกครองท้องที่

ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสาระสำคัญของเนื้อหาที่เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายเดิมบางประการ โดยสรุป ดังนี้

1. ปรับปรุงการเข้าสู่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยที่มาของผู้ใหญ่บ้านยังคงให้ราษฎรในพื้นที่เป็นผู้เลือกเช่นที่เคยปฏิบัติมา แต่ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านอย่างเข้มงวดจริงจัง เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับของประชาชนเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านก่อนให้ราษฎรเลือก แก้ไขอำนาจในการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน จากให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง เป็นให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน และเพิ่มระยะเวลาการเลือกผู้ใหญ่บ้านจาก 15 วัน เป็น 30 วัน นับแต่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านว่าง เพื่อให้สามารถตรวจสอบคุณสมบัติได้เข้มงวดขึ้น

2. แก้ไขการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน จากเดิมให้ราษฎรในตำบลเป็นผู้เลือก เป็นให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือกันคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งคนใดในตำบลนั้นขึ้นมาเป็นกำนัน หากมีผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเกินกว่าหนึ่งคนให้ใช้วิธีการออกเสียงโดยวิธีลับ เพื่อให้ได้คนดีเป็นที่ยอมรับของผู้ใหญ่บ้านในตำบล ช่วยให้เกิดความสามัคคีกัน ลดปัญหาความขัดแย้ง และการซื้อเสียงเพื่อให้ได้ผู้นำตามธรรมชาติในการปกครองท้องที่อย่างแท้จริง และแก้ไขปรับลดระยะเวลาการเลือกกำนัน จาก 60 วัน เป็น 45 วัน เนื่องจากกระบวนการเลือกมีขั้นตอนน้อยลง

3. แก้ไขระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จากคราวละ 5 ปี เป็นให้พ้นตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในราชการจนกว่าจะเกษียณอายุ 60 ปี ในลักษณะเหมือนข้าราชการ

4. แก้ไขเหตุของการพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน โดยเพิ่มเติมให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง กรณีไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและแก้ไขอำนาจในการอนุญาตให้ผู้ใหญ่บ้านลาออก และการสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง กรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเข้าชื่อถอนให้ออกจากตำแหน่ง จากอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจนายอำเภอ

5. การขยายเวลาการเลือกและแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถขยายเวลาการเลือกและแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้ใหญ่บ้านและกำนันไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันได้ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ เช่น ในพื้นที่ที่ต้องดูแลเรื่องความมั่นคงเป็นพิเศษ หรือพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ

6. ปรับปรุงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และการรักษาความมั่นคงภายใน ให้แก่ราษฎรภายในหมู่บ้าน โดยยังคงให้มีสถานภาพเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน้าที่สำคัญของผู้ใหญ่บ้าน

7. ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยเพิ่มเติมให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มองค์กรในหมู่บ้าน เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำเยาวชน และสตรี เป็นต้น เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง ให้มีกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการคัดเลือกของราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจที่แนะนำ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่นายอำเภอ หรือผู้ใหญ่บ้านมอบหมาย

8. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้กำนันต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันในตำบลนั้นและเพื่อสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเพิ่มเติมบทบาทบัญญัติในกรณีที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด



9. อำนาจของนายอำเภอเกี่ยวกับความแพ่ง ให้ยกเลิกมาตรา 108 อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับความแพ่ง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้นำไปบัญญัติไว้ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่แก้ไขเพิ่มเติม ใหม่แล้ว

ทั้งนี้ ในเรื่องของผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือด้วยเหตุอื่น ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แต่โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมีได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลา การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้สอดคล้องกับการปรับปรุง การบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เนื่องด้วยการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ยังมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นผู้วิชัยในฐานะประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม โดยมีความคาดหวังว่า ผลการวิจัยในครั้งนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านในอนาคตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอ พัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

## สมมุติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร  
ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. ขอบเขตด้านพื้นที่ของการวิจัย  
พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ หมู่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอพัทลุงภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 227 หมู่บ้าน
3. ระยะเวลาในการวิจัย  
ระยะเวลาในการวิจัย คือ ระหว่างเดือน กรกฎาคม - สิงหาคม 2551

## ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา
2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้านในเขต

อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ตามหนังสือค่วนที่สุด ที่ มค 0311.2/ว2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เรื่องการปรับบทบาทผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่

- 2.1 ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม
- 2.3 ด้านอำนวยความสะดวกธรรมให้แก่ประชาชน
- 2.4 ด้านการบริการ

## นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดคำศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านที่สำคัญที่สุด ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยวิธีลับของราษฎรในหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

2. ตำบลและหมู่บ้าน หมายถึง ตำบลและหมู่บ้านในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

3. การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ตามหนังสือค่วนที่สุด ที่ มค 0311.2/ว2145 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เรื่องการปรับบทบาทผู้ใหญ่บ้าน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป 4 ด้าน ดังนี้

3.1 ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย การดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้านดังนี้ การสอดส่องดูแลประชาชนในหมู่บ้านไม่ให้เล่นการพนันและซื้อขายยาเสพติด การรายงานเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อประชาชนในหมู่บ้าน เช่น การตั้งคนเป็นคู่พิเศษ การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในงานประเพณีต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การประชุมที่แจ้งข้าราชการ

การสอดส่องดูแล การจัดเวรยามรักษาความสงบภายในหมู่บ้าน การจับกุม ปรามปราม ผู้ลักลอบจับสัตว์ที่อยู่ในเขตห้ามจับสัตว์หรือเขตป่าสงวน การจับกุม ปรามปราม ผู้บุกรุกทำลายป่าหรือสาธารณะประโยชน์ การรายงานเหตุการณ์ที่สงสัยว่าจะเกิดเหตุร้ายในหมู่บ้านให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

3.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม การดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้านดังนี้ ดำรงปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพของประชาชนในหมู่บ้าน การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านเกษตรกรรม การส่งเสริมให้ความรู้เกษตรกร ในการบำรุงรักษาดินและปลูกพืชให้เหมาะสม การปลูกป่าทดแทนเพื่อให้เกิดความสมดุลในธรรมชาติ การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านพานิชยกรรม การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านอุตสาหกรรม การสนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ลานชุมชน การอนุรักษ์ ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่นการอบรมสั่งสอนให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นคนดีมีคุณธรรม

3.3 ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติให้แก่ประชาชน การดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ การให้คำปรึกษาหารือและระงับข้อพิพาทของประชาชน การขจัดความขัดแย้งของประชาชน การกำหนดแนวทางในการป้องกันทรัพย์สินของประชาชนในหมู่บ้าน การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประกอบอาชีพในหมู่บ้าน เช่น ความแห้งแล้ง น้ำท่วม

3.4 ด้านการบริการ การดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้านดังนี้ การจัดตั้งสาธารณะประโยชน์ต่อประชาชนในหมู่บ้าน เช่น สถานที่พักผ่อน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การจัดทำบัญชีสำมะโนครัวเรือนในหมู่บ้านและการแก้ไขปัญหาให้ถูกต้อง การดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยในหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ข้อราชการให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบ การบำรุงรักษาสาธารณะสมบัติของหมู่บ้าน เช่น การซ่อมถนน แหล่งน้ำ การประสานงานกับทางอำเภอเมื่อมีโรคระบาดสัตว์

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อสังเกตที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ทั้งในด้านระดับของการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน พร้อมข้อคิดเห็นตามบทบาทและข้อเสนอแนะสามารถใช้เป็นแนวทางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป