

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องความคิดเห็นของประชาชนอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคายต่อการปรับปรุงวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาสร้างเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. การปรับปรุงวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.
3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและความสำคัญของความคิดเห็น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการคัดสรรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
6. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ
7. ทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. ความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กรมการปกครอง (2544 : 43-45) สรุปความเป็นมา และอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยสรุปดังนี้

1.1 ประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ในชนบทของไทยแต่เดิมนั้น มีลักษณะเป็นสังคมที่ประชาชนอาศัยกันเป็นกลุ่ม ในแต่ละกลุ่มก็มีหัวหน้าทำหน้าที่ เป็นผู้ปกครอง คอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในกลุ่มอย่างใกล้ชิด ต่อมาเมื่อประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นปัญหาต่างๆ ก็มากขึ้น ความเป็นอยู่ของประชาชนก็เปลี่ยนไปทำให้อยู่ร่วมกันเป็นหลักแหล่งเป็นชุมชนมากขึ้น มีอาณาเขตแน่นอน และมีแบบแผนการจัดการปกครองอย่างเป็นทางการยิ่งขึ้น จากหลักฐานที่มีอยู่พอสันนิษฐานได้ว่า ในสมัยสุโขทัยแบ่งการปกครองออกเป็นมณฑลแต่ละมณฑลมีเมืองในสังกัดซึ่งแยกออกเป็นเมืองเอก เมืองโท ตรี และจัตวา โดยแต่ละเมืองมีการปกครอง ดังนี้

1. เจ้าเมือง (มีตำแหน่งต่างกันตามชั้นของเมือง) ปกครองหลายหมื่นหลังคาเรือน และมีปลัดเมืองเป็นผู้ช่วย

2. นายแขวง หรือนายอำเภอ ปกครองคนราวหมื่นหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อเจ้าเมือง

3. นายแคว้น หรือกำนัน ปกครองคนราวพันหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแขวง

4. นายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ปกครองคนราวร้อยหลังคาเรือน ขึ้นตรงต่อนายแคว้น

ต่อมาสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองหลวงของไทย มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า ได้มีการจัดระเบียบการปกครองประเทศแยกย่อยลงไปอีก กล่าวคือมีการจัดระเบียบการปกครองท้องที่ภายในเมืองหนึ่ง ทั้งหัวเมืองชั้นนอก และหัวเมืองชั้นใน โดยแบ่งเมืองออกเป็นแขวง แขวงแบ่งออกเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งเป็นที่รวมของหลาย ๆ ครัวเรือน แต่มิได้กำหนดจำนวนคนหรือจำนวนบ้านไว้ นอกจากนี้ยังให้มีผู้ปกครองโดยเฉพาะ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า เมื่อหลายบ้านรวมกันเป็นตำบลก็มีกำนันเป็นหัวหน้าและมักได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “พัน” และหลายตำบลรวมกันเป็นแขวงก็จะมีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงรวมกันเป็น “เมือง” มีผู้รั้งหรือพระยามหานครเป็นผู้ปกครอง เมืองนี้มีลักษณะคล้ายจังหวัดในปัจจุบัน ส่วนแขวงเทียบเท่าอำเภอ การปกครองรูปแบบนี้ เป็นหลักที่ยึดถือมาจนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้าน และตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน และกำนันขึ้นปกครองหมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่มีลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการ ซึ่งปรากฏในเนื้อหาของหมายของพระยามหาอำมาตย์ธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ความว่า

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้าน และตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ต่อไป คือไปจัดรวมครัวบ้านที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนที่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมเลือกกันในบ้านของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” สังเกตดูเขาตรึกตรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็นโดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็

เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ เมื่อได้จัดตั้ง
 ผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัด
 พร้อมด้วยราษฎร ในท้องที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมา
 ประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในหมู่บ้านของเขาว่า
 ใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้ว ข้าพระพุทธเจ้า
 ก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อ ๆ ไป
 ทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้ง กำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนา
 พระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”
 นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยคุณภาพท้องที่
 และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ เสนาบดีคนแรก
 ของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่าง ๆ และยังทรงมอบหมายให้
 หลวงเทศา จิตรวิจารณ์ เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้
 จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อ
 ปราบกฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการ
 ปกครองระดับหมู่บ้าน ตำบล เรียกว่าการปกครองท้องที่อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งใน
 การปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่
 ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ. 116
 (พ.ศ.2440) ชื่อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักการปกครอง
 ท้องที่ของประเทศไทยสืบมา นับว่าเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่ได้กำหนดการ จัดระเบียบตำบล
 และหมู่บ้าน รวมทั้งกำหนดหน้าที่ได้อย่างละเอียด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแลทุกข์ สุข ของ
 ราษฎรตามท้องที่ต่าง ๆ ต่างพระเนตร พระกรรณ สร้างความเป็นธรรมในการปกครองบ้านเมือง
 โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นเพราะ
 พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่จะให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิ
 ในการปกครองตนเองด้วย หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116
 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปีต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6
 จึงได้ทรงประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจน
 ทุกวันนี้

1.2 หลักเกณฑ์การจัดตั้ง หมู่บ้าน และ ตำบล

กรมการปกครอง (2544 : 50-79) สรุปไว้ว่าหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านและตำบล ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 การแต่งตั้งและพ้นจากตำแหน่ง ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ไว้ ดังนี้

1.2.1 การจัดตั้งหมู่บ้าน

หมู่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มี 2 ประเภท คือ หมู่บ้าน ที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ กับหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว

ประเภทที่หนึ่ง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ การจัดตั้งทำโดยประกาศจังหวัด ภายใต้หลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้ ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นไว้กว้าง ๆ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมากถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวน คนเป็นสำคัญประมาณ ราว 200 คน เป็นหมู่บ้านหนึ่ง

ประการที่สอง ถ้าเป็นผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้ามี จำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งก็ได้

ในการที่จะพิจารณาจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ จำเป็นจะต้องถือหลักเกณฑ์ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้โดยอนุโลมเช่นเดียวกับการตั้งตำบลดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณา ถึงความจำเป็น และความเหมาะสมจริง ๆ โดยให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ หลักเกณฑ์ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กระทรวงมหาดไทย ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้ง หมู่บ้าน ไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน

2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้าน ไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้าน ไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน

3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร

4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ประเภทที่สอง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราว เป็นหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นในกรณีที่ต้องที่อำเภอใดมีราษฎร ไปตั้งชุมชนทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู และจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควร จะจัดเป็นหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์การตั้งหมู่บ้านปกติได้ เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจและหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้านปกติการจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้านตามกฎหมาย

ลักษณะการปกครองท้องที่การบริหารงานของหมู่บ้าน มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้นคุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

1. มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก

2. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

3. ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

4. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก

3. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

4. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

5. ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

6. ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกฤติจิตพื้นเพื่อน ไม่สมประกอบ ดิทยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

7. ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ การเมืองข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของ รัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของ เอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

8. ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล หรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย ในทางศีลธรรม

9. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

10. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่ เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันพ้นโทษ

11. ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุด ว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมาย ว่าด้วย ป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุ ระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียน ไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิด เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมาย ว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้าของหรือเจ้าสำนัก

12. ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่ พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

13. ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลา 10 ปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

14. มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ เทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใด ไม่อาจเลือกผู้มีความรู้ดังกล่าวได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผัน ได้

การเลือกผู้ใหญ่บ้าน การเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสาเหตุที่มา 2 ประการคือ
ประการที่หนึ่ง มีการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่

ประการที่สอง ผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านว่างลง ซึ่งจะต้องมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบการว่างวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ เป็นประธาน พร้อมด้วยกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อย 1 คน ประชุมราษฎรใน หมู่บ้านที่มี คุณสมบัติที่จะเลือกผู้ใหญ่บ้าน โดย วิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 เมื่อเลือกผู้ใดแล้วถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่ง เหตุใด ดังต่อไปนี้

1. ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้าน (ยกเว้นการ ลาบวชโดยได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เกิน 120 วัน)

2. ออกตามวาระ (5 ปี)

3. ตาย

4. ได้รับอนุญาตให้ลาออก

5. หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

6. ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน

7. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

8. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อ ได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่อง ในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน และมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย สรุป ได้ดังนี้ คือ

1. รักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน

2. เมื่อเกิดทุกข์ภัยแก่ลูกบ้าน ให้แจ้งกำนันเพื่อหาทางป้องกัน

3. นำประกาศ คำสั่งของรัฐบาลแจ้งลูกบ้าน

4. ทำบัญชีทะเบียนราษฎรในหมู่บ้าน
5. มีเหตุการณ์ประหลาดให้แจ้งกำนัน
6. พบคนแปลกหน้าให้นำตัวส่งกำนัน
7. เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ให้เรียกลูกบ้านช่วยกันป้องกันและระงับได้ และแจ้ง

กำนัน

8. ควบคุมลูกบ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
9. สั่งสอนลูกบ้านมิให้อาฆาตมาคร่ำร้ายกัน
10. ฝึกอบรมลูกบ้านให้รู้จักหน้าที่และการทำการในเวลารบ
11. ประชุมลูกบ้านเป็นครั้งคราวเพื่อแจ้งข้อราชการ
12. ส่งเสริมอาชีพ
13. ป้องกันโรคติดต่อ
14. ทำตัวเป็นตัวอย่างที่ดี
15. ตรวจตรารักษาประโยชน์ในการอาชีพราษฎร
16. จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
17. ประชุมกรรมการหมู่บ้าน
18. ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนัน
19. ให้ราษฎรช่วยเหลือสาธารณประโยชน์

ประการที่สอง อำนาจในทางอาญา สรุปได้ดังนี้

1. เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมาย หรือสงสัยเกิดในหมู่บ้านให้แจ้งกำนัน
2. เมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายหรือสงสัยว่าเกิดในหมู่บ้านใกล้เคียงให้แจ้งผู้ใหญ่บ้านนั้นทราบ

3. พบของกลางทำผิดให้ส่งกำนัน

4. เมื่อมีหมายสั่งจับผู้ใดหรือคำสั่งราชการให้จับผู้นั้นส่งกำนัน หรืออำเภอตาม

สมควร

5. เจ้าพนักงานมีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดผู้ใหญ่บ้าน ต้องจัดการให้การรักษาการแทนผู้ใหญ่บ้าน ถ้าผู้ใหญ่บ้านจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่ง ให้มอบหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทน จนกว่าจะทำการในหน้าที่ได้ และต้องรายงานให้กำนันทราบ และถ้าเกิน 15 วัน ก็ให้รายงานนายอำเภอทราบด้วย

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในหมู่บ้านหนึ่งนอกจากจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านแล้ว ยังมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มี 2 ประเภท คือ

1. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีหมู่บ้านละ 2 คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า 2 คน ต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เท่าที่ได้รับเสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้าน ในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่

2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีได้ ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 2.1 ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน
- 2.2 ถ้ารู้เห็นหรือทราบเหตุการณ์เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยให้แจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน
- 2.3 ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่ามาโดยไม่สุจริตให้นำตัว ส่งผู้ใหญ่บ้าน

2.4 ระวังเหตุ ปรามปราม ติดตามจับผู้ร้าย

2.5 ตรวจจับสิ่งของที่ผิดกฎหมายส่งผู้ใหญ่บ้าน

2.6 ควบคุมตัวผู้สงสัยว่าได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนีส่งผู้ใหญ่บ้าน

2.7 ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านซึ่งสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย

คุณสมบัติของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน ที่มาของผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องที่ เป็นผู้ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก ราษฎรที่มีคุณสมบัติแล้วให้กำนันรายงานไปยังนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้งวาระการดำรงตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

การพ้นจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

1. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12
2. มีเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)
3. เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านว่างลง ผู้ที่ได้รับคัดเลือกขึ้นมาแทนจะอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ที่ตนแทน

คณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน
2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการ
3. กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง จำนวน 5-9 คน เป็นกรรมการ โดยเลือกเป็นรองประธาน 1 คน เลือกเป็นเลขานุการ 1 คน และเลือกเป็นผู้ช่วยเลขานุการ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

คุณสมบัติของกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้ที่มิสิทธิที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ข้อ 2 ถึง ข้อ 10

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิคือ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน วิธีการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้ นายอำเภอเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน ดำเนินการเลือกตั้ง โดยวิธีลับหรือเปิดเผยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ พ.ศ. 2533

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่ง เพราะขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12(3) ถึง (13) และเพราะเหตุเดียวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14(2) ถึง (7) ด้วย

หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านฝ่ายต่าง ๆ ในคณะกรรมการหมู่บ้านกรรมการฝ่ายกิจการต่าง ๆ ให้คณะกรรมการหมู่บ้านตั้งฝ่ายกิจการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการหมู่บ้านในแต่ละสาขางานตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาเห็นสมควร

1.2.2 หลักเกณฑ์การตั้งตำบล

ตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ย่อยรองจากอำเภอหรือกิ่งอำเภอ การจัดการปกครองตำบลเป็นไปตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดให้ตำบลประกอบด้วยหลาย ๆ หมู่บ้านรวมกัน หลักเกณฑ์ตาม พระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้กว้าง ๆ ดังนี้

- 1) ตำบลหนึ่งประกอบด้วยหลายหมู่บ้านรวมกันราว 20 หมู่บ้าน
- 2) ให้จัดทำเครื่องหมายเขตตำบลไว้ให้ชัดเจน โดยถือตามแนวลำห้วย ลำคลอง บึง บาง หรือสิ่งใดเป็นสำคัญ เช่น ภูเขา
- 3) ถ้าไม่มีหมายเขต ไม่มีแนวตามข้อ (2) ก็ให้จัดทำหลักปักหมายเขตไว้ทุกด้าน เป็นสำคัญ

กระทรวงมหาดไทย ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งตำบลไว้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

- 1) เป็นชุมชนที่มีราษฎร ไม่น้อยกว่า 4,800 คน
- 2) มีหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
- 3) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- 1) เป็นชุมชนที่มีราษฎร ไม่น้อยกว่า 3,600 คน
- 2) มีหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
- 3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิม ไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- 4) ได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

การจัดระเบียบปกครองตำบล การบริหารราชการตำบล มีพนักงานปกครองตำบล ดังนี้ คือ กำนัน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน

กำนัน ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบลนั้น ประชาชนในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ.2524 กำนันได้รับเงินค่าตอบแทนเป็นรายเดือน

การพ้นจากตำแหน่ง กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งเมื่อ

- 1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน
- 2) ลาออก
- 3) ตำบลที่ปกครองถูกยุบ

4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า มีความบกพร่อง หรือความสามารถ ไม่เพียงพอกับตำแหน่ง

5) ถูกปลดหรือถูกไล่ออก

ทั้งนี้ การออกจากตำแหน่งตาม ข้อ 2,3,4 ไม่ถือว่าต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ถ้าตำแหน่งกำนันว่างลงต้องมีการเลือกกำนันขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอทราบการว่าง

อำนาจและหน้าที่ของกำนัน กำนันมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นกำหนดเป็นหลักไว้ ได้แก่ การตรวจตรา รักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายการป้องกันภัยอันตราย ส่งเสริมความสุขของราษฎรรับเรื่องความเดือดร้อนของราษฎรแจ้งทางราชการและรับข้อราชการ ประกาศแก่ราษฎรหรือที่จะดำเนินการ

2) อำนาจหน้าที่ทุกอย่างเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน

3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา และรักษาความสงบเรียบร้อย

(1) มีการกระทำผิดอาญาหรือสงสัยจะเกิดแก่นายอำเภอ หรือถ้าเกิดในตำบลข้างเคียงแก่นำนตำบลข้างเคียงนั้นทราบ

(2) พบคนกำลังกระทำความผิดกฎหมาย หรือเหตุควรสงสัย หรือมีหมาย หรือคำสั่งให้จับผู้ใดในตำบลให้จับผู้นั้นส่งอำเภอ

(3) ค้นหรือยึดตามหมายที่ออกโดยกฎหมาย

(4) อาชกตัวคนหรือสิ่งของที่ไดมาด้วยการกระทำความผิดกฎหมายแล้วนำส่งอำเภอ

(5) เหตุการณ์ร้ายหรือแปลกประหลาด รายงานต่อนายอำเภอ

(6) เกิดจลาจล ปล้นฆ่า ชิงทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุร้าย ฯลฯ ให้แจ้งเจ้าหน้าที่

(7) เมื่อทราบว่ามีคนอาชมาตมาร้าย คนจรจัด อาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านปรึกษาสืบสวนถ้ามีหลักฐานเอาตัวส่งอำเภอ

(8) คนจรแปลกหน้านอกทะเบียนราษฎร หรือกันผู้ใหญ่บ้าน จับไล่ออกจากท้องถิ่นตำบลได้

(9) ผู้ใดตั้งทับ กระโจม หรือโรงเรือน โดดเดี่ยว อันอาจเป็นอันตรายอาจบังคับให้เข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านได้ และนำความแก่นายอำเภอ

(10) ผู้ใดปล่อยละทิ้งบ้านให้ชำรุดรุงรัง โสโครก อันอาจเกิดอันตรายแก่ผู้อื่น หรืออาจเกิดอัคคีภัย ปรีกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล บังคับให้ผู้อยู่ในที่นั้นแก้ไข ถ้าไม่ปฏิบัติตามนำความร้องเรียนนายอำเภอ

(11) เวลาเกิดอันตรายแก่การทำมาหากินของราษฎรให้ปรึกษากับผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หาทางป้องกันแก้ไข ถ้าเหลือกำลังแจ้งนายอำเภอ

4) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทางมาในตำบล กำหนดมีหน้าที่จัดดูแลให้คนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นผู้ร้าย ให้มีที่พักตามสมควรและถ้าเป็นผู้เดินทางมาในราชการก็ต้องช่วยเหลือหาคนนำทาง หาเสบียงอาหารได้ ตามที่ร้องขอโดยเรียกค่าใช้จ่ายจากผู้นั้นตามธรรมดาได้

5) อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำหนด มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ที่มีไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ มิให้ผู้ใด รุกล้ำยึดถือครอบครองผู้เดียว หรือทำให้ทรัพย์สินเสียหาย

6) อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ ในตำบล กำหนด มีส่วนรับผิดชอบงานทะเบียนราษฎรเกี่ยวกับการแจ้งคน เกิด คนย้าย คนตาย และทะเบียนลูกออกสัตว์พาหนะ และมีหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนสมรส เพื่อนำส่งนายอำเภอให้จดทะเบียนสมรสให้ โดยคู่สมรสไม่ต้องไปที่ว่าการอำเภอ ในกรณีเป็นท้องที่ตำบลที่ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศไว้ ตลอดจนทำบัญชีทะเบียนสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่อยู่ในตำบลนั้น

7) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร กำหนดมีหน้าที่ช่วยเหลือในการจัดเก็บภาษีอากร ในการสำรวจและประเมินราคาเพื่อเสียภาษีอากร โดยทำบัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีอากรยื่นต่อนายอำเภอ เพื่อนำไปเสียภาษีตามกฎหมายภาษีอากร

8) อำนาจหน้าที่เรียกประชุม และให้ช่วยงานตามหน้าที่ กำหนด มีอำนาจหน้าที่เรียกประชุมประชาชน คณะกรรมการสภาตำบล และผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหารือร่วมกัน และเรียกบุคคลใดมาหารือให้ช่วยเหลืองานตามหน้าที่ได้

9) หน้าที่ทั่ว ๆ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม อื่นให้ช่วยเหลือและเป็นที่น่าสังเกตว่า กระทรวง ทบวง กรมอื่น ส่วนใหญ่มักกำหนดให้กำนันมีแต่หน้าที่ ส่วนอำนาจนั้นมักไม่มอบให้ จึงทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับการงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง

แพทย์ประจำตำบล การดำรงตำแหน่งของแพทย์ประจำตำบล ต้องให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติต่อไปนี้ คือ บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และมี

ความรู้ในวิชาแพทย์แผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ ตลอดจนเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ในตำบลนั้น (เว้นแต่ผู้ที่ เป็นแพทย์ประจำตำบลใกล้เคียงกันกระทำการรวมเป็นสองตำบล) เมื่อเลือกผู้มีคุณสมบัติแล้ว จึงเสนอชื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งเป็นแพทย์ประจำตำบล

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ การช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคิดอ่าน และจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่เกิดขึ้น แก่ราษฎรในตำบลนั้น และตำบลใกล้เคียง ตลอดจนรายงาน โรคระบาดร้ายแรง แก่กำนัน และ นายอำเภอท้องที่

สารวัตรกำนัน ในตำบลหนึ่ง ๆ ให้มีสารวัตรกำนันจำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้ว แต่กำนันจะร้องขอให้เป็น แต่ ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรกำนัน ได้

1.2.3 สิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับสิทธิและสวัสดิการค่าตอบแทน ดังนี้ (กรมการปกครอง. 2544 :10-16)

1) เงินตอบแทนตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จะ ได้รับเงินตอบแทน ตำแหน่งตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ดังนี้ กำนัน 5,000 ผู้ใหญ่บ้าน 4,000 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนันแพทย์ประจำตำบล 2,500 บาท (เริ่มใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2549)

2) เงินตอบแทนกรณีเสียชีวิต กรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เสียชีวิตไม่ว่าจาก กรณีใด ๆ จะได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งสำหรับเดือนที่ตายตลอดทั้งเดือนและกับอีกจำนวน สามเท่าของเงินตอบแทนตำแหน่งเดือนสุดท้ายเป็นค่าช่วยเหลือในการทำศพตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538

3) เงินช่วยเหลือการศึกษาของบุตร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ จะได้รับเงินช่วยเหลือ การศึกษาของบุตร สำหรับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย คนที่ 1 ถึงคนที่ 3 นับเรียงตามลำดับการ เกิดก่อนหลังที่ศึกษาอยู่ไม่เกินชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ และสายอาชีพ ทั้งสถาบัน การศึกษาของรัฐบาลและเอกชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทน ตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ พ.ศ. 2529

4) ค่ารักษาพยาบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และบุคคลในครอบครัว ได้แก่ บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ คู่สมรส บิดาหรือมารดา ได้รับสิทธิในการ

รักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีสิทธิได้รับบัตรประกันสุขภาพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ส่วนสิทธิในการใช้บริการ ห้องพิเศษ และอาหารพิเศษ ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง

ทั้งนี้ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าสถานพยาบาลมีอำนาจใช้ดุลยพินิจให้สิทธิลดหย่อนหรือยกเว้นค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ได้ ตามระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยบัตรประกันสุขภาพ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543

5) เงินเพิ่มพิเศษค่าภาษาใน 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล ที่สามารถพูดและใช้ภาษาไทยและภาษายาวีได้ดี ทั้งสองภาษา จะได้รับเงินเพิ่มพิเศษคนละ 50 บาท ต่อเดือน ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามมติ ครม. 4 พฤศจิกายน 2523

6) ส่วนลดค่าโดยสารรถไฟ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน จะได้รับส่วนลดค่าโดยสารรถไฟครึ่งราคาทุกชั้น ตามหนังสือการรถไฟ ที่ พ.5/คส.1/11 ล.ว. 22 มีนาคม 2516 โดยขอใบรับรองจากอำเภอว่าเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ (ใบรับรองดังกล่าวมีอายุ 6 เดือน) และนำไปรับรองดังกล่าวพร้อมแสดงบัตรประจำตัวเวลาซื้อตั๋ว สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านยังไม่ได้รับสิทธิลดค่าโดยสารรถไฟ

7) การฉาปนกิจสงเคราะห์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือสารวัตรกำนัน สามารถสมัครเป็นสมาชิก ฅ.ก.น. ได้ โดยชำระค่าสมัคร 10 บาท และชำระเงินสงเคราะห์เมื่อสมาชิกคนอื่นเสียชีวิต ศพละ 50 สตางค์ ตามระเบียบกรมการปกครอง ว่าด้วยฉาปนกิจสงเคราะห์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ.ศ. 2530

8) การช่วยเหลือเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เมื่อประสบภัยขณะปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือราชการ จะได้รับการช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยให้ผู้ประสบภัยหรือทายาทยื่นแบบคำขอรับเงินสงเคราะห์ผู้ประสบภัยพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้องถึงนายอำเภอซึ่งเป็นท้องที่ ที่เกิดเหตุ ดังนี้

(1) กรณีสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือพิการทุพพลภาพขนาดหนักให้ยื่นแบบคำขอรับพร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1.1) หลักฐานหรือคำสั่งในการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม

(1.2) รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง

(1.3) รายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือคำพิพากษาของศาล
(ถ้ามี)

(1.4) หลักฐานการสอบสวนพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์และหลักฐาน ที่
เกี่ยวข้องอื่น (ถ้ามี)

(1.5) ใบรับรองแพทย์ ที่ทางราชการรับรอง ซึ่งตรวจและให้ความเห็นว่า
ผู้นั้นสูญเสียอวัยวะ หรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือทุพพลภาพ
หรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกาย หรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ หรือพิการ
ทุพพลภาพขนาดหนัก

(2) กรณีผู้ประสบภัยถึงแก่ความตาย ให้ทายาทผู้ประสบภัย ยื่นแบบคำขอรับ
พร้อมหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ตามข้อ 8.1 ก-ง พร้อมทั้งแนบหลักฐานเพิ่มเติม คือหลักฐานเกี่ยวกับ
การตาย หลักฐานเกี่ยวกับทายาท หลักฐานเกี่ยวกับคู่สมรส หลักฐานเกี่ยวกับบุตร หลักฐานแสดง
การเป็นผู้ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณี และมีขั้นตอนปฏิบัติในการ
สอบสวนข้อเท็จจริง

(2.1) เมื่อนายอำเภอ ได้รับคำขอรับเงินสงเคราะห์แล้วให้สอบสวน
ข้อเท็จจริง และช่วยเหลือในการให้ได้มาซึ่งหลักฐานประกอบคำขอรับ แล้วให้เสนอคำขอรับ
พร้อมหลักฐาน ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอรับ ถ้ามีความ
จำเป็นก็ขอให้ขยายเวลาต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด หากเห็นสมควรก็ให้ส่งขยายได้ไม่เกิน 15 วัน
ในกรณีที่นายอำเภอขอให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสอบสวนข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งหลักฐานเพื่อ
ประกอบการพิจารณา ให้ส่วนราชการนั้นถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้โดยเร็ว

(2.2) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาคำขอรับเงินสงเคราะห์และ
หลักฐาน ต่าง ๆ เห็นว่าถูกต้องแล้ว ให้ส่งคำขอรับพร้อมหลักฐานไปยัง เลขาธิการคณะกรรมการ
สงเคราะห์ ผู้ประสบภัย ทั้งนี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าสมควรสอบสวนข้อเท็จจริง หรือ เห็น
ควรขอหลักฐานเพิ่มเติม ก็ให้ดำเนินการได้แต่ต้องส่งคำขอรับพร้อมหลักฐานไปยังเลขาธิการฯ
ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับเงินการ
พิจารณาและการขยายระยะเวลา ในการขอรับเงินสงเคราะห์ เนื่องจากการช่วยเหลือราชการการ
ปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

9) รางวัลตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่มีผลงานดีเด่น
ประจำปี จะได้รับรางวัลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแบ่งชั้นเงินรางวัล
ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2546 ดังนี้

ตารางที่ 1 รางวัลตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และ
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ตำแหน่ง	รางวัลยอดเยี่ยม	รางวัลชั้นที่ 2
กำนัน	- รางวัลแทนบทองค์ - เครื่องแบบปกติขาว - อาวุธปืนสั้น กรณีครั้งที่สอง ให้ได้รับอาวุธปืนลูกซองยาว 5 นัด กรณีครั้งที่สามขึ้นไป ให้ได้รับ โล่เกียรติยศ แทนอาวุธปืนสั้น	- รางวัลละ 3,000 บาท อำเภอละ 1 รางวัล (ยกเว้นอำเภอที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมแล้ว)
ผู้ใหญ่บ้าน	- รางวัลแทนบทองค์ - เครื่องแบบปกติขาว - อาวุธปืนสั้น กรณีครั้งที่สอง ให้ได้รับอาวุธปืนลูกซองยาว 5 นัด กรณีครั้งที่สามขึ้นไป ให้ได้รับ โล่เกียรติยศแทนอาวุธปืนสั้น	- รางวัลละ 2,000 บาท อำเภอละ 1 รางวัล (ยกเว้นอำเภอที่ได้รับรางวัลยอดเยี่ยมแล้ว)
แพทย์ประจำตำบล	- รางวัลละ 2,000 บาท จังหวัดละ 1 รางวัล	- รางวัลละ 1,000 บาท อำเภอละ 1 รางวัล (ยกเว้นอำเภอที่ได้รางวัลชั้นที่ 1 แล้ว)
สารวัตรกำนัน	- รางวัลละ 1,500 บาท จังหวัดละ 1 รางวัล	- รางวัลละ 1,000 บาท อำเภอละ 1 รางวัล (ยกเว้นอำเภอที่ได้รางวัลชั้นที่ 1 แล้ว)
ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน	- รางวัลละ 1,500 บาท จังหวัดละ 1 รางวัล	- รางวัลละ 1,000 บาท อำเภอละ 1 รางวัล (ยกเว้นอำเภอที่ได้รางวัลชั้นที่ 1 แล้ว)

10) เครื่องราชอิสริยาภรณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ที่ได้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง หรือหลายตำแหน่งรวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีบริบูรณ์ หรือได้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง หรือหลายตำแหน่งต่อเนื่องกัน เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปีบริบูรณ์ นับแต่วันที่ได้ดำรงตำแหน่ง จนถึงวันก่อนวันพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา (5 ธันวาคม) ของปีที่ขอพระราชทานไม่น้อยกว่า 60 วัน (นับถึงวันที่ 6 ตุลาคม ของปีที่ขอพระราชทาน) มีสิทธิขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามลำดับชั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ พ.ศ. 2536 ดังนี้

กำนัน ชั้นเครื่องราชที่ขอได้ ร.ท.ม.- ร.ท.ช.- บ.ม.-บ.ช.-จ.ม.-จ.ช.

ผู้ใหญ่บ้าน ชั้นเครื่องราชที่ขอได้ ร.ง.ม.-ร.ง.ช.-ร.ท.ม.-ร.ท.ช.-บ.ม.-บ.ช.

แพทย์ประจำตำบล ชั้นเครื่องราชที่ขอได้ ร.ง.ม.-ร.ง.ช.-ร.ท.ม.-ร.ท.ช.

สารวัตรกำนัน ชั้นเครื่องราชที่ขอได้ ร.ง.ม.-ร.ง.ช.-ร.ท.ม.-ร.ท.ช.

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ชั้นเครื่องราชที่ขอได้ ร.ง.ม.-ร.ง.ช.-ร.ท.ม.-ร.ท.ช.

11) การเทียบตำแหน่ง กรรมการปกครอง ได้มีหนังสือถึงกรมบัญชีกลางเรื่อง การเทียบตำแหน่ง โดยขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาปรับหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงานเท่ากับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในการนี้กรมการปกครองได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เห็นชอบให้ใช้หลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ข้าราชการที่มาช่วยปฏิบัติงาน เท่ากับตำแหน่งข้าราชการพลเรือน เพื่อประโยชน์ในการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการตามนัยพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และกรรมการหมู่บ้านที่มีใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ดังนี้

(1) กำนัน เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 8

(2) ผู้ใหญ่บ้าน เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 7

(3) แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ และกรรมการหมู่บ้านที่มีใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล เทียบเท่าตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ระดับ 6

2. การปรับปรุงวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ.

ร่าง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..)

พ.ศ.

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

เป็นปีที่.. ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้า
โปรดกระหม่อม ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดย
คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับ
ที่..) พ.ศ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่
พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4)
พ.ศ.2510 และ ข้อ 1 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 112 พ.ศ.2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 9 ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านหนึ่งคนเป็นพนักงานฝ่ายปกครองทำหน้าที่
ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละหนึ่งคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมี
ความจำเป็นต้องมีมากกว่าหนึ่งคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีหมู่บ้านใด มีความจำเป็นพิเศษเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบเพิ่มได้อีกตามความจำเป็น ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในมาตรา 11 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 11 เมื่อมีการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่หรือผู้ใหญ่บ้านว่างลง ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีกหกคน ประกอบด้วย ประชาชนในหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการในท้องที่ จำนวนเท่าๆ กัน มีหน้าที่คัดเลือกราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เป็นผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน วิธีคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และคณะกรรมการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม

มาตรา 12 ผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับการคัดเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน
- (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดในราชกิจจานุเบกษา
- (7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

(8) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(10) ไม่เคยเป็นผู้ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีเข้าบ้านเข้าซื้อ ร้องขอให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (7) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา 14 (8) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันมีมติหรือวันสั่งให้ออก แล้วแต่กรณี

(11) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วัน พ้นโทษ

(12) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วย อุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุ ระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่ สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วย การพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพราะไม่ ผ่านเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติตามมาตรา 14 (9) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันสั่งให้ออก

(14) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือสารวัตรกำนัน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(15) มีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ เทียบ ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการ จังหวัด โดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้น หรือผ่อนผันได้

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 13 มีคณะกรรมการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน ได้คัดเลือกผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้ง ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ให้ผู้ใหญ่บ้านแถลงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในหมู่บ้าน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และครั้งต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศผ่านเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติ ตามมาตรา 14 วรรคสอง

การแถลงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ และการจัดให้มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถ ทักษะที่ดีในการทำงานแก่ผู้ใหญ่บ้านประจำปี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 14 ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์
- (2) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 12
- (3) ตาย
- (4) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- (6) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่ได้รับอนุญาต

จากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชา หรือลาไปปฏิบัติตามศาสนกิจ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมือง และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรผู้เป็นเจ้าของบ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าบ้านทั้งหมดที่อาศัยอยู่จริง เข้าชื่อร้องขอต่อนายอำเภอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเพราะเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป และนายอำเภอตรวจสอบแล้วเห็นว่าเป็นความจริง

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(9) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติ ซึ่งให้มีการประเมินเมื่อดำรงตำแหน่งครบห้าปี

(10) เมื่อดำรงตำแหน่งติดต่อกันครบสิบปีนับแต่วันที่ได้รับการคัดเลือก

(11) ถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพระดับอำเภอคณะหนึ่ง จำนวนเจ็ดคน โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน และกรรมการอื่นอีกจำนวนหกคน ประกอบด้วย ประชาชนในตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ และข้าราชการในอำเภอ จำนวนเท่าๆกัน มีหน้าที่ประเมิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมิน ประสิทธิภาพให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด และคณะกรรมการประเมิน ประสิทธิภาพมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม

ความใน (1) มิให้ใช้บังคับแก่มาตรา 12 (5) ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชา

ความในวรรคสี่ ให้ใช้บังคับแก่กำนัน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ตำบลด้วย

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในข้อ 12 และ 13 ของมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

มาตรา 7 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ 20 ของ มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486

“ข้อ 20 งานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่ กระทรวง ทบวง กรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอมอบหมาย”

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“มาตรา 28 ตรี ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และผู้ซึ่งผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกเป็นกรรมการ

หมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนอย่างน้อยห้าคนแต่ไม่เกินยี่สิบคน เพื่อทำหน้าที่เสนอชื่อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน สนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และช่วยเหลือนายอำเภอหรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด”

ในการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน ต้องมีกรรมการหมู่บ้านมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จริงเป็นองค์ประชุม ให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

การคัดเลือกกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิให้ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกราษฎร ในหมู่บ้าน ซึ่งมีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันคัดเลือก แล้วเสนอกำนันเพื่อ รายงานนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแต่งตั้ง

กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องออกจากตำแหน่ง เพราะเสียสัญชาติไทย และหรือเมื่อผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

ถ้าตำแหน่งกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิว่างลง ให้มีการคัดเลือกและแต่งตั้งขึ้นแทน ให้เต็มตำแหน่งที่ว่างลง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

การคัดเลือกคณะกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กระทำ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง ถ้าตำแหน่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระ ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่คัดเลือกขึ้นแทนก็ได้

คณะกรรมการหมู่บ้านมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 20 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 20 ทวิ ในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น และให้มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และเจ้าหน้าที่ตำบล กำนันจะได้รับเงินตอบแทนและเงินอื่นๆ ตามระเบียบที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 30 ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกกำนันคณะหนึ่ง โดยมีนายอำเภอ เป็นประธาน และกรรมการอื่นอีกหกคน ประกอบด้วย ประชาชนในตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ และ ข้าราชการในอำเภอ จำนวนเท่าๆ กัน มีหน้าที่คัดเลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นซึ่งสมัครเข้ารับ การคัดเลือกเพื่อเป็นกำนัน

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกกำนันได้คัดเลือกผู้ใดให้เป็นกำนันแล้ว ให้นายอำเภอ รายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญแต่งตั้ง และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันนับแต่วันแต่งตั้ง

ให้กำนันแสดงแนวทางปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนในตำบล ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง และครั้งต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอประกาศผ่านเกณฑ์การ ประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติตามมาตรา 31 วรรคสอง

การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกกำนัน วิธีคัดเลือกกำนัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด และคณะกรรมการคัดเลือกกำนันมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม”

มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 31 กำนันต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อต้องพ้นจากผู้ใหญ่บ้าน
- (2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (3) ตำบลที่ปกครองถูกยุบ
- (4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
- (5) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติ
- (6) ถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการประเมินประสิทธิภาพระดับอำเภอ ตามมาตรา 14 วรรคสอง มีหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของกำนันด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

การพ้นจากตำแหน่งกำนันนั้น ให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย เว้นแต่การพ้นจากตำแหน่งตาม (2) (3) และ (4) ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน”

มาตรา 12 ให้ยกเลิกความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 44 ในตำบลหนึ่งให้มีสำนักงานตำบลหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานและให้บริการประชาชนระดับตำบล และให้มีสารวัตรกำนันหนึ่งคนทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานตำบล และให้มีเจ้าหน้าที่ตำบลตามความจำเป็น เพื่อเป็นผู้ช่วยกำนัน

ให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบในการเลือกตั้งและแต่งตั้งสารวัตรกำนัน เจ้าหน้าที่ตำบล และสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งและบริหารงานในสำนักงานตำบล”

มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 45 ในตำบลใดที่กระทรวงมหาดไทยประกาศเป็นถิ่นทุรกันดารและบริการทางการแพทย์ยังไม่ทั่วถึง ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านประชุมพร้อมกันเลือกผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์เป็นแพทย์ประจำตำบลจำนวนหนึ่งคน สำหรับจัดการป้องกันความไข้เจ็บของราษฎรในตำบลนั้น”

มาตรา 14 ให้ยกเลิกความในมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 61 ทวิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และเจ้าหน้าที่ประจำตำบล ต้องรักษาวินัย โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษ

วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

มาตรา 15 ให้ยกเลิกความในมาตรา 61 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510

มาตรา 16 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 61 จัตวา ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

“มาตรา 61 จัตวา เครื่องแบบของผู้ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน กรรมการตำบล กรรมการหมู่บ้าน และเจ้าหน้าที่ตำบลให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 17 ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2542) มาบังคับใช้โดยอนุโลม

มาตรา 18 ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระ หรืออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วแต่กรณี

มาตรา 19 ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง หรือครบวาระ หรืออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วแต่กรณี และเมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 20 ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กำนันเลือกสารวัตรกำนันหนึ่งคนทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานตำบลตามมาตรา 44 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับสารวัตรกำนันอีกคนหนึ่งให้อยู่ในตำแหน่งสารวัตรกำนันต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 21 ให้แพทย์ประจำตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลง ให้ดำเนินการเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 22 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ผู้ใด มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากการสอบสวน การพิจารณา และการดำเนินการเพื่อลงโทษ โดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่แล้วเสร็จ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ แล้วให้ผู้มีอำนาจออกหนังสือสำคัญ หรือออกหนังสือแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัตินี้มี

อำนาจสั่งลงโทษผู้นั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และต่อมาหากมีการร้องทุกข์คำสั่งลงโทษ ให้พิจารณาคำร้องทุกข์ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในระยะเริ่มแรกที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยยังไม่บังคับใช้ให้การพิจารณาคำร้องทุกข์เป็นไปตามมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิม

มาตรา 23 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..)

พ.ศ....

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ดังต่อไปนี้

(1) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายรักษาความสงบ โดยการปรับลดจำนวนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ให้มีเฉพาะหมู่บ้านที่มีความจำเป็นพิเศษเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 9)

(2) แก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครคัดเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแถลงแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนก่อนเริ่มปฏิบัติหน้าที่ และภายหลังผ่านการประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11, 12, 13, 14, 30 และ 31)

(3) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน (แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 12 และ 13 ของมาตรา 27)

(4) แก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยที่มา จำนวน อำนาจหน้าที่ และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการหมู่บ้าน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 28 ตรี)

(5) บัญญัติกำหนดให้กำนันมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และเจ้าหน้าที่ตำบล (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 29 ทวิ วรรคหนึ่ง)

(6) บัญญัติกำหนดให้มีสำนักงานตำบลเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานและให้บริการประชาชนระดับตำบล และให้มีสารวัตรกำนันหนึ่งคนเป็นหัวหน้าสำนักงานตำบล เป็นผู้ช่วยเหลือกำนัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44)

(7) บัญญัติปรับลดตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลให้มีเฉพาะในตำบลที่เป็นถิ่น
ทุรกันดารและบริการทางการแพทย์ยังไม่ทั่วถึง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 45)

(8) แก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยของ
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล โดยให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวง
มหาดไทยกำหนดแทนการอนุโลมใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และบัญญัติ
เพิ่มให้สารวัตรกำนัน และเจ้าหน้าที่ตำบลเป็นตำแหน่งที่ต้องรักษาวินัย และมีโทษทางวินัยด้วย
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 61 ทวิ)

(9) บัญญัติกำหนดให้มีเครื่องแบบของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กรรมการตำบล และกรรมการหมู่บ้าน

เหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม
จนถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 10) ยังมีบทบัญญัติในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ และภารกิจ ไม่สอดคล้อง
กับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชน
ไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร จึงเห็นจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

คำชี้แจงของกระทรวงมหาดไทย

เรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวใจหลักของการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน มาอย่าง
ยาวนานกว่า 112 ปี หากเปรียบกับรถยนต์ ก็เสมือนกับรถเก่าเต็มที ถึงเวลาต้องยกเครื่องใหม่กัน
เสียที เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถทำงานให้ราษฎรได้รับประโยชน์สุข สามารถขจัดความ
ทุกข์ยากของราษฎรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีแนวทางปรับปรุง ยกเครื่อง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ใหม่ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงานให้บังเกิดผลดีต่อราษฎรในตำบล หมู่บ้าน อย่างเป็นธรรม
ดังนี้

1. รักษาเอกลักษณ์ความเป็นพนักงานฝ่ายปกครองไว้เหมือนเดิม เฉกเช่นที่เคย
เป็นมาตั้งแต่ครั้งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์
2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้รับผิดชอบงานต่างๆ ดังนี้

- 2.1 การดูแลป้องกันทุกข์ภัยให้ราษฎร
- 2.2 การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2.3 การรักษาความมั่นคงภายในและการข่าว
- 2.4 การประชุมชี้แจงข้อราชการให้ราษฎรทราบ
- 2.5 การรายงานเหตุผิดปกติหรือบุคคลต้องสงสัย
- 2.6 การอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร ใกล้เคียง ระงับข้อพิพาท
- 2.7 การทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน และทะเบียนท้องที่
- 2.8 การคุ้มครอง ป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายแหล่งน้ำ ที่สาธารณะ ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพย์สินอันเป็นสมบัติของแผ่นดิน
- 2.9 การป้องกัน โรคภัยไข้เจ็บ และส่งเสริมสุขภาพอนามัย
- 2.10 การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย

3. ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งจากวาระ 5 ปี เป็นให้อยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี โดยต้องแถลงแนวทางปฏิบัติงานให้ประชาชนทราบ

4. ให้มีการประเมินประสิทธิภาพในการทำงานตามระบบสากล

5. ปรับลดตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันลงบางส่วน โดยไม่มีผลกระทบต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ซึ่งจะดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบวาระ

6. ให้ทุกตำบล มีสำนักงานบริหารและบริการประชาชน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงาน

7. ปรับเพิ่มค่าตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ให้สูงขึ้น ปรับปรุงสวัสดิการให้ดีขึ้น

การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอย่างครบถ้วนตามสิทธิที่พึงได้รับซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณา ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาเรื่องนี้ โดยมีเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า เป็นประธาน ผลการศึกษา มีข้อปรับปรุง ดังนี้

1. ปรับปรุงบทบาท ภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ชัดเจนเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของ อบต.

2. เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จาก “การเลือก” เป็นระบบสรรหา
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยคณะกรรมการ 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนภาคประชาชน และ
ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่าๆกัน ทำหน้าที่กลั่นกรอง

3. ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในวาระ 10 ปี ต่อเนื่องกัน แต่ต้องอายุไม่เกิน 60 ปี โดย
มีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 5 ปี

ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 และวันที่ 3 กุมภาพันธ์
2547 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบบางส่วนของข้อเสนอ อาทิเช่น การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ให้ใช้วิธีการสรรหา เป็นต้น และประเด็นดังกล่าวได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์การเข้าสู่
ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรจะใช้วิธีการ “เลือก” ดังเช่นที่ใช้ในปัจจุบัน หรือใช้การ
“สรรหา” ซึ่งเป็นข้อเสนอใหม่ โดยแต่ละวิธีมีข้อดี ข้อเสีย ดังนี้ (วิธีสรรหา คือ ให้นายอำเภอ
ประชุมราษฎรในตำบล หมู่บ้าน เลือกรวมการสรรหาภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ฝ่ายละ
3 คน นายอำเภอแต่งตั้งภาคราชการ 3 คน รวม 9 คน มาประชุมตรวจสอบความประพฤติ
คุณสมบัติส่วนตัว แล้วลงคะแนนเลือกผู้สมควรได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอผ่านนายอำเภอ
ส่งให้ผู้ว่าราชการแต่งตั้งต่อไป)

ตารางที่ 2 วิธีเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ข้อดี	ข้อเสีย
1. ให้โอกาสประชาชนเลือกคนที่ตัวเอง ไว้ใจมากที่สุด	1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องห่วงใยฐานคะแนนเสียง ต้องคอยเอาใจราษฎรมากกว่า
2. ทำให้เกิดการแข่งขันทำความดี เพื่อจะ ได้เลือกใหม่อีก	2. การขจัดทุกข์ของราษฎรอันเกิดจากผู้มีอิทธิพล ทำได้ยากขึ้น
3. กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและมี ส่วนร่วมทางการเมือง	3. ต้องคอยหาเสียงสนับสนุน บางครั้งเป็นไป ในทางที่ผิด
	4. ผิดหลักการที่ว่าตัวแทนภาครัฐควรมาจาก การแต่งตั้ง ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง

ตารางที่ 3 วิธีการสรรหาคำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ผลดี	ผลเสีย
1. ราษฎรจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง 2. ได้คนดี มีความรู้ ความสามารถมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 3. ราษฎรในหมู่บ้าน ไม่แตกแยกเป็นกลุ่มย่อย 4. แยกงานปกครองท้องถิ่น และปกครองท้องที่ ออกจากกัน โดยชัดเจน	1. ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกผู้นำโดยตรง 2. อาจเกิดจากการเล่นพรรคเล่นพวก 3. ประชาชนไม่ยอมรับ เพราะไม่มีส่วนร่วมในการสรรหา และขาดความใกล้ชิดกับประชาชน

จากการที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็นของหลายฝ่ายอย่างกว้างขวาง กระทั่งกรมมหาดไทย จึงได้ขอลอนเรื่องดังกล่าวจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อมารับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชนและผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ แล้วประมวลความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

3. แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็นและความสำคัญของความคิดเห็น

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับความคิดเห็น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 231) ได้ให้ความหมายของความคิดเห็น หมายถึง ความเชื่อ การตัดสินใจ ความรู้สึกประทับใจที่ไม่ได้มาจากการพิสูจน์หรือชั่งน้ำหนักว่าเห็นการถูกต้องหรือไม่

สงวน สุทธิเลิศอรุณ และคนอื่นๆ (2543 : 99) ให้ความหมายไว้ว่าเป็น การแสดงออกซึ่งวิจาร์ณญาณที่มีต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะความคิดเห็นมีความหมายแคบกว่าเจตคติ

พงษ์ไพบลูย์ ศิลาวทย์ (2528 : 39) ให้ความหมายไว้ว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งด้วยการพูด หรือการเขียน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อม ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนี้อาจได้รับหรือปฏิเสธจากบุคคลอื่น ๆ ก็ได้

ประภาเพ็ญ สุวรรณ (2526 : 80-81) กล่าวว่าความคิดเห็นของคนมีหลายระดับ คือ ผิวนิน อย่างลึกซึ้ง สำหรับความคิดเห็นที่เป็นทัศนคติเป็นความคิดเห็นอย่างลึกซึ้ง และติดตัวไปเป็นเวลานาน เป็นความคิดเห็นทั่วไป ไม่เฉพาะอย่างมีลักษณะประจำตัวของบุคคลทุกคน ความคิดเห็นที่ลึกซึ้ง และเป็นความคิดเห็นเฉพาะอย่างและอยู่เป็นเวลานาน ๆ เรียกว่า (Opinion) เป็น

ความคิดเห็นประเภทหนึ่งที่ไม่ตั้งอยู่บนรากฐานของพยานหลักฐานที่เพียงพอแก่การพิสูจน์ มีความรู้แห่งอารมณ์น้อย และเกิดขึ้นได้ง่ายแต่ก็สลายตัวเร็ว

สุชา จันทรเฒ และสุรางค์ จันทรเฒ (2530 :104) ให้ความเห็นว่าเราไม่สามารถแยกทัศนคติและความคิดเห็นออกจากกันได้ เพราะทัศนคติและความคิดเห็นมีลักษณะคล้าย ๆ กัน แต่ลักษณะความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

เรืองเวทย์ แสงรัตนา (2534 : 14) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติ (Attitude) เราสามารถแยกความคิดเห็นและทัศนคติออกจากกันได้เพราะความคิดเห็นและทัศนคติมีลักษณะคล้ายกันแต่ลักษณะความคิดเห็นไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ (Attitude) เพราะความคิดเห็นของบุคคลเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริง (Fact) และเจตคติของบุคคล ความคิดเห็นเป็นการอธิบายเหตุผลที่มีต่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด โดยเฉพาะ

ศรีสมบุรณ์ เข้มกมล (2538 : 47) สรุปความคิดเห็นว่า หมายถึง การแสดงออกด้านความรู้สึกของบุคคลต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีพื้นฐานความรู้เดิม ประสบการณ์ที่บุคคลได้รับตลอดจนสภาพแวดล้อมของบุคคลนั้น ได้รับเป็นหลักในการแสดงความคิดเห็น

โกศัย วงศ์อนันต์นนท์ (2539 : 13) กล่าวว่าความคิดเห็น (Opinion) กับทัศนคติ (Attitude) มักจะถูกใช้สลับกันได้เสมอทัศนคติ มักจะหมายถึงความพยายามที่จะทำซึ่งจะเกี่ยวข้องอย่างมากกับอุปนิสัย และพฤติกรรม ส่วนความคิดเห็นเป็นเพียงคำพูดและเครื่องหมาย แต่ทุกคราวที่พูดถึงการทดสอบทัศนคติมักจะเผยถึงความเห็นด้วย และได้สรุปความคิดเห็นว่า ความคิดเห็นคือการแสดงออกทางด้านความรู้สึกหรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งอาจเกิดจากการประเมินผลสิ่งนั้นหรือเหตุการณ์นั้น โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานการแสดงออก ซึ่งอาจจะได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา การแสดงความคิดเห็นอาจทำได้ด้วยคำพูดหรือการเขียนก็ได้

อุทัย หิรัญโต (2540 : 43) สรุปว่ามิตินหรือความคิดเห็นต่างๆ ของคนเรานั้นเกิดได้จากการพบปะสังสรรค์ประจำวัน แต่คนเราก็มีภูมิหลังทางสังคมจำกัดอยู่ภูมิหลังทางสังคมของแต่ละคนย่อมเป็นผลถึงการที่คนเรากระทำตอบสนองต่อเหตุการณ์ และเกิดความคิดเห็นเกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น

ธีรศักดิ์ บันทูปา (2541 : 55) ได้กล่าวไว้ว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกด้านความรู้สึกนึกคิด การตัดสินใจและความเชื่อต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง ด้วยการพูด การเขียน โดยมีอารมณ์ ประสบการณ์ และสภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นพื้นฐานในการแสดงออก ซึ่งอาจถูกต้องหรือไม่ก็ได้ อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ ความคิดเห็นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

สวนา พรพัฒน์กุล (2542 : 10-11) กล่าวว่าความคิดเห็นเป็นการแสดงออกทางด้านความรู้สึที่เกดสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เป็นความรู้สึที่ขึ้นอยู่กับจิตใจของเฉพาะบุคคล ซึ่งอาจเป็นไปในทางที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยก็ได้ ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีความคิดเห็นแตกต่างกันขึ้นอยู่กับพื้นความรู้ ประสบการณ์ในการทำงาน สภาพแวดล้อม ฯลฯ และการมีอารมณ์เป็นส่วนประกอบ ซึ่งการแสดงออกเช่นนี้อาจได้รับการยอมรับหรือปฏิเสธก็ได้

ดันแคน (Duncan. 1981 : 135) ให้ความหมายว่าความคิดเห็นเป็นความเชื่อหรือการพิจารณาตัดสิน (Judgment) โดยบุคคลซึ่งอาจไม่เป็นที่ยอมรับในแต่ละช่วงเวลา ความคิดเห็นนี้ไม่สามารถทดสอบความรู้ความจริงของความเชื่อมั่นของบุคคลได้ และต้องยอมรับว่าประชาชนทั่วไปนั้นอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกัน

ฮิลการ์ด (Hillgard. 1964 : 626) กล่าวว่าความคิดเห็นคือ การพิจารณาตัดสิน หรือความเชื่อที่นำไปสู่การคาดคะเนหรือแปรผลในพฤติกรรม หรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

โคลาสา (Kolasa. 1989 : 386) ให้ความหมายว่า ความคิดเห็นเป็นการแสดงออกของบุคคลในการวิจารณ์ข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเป็นการประเมินผล (Evaluation) เกี่ยวกับสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากเหตุการณ์แวดล้อม

จากความหมายของความคิดเห็นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ความคิดเห็นและทัศนคติหรือเจตคตินั้นเป็นกระบวนการตัดสินใจ มีลักษณะคล้ายกันมากมีลักษณะไม่คงที่อาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันหรือสอดคล้องกันมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ขึ้นอยู่กับอารมณ์ ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม ไม่สามารถวัดเป็นความรู้ หรือความจริงได้ และอาจได้รับการยอมรับ หรือปฏิเสธจากคนอื่นก็ได้ โดยทัศนคติและความคิดเห็นมีลักษณะคล้ายๆกัน แต่ลักษณะความคิดเห็นจะไม่ลึกซึ้งเหมือนทัศนคติ

3.2 ความสำคัญของความคิดเห็น

ในการศึกษาความคิดเห็นของประชาชน ต่อการปรับปรุงวิธีการสรรหา กำนันผู้ใหญ่บ้าน อำเภอปลิงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผู้วิจัยขอนำเสนอความสำคัญของความคิดเห็น ดังนี้

เบส (Best. 1987 : 53) กล่าวว่าเป็นการสำรวจความคิดเห็น ศึกษาความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งซึ่งแต่ละคนจะแสดงความเชื่อและความรู้สึกใด ๆ ออกมาโดยคำพูด การเขียน การสำรวจความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความร่วมมือจากประชาชนการเผยแพร่โครงการและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะเกิดผลคือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อันเป็นสิ่งแวดล้อมทางสังคมที่

ใช้ประเมินค่าโครงการ และทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกในการเป็นเจ้าของและการมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ ความคิดเห็นของบุคคลสามารถวัดได้หลายวิธี วิธีที่ใช้กันทั่วไปคือ การใช้ แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ เบส ได้เสนอแนะว่าวิธีที่ง่ายที่สุดในการที่จะอธิบายความคิดเห็น ก็คือ การแสดงให้เห็นถึงร้อยละของคำตอบในแต่ละข้อความคิดเห็นจะออกมาในลักษณะเช่นไร และจะได้ทำตามความคิดเห็นนั้นได้

ลูโท เจริญสุข (2520 : 58-59) กล่าวว่า มาตรการทัศนคติมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ แต่ที่นิยมกันอย่างแพร่หลายได้แก่มาตรวัดแบบลิเคิร์ต (Likert Scales) มาตรวัดแบบเทอร์สโตน (Thurston) แบบกัทสแมน (Guttman Scales) การใช้มาตรวัดของลิเคิร์ต สามารถใช้จำนวนข้อ ได้มากกว่าทำให้ครอบคลุมทุกประเด็นเนื้อหาที่น่าสนใจได้อย่างกว้างขวางทั้งเชิงลบและเชิงบวก เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรวัดแบบอื่น

วิเชียร เกตุสิงห์ (2541 : 94-97) กล่าวว่า การใช้แบบสอบถามวัดความคิดเห็น จะต้องระบุให้ผู้ตอบตอบว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับข้อความที่กำหนดให้ แบบสอบถาม ประเภทนี้นิยมสร้างตามแนวคิดของลิเคิร์ต (Likert) ซึ่งแบ่งน้ำหนักของความคิดเห็นออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วย ไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ส่วนการให้ คะแนนนั้นขึ้นอยู่กับใจความว่าจะเป็นทางปฏิฐาน (Positive) หรือ (Negative)

ผู้วิจัยสรุปความสำคัญของความคิดเห็น ได้ว่า ความคิดเห็นจะเป็นประโยชน์ต่อการ วางแผนนโยบายต่างๆ เพราะจะทำให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างแท้จริงแล้ว ควรได้รับความ ร่วมมือจากประชาชนการเผยแพร่โครงการ และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อโครงการจะ เกิดผลดีคือ จะช่วยให้โครงการนั้นสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และการวัดความคิดเห็นและทัศนคติลักษณะความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน การวัดความคิดเห็นหรือ ทัศนคติจึงควรใช้แบบเดียวกัน

4. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านการคัดสรรกำนันผู้ใหญ่บ้าน

4.1 การเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ต่อการปรับปรุง วิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้มีผู้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการ ได้มาซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้หลายด้าน ดังนี้

ทักษิณ ชินวัตร (2547 : 12) กล่าวว่า ระบบราชการไทยมีขึ้นไปถึงปลัดอำเภอแต่พอ ถึงขั้นระดับตำบล หมู่บ้าน กลับไม่มีตำแหน่ง ก็เลยใช้ประชาชนที่เป็นที่รักนับถือของชาวบ้าน

มาทำหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เครือข่ายระบบประเทศสามารถระดมสรรพกำลังใช้กำลังมวลชนในการแก้ปัญหาอย่างเรื่องการปราบปรามยาเสพติด การปราบปรามผู้มีอิทธิพล เรื่องของอาวุธปืนต่างๆ แสดงให้เห็นว่าเครือข่ายของกระทรวงมหาดไทยลงไปถึงหมู่บ้านได้อย่างรวดเร็ว และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นหู เป็นตา เป็นกึ่งด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน เป็นเครือข่ายที่เข้าถึงหมู่บ้าน ถ้าตัดกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกก็จะไม่ลงไปถึงหมู่บ้านรัฐบาลจะลงไม่ถึงราก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนปลายประสาทของมนุษย์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้น ปลายประสาทจะต้องส่งสัญญาณกลับมายังศูนย์กลางได้อย่างรวดเร็วศูนย์กลางก็สามารถส่งสัญญาณไปยังประสาทได้อย่างรวดเร็ว การเคลื่อนไหวถึงจะรวดเร็ว ถ้าหากคนที่ต้องทำหน้าที่ดังกล่าว หากมาจากการเลือกตั้งก็อาจจะไม่ค่อยตรงเท่าไรเพราะต้องการจะแยกระบบภายในหมู่บ้าน และตำบลออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกเป็นสายราชการลงไปถึงตำบล และท้ายสุดที่หมู่บ้าน ให้ทำหน้าที่ดูแลเรื่องกฎหมาย ความมั่นคงทรัพย์สินราชการ ดูแลผลประโยชน์ราชการสายนี้จะเลือกตั้ง มิได้ควรใช้วิธีการสรรหาเพื่อแต่งตั้งตามแนวทางของสถาบันพระปกเกล้า กับอีกสายหนึ่ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อบต. เทศบาล และ อบจ. มาจากการเลือกตั้งเพื่อทำงานด้านพัฒนาและบริการสาธารณะแก่ประชาชน

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (2547 : 12) กล่าวว่า ต้องดูรายละเอียดให้ครบทั้งเรื่องก่อนว่ามี การเปลี่ยนแปลงอย่างไร ทั้งเรื่องของอำนาจหน้าที่และที่มาไปพร้อมๆกัน แต่สิ่งที่ตนคิดว่าคนส่วนใหญ่มองคือ เป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะยึดกลไกทุกอย่าง เพราะนายกฯ ก็มีลักษณะของคนที่เป็อำนาจนิยม ดังนั้นเป็นเรื่องที่ช่วยไม่ได้ที่ตนจะมองเห็นตรงนี้ โดยเฉพาะเป็นการยึดอำนาจไปจากประชาชน และเป็นเรื่องความพยายามยึดกลไกต่างๆทางการเมืองมากกว่าว่าความจำเป็นเร่งด่วนคืออะไร เพราะในเชิงรัฐธรรมนูญรัฐบาลต้องอธิบายบทบาทของภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อน ทั้งนี้ตนคิดว่าความจำเป็นในการทำหน้าที่บางอย่างของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหลายพื้นที่ยังต้องมีอยู่ แต่ตรงนี้จะไปใช้เหตุผลว่าถ้าเป็นการเลือกตั้งแล้วจะเป็นปัญหาจะ ไปสรุปอย่างนั้นไม่ได้ เพราะตัวนายกฯก็มาจากการเลือกตั้ง ก็แปลว่าตัวท่านเป็นอย่างข้อกล่าวหา คนที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ว่าไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์การเมือง

วัลลภ ตังคณานูรักษ์ (2547 : 12) เรียกร้องให้สังคมไทยจับตาดูเรื่องนี้อย่างรู้ทัน เพราะตั้งแต่เรื่องการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและทูตที่เป็นคนนอก จนมาถึงเรื่องการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดอำนาจเข้าหลักกินรวบหรือยึดแต่งตั้งแทนการเลือกตั้ง เป็นการทำลายระบบการเลือกตั้งและระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง หรือหากจะเทียบเคียงกับ

แนวคิดของระบบทางเศรษฐกิจแล้ว ก็คือการขยายปีกบริษัทใดๆ ในลักษณะเฟรนไชส์ โดยมีสาขาเข้ายึดกุมตลาดในทุกระดับ แทนที่จะเป็นบริษัทแต่กลับเป็นคนแทน

เสนาะ เทียนทอง (2547 :13) กล่าวถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีเสียงคัดค้านกันมากกว่า โดยส่วนตัวแล้ว ตนคิดว่าน่าจะเป็นการเลือกตั้งไม่ใช้สรรหา ความจริงแล้วสรรหาที่ได้แต่ให้ประชาชนเป็นคนสรรหา ไม่ใช่ไปตั้งคณะกรรมการสรรหา หรือจะใช้การเลือกตั้งนั่นเอง แต่เรามาเปลี่ยนการสรรหา ต้องให้ประชาชนเข้ามาสรรหา หรือจะใช้การประชาคมโดยดูจากเขตเลือกตั้ง เช่น ในแต่ละเขตเลือกตั้งก็ให้ประชาชนเป็นผู้สรรหาตัวแทนของเขา

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ (2547 : 12) ประเทศไทยแบ่งการปกครองออกเป็น 75 จังหวัด (กทม.เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) 795 อำเภอ, 81 กิ่งอำเภอ, 7,255 ตำบล และ 73,467 หมู่บ้าน, เทศบาล 1,134 แห่ง อบจ. 75 แห่ง ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง อบต. 6,737 แห่ง โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านปกครองในระดับท้องที่ 7,255 ตำบล และ 73,467 หมู่บ้าน ทั้งสิ้นกว่า 73,467 คน (ไม่รวมสารวัตรกำนันและตำแหน่งอื่นๆ) ระบบการได้มาซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านมา ใช้ระบบการเลือกตั้ง โดยเฉพาะผู้ที่เข้ารับตำแหน่งหลังปี พ.ศ. 2539 โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจะอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เมื่อครบวาระแล้วก็ต้องเลือกตั้งกันใหม่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เข้ารับตำแหน่งก่อนปี พ.ศ. 2539 นั้น ให้ดำรงตำแหน่งไปจนถึงเกษียณอายุราชการ 60 ปี ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ก็ได้ยึดถือปฏิบัติกันมานานหลายปีจากกลไกการปกครองของไทย แบ่งออกเป็นหลายระดับ ทั้งในระดับประเทศ ท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และภาระหน้าที่หลักในการดูแลทุกข์ของลูกบ้าน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้ใกล้ชิดลูกบ้านมากที่สุด ทำให้สายสัมพันธ์นี้ผูกโยงเข้ากับการเมืองในระบบเสียงข้างมากที่มาจากการเลือกตั้งในที่สุดหวัคະແນນ ที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีอยู่ทั่วไป และหากใครกุมอำนาจ สั่งการ ให้คุณให้โทษ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ย่อมมีมากกว่าคู่ต่อสู้ทางการเมืองในทุกระดับแน่นอนการแข่งชิงฐานเสียง หวัคະແນນ จึงตามมาเป็นระลอก โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องทำงานขึ้นต่อนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะตัวแทนราชการส่วนภูมิภาคและอาจถูกถอดถอนได้จากผู้ว่าราชการจังหวัดหากมีความผิดหรือขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะเดียวกันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และถูกถอดถอนได้จากโดยประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ในแง่นี้พวกเขาก็คือตัวแทนที่ต้องรับฟังเสียงของประชาชนด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงต้องเล่นทั้งสองบทบาท ไปด้วยกันคือ เป็นเสมือนลูกน้องผู้ได้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค (นายอำเภอกับผู้ว่าราชการจังหวัด) และเป็นตัวแทนของประชาชนจากหมู่บ้าน และตำบลนั้นๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะลูกน้องข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเสมือนปลายประสาทอำนาจรัฐ หรือถึงขั้นที่จะรองรับทุกเรื่องราวในสังคมไทย ที่เกิดในหมู่บ้านและตำบลและงานฝักจากหน่วยราชการหรือ

หน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งมักใช้อำนาจผ่านไปยังหมู่บ้านและตำบล รวมทั้ง เป็นฐานอันเข้มแข็งหรือห้วกะแนนให้กับพรรคการเมืองและนักการเมือง

ประมวล รุจนเสรี (2547 : 12) กล่าวว่า กระทรวงมหาดไทยถอนวาระการเปลี่ยนเกณฑ์ที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากวาระการประชุม ครม. เพื่อที่จะไปทำความเข้าใจและฟังความคิดเห็นของ ส.ส. ในพรรค และประชาชนก่อน รัฐบาลวางบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ใช่นักปกครองหรือนักการเมืองท้องถิ่น มาเป็นผู้บริหาร บทบาทเขาเปลี่ยนการเข้าสู่ตำแหน่งการประเมินก็ต้องเปลี่ยน ซึ่งตรงนี้เราก็ต้องไปทำความเข้าใจ ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถทำความเข้าใจได้ และหลังจากที่ทำความเข้าใจแล้วก็จะนำเรื่องดังกล่าวกลับเข้า ครม. อีกครั้ง

4.2 การปรับปรุงประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากการที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการได้มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยจะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในวาระ 10 ปี ต่อเนื่องกัน แต่ต้องอายุไม่เกิน 60 ปี โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 5 ปีต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2547 และวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบบางส่วนของข้อเสนอ อาทิเช่น การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ใช้วิธีการสรรหา เป็นต้นและประเด็นดังกล่าวได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรใช้วิธีการ “เลือก” ดังเช่นที่ใช้ในปัจจุบัน หรือใช้การ “สรรหา” ซึ่งเป็นข้อเสนอใหม่ โดยแต่ละวิธีมีข้อดี ข้อเสีย จนเกิดกระแสการต่อต้านเป็นที่สนใจของประชาชนและมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ให้กระทรวงมหาดไทย นำกลับไปทบทวนใหม่เนื่องจากมีข้อขัดแย้งหลายส่วน เพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น กระทรวงมหาดไทยจะได้ดำเนินการชี้แจงสำรวจทำความเข้าใจ และรับฟังความคิดเห็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากประชาชน และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่จะได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง ดังนี้

4.2.1 มอบหมายให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ประชุมชี้แจงประชาคมตำบล หมู่บ้าน ทุกแห่ง ให้ทราบถึงข้อเท็จจริง ความเป็นมาของการปรับปรุงประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นที่มาของการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไข และผลดี ผลเสีย เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

4.2.2 จัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ สุ่มสอบถามจากประชาชนที่มาร่วมประชุมประชาคม จำนวน 733,781 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 15 ชุด และสอบถามจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทุกคน จำนวน 73,781 ชุด รวมแบบสอบถาม

ทั้งสิ้น 1,180,496 ชุด โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความเห็นได้อย่างอิสระ แล้วปิดผนึกแบบสอบถาม ส่งกลับมายังที่กข้อมูลด้วยระบบคอมพิวเตอร์แต่ละอำเภอ เพื่อนำไปประมวลผลข้อมูลโดยส่วนกลางต่อไป ทั้งนี้จะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 31 มีนาคม 2547

4.3 เปรียบเทียบวิธีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และวิธีการสรรหา

ผลการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย โดยการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรใช้วิธีการ “เลือก” ดังเช่นที่ใช้ในปัจจุบันหรือใช้การ “สรรหา” ซึ่งเป็นข้อเสนอใหม่ของกระทรวงมหาดไทย โดยแต่ละวิธีมีข้อดี ข้อเสีย ดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย. 2547 : 97)

4.3.1 วิธีการ “เลือก” กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ข้อดี

- 1) ให้โอกาสประชาชนเลือกคนที่ตัวเองไว้วางใจมากที่สุด
- 2) ทำให้เกิดการแข่งขันทำความดี เพื่อได้รับเลือกใหม่อีก
- 3) กระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง

ข้อเสีย

- 1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องหวังโยชานคะแนนเสียง ต้องคอยเอาใจราษฎรมากกว่า
- 2) การขจัดทุกข์ของราษฎรอันเกิดจากผู้มีอิทธิพลทำได้ยากขึ้น
- 3) ต้องคอยหาเสียงสนับสนุน บางครั้งเป็นไปในทางที่ผิด
- 4) ผิดหลักการที่ว่าตัวแทนภาครัฐควรมาจากการแต่งตั้ง ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้ง

4.3.2 วิธีการ “สรรหา” กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ข้อดี

- 1) ราษฎรจะได้รับประโยชน์สุขจากการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเต็มที่ ไม่ต้องคำนึงถึงคะแนนเสียง
- 2) ได้คนดี มีความรู้ ความสามารถมาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 3) ราษฎรในหมู่บ้านไม่แตกแยกเป็นกลุ่มย่อย ๆ
- 4) แยกงานปกครองท้องถิ่น และปกครองท้องถิ่นที่ออกจากกัน โดยชัดเจน

ข้อเสีย

- 1) ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกผู้นำโดยตรง
- 2) อาจเกิดการเล่นพรรคเล่นพวก

3) ประชาชนไม่ยอมรับ เพราะไม่มีส่วนร่วมในการสรรหา และขาดความใกล้ชิดกับประชาชน

การที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ แสดงความคิดเห็น ของหลายฝ่ายอย่างกว้างขวาง กระทั่งรวมภาคไทย จึงได้ขอลอนเรื่องดังกล่าวที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อมารับฟังความคิดเห็นจาก พี่น้องประชาชนและผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ แล้วประมวลความเห็นเสนอ คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

จากที่มีการกระเสาะว่า จะให้มีการสรรหาเพื่อแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แทนการเลือกตั้ง นั้น “สวนดุสิตโพล” สถาบันราชภัฏสวนดุสิต ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ ถึงวิธีการสรรหากำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ว่าควรจะทำวิธีไหนดีกว่ากัน จำนวนทั้งสิ้น 1,209 คน (คนกรุงเทพฯ 588 คน 48.64% คนต่างจังหวัด 621 คน 51.36%) โดยสำรวจระหว่างวันที่ 28 -29 มกราคม 2547 สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1) ประชาชน คิดว่าการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ณ วันนี้ด้วยวิธีการเลือกตั้ง มี “จุดเด่น” “จุดด้อย” อย่างไร? ผลการสำรวจพบว่า

จุดเด่น ในภาพรวมอันดับที่ 1 ประชาชนได้ออกเสียงและคัดเลือกผู้นำด้วยตนเอง และได้ผู้ที่ต้องการจริง ๆ ร้อยละ 49.27 ในภาพรวมอันดับที่ 2 มีความยุติธรรมโปร่งใสเพราะมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ร้อยละ 41.05 ในภาพรวมลำดับที่ 3 มีความยุติธรรมโปร่งใสเพราะมาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน ร้อยละ 9.68

จุดด้อย ภาพรวมอันดับที่ 1 อาจมีการทุจริตในการเลือกตั้งได้ คิดเป็นร้อยละ 50.91 ในภาพรวมอันดับที่ 2 มีการนำพวกพ้องตนเองเข้ามาทำงานเพื่อหวังผลประโยชน์ คิดเป็นร้อยละ 41.21 ในภาพรวมอันดับที่ 3 อาจไม่ได้คนที่มีความรู้ความสามารถแท้จริง คิดเป็นร้อยละ 7.9

2) ประชาชนคิดว่า สภาพปัจจุบันระหว่างการเลือกตั้ง และการสรรหาเพื่อการแต่งตั้งอะไรดีกว่ากัน ในภาพรวม อันดับที่ 1 เลือกตั้งดีกว่าเพราะจะได้ผู้ที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นเสียงส่วนใหญ่, ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการใช้สิทธิใช้เสียงของตน ฯลฯ คิดเป็นร้อยละ 67.72 อันดับที่ 2 ไม่แน่ใจ คิดเป็นร้อยละ 12.44 อันดับที่ 3 เพราะขึ้นอยู่กับความโปร่งใสและความยุติธรรม, ต้องดูหลักเกณฑ์ทั้ง 2 อย่างให้ดีกว่าก่อน ฯลฯ ร้อยละ 10.06 อันดับที่ 3 สรรหาเพื่อแต่งตั้งดีกว่า ร้อยละ 10.06

3) ประชาชน เห็นด้วยหรือไม่ กับกระเสาะที่จะให้มีการสรรหาเพื่อแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในภาพรวม อันดับ 1 ไม่เห็นด้วยเพราะเป็นการขัดกับระบอบประชาธิปไตยอาจเกิด

ความไม่โปร่งใสในการสรรหาแต่งตั้ง อาจมีการนำพรรคพวกของตัวเองเข้ามาปฏิบัติงาน ฯลฯ ร้อยละ 27.95 อันดับ 2 เห็นด้วย เพราะจะได้เข้ามาทำหน้าที่ด้วยความยุติธรรม โดยไม่เกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ จะได้ผู้ที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน ฯลฯ ร้อยละ 27.95 อันดับ 3 ไม่แน่ใจ เพราะต้องรอดูเกณฑ์ในการสรรหาเสียก่อน, ยังไม่มีข้อมูลที่แน่นอน, ไม่รู้ถึงศักยภาพของการสรรหาว่ามีประสิทธิภาพมากหรือน้อย ฯลฯ ร้อยละ 22.89

4) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ของประชาชนที่ต้องการ ในภาพรวม อันดับ 1 มีความยุติธรรม/มีคุณธรรม/ไม่เห็นแก่ตัว ร้อยละ 27.83 อันดับ 2 เอาใจใส่ลูกบ้าน/ดูแลและรับฟังความคิดเห็นของลูกบ้าน 24.80 อันดับ 3 มีความรู้ความสามารถ/ตั้งใจทำงาน/มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ 19.81

5. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

5.1 ความหมาย และหลักการ

ความหมายและหลักการของระบอบประชาธิปไตย (กรมการปกครอง. 2537 : 13-14) ได้ให้ความหมายและหลักการไว้ดังนี้

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นวิถีชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกัน โดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน มีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

หลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ยึดมั่นหลักการขั้นพื้นฐานดังนี้

1. การยอมรับว่ามนุษย์เป็นผู้มีสติปัญญา มีเหตุผล
2. ความเชื่อถือในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์ทุกคนการยอมรับ
3. ความเท่าเทียมกันของมนุษย์โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ฐานะ สีผิว เพศ

อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ปวงชน หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนอำนาจการปกครองของรัฐบาล เกิดขึ้นจากการยินยอมของประชาชนผู้ถูกปกครอง โดยวิธีการแสดงความยินยอมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือ การใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงไปลงคะแนนเสียงให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านเมื่อมีการเลือกตั้ง

กติกาประชาธิปไตย เพื่อให้บรรลุหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย จึงมีการกำหนด กติกาประชาธิปไตย ซึ่งใช้ได้ทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติ ระดับชุมชน หรือกลุ่มบุคคลซึ่งกติกาดังกล่าวมีดังนี้ “การเลือกตั้งโดยเสรี เพื่อกำหนดบุคคลที่จะรับมอบอำนาจในการปกครอง การบริหารการให้สิทธิคัดค้าน อย่างมีเหตุผล และมีความบริสุทธิ์ใจการให้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นการมีวินัยและเคารพกฎหมายการตัดสินใจโดยเสียงข้างมาก และยอมรับในความสำคัญของเสียงข้างน้อยการมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน”

การเมืองการปกครอง กรมการปกครองได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ (2537 : 15)

1. การเมือง เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้อำนาจนั้นในการแบ่งปันประโยชน์ให้แก่ประชาชนในรัฐซึ่งกระทำโดยฝ่ายเมือง หรือเรียกว่านักการเมือง

2. การปกครอง เป็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือรักษากฎหมายของบ้านเมือง

5.2 รูปแบบการปกครอง อาจสรุปได้ว่ามีอยู่ 3 รูปแบบสำคัญคือ

5.2.1 แบบการปกครองโดยคน ๆ เดียว คือ ในประเทศจะมีบุคคลหนึ่งกุมอำนาจอธิปไตยทั้งหมด

5.2.2 แบบการปกครองโดยคณะบุคคล คือ ในประเทศจะมีคณะบุคคลคณะหนึ่งที่ควบคุมอำนาจอธิปไตย

5.2.3 แบบการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ เป็นรูปแบบการปกครองซึ่งเป็นที่นิยมในปัจจุบัน โดยถือว่าประชาชนทุกคนในประเทศมีสิทธิในการปกครองประเทศ เพราะทุกคนย่อมได้รับผลกระทบจากการปกครอง ดังนั้น การปกครองจึงต้องเป็นไปโดยได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ซึ่งถูกปกครอง และเรียกรูปแบบการปกครองนี้ว่า “ประชาธิปไตย”

6. แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ

การตัดสินใจ ถือเป็นกิจกรรมที่มนุษย์ทุกระดับจะต้องทำไม่ว่าจะทำเพื่อตัวเอง ทำเพื่อผู้อื่น หรือทำเพื่อองค์กรที่เขาเป็นส่วนหนึ่งในฐานะต่าง ๆ กัน ซึ่งมีนักวิชาการได้อธิบายถึงความหมายการตัดสินใจ องค์ประกอบการตัดสินใจ แบบของการตัดสินใจ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ในลักษณะต่าง ๆ ที่ประกอบด้วยพฤติกรรมการตัดสินใจพื้นฐานสำคัญ

ของการตัดสินใจ ผลกระทบในการตัดสินใจบุคคลิกภาพที่มีผลต่อการตัดสินใจ ลักษณะส่วนบุคคล ในการตัดสินใจ ตามลำดับ ดังนี้

เอ็ดเกอร์ เอฟ ฮิวส์ (Edger F. Huse ; อ้างใน อนันต์ เกตุวงศ์. 2534 : 16) ไว้ว่าดังนี้ การตัดสินใจ (Decision Making) คือ การเลือกเอาทางเลือกของวิธีการกระทำหนึ่งจากหลายๆทางที่มีอยู่ ความมุ่งหมายของการตัดสินใจ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์และการกระทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผลสำเร็จ ส่วนทางเลือกนั้นหมายถึง การตัดสินใจ องค์ประกอบของการตัดสินใจที่สำคัญ มีดังนี้

1. การเลือก หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทางเลือกทั้งหลาย ถ้าไม่มีการเลือก ทางเลือกย่อมถือว่าไม่มีการตัดสินใจ ในการเลือกนี้ผู้เลือกจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย และผลที่คาดว่าจะได้รับการตัดสินใจนั้น ทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ อีก เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย เป็นต้น การเลือกจึงเป็นแนวทางหรือวิถีทางของการปฏิบัติถ้าไม่มีทางเลือกย่อมเป็นที่เข้าใจว่ามีการเลือก และไม่มีการตัดสินใจ ดังนั้น จะมีการเลือกหรือมีการตัดสินใจได้ ควรต้องมีทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางขึ้นไป เพื่อให้ผู้ตัดสินใจเลือกได้

2. วัตถุประสงค์ หมายถึง จุดมุ่งหมายสุดท้าย หรือภาวะที่ต้องการให้เกิดขึ้นซึ่งผู้ตัดสินใจจะต้องใช้เป็นเครื่องมือพิจารณาทางเลือก

3. ผลที่ตามมา หมายถึง ผลของการตัดสินใจซึ่งจะอาจมีมากมายหลายอย่าง ทั้งที่พึงประสงค์ และไม่พึงประสงค์ หรือทั้งที่ตั้งใจและมิได้ตั้งใจ ซึ่งต้องอาศัยแนวความคิดอันเป็นองค์ประกอบอื่นๆเป็นเครื่องพิจารณาด้วย

4. ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจ หมายถึง คน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 พวก คือ พวกตัดสินใจด้วยตนเอง โดยถือว่า การตัดสินใจของตนถูกต้อง และมีความเชื่อมั่น ในตัวเองสูงอีกพวกหนึ่ง คือ การตัดสินใจเป็นกลุ่ม ซึ่งฟังความคิดเห็นของส่วนรวมก่อนตัดสินใจ

5. สภาพแวดล้อม หมายถึง ส่วนที่เป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งของการตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังรวมถึงความคิด ความต้องการ กฎหมาย ข้อบังคับ วัฒนธรรม ค่านิยม ตลอดจนลัทธิความเชื่อต่าง ๆ เป็นต้น

พิสมัย เสรีขจรกิจเจริญ (2536 : 21) กล่าวไว้ว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแก้ปัญหาและการตัดสินใจ คือการแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจเป็นกลไกที่เคลื่อนอยู่ตลอดเวลาไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่มีปัจจัยมากมายที่ก่อตัวให้เกิดการตัดสินใจ วิธีการตัดสินใจผลสุดท้ายหรือทางเลือกที่มีคุณภาพสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ของปัจจัยได้ ดังนี้

1. ตัวผู้แก้ปัญหาหรือผู้ตัดสินใจ ประกอบด้วย

1.1 การรับรู้ที่เกิดจากประสบการณ์ และวิธีการตัดสินใจ

1.2 การรับรู้ อคติ คุณลักษณะส่วนบุคคล เช่น อารมณ์เปลี่ยนแปลงมีความก้าวร้าวรุนแรง การใช้ตัวเองเป็นศูนย์กลาง มีความมั่นใจในตนเอง หรือมีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้น

1.3 ค่านิยมและปรัชญา

2. สถานการณ์ในการตัดสินใจ ประกอบด้วย

2.1 ความเร่งด่วนของผลลัพธ์การตัดสินใจหรือแรงกดดันทางด้านเวลาในการตัดสินใจ

2.2 ขนาดความสำคัญของการตัดสินใจ

2.3 การตัดสินใจแบบมีโครงสร้างแน่นอน ไม่แน่นอนเสี่ยง

2.4 ต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดจากการตัดสินใจ

3. สิ่งแวดล้อมพิจารณาจาก

3.1 ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ข้อบังคับ การเมืองและเศรษฐกิจ

3.2 ปัจจัยภายใน เช่น วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ภาพพจน์ของหน่วยงาน
อำนาจหน้าที่ โครงสร้างของงานวิชาการที่ใช้ การยอมรับนโยบาย

สมยศ นาวิการ (2536 : 45) กล่าวไว้ว่า ปัจจัยด้านบุคคลมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตัดสินใจ ดังนั้น ในการทำความเข้าใจกระบวนการตัดสินใจจึงต้องพิจารณาผลกระทบของปัจจัยส่วนบุคคลในการตัดสินใจ

ดวงกมล เวชบรรยงรัตน์ และคณะ (2538 : 31) ได้กล่าวถึงลักษณะส่วนบุคคลที่มีผลต่อการตัดสินใจไว้ 3 ประเด็น ซึ่งทั้งสามส่วนนี้มีความผสมผสานกันซึ่งยากที่จะแยกออกจากกันได้ ประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

1. กรอบของความคิด ได้แก่ การจัดระบบความรู้และประสบการณ์ที่สั่งสมมาหรือที่แต่ละคนตีความจากประสบการณ์ใหม่ที่ชี้นำพฤติกรรมของตนเอง

2. ค่านิยม ได้แก่ มาตรฐานและสิ่งที่สังคมให้ความสำคัญในการดำเนินชีวิตไม่ว่าเขาจะรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม ค่านิยมที่แต่ละคนยึดถือจะเป็นสิ่งที่ชี้นำแนวทางในการดำเนินชีวิตของแต่ละคน

3. ความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับตนเองหรืออัตมโนทัศน์ การที่บุคคลคิดว่าตัวเองเป็นคนเช่นไร ส่งผลต่อการคิดและการตัดสินใจของเขามาก แรงจูงใจสำหรับการคิดส่วนมากมาจากความต้องการขั้นพื้นฐานเพื่อพัฒนาและรักษาอัตมโนทัศน์ที่ตนพึงพอใจ

7. ทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชน

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัย ได้นำทฤษฎีทางสังคมวิทยาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนมาประยุกต์ใช้การศึกษา เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนต่อการปรับปรุงบทบาทและวิธีการสรรหากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย

7.1 ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ (Structural – functional theory)

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2529 : 47-49) ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้มาจากแนวความคิดเรื่องหน้าที่นิยม ซึ่งอธิบายว่า สังคมทุกสังคมมีโครงสร้างที่ประกอบด้วยระบบย่อยต่าง ๆ ที่ผสมกลมกลืนกันและมีความอยู่รอดของสังคมการทำงานของระบบย่อยทุกส่วนของสังคม ต่างก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อความอยู่รอดของสังคมการทำงานของระบบย่อยต่างๆ ถ้าผสมกลมกลืนกันอย่างดี จะให้สังคมอยู่ในสภาพสมดุลเคลื่อนที่ โดยแต่ละระบบย่อยจะทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อสนองความต้องการของสังคมส่วนรวม เช่น ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในชุมชนให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ในชุมชนตรงกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐที่ให้ประชาชนมีสิทธิในการร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับประโยชน์ที่ไม่ขัดต่อระเบียบกฎหมายในการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่กำกับดูแลในด้านการบริการ การเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การปกครองและการเมือง จะเกิดประโยชน์สูงสุดได้ก็ต่อเมื่อชุมชนในเขตการปกครององค์การบริหารตำบล เข้าใจบทบาทของตนเองที่จะปฏิบัติตามปทัสฐานของกลุ่มที่กำหนดไว้ คือ เปรียบชุมชนใน แต่ละหมู่บ้านเป็นระบบย่อยของโครงสร้างทางสังคมที่มีศูนย์กลางคือองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องสัมพันธ์กับชุมชนถึงจะทำให้ชุมชนเกิดแรงผลักดันเปลี่ยนแปลงขึ้น ทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยในชุมชนที่มาจาก คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนจากการเลือกตั้งเข้ามาทุกหมู่บ้านจะต้องมีความสามัคคี ร่วมมือ เสียสละ ซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ที่ได้รับมาให้ชุมชนสามารถตรวจสอบ ได้จึงจะเป็นชุมชนที่เข้มแข็งมีระบบย่อยๆ จากชุมชนแต่ละหมู่บ้านสนับสนุนผสมกลมกลืนกัน ตามหน้าที่ตามโครงสร้างชุมชน ของแต่ละส่วนเป็นอย่างดีก็จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบผลสำเร็จที่ดีเป็นการพัฒนาที่สมดุลครอบคลุมทุกด้านการพัฒนา ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ทฤษฎีโครงสร้างและหน้าที่ชี้ให้เห็นถึงความซับซ้อนของปัญหาในการพัฒนาชุมชนหรือสังคม ซึ่งจะต้องมีการพัฒนาพร้อมกัน ไปทุกด้าน มิใช่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการพัฒนาทางวัตถุเท่านั้น เพราะการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เมื่อเกิดขึ้น ในส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว

ย่อมจะส่งผลกระทบต่อไปยังส่วนอื่นๆ ด้วย ทฤษฎีนี้ได้เน้นความสำคัญของเสถียรภาพหรือความมั่นคงของสังคม จึงสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้หน่วยย่อยต่างๆ สามารถปรับตัวเข้าสู่ความสมดุลได้ ดังนั้น ในการพัฒนาชุมชนแม้มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและการเพิ่มรายได้ แต่ก็ควรจะเร่งดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปพร้อมกัน

7.2 ทฤษฎีสถิตยภาพการพัฒนา และการแพร่กระจาย (Development potential diffusion theory)

ชนพรรณ ธานี (2542 : 26) กล่าวว่า ทฤษฎีสถิตยภาพการพัฒนาและการแพร่กระจาย ได้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยที่มีแนวโน้มว่าชุมชนใด จะเป็นชุมชนที่มีความเจริญจะต้องมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดศักยภาพ 6 ประการ ดังนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resource) มีทรัพยากรธรรมชาติมากมายและต้องมีความรู้ในการจัดการ ดังนั้นตัวแปรร่วมการอบรมจึงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
2. ทรัพยากรมนุษย์ (Human resource) ประชาชนของชุมชนต้องมีความรู้มีทักษะและเทคโนโลยี ย่อมทำให้ชุมชนเจริญขึ้น
3. องค์กรทางสังคม (Social organization) ชุมชนใดมีองค์กรทางสังคมมากและมีความเข้มแข็งทางโครงสร้าง และการจัดการย่อมมีศักยภาพในการพัฒนาสูงกว่า
4. ภาวะผู้นำ (Social leadership) ชุมชนใดมีผู้นำผู้มีศักยภาพสูงกว่าแต่ก็ขึ้นอยู่กับสภาพการปฏิบัติงานของผู้นำว่ามีคุณภาพเพียงใด ในการสร้างกระบวนการจัดระเบียบสภาพภายในองค์กรของตนเองให้มีแผนการปฏิบัติให้เป็นไปด้วยกัน การฝึกอบรมจึงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
5. เครือข่ายของนวัตกรรม (Network and Innovation) ชุมชนใดที่มีชาวบ้านติดต่อกับข้าราชการ และภายนอกมากย่อมมีศักยภาพในการจัดการมากกว่า
6. การฝึกอบรม (Training) ชุมชนใดมีประชากรมารับการอบรมสูงมากกว่าใดก็ยิ่งทำให้ชุมชนนั้น มีการพัฒนาสูงกว่าเพราะรู้จักเอาประโยชน์ รู้จักการจัดการมากกว่า

ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ทฤษฎีนี้ ยังได้แนวคิดมาจากทฤษฎีหน้าที่นิยมที่มองสังคมเป็นระบบและมีส่วนประกอบต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่เพื่อความอยู่รอดของส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงของสังคมจะเกิดขึ้นเมื่อมีการรับเอานวัตกรรมจากสังคมอื่นใช้ประโยชน์ของทฤษฎีการแพร่กระจายก็คือ การชี้ให้เห็นความสำคัญของสื่อมวลชนให้มากที่สุด เช่น การผลิตและการเผยแพร่ข่าวสาร ที่มีคุณค่า การเพิ่มอัตราการรู้หนังสือเพื่อการยอมรับนวัตกรรม โดยอาศัยกระบวนการในการให้การศึกษอบรม นอกจากนี้ทฤษฎีการแพร่กระจายยังช่วยนำว่าการพัฒนาหรือการนำสิ่งใหม่ๆ

มาสู่ชุมชนนั้น ควรผ่านกลุ่มผู้นำชุมชนหรือบุคคลที่ชุมชนนั้นให้ความยกย่องเนื่องจากบุคคลเหล่านี้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วกว่า และสามารถชักจูงให้คนอื่นๆ ปฏิบัติได้อีกด้วย

7.3 ทฤษฎีการกระทำทางสังคม (Social action theory)

มีนักสังคมวิทยาด้านมานุษยวิทยา ได้อธิบายความหมายไว้ดังนี้ การกระทำทางสังคม หมายถึง การกระทำของบุคคลที่มีผลอย่างใด อย่างหนึ่ง ต่อความคิด หรือการกระทำของบุคคล ระหว่างบุคคลด้วยกัน ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะเป็นไปในทางทิศทางเดียวกัน หรือสื่อสารภาษา ให้ความหมายต่อกันได้ในสังคม โดยอาศัยพฤติกรรม ที่แสดงออกเป็นสื่อในการรู้ความหมาย ของการกระทำ ทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้ถือว่ามนุษย์เป็นสมาชิกของสังคมมีความสามารถในการสร้างสรรค์ขึ้นอย่างไร ไม่ว่าจะเป็ด้านวัตถุ ด้านสิ่งประดิษฐ์ หรือไม่ใช่วัตถุ อาจเป็นแนวคิดจึงเพิ่มความเป็นไปได้ในการกระทำระหว่างกันที่ประสานร่วมมือกัน โดยสรุปหลักของทฤษฎีการกระทำทางสังคมนี้มี 3 ประการ ได้แก่

1. บุคคลมีความสามารถเข้าถึงพฤติกรรมของสังคม ระเบียบ กฎหมาย จารีต ประเพณี วัฒนธรรม
2. บุคคลสามารถใช้ความสามารถในการสื่อความหมายพฤติกรรมตรงกัน ทำให้เข้าใจบทบาทของบุคคลอื่น
3. บุคคลสามารถเลือกใช้แนวทางในการอยู่ร่วมกันกับคนอื่น และประสานความช่วยเหลือกับคนอื่นได้

จากกระบวนการความสามารถของบุคคล 3 ประการนี้ บุคคลที่อยู่ในสังคมสามารถสวมบทบาทร่วมทำกิจกรรมกับผู้อื่น ได้ การนำทฤษฎีการกระทำทางสังคมมาใช้ตามที่ จีรพรธกานจนะจิตรา (2523 : 29-30) กล่าวไว้ว่า ทฤษฎีการกระทำทางสังคมเชื่อว่าการพัฒนาชุมชนเป็นกระบวนการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยวิธีการ 3 ขั้นตอน คือ ความคิดริเริ่ม การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแบบแผน และการบริหาร โดยชุมชนจะต้องมีความคิดริเริ่มขึ้นมาเองเพื่อช่วยและพัฒนาตนเอง

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ได้กำหนดขอบเขตในการศึกษาในระดับตำบล จึงได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำมาประกอบ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ดังต่อไปนี้

คณาจารย์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม (2518 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสนใจ ความรู้พื้นฐานทางการเมือง และเหตุผลในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมหาสารคาม พ.ศ. 2518 ผลวิจัยพบว่า เพศชายมีความสนใจกว่าเพศหญิง และคนในวัยหนุ่มสาวมีความสนใจมากกว่าคนสูงอายุ ในด้านความรู้พื้นฐานทางการเมืองยังอยู่ในระดับต่ำและประชาชนนิยมเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรคการเมือง

ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ (2519 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยการการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนไปออกเสียงเลือกตั้งน้อยเพราะถูกขอร้อง สันจ้างรางวัล สนับสนุนญาติหรือพรรคพวก มากกว่าความสำคัญทางการเมือง ส่วนการไปลงคะแนนน้อย เพราะขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเมือง ขาดการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง การกำหนดหน่วยเลือกตั้งไม่เหมาะสมทำให้ไม่สะดวกในการไปลงคะแนน

อาษา เมฆสวรรค์ (2521 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน กับความมั่นคงแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า ราษฎรมีความตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาของคนมากขึ้น เช่น มีความต้องการจะได้รับการและความช่วยเหลือจากทางราชการมากขึ้น มีการใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นสภาวะทางการเมืองและสังคมได้เปลี่ยนแปลง ไปจากเดิม ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปกครอง ให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

กมล ประเสริฐกุล (2527 : 100-101) ได้วิจัยเรื่อง โครงสร้างอำนาจและความรู้สึกรักทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นในตำบลหนึ่งของอำเภอกันตัง จังหวัดตรัง การวิจัยพบว่าผู้นำในแต่ละหมู่บ้านที่ได้รับการยอมรับหรือได้รับความไว้วางใจต่อประเด็นสำคัญ ได้แก่ ผู้มีลักษณะเด่น 2 ประการ คือ เป็นบุคคลที่ให้ความสนใจและทุ่มเทการทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และเป็นบุคคลที่มีตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญในหมู่บ้าน และบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจมากที่สุด ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่มีคุณสมบัติเหมือนผู้ใหญ่บ้าน

ชูเกียรติ มุทธากาญจน์ (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดมุกดาหาร จากการศึกษาพบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่าง ๆ ในตำแหน่งเดียวกันมีอำนาจหน้าที่เท่ากัน แต่มีอำนาจต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปัจจัยภายในที่สำคัญ ได้แก่ บุคลิกภาพที่น่าเชื่อถือ เอาจริงเอาจังในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นผู้มีความชำนาญมากกว่าผู้อื่น ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การมีญาติที่น้องมาก นโยบายหรือคำสั่งจากหน่วยเหนือที่แน่ชัด และบุคลิกภาพของผู้สั่งการ

ประทีป จงสืบธรรม (2530 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผู้นำสตรีในการปกครองระดับท้องถิ่น : ศึกษาบทบาทความเป็นผู้นำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พบว่า สตรีสามารถแสดงบทบาทได้ในหลาย ๆ ด้าน ทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การสร้างเสริมความมั่นคงของชุมชน การป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย การดูแลงานสถิติและงานทะเบียนต่าง ๆ ในหน้าที่การประสานงานและการให้ความช่วยเหลือกับทางราชการ การทำให้ชาวบ้านรักและสามัคคี และการแสดงบทบาทการเป็นตัวแทนราษฎร ในการรับรู้ปัญหาและการคิดค่องานต่าง ๆ ซึ่งปรากฏว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีต่างให้ความสำคัญกับบทบาทข้างต้นแตกต่างกันออกไป ความแตกต่างมีตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญคือ อายุ สถานภาพสมรส การมีความสัมพันธ์กับเครือข่ายกับอดีตผู้นำในท้องถิ่น ประสิทธิภาพการทำงานในชุมชนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และลักษณะชุมชนที่ปกครอง ในขณะที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจ ไม่มีอิทธิพลต่อความแตกต่างในการแสดงบทบาทหน้าที่ด้านงานบริหารงานปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสตรีเลย

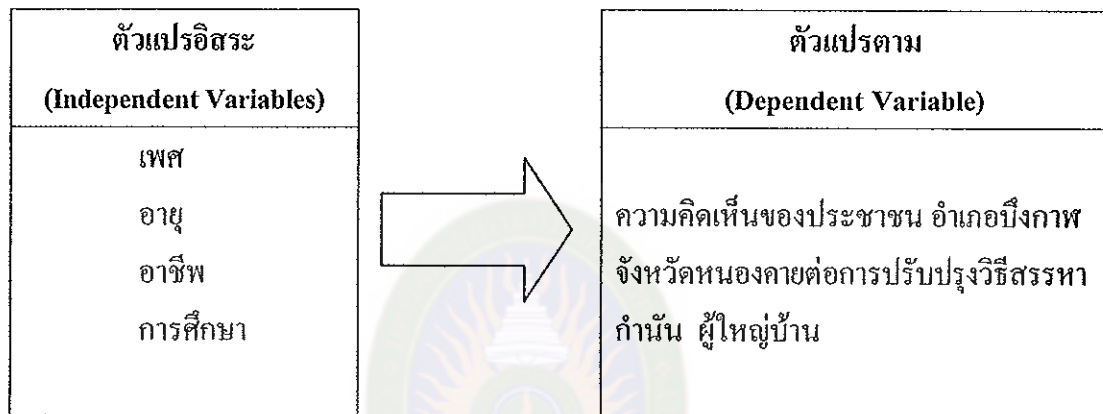
ประเทือง คลประสิทธิ์ (2531 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน บ้านตำบลตำบลเสาชิงชัย อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างหัวหน้าครัวเรือน พบว่า สาเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับการยอมรับนับถือจากราษฎร และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้อาวุโส ยึดมั่นในศีลธรรม ไม่ดื่มสุรา ไม่เล่นการพนัน ประกอบสัมมาอาชีพ มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ สนใจและเอาใจใส่เพื่อนบ้านและมีตระกูลใหญ่

สมาน รัตนสุทธิ (2535 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน : ศึกษากรณีอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า ผู้ใหญ่บ้าน ประสบปัญหาการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่โดยรวมทุกด้านในระดับปานกลาง

สมบัติ เสาร์แก้ว (2536 : 79) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้านในการบริหารและจัดการแหล่งน้ำขนาดเล็ก ผลการวิจัยพบว่า มีข้อเสนอแนะให้รัฐสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการหมู่บ้านอย่างจริงจัง เพื่อให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีความเชื่อมั่นและตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะความรู้ ความเข้าใจอย่างถูกต้องก่อน โยบายของทางราชการ

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการศึกษาเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย