

# พัฒนาการ การจัดทำ

ทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย

The development of  
population registration and population census in Thailand

การทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรในประเทศไทย  
มีกำเนิดมาจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน โดยย้อนไปได้ถึงการจดทะเบียน  
ชายฉกรรจ์เพื่อไว้ใช้ในราชการสงคราม ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนสมัยสุโขทัย  
และได้มีการพัฒนาการการเก็บข้อมูลประชากรเรื่อยมา โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
ได้มีการแจงนับประชากรทั่วราชอาณาจักรที่ถือว่าเป็นการทำ  
สำมะโนประชากรครั้งแรก เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน  
ทำนุบำรุงสุขของราษฎร

พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย



รศรินทร์ เกรย์  
อมรรักษ์ บุนนาค  
เรวดี สุวรรณพเก้า

# พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย

## The development of population registration and population census in Thailand



รศรินทร์ เกรย์  
อมรรักษ์ บุนนาค  
เรวดี สุวรรณพเก้า

## พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย

The development of population registration and population census in Thailand

รศรินทร์ เกรย์ อมรรักษ์ บุนนาค และ เรวดี สุวรรณพเก้า

Rossarin Gray Amornrat Bunnag and Rewadee Suwannoppakao

### ❖ ข้อมูลทางบรรณานุกรม

พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย =The development of population registration and population census in Thailand /รศรินทร์ เกรย์ ... [และคนอื่นๆ]. - -

พิมพ์ครั้งที่ 1. - - นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ,2551

(เอกสารทางวิชาการ / สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ; หมายเลข 349)

ISBN 978-974-11-1026-1

1. ทะเบียนราษฎร. 2. ทะเบียนราษฎร -- กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ. 3. ไทย -- สำมะโนประชากร.

4. ประชากร -- ไทย -- การเก็บและรวบรวม. 5. ประชากร -- ไทย -- สถิติ. I. รศรินทร์ เกรย์.

II. อมรรักษ์ บุนนาค. III. เรวดี สุวรรณพเก้า. IV. มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม.

V. ชื่อเรื่อง:The development of population registration and population census in Thailand. VI. ชื่อชุด.

HA39.T5 พ532 2551

พิมพ์ครั้งที่ 1 : ตุลาคม 2551 (October 2008)

จำนวนที่พิมพ์ : 500 เล่ม

ปก : fast-books

จัดพิมพ์โดย : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ถนนพุทธมณฑล 4

ตำบลศาลายา อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม 73170

โทรศัพท์ : 02 441-9666; 02 441-0201-4 โทรสาร : 02 441-9333

E-mail: directpr@mahidol.ac.th

Website: <http://www.ipsr.mahidol.ac.th>

พิมพ์ที่ : บริษัทจรัสสินทวงศ์การพิมพ์ จำกัด 285-292 ม. 4 ถ.เพชรเกษม แขวงหลักสอง

เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160 โทรศัพท์ : 02 809-2281-3 โทรสาร : 02 809-2279

Printed: Charansanitwong Printing Co.,Ltd., Bangkok.

## คำนำ

รายงานเรื่อง “พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรในประเทศไทย” ได้ดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนการจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความเหมือนและความแตกต่างของข้อมูลทั้งสองแหล่ง และความเป็นไปได้ในการใช้ประโยชน์จากการทะเบียนราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากร โดยนำเสนอตัวอย่างของการใช้ประโยชน์ของต่างประเทศ

สำมะโนประชากร และทะเบียนราษฎร เป็นแหล่งข้อมูลหลักด้านประชากรที่นำมาใช้เพื่อทำการวิจัย และใช้ในการวางแผนด้านนโยบายของประเทศไทย ดังนั้นสถาบันฯ หวังว่ารายงานฉบับนี้จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ ในการปรับปรุงคุณภาพของการทำสำมะโนประชากร และการทะเบียนราษฎร และเป็นข้อมูลตั้งต้น เพื่อใช้ศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียด และการอภิปรายในวงกว้างเกี่ยวกับความเหมาะสมหรือความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยง และการใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากรของประเทศไทยในอนาคต

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม ขอขอบคุณ คุณจินตนา เพชรานนท์ อติตรง เลขานุการสถิติแห่งชาติ คุณประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและพัฒนางานปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ รองศาสตราจารย์ ดร. วรชัย ทองไทย อาจารย์ประจำสถาบันฯ ที่ได้อ่านทบทวนรายงานฉบับนี้ และขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. วาสนา อิมเอม ผู้ช่วยผู้แทนกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย ที่ช่วยให้รายงานฉบับนี้สามารถจัดทำขึ้นได้โดยผ่าน Special Service Agreement (SSA) และ Mr. G. Giridhar ผู้แทนกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติประเทศไทย ซึ่งให้การสนับสนุนการศึกษาครั้งนี้



รองศาสตราจารย์ ดร. สุรีย์พร พันพิ่ง  
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม



## อารัมภบท

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในโลก ที่จัดทำสำมะโนประชากรทุก 10 ปีในปีคริสต์ศักราชที่ลงท้ายด้วย “0” ตามข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำสำมะโนประชากรแบบเต็มรูปแบบ (Full census, Traditional census) ในครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010)

ประเทศไทยยังมีแหล่งข้อมูลประชากรที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งคือ การทะเบียนราษฎร ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย บางประเทศในทวีปยุโรป และเอเชียที่มีระบบการจดทะเบียนประชากรที่มีคุณภาพดี ได้ใช้ทะเบียนราษฎรเป็นฐานในการทำสำมะโนประชากร ซึ่งเป็นการลดค่าใช้จ่าย และลดภาระของผู้ตอบคำถาม ในขณะที่ข้อมูลที่ได้มีคุณภาพดีกว่า หรือไม่แตกต่างจากการทำสำมะโนเต็มรูปแบบ

รายงานฉบับนี้อภิปรายเกี่ยวกับประวัติของการจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร ซึ่งย้อนอดีตกลับไปจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้อภิปรายถึงความเหมือนและความแตกต่างของการทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร นอกจากนี้ได้นำเสนอตัวอย่างประเทศที่ใช้ประโยชน์จากข้อมูลจากการทะเบียนราษฎรเป็นฐานเพื่อการทำสำมะโนประชากร (Register-based census) ประสบการณ์ต่างๆ เหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้

รายงานฉบับนี้ได้จัดทำขึ้นระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2550 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2551 รวมระยะเวลาสี่เดือน อย่างไรก็ตาม การทำสำมะโนประชากรโดยใช้ทะเบียนราษฎรเป็นฐานไม่ได้ทำได้โดยง่าย ดังนั้นต้องทำการศึกษาในรายละเอียด ซึ่งต้องใช้เวลาในการศึกษานานมากขึ้น

กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย หวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานฉบับนี้จะได้มีการนำไปใช้สำหรับการศึกษาต่อยอด และอภิปรายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของการใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรในการทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย ในระยะยาว และหวังว่าจะกระตุ้นให้เกิดการศึกษาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันในประเทศอื่นๆ ที่มีทั้งระบบทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากร

๐๗๓ ๐.

รองศาสตราจารย์ ดร. วาสนา อิมเอม

ผู้ช่วยผู้แทนกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ประเทศไทย



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษานี้ นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการของทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากรในต่างประเทศ และความเป็นไปได้ของการใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย การศึกษานี้ใช้วิธีการทบทวนวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และข้อคิดเห็นจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรโดยตรง รวมทั้งผู้ใช้ข้อมูลจากทั้งสองแหล่งดังกล่าว ได้แก่ มหาวิทยาลัย และหน่วยงานกำหนดนโยบายและวางแผน รวมทั้งองค์การระหว่างประเทศ ได้แก่ กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (UNFPA) และกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)

สำมะโนประชากรและทะเบียนราษฎรมีจุดเริ่มต้นเดียวกัน กล่าวคือราวปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงได้นำประเทศไทยเข้าสู่ความทันสมัยเจริญก้าวหน้าในด้านต่างๆ มากมาย รวมถึงการสำรวจพลเมืองของประเทศสำหรับการทำทะเบียนประชากรโดยกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้ประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินทำนุบำรุงสุขของราษฎร แต่การสำรวจนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้กรอกข้อมูลเขียนหนังสือไม่ได้ ไม่สามารถกรอกข้อมูลตามแบบพิมพ์ที่ทางราชการกำหนดไว้ได้ ต่อมาปี พ.ศ. 2446 ได้มีความพยายามจัดทำสำมะโนอีกครั้งหนึ่ง แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมครบถ้วน เนื่องจากการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ในบางมณฑลที่สังกัดกระทรวงมหาดไทยยังไม่เรียบร้อย และไม่ได้ดำเนินการในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งสังกัดกระทรวงนครบาล

การเก็บข้อมูลที่ดีว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรกของประเทศไทย คือในปี พ.ศ. 2452 และสำมะโนประชากรได้ดำเนินการต่อมา ในปี พ.ศ. 2462 และ 2472 เพื่อเป็นการทำทะเบียนให้ทันสมัย และหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้จัดทำสำมะโนประชากร ในปี พ.ศ. 2480 เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งด้วย กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำสำมะโนประชากรอีกครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2490 การจัดทำสำมะโนทุกครั้งที่ผ่านมา ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงข้อมูลทะเบียนให้ทันสมัยด้วยการเก็บข้อมูลประชากรใหม่ทั้งหมดทุกครั้ง



ในปี พ.ศ. 2494 กระทรวงมหาดไทยได้เริ่มให้เลขหมายประจำบ้าน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำทะเบียนบ้าน และฐานข้อมูลบ้าน

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานการตรวจสอบจำนวนประชากรแต่ละบ้านให้ทันสมัย โดยการใช้ข้อมูลจากการจดทะเบียนเกิด ตาย ย้ายที่อยู่ มาปรับแก้ โดยไม่ต้องมีการเก็บข้อมูลใหม่ทั้งหมดเหมือนอดีต

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายการทะเบียนราษฎรฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรองรับการปฏิบัติในเรื่องการจัดเก็บ บันทึก และประมวลผลข้อมูล ตลอดจนการเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นหลักในการทำงานของทะเบียนราษฎรในปัจจุบัน

ทะเบียนราษฎรได้มีการปรับปรุงทั้งในด้านการให้บริการประชาชน และคุณภาพของข้อมูลให้ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 เป็นต้นมา ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กระทรวงมหาดไทยจะต้องประกาศจำนวนประชากรของประเทศไทยในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยจำนวนประชากรนั้นอ้างอิงถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ผ่านมา

ในส่วนของการทำสำมะโนประชากรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทำสำมะโนในความหมายปัจจุบันที่แนะนำไว้โดยองค์การสหประชาชาติ นั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2458 เพื่อรวบรวมสถิติที่ได้จากการบริหารของหน่วยราชการต่างๆ มาไว้เป็นส่วนกลาง โดยใช้ชื่อเมื่อเริ่มตั้งว่า กรมสถิติพยากรณ์ สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 ขึ้นโดยกำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานแห่งเดียวรับผิดชอบในการจัดทำสำมะโนของประเทศ

ในปัจจุบันการทะเบียนราษฎรสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำมะโนประชากรดำเนินการภายใต้สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จัดทำสำมะโนประชากรเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2503 และต่อๆ มาในปี พ.ศ. 2513, 2523, 2533 และ 2543 โดยในปี พ.ศ. 2513 ได้เริ่มทำสำมะโนเคหะพร้อมกันไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติที่ต้องการให้ประเทศต่างๆ เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับลักษณะต่างๆ ของประชากร ตลอดจนสภาพการอยู่อาศัยของประชากรในประเทศอย่างน้อยทุกกระยะ 10 ปี ใน

ปีคริสต์ศักราชที่ลงท้ายด้วย “0” ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลจากการสำมะโนของแต่ละประเทศสามารถเปรียบเทียบกันได้ สำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำสำมะโนประชากรและเคหะในปี พ.ศ. 2553 นับเป็นสำมะโนประชากรครั้งที่ 11 และเป็นการทำสำมะโนเคหะครั้งที่ 5 ของประเทศไทย

ประเทศส่วนใหญ่ในโลก รวมทั้งประเทศไทยใช้การทำสำมะโนเต็มรูปแบบ(full census) หรือที่เรียกว่าแบบดั้งเดิม (traditional census) ส่วนการใช้ประโยชน์จากข้อมูลระบบทะเบียนราษฎร เพื่อการทำสำมะโนประชากร องค์การสหประชาชาติได้แนะนำว่าสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และพบว่าได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในหลายประเทศที่มีระบบทะเบียนที่มีคุณภาพดีและครบถ้วน โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบคือ (1) register-based census คือ การเลือกตัวอย่างจากข้อมูลระบบทะเบียน ณ วันสำมะโนแล้วสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีในระบบทะเบียน แทนการทำสำมะโนประชากรเต็มรูปแบบ ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ค ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และไอส์แลนด์ สำหรับในทวีปเอเชีย คือประเทศสิงคโปร์ ส่วนประเทศเยอรมนีมีแผนที่จะใช้วิธีนี้ ในการทำสำมะโนปี ค.ศ. 2011 (2) วิธีผสม (mixed forms) ใช้การปรับระบบทะเบียนด้วยวิธีการสำรวจตัวอย่าง โดยการนำข้อมูลจากระบบทะเบียนมาใช้เป็นแบบสอบถาม และให้แต่ละบุคคลตรวจสอบความถูกต้อง ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ ได้แก่ สเปน เบลเยียม สวิสเซอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ และ (3) ใช้ข้อมูลจากทะเบียนราษฎรที่อ้างถึง ณ วันสำมะโน โดยให้พนักงานสนามใช้ประกอบการสัมภาษณ์ เพื่อการเก็บข้อมูลสำมะโนให้ครบถ้วน ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้คือ สาธารณรัฐประชาชนจีน

สำมะโนประชากรและทะเบียนราษฎรในประเทศไทย มีคุ่มรวมประชากรที่คล้ายคลึงกันมาก และข้อมูลจากทะเบียนราษฎรก็สามารถอ้างถึงวันสำมะโนได้ แต่ถ้าจะใช้วิธี register-based census ในการทำสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2553 แล้ว ก็จะได้ผลดีเฉพาะระดับประเทศเท่านั้น โดยความคลาดเคลื่อนในระดับจังหวัดน่าจะมีสูง ทั้งนี้เพราะประชากรไทยไม่ได้มีสถานที่อยู่ตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้านอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ การให้พนักงานสนามมีข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก และรายละเอียดข้อมูลส่วนตัวของบุคคลนั้น จะต้องพิจารณาอีกว่าสามารถทำได้ตามกฎหมายหรือไม่ ยิ่งกว่านั้นอาจไม่เป็นที่พอใจของประชาชน โดยเฉพาะในเขตเมือง ส่วนเลขประจำตัว 13 หลัก จากประสบการณ์งานสนามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าประชาชนไทยโดยทั่วไปไม่สามารถจำเลขประจำตัว 13 หลักได้

ในการทำสำมะโนประชากรปี พ.ศ.2553 แผนงานที่น่าจะเป็นไปได้ที่สุดขอสำนักงานสถิติแห่งชาติคือ การทำสำมะโนเต็มรูปแบบ และใช้จำนวนบ้านและจำนวนประชากรจากทะเบียนราษฎรร่วมกับข้อมูลอื่นๆ รวมทั้งปรับความคลาดเคลื่อนทางสถิติ เพื่อใช้ควบคุมการปฏิบัติงานสนามของพนักงานให้แน่นนับได้ครบถ้วน

สำนักงานสถิติแห่งชาติควรต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจถึงความแตกต่างของสำมะโนประชากรและทะเบียนราษฎร เนื่องจากประชาชนทั่วไปจะคุ้นเคยกับทะเบียนราษฎร จึงมักมีคำถามว่า เมื่อมีทะเบียนราษฎรอยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องทำสำมะโนประชากรอีก

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีฐานข้อมูลอยู่แล้วหลายฐาน ที่สามารถเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรได้ด้วยเลขประจำตัว 13 หลัก เช่น ฐานข้อมูลระบบประกันสังคม และฐานข้อมูลระบบประกันสุขภาพ เป็นต้น ถ้านำมาเชื่อมโยงกันได้ ก็จะสามารถได้คลังข้อมูลเบื้องต้นที่มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์มาก นอกจากนี้สำนักบริหารการทะเบียนก็มีโครงการรณรงค์ให้บุคคลแจ้งย้ายเข้าบ้านตามที่อยู่จริงอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตที่มีแรงงานย้ายถิ่นเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลเข้าสู่ท้องถิ่นนั้นๆ ในอนาคตประเทศไทยควรพิจารณาใช้การทำสำมะโนแบบ register-based census อันจะเป็นการประหยัดงบประมาณและลดภาระของผู้ตอบข้อมูล อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง ทันสมัย และทดสอบ register-based census ล่วงหน้าก่อนการปฏิบัติจริงด้วย

## Executive summary

This study presents history of population registration and population census in Thailand as well as the utilization of population registration for population census abroad. It also discusses the possibilities of using population registration to carry out population census in Thailand. The methods of study include document reviews and an expert group meeting. Experts are from the Bureau of Registration Administration, the National Statistical Office (NSO), and data users from universities, planning agencies and international organizations (UNFPA and UNICEF).

The Thai population registration and population census started at the same time. The first attempt in collecting data from every individual in the kingdom was in 1897 during the Reign of King Chulalongkorn (King Rama V), which is a period of the most profound significance of modern Thailand. This data collection was under the responsibility of the Ministry of Interior with the sole aim for administrative purposes. However, it was not successful due to the inability to write of most field workers, who were village headmen or district officers. They did not understand the structured enumeration forms and could not complete the forms. The second unsuccessful attempt was in 1903. The failure was due to the fact that the drawing of administrative boundary of the Ministry of Interior was not yet completed and Bangkok was under other administrative jurisdiction, the Ministry of the Capital.

The first successful population census was carried out in 1909. The second and third population censuses were in 1919 and 1929, in which the latter had aimed to update population registration as well. After the change from absolute monarchy to democracy with constitutional monarchy, the population census in 1937 and 1947 were carried out not only for updating population registration but also for election purpose.

In 1951, Ministry of Interior implemented a number to each house. This brought about the inception of household registration that later became household database.

The 1956 Population Registration Act is regarded as an initial step in using population registration (birth, death, and migration) to update number of population. Hence, it was no longer necessary to carry out a census in order to update population registration anymore.

The 1991 Population Registration Act is the first act that includes regulations on data collection, data entry, data processing and linking of individuals' information using computer technologies. It is essential for updating population registration using information technology. Population registration has been improved in terms of public services and data quality, particularly since 1998. According to the 1991 Act, it is the responsibility of Bureau of Registration Administration to announce number of population annually in March, in which the population figures refer to 31<sup>st</sup> December of the previous year.

Current population censuses using the methodology recommended by the UN has been carried out by the NSO since 1960. The NSO was established in 1915 during the Reign of King Vajiravudh (King Rama VI) in order to compile administrative data from government organizations. At first, the NSO was under the Ministry of Finance. In 1952, the Statistical Act was issued and stated that the NSO was the only organization responsible for conducting all kinds of census.

Nowadays, population registration is under the responsibility of Bureau of Registration Administration, Department of Public Administration, Ministry of Interior while population census is under the responsibility of NSO, Ministry of Information, Communication and Technology. The NSO conducted its first population census in 1960, and later in 1970, 1980, 1990 and 2000. This is in line with the United

Nations (UN) to designate the year ending in “0” as census year for the purpose of international comparison. The first housing census was conducted in 1970, at the same time as population census. The next population and housing census will be conducted in 2010, which will be the eleventh population census and the fifth housing census in Thailand.

Most countries in the world carry out so called “full census” or “traditional census”. Some countries with good population registration systems have made use of their registration for population census. The UN also recommends making use of registration for population census. There are 3 types of this kind of census. The first type is register-based census. It begins by sampling a proportion of population registration as of the census date. Then, information that is not available from population registration will be asked to the sampled population. The countries using this method are Denmark, Finland, Norway, Sweden, Iceland, and Singapore. Meanwhile, Germany is expecting to carry out register-based census in 2011. The second type is mixed forms. In Spain, Belgium and Switzerland, population registration is in part adjusted occasionally by traditional surveys. This means that the information taken from registration is printed on the questionnaire and verified by the citizens concerned. The third type is taking information from population registration referring to the census date for the field workers in order to control population count. This method is used in China.

In Thailand, population coverage from population census and population registration is very similar, and population registration can refer to the census date. However, for the population census in 2010, registered-based census can be applied only at the national level since many Thais do not live in their registered houses. Moreover, using 13 digits citizen identification number (ID) and personal information from population registration system may be illegal. Nevertheless, urban residents are more concern of privacy issues than their rural counterparts. Furthermore, fieldwork experiences of the NSO reveal that Thai people normally cannot remember their ID numbers.

The NSO will adopt a full census for 2010. A possible plan for utilization of population registration is using number of housing and population from registration and other sources, including adjustment for statistical errors, to control for the housing and population counts.

The NSO needs to educate general public on the differences between population census and population registration. This is because people are already familiar with population registration, which raises a question of why Thailand needs population census.

However, there are many databases that can be linked with population registration using citizen ID number such as social insurance database and health insurance database. If they are linked with population registration database, Thailand will have a very useful data bank. Moreover, the Bureau of Registration Administration has launched a campaign to persuade people to register where they live. The local administration will have the benefit since the government budget is allocated according to the number of registered population. The targets for campaign are areas where there are a lot of labor migrants. In the long run Thailand should consider adopting register-based census since the budget will be reduced substantially and the burden of population will be low. Updating population and household registration prior to the census and a pilot test are essential to guarantee that the register-based census can be utilized.

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
อารัมภบท	ค
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	จ
Executive summary	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 สัมมะโนประชากร	1
1.2 ทะเบียนประชากร หรือทะเบียนราษฎร	2
1.3 รูปแบบการทำสัมมะโน	3
1.4 วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา และเนื้อหา	5
บทที่ 2 พัฒนาการของการจัดทำทะเบียนราษฎร	7
2.1 ยุคที่ 1: ยุคริเริ่มการเก็บข้อมูลประชากร	8
2.2 ยุคที่ 2: ยุคขยายงานสถิติ	30
2.3 ยุคที่ 3: ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง	38
2.4 ยุคที่ 4: ยุคการใช้คอมพิวเตอร์	41
2.5 ยุคที่ 5: การทะเบียนราษฎรยุคปัจจุบัน	44
2.5.1 วัตถุประสงค์	45
2.5.2 คุ่มรวมประชากร	45
2.5.3 ช่วงเวลาในการรายงานสถิติที่เก็บรวบรวมได้ต่อปี	46
2.5.4 วิธีการจัดเก็บข้อมูล	46
2.5.5 ระบบการบันทึก และการประมวลผลข้อมูล	49
2.5.6 รายละเอียดข้อมูลที่จัดเก็บ	51
2.5.7 ความลับของข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร	53
2.5.8 การปรับปรุงข้อมูลของทะเบียนราษฎร ระหว่าง ปี พ.ศ. 2541-2547	54
2.5.9 ประโยชน์ของข้อมูลทะเบียนราษฎร	56
2.5.10 คำจำกัดความ	61
บทที่ 3 พัฒนาการของการจัดทำสัมมะโนประชากร	63
3.1 วัตถุประสงค์	64
3.2 ประโยชน์ในการจัดทำสัมมะโนประชากร	64



	หน้า	
3.3	คุ่มรวมประชากร	65
3.4	เวลาที่อ้างถึง (วันสำมะโน)	68
3.5	ระเบียบวิธีการเลือกตัวอย่าง	68
3.6	วิธีการเก็บข้อมูล	69
3.7	หลักเกณฑ์ในการเจงนับ	70
3.8	เนื้อหาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง	71
3.9	การจัดทำแผนที่ และ บัญชีเขตสำมะโน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานสนาม	76
3.10	ระบบการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล	78
3.11	การประมวลผลข้อมูล	79
3.12	การเผยแพร่ข้อมูล	79
3.13	กฎหมายรองรับ	81
3.14	การเป็นความลับของข้อมูล	82
3.15	คำจำกัดความ	88
บทที่ 4	การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนประชากรเพื่อการทำสำมะโนประชากร ในต่างประเทศ	91
4.1	ประเทศสิงคโปร์	91
4.2	ประเทศจีน	94
4.3	ประเทศเยอรมนี	95
บทที่ 5	การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากรใน ประเทศไทย	99
5.1	ความแตกต่างระหว่างทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรและเคหะ	99
5.2	ประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎรสำหรับการ สำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	104
5.3	ความเป็นไปได้ในการใช้ทะเบียนราษฎรสำหรับการทำสำมะโน ประชากร	108
	เอกสารอ้างอิง	113
	ภาคผนวก ก : รายนามผู้เข้าร่วมประชุม	121
	ภาคผนวก ข : แบบพิมพ์ทะเบียนสัตว์พาหนะ ที่ใช้สำรวจจำนวนสัตว์พาหนะตาม กฎหมาย และระเบียบการทะเบียนในหน้าที่ พ.ศ. 2504	125

# บทที่ 1

## บทนำ

ในปัจจุบันแหล่งข้อมูลที่สำคัญด้านประชากรทั้งหมดที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยมีอยู่สองแหล่งคือ ทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร ซึ่งมีการดำเนินงานที่แยกจากกัน การทะเบียนราษฎรอยู่ภายใต้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำมะโนประชากรดำเนินการภายใต้สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อย่างไรก็ตาม ข้อมูลประชากรจากแหล่งข้อมูลทั้งสองแห่งดังกล่าว มักจะมีจำนวนไม่เท่ากัน ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเพราะเหตุไรจึงเป็นเช่นนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ประเทศไทยสามารถมีแหล่งข้อมูลจำนวนประชากรเพียงแหล่งเดียวได้หรือไม่ เช่น เมื่อมีระบบทะเบียนราษฎรอยู่แล้วและเสนอผลได้ทุกปี จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องจัดทำสำมะโนประชากรที่ใช้ทรัพยากรและงบประมาณสูงมาก และจัดทำทุก 10 ปี อย่างไรก็ตาม องค์การสหประชาชาติได้แนะนำให้มีการเก็บข้อมูลในทั้งสองระบบ ซึ่งมีความแตกต่างกัน และสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

### 1.1 สำมะโนประชากร (Population census)

ตามความหมายที่องค์การสหประชาชาติให้ไว้ หรือสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบัน คือ กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรทุกคน เกี่ยวกับลักษณะทางประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชากรทุกคนในขอบเขตที่กำหนด โดยข้อมูลอ้างอิง ณ เวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมถึงกระบวนการวิเคราะห์ และนำเสนอผลด้วย ซึ่งในความหมายนี้ใช้กับสำมะโนเคหะ (Housing census) ด้วยเช่นเดียวกัน แต่เปลี่ยนจากประชากรทุกคน เป็นที่อยู่อาศัยทุกครัวเรือนแทน (United Nations 1997)

ลักษณะที่สำคัญของสำมะโนประชากรและเคหะมี 4 ข้อคือ

1. ต้องแจงนับรายบุคคล (Individual enumeration) ทุกคนหรือรายครัวเรือนทุกครัวเรือน ทั้งนี้ไม่ได้ห้ามการสุ่มตัวอย่าง เพื่อใช้สำหรับถามคุณลักษณะบางประการของประชากร แต่ขนาดตัวอย่างควรจะต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะเสนอผลเป็นตารางไขว้ในรายละเอียดได้

2. การกำหนดคุ้มครองและขอบข่าย (Universality within a defined territory) ต้องมีการกำหนดที่ชัดเจนว่า บุคคลใดที่จะต้องถูกแจงบ้าง ภายในพื้นที่ที่กำหนด
3. เก็บข้อมูลพร้อมกัน (Simultaneity) ข้อมูลที่จัดเก็บจะต้องมีการอ้างถึงวันที่กำหนด ส่วนใหญ่คือวันสำมะโน แต่เวลาที่อ้างถึงไม่จำเป็นต้องเป็นเวลาเดียวกันหมด สำหรับข้อมูลคุณลักษณะต่างๆ โดยอาจเป็นช่วงเวลาก่อนวันสำมะโนก็ได้<sup>1</sup> สำหรับช่วงเวลาการเก็บข้อมูลสำมะโนประชากรและเคหะจะต้องเป็นเวลาเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุด
4. ความถี่ของการจัดทำสำมะโน (Defined periodicity) ควรจะมีการกำหนดความถี่ของการจัดทำสำมะโนไว้เป็นที่แน่ชัด และสม่ำเสมอ อย่างน้อยที่สุดควรทำทุก 10 ปี ในปี ค.ศ. ที่ลงท้ายด้วยเลข 0 หรือปีที่ใกล้เคียงที่สุด เพื่อให้ข้อมูลที่จัดเก็บเปรียบเทียบกับได้ระหว่างประเทศ

## 1.2 ทะเบียนประชากร หรือทะเบียนราษฎร (Population registration or civil registration)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations 2001a) ได้ให้ความหมายของทะเบียนประชากรไว้ว่า เป็นกระบวนการการจดบันทึก (record) อย่างต่อเนื่องของคุณลักษณะบางประการของประชากรที่อาศัยอยู่ในประเทศหนึ่งๆ หรือในพื้นที่หนึ่งๆ และมีผลทางกฎหมาย คุณลักษณะของประชากรที่บันทึก เช่น วัน เดือน ปีเกิด เพศ สถานภาพสมรส สถานที่เกิด สัญชาติ และภาษา และมีการกำหนดให้เลขประจำตัวประชาชนของแต่ละบุคคลที่ไม่ซ้ำกัน เพื่อให้ทราบว่าข้อมูลรายการนั้นเป็นของบุคคลใด ข้อมูลทะเบียนประชากรสามารถปรับให้ทันสมัย ณ เวลาที่อ้างถึงตลอดเวลา โดยการนำข้อมูลการจดทะเบียน การเกิด การตาย การแต่งงาน การหย่า และการย้ายที่อยู่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบทะเบียนราษฎร (Civil registration) มาใช้ ไม่ว่าจะการจดทะเบียนเหตุการณ์เหล่านั้นจะเกิดขึ้นในพื้นที่ใดก็ตาม

ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนราษฎรมีมากมาย ดังแสดงรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับการทำสำมะโนประชากรนั้น ได้แก่ การประมาณค่าประชากร การวางแผนการทำสำมะโน ใช้เป็นกรอบตัวอย่าง การประเมินผลความถูกต้องของการทำ

---

<sup>1</sup> เช่น อาชีพในรอบปี หรือ อาชีพในรอบ 7 วันก่อนวันสำมะโน

สำมะโนหรือการทะเบียนโดยเปรียบเทียบในภาพรวม (aggregates compiled) หรือการเทียบคู่เป็นรายบุคคล (one-to-one matching of the corresponding records of the individuals)

### 1.3 รูปแบบการทำสำมะโน

การจัดเก็บข้อมูลจากประชากรทุกคน ตามคุณลักษณะที่กล่าวมาแล้วทั้งสิ้นชื่อ ในปัจจุบันเรียกว่า สำมะโนเต็มรูปแบบ (Full census) หรือ สำมะโนแบบดั้งเดิม (Traditional census) ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในโลกยังจัดทำแบบนี้อยู่ อย่างไรก็ตามได้มีหลายประเทศปรับเปลี่ยนรูปแบบไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบยุโรป ที่มีระบบการจดทะเบียนประชากรที่มีคุณภาพดี ซึ่งได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนประชากร โดยการสุ่มตัวอย่างจากข้อมูลระบบทะเบียน ณ วันที่อ้างอิง แล้วสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่มีในระบบทะเบียน แทนการทำสำมะโนประชากรเต็มรูปแบบ ได้แก่ ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย คือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน และไอส์แลนด์ เรียกวิธีการนี้ว่า Registered-based census และประเทศเยอรมนี มีแผนที่จะใช้วิธีนี้ในการทำสำมะโนปี ค.ศ. 2011

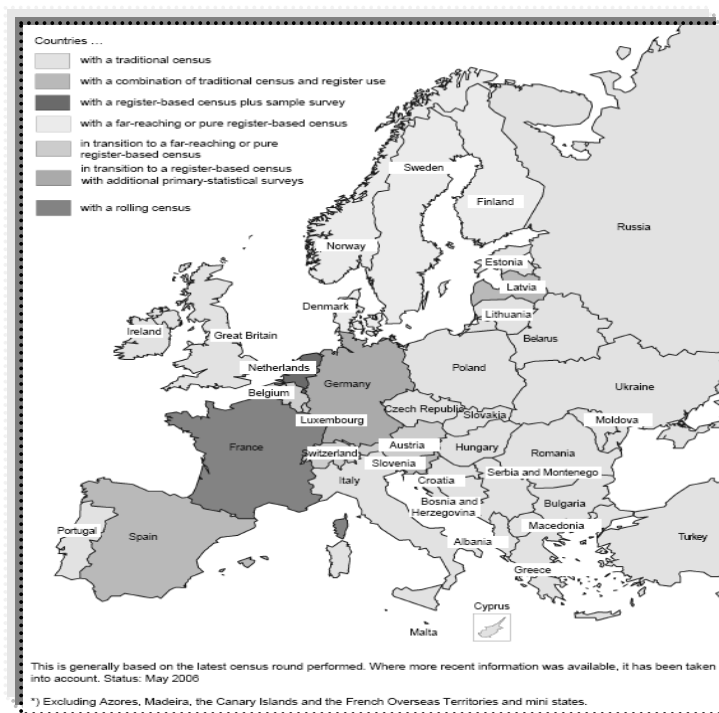
บางประเทศใช้วิธีการผสม (Mixed forms) ได้แก่ สเปน เบลเยียม และสวิสเซอร์แลนด์ ใช้การปรับระบบทะเบียน ด้วยวิธีการสำรวจด้วยตัวอย่าง โดยการนำข้อมูลจากระบบทะเบียนมาใช้เป็นแบบสอบถาม และให้แต่ละบุคคลตรวจสอบความถูกต้อง ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้วิธีประเมินผลความถูกต้องของระบบทะเบียน สำหรับข้อมูลบางเรื่อง และบางเรื่องใช้วิธีการสำรวจด้วยตัวอย่าง (Federal Statistical Office and the statistical Offices of the Länder 2007)

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ใช้วิธีการทำสำมะโนแบบหมุนเวียน (Rolling census) หรือ สำมะโนบางส่วน (Partial census) หรือสำมะโนแบบเลือกตัวอย่าง (Sample census) กล่าวคือ ข้อมูลจะถูกเก็บจากประชากรบางส่วนทุกปี และทุกรอบห้าปี โดยจะทำสำมะโนอย่างเต็มรูปแบบในเขตที่มีประชากรน้อยกว่า 10,000 คน แต่ถ้าเขตใดมีประชากรมากกว่า 10,000 คน จะใช้วิธีสำรวจด้วยตัวอย่าง ซึ่งมีประมาณร้อยละ 40 ของเขตทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ประเทศ กรีซ อิตาลี โปรตุเกส ไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร (ยุโรปตะวันตก) ยังคงใช้การทำสำมะโนเต็มรูปแบบ แต่การเก็บข้อมูลใช้หลายวิธี ไม่ใช่วิธีสัมภาษณ์อย่างเดียว เช่น ทางไปรษณีย์ หรือทาง internet

สำหรับประเทศในแถบเอเชียส่วนใหญ่ใช้วิธีการทำสำมะโนเต็มรูปแบบ แต่ก็ยังมีบางประเทศที่นำระบบทะเบียนประชากรมาใช้ในการทำสำมะโน เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และ สิงคโปร์ (Leow and Koh 2001; Lively 2001)

การทำสำมะโนไม่เต็มรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม ถ้าคุณภาพของข้อมูลที่ได้ ไม่แตกต่างกับสำมะโนเต็มรูปแบบหรือดีกว่าแล้ว ย่อมได้ประโยชน์ทั้งสิ้น ได้แก่ ลดค่าใช้จ่ายของรัฐ และลดภาระในการตอบแบบสอบถามของประชากร

### แผนภาพ การใช้วิธีการทำสำมะโนประชากรรูปแบบต่างๆ ของประเทศในยุโรป



ที่มา : Federal Statistical Office and the statistical Offices of the Länder (2007)

สำหรับประเทศไทยนั้นทำสำมะโนประชากรและเคหะทุก 10 ปี และในครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ซึ่งนับเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 10 และสำมะโนเคหะครั้งที่ 4 โดยใช้วิธีการทำสำมะโนเต็มรูปแบบเหมือนเช่นที่ผ่านมา และสำนักงานสถิติแห่งชาติได้มีแผนการทำสำมะโนครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2553 (ค.ศ. 2010)

## 1.4 วัตถุประสงค์ วิธีการศึกษา และเนื้อหา

ประเทศไทยมีข้อมูลทะเบียนประชากรจากระบบทะเบียนราษฎร ที่ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวาง และเป็นที่ยอมรับในเรื่องคุณภาพ เนื่องจากมีการปรับปรุงตลอดมา ทั้งในด้านความถูกต้อง และการนำเทคโนโลยีมาใช้ แต่ยังไม่เคยมีการนำมาใช้ประโยชน์ ร่วมกับการทำสำมะโนประชากรอย่างเป็นทางการ ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ที่จะใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎร เพื่อการทำสำมะโน ประชากรใน ประเทศไทย โดยการทบทวนจากเอกสารระหว่างเดือนตุลาคม 2550 – มกราคม 2551 และได้มีการนำเสนอผลที่ได้จากการทบทวนต่อผู้เชี่ยวชาญทั้งจากสำนักบริหาร การทะเบียน สำนักงานสถิติแห่งชาติ และผู้ใช้ข้อมูลทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร จากมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่กำหนดนโยบายและวางแผน ตลอดจนองค์กรระหว่างประเทศ ในประเด็นเรื่อง “การใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูลประชากรจากทะเบียนราษฎรสำหรับการ จัดทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย” เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 24 มกราคม 2551 ผลที่ได้ จากการประชุมได้นำมาใช้ปรับปรุงให้รายงานนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในบทที่ 2 และ 3 เป็นการนำเสนอพัฒนาการของการจัดทำทะเบียนราษฎร และ สำมะโนประชากรและเคหะตามลำดับ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในบทที่ 4 เป็นการศึกษาถึง การใช้ประโยชน์จากทะเบียนประชากร เพื่อการทำสำมะโนประชากรในต่างประเทศ และใน บทที่ 5 ซึ่งเป็นบทสุดท้าย เป็นการวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างข้อมูลจาก ทั้งสองแหล่ง รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะถึงความเป็นไปได้ เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทะเบียน ราษฎรเพื่อการทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย โดยได้ผนวกข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องของ ผู้เชี่ยวชาญจากการประชุมดังกล่าวข้างต้นไว้ด้วย สำหรับรายชื่อผู้เชี่ยวชาญได้นำเสนอไว้ใน ภาคผนวก ก



## บทที่ 2

### พัฒนาการของการจัดทำทะเบียนราษฎร

การทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรในประเทศไทย มีกำเนิดมาจากจุดเริ่มต้นเดียวกัน โดยอาจย้อนไปได้ถึงการจดทะเบียนชายฉกรรจ์เพื่อไว้ใช้ในราชการสงคราม ซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนสมัยสุโขทัย และได้มีการพัฒนาการการเก็บข้อมูลประชากรเรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในปี พ.ศ. 2452 ได้มีการจแนงนับประชากรทั่วราชอาณาจักรที่ถือว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรก และได้มีการทำสำมะโนประชากรต่อมาในปี พ.ศ. 2462, 2472, 2480 และ 2490 ซึ่งทั้งห้าครั้งนี้ ถือว่าเป็นการเก็บข้อมูลเพื่อจัดทำทะเบียนประชากร จนถึงประมาณปี พ.ศ. 2495 จึงได้เริ่มแยกการทำสำมะโนประชากร ออกจากการทะเบียนราษฎรอย่างชัดเจน โดยมีการทำสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบันเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2503 และต่อมาใน พ.ศ. 2513, 2523, 2533 และ 2543 ส่วนการทะเบียนราษฎรก็ได้มีการพัฒนาต่อเนื่องโดยปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยด้วยข้อมูลจากการจดทะเบียนการเกิด การตาย และการแจ้งย้ายเข้า ย้ายออก แทนการจแนงนับประชากรใหม่ทุก 10 ปีเหมือนในอดีต

การศึกษาครั้งนี้ แบ่งการพัฒนาการของการจัดทำทะเบียนราษฎรออกเป็น 5 ยุค ตามเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นดังนี้

- ยุคที่ 1: ยุคริเริ่มการเก็บข้อมูลประชากร** (รัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2411 - 2453) เป็นช่วงที่มีการริเริ่มเก็บข้อมูลประชากรอย่างเป็นระบบ การเก็บข้อมูลที่ถือว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรกเพื่อจัดทำทะเบียน ได้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2452
- ยุคที่ 2: ยุคขยายงานสถิติ** (รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2453 – ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง) นอกจากเป็นช่วงที่มีการปรับปรุงงานทะเบียนราษฎรแล้ว ยังมีการขยายงานสถิติให้ครอบคลุมด้านอื่นๆ ด้วย เช่น ด้านการพาณิชย์ โดยมีการจ้างผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเข้ามาเป็นที่ปรึกษา
- ยุคที่ 3: ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง** (พ.ศ. 2475 - 2499) ใช้วิธีการทำให้ข้อมูลทันสมัยโดยไม่ต้องใช้วิธีการจแนงนับประชากรทั้งหมดใหม่ แต่ใช้วิธี



ปรับด้วยข้อมูลการเกิด การตาย และการแจ้งย้ายเข้า ย้ายออก ที่ได้จากการจดทะเบียน

**ยุคที่ 4: ยุคการใช้คอมพิวเตอร์ (พ.ศ. 2500 - 2533)** เป็นช่วงที่มีการเริ่มใช้คอมพิวเตอร์มาใช้ในการบันทึกและประมวลผลข้อมูล

**ยุคที่ 5: ยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2534 - 2550)** เริ่มจากการมีพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้เป็นรากฐานของงานทะเบียนราษฎรในปัจจุบัน

โดยในบทนี้จะเป็นการบรรยายถึงพัฒนาการที่สำคัญของงานทะเบียนราษฎรในแต่ละยุค

## **2.1 ยุคที่ 1: ยุคริเริ่มการเก็บข้อมูลประชากร (รัชกาลที่ 5: พ.ศ. 2411 - 2453) จุดเริ่มต้นของการเก็บรวบรวมข้อมูลประชากร<sup>1</sup>**

ไม่มีหลักฐานแน่ชัดว่าการทะเบียนราษฎรของไทยเริ่มเมื่อใด แต่มีข้อสันนิษฐานว่าจุดเริ่มต้นน่าจะมาจากการจดทะเบียนชายฉกรรจ์เพื่อไว้ใช้ในราชการสงคราม ซึ่งเรียกว่าการจดทะเบียนบัญชีพลเมืองหรือสารบัญชี การเกณฑ์ชายฉกรรจ์เพื่อเข้ารับราชการทหารนั้น มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยหรือก่อนสุโขทัย จนมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยาที่มีการจดทะเบียนพลเมืองที่ใช้การสักข้อมือ หลังมือ หรือการสักเลข เพื่อใช้ประโยชน์ในการเกณฑ์ทหารและเก็บภาษีอากร (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงนำประเทศไทยเข้าสู่ความเป็นสมัยใหม่ รุดหน้าด้านวิทยาการต่างๆ นำมาซึ่งความเจริญทัดเทียมกับชาติตะวันตก และการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของชาติทางยุโรป ในพระราชภารกิจของพระองค์นั้น ถือได้ว่าพระอนุชาของพระองค์ทรงเป็นกำลังสำคัญ

---

<sup>1</sup> ชาวบาบิโลเนีย ได้ทำการนับจดทางสถิติเมื่อ 3000 หรืออาจถึง 4500 ปี ก่อนคริสตศักราช ประเทศจีนทำเมื่อ 3000 ปี ก่อนคริสตศักราช และชาวอียิปต์โบราณเริ่มกระทำเมื่อ 2500 ปีก่อนคริสตศักราช ในคัมภีร์ไบเบิลได้กล่าวถึงการทำทะเบียนพลเมืองอียิปต์ (อียิปต์) ได้บังคับให้โมเสสนับจดจำนวนชาวยิว เพื่อจะเก็บภาษีรัชชูปการ คำสังนี้้ออกเมื่อ ประมาณปี 1491 ก่อนคริสตศาศนา ..... อาณาจักรโรมันได้ทำการนับจดประชากร (จะทั่วไปหรือเฉพาะผู้ชายอายุหนึ่งก็ไม่ทราบ) เพื่อประโยชน์ในทางเกณฑ์ทหารและทางการเก็บเงินรัชชูปการ เมื่อ พ.ศ. 108 และกระทำต่อมาจนถึง พ.ศ. 953 ซึ่งเป็นปีที่อาณาจักรโรมันล่มทลายลง (อิทธิ สวรรค์ทัต มปป)



**พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5)**

การทำสำมะโนประชากร เพื่อใช้ในการวางแผนบริหารราชการแผ่นดิน  
และทำนุบำรุงสุขของราษฎร เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัย  
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในการสืบสานพระราชประสงค์ในการพัฒนาประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลจำนวนประชากรที่สำคัญสามพระองค์คือ สมเด็จพระยามหาราชานุกาฬ จอมพลสมเด็จพระราชาธิบดีอุบลราชธานี เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช (พระยศสุดท้ายก่อนเสด็จทิวงคต) หรือ “สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรฤทธิ์ (พระองค์เจ้ากฤษดาภินิหาร)

ในการดำเนินการสำรวจข้อมูลประชากรทั่วราชอาณาจักรนั้น เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ต้องให้เสร็จเรียบร้อยก่อน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริว่า การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้หลุดพ้นจากการเป็นอาณานิคมของตะวันตก ดังปรากฏใน พระนิพนธ์ของสมเด็จพระยามหาราชานุกาฬ และพระยาราชเสนา (2503) ว่า พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงสนับสนุนให้สมเด็จพระยามหาราชานุกาฬ ซึ่งทรงเป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ให้ริบจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าปล่อยให้อยู่ในสภาพยุ่งเหยิงต่อไป ประเทศชาติก็จะตกอยู่ในอันตราย อาจจะต้องสูญเสียเอกราชในที่สุด

แนวคิดการจัดทำบัญชีสำมะโนครัว (การจดทะเบียนคนที่อาศัยอยู่ในแต่ละบ้าน) และการเปลี่ยนแปลงจำนวน และองค์ประกอบของประชากร เนื่องมาจากการเกิด และการตาย (การจดทะเบียนคนเกิด คนตาย) การย้ายถิ่น (การจดทะเบียนย้ายเข้า ย้ายออก) ได้เริ่มขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 และพบว่าในระยะแรกของการทำสำมะโนประชากรมีอุปสรรค มีความไม่พร้อมในด้านการแบ่งเขตการปกครอง และกำลังคนไม่พอในการจัดทำบัญชีสำมะโนครัว (ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ศุภธิดา ชนวนัน 2550)



**สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ**

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำให้เสร็จก่อนการทำสำมะโนประชากร



**จอมพล สมเด็จพระราชปิตุลาบรมพงศาภิมุข  
เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช**

ทรงใช้เวลาส่วนใหญ่ในการพัฒนากองทัพแห่งพระราชอาณาจักรสยาม  
สนองพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รวมถึงแนวคิด  
การทำบัญชีสำมะโนครัว และบัญชีคนเกิด คนตายเพื่อประโยชน์ทางการทหาร

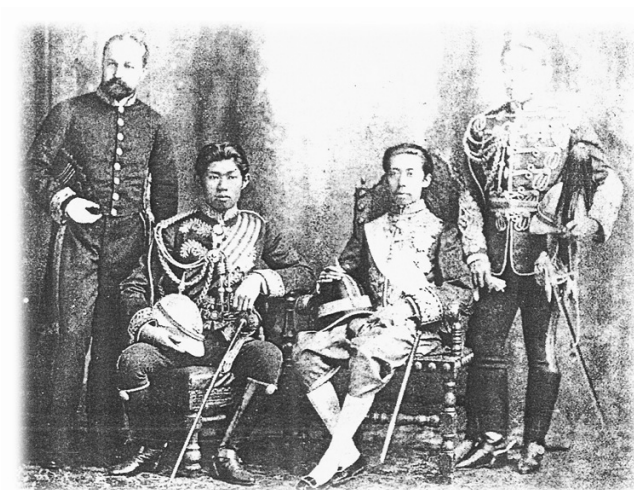
**ที่มา :** ภาพจาก อาทิตย์อุทัย The Rising Prince เลี้ยวหนึ่งของพระชนม์สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช  
เรียบเรียง. พ.ศ. 2551. บริษัทไพบูลย์ อีอ็อปเซต จำกัด.



**สมเด็จพระเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระยาภาณุพันธุวงศ์วรเดช**  
และพระองค์เจ้านิพนธ์ภาณุพงศ์ พระโอรส ทรงฉายพระรูปที่ประเทศอังกฤษ  
ที่มา : ภาพจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ



**กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ (พระยศในขณะนั้น) เจ้ากรมพระนครบาล**  
ผู้ถวายความเห็นในการทำบัญชีสำมะโนครัว และบัญชีคนเกิด คนตาย



**กรมพระนเรศวรฤทธิ์**  
(เวลานั้นเป็นกรมหมื่น ลำดับที่ 3 จากซ้ายมือ) อัครราชทูต ที่นิวยอร์ก พ.ศ. 2427

**ที่มา:** ภาพจากสำเนารายงาน พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระนเรศวรฤทธิ์ เสด็จประเทศอเมริกา พ.ศ. 2427  
พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ณ เมรุวัดเทพศิรินทร์ เมื่อปีชกาล พ.ศ. 2469

จากเอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล<sup>2</sup> เรื่องความเห็นที่จะจัดการทำบัญชีคนเกิด คนตายในพระราชอาณาเขตสยาม จ.ศ. 1251<sup>3</sup> (พ.ศ. 2432) ระบุถึงหน้าที่การจดทะเบียน คนเกิด คนตาย ว่าเป็นหน้าที่ของกรมพระสุรัสวดี<sup>4</sup> แต่ยังไม่ได้เริ่มทำเนื่องจากตามความเห็นของกรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ ซึ่งเป็นเจ้ากรมพระนครบาลในขณะนั้น เห็นว่างานในด้านการแบ่งเขตปกครองของกระทรวงนครบาลยังไม่เรียบร้อย

“----- ด้วยในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคมนั้น ทรงพระราชปรารภด้วยการจัดการทหารสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงษกรมพระภาณุพันธุวงษวรเดชกราบบังคมทูลพระกรุณาว่า การจัดการต้องอาศัยเหตุเรื่องการทำบัญชีล้มมนครีวแลบัญชีคนเกิด คนตาย ให้มีก่อนจึงจะดำริจัดการได้ ข้าพระพุทธเจ้าจึงคิดด้วยเกล้าว่าการทำบัญชีล้มมนครีวแลการทำบัญชีคนเกิด คนตายนั้น ก็เป็นการควรจัดเพื่อประโยชน์แห่งการอื่น ๆ อีกหลายอย่าง-----”

ดังนั้นการที่จะจัดทำบัญชีล้มมนครีว และบัญชีคนเกิดคนตายจะเป็นการเพิ่มงานมากขึ้น จึงเห็นควรตรวจไว้ก่อน เมื่อเสร็จกิจเดิมแล้วจึงจะถวายความเห็นในเรื่องดังกล่าว หลังจากนั้นในวันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 110<sup>5</sup> (พ.ศ. 2434) กรมหลวงนเรศวรฤทธิ์ได้ถวายความเห็นเกี่ยวกับการทำบัญชีล้มมนครีว และความเห็นจัดการทำบัญชีคนเกิดตาย ด้วยเหตุผลที่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการด้านการทหารตามคำเสนอของพระเจ้าน้องยาเธอเจ้าฟ้าภาณุรังษีสว่างวงศ์ กรมพระภาณุพันธุวงษวรเดช (มีการสะกดพระนามต่างกัน ระหว่าง

---

<sup>2</sup> ในรัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาพระนคร และพิจารณาความนครบาล และทำนุบำรุงท้องที่ในมณฑลกรุงเทพฯ ได้แก่ พระนครและธนบุรี นนทบุรี ปทุมธานี และเขตรเขื่อนชั้นที่ ต่อมาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ทรงมีพระบรมราชโองการให้รวมราชการกระทรวงนครบาลเข้ากับกระทรวงมหาดไทย (ทอจดหมายเหตุแห่งชาติ.เอกสารเย็บเล่มกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย ร.6.มท.เล่ม 14) นครเขื่อนขันธ์ปัจจุบันคือ อำเภอพระประแดง ตามคำเสนอของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ (ทอจดหมายเหตุแห่งชาติ ไมโครฟิล์ม ม.ร.6ม. เอกสารรัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2453 - 2468)

<sup>3</sup> จุลศักราช (จ.ศ.) เป็นศักราชที่เริ่มเมื่อปี พ.ศ. 1811 (ค.ศ. 638) นับรอบปีตั้งแต่ 16 เมษายน ถึง 15 เมษายน กำหนดใช้ในสมัยพระเจ้าปราสาททอง ในสมัยอยุธยา จุลศักราชใช้อย่างแพร่หลายในอาณาจักร ล้านนา สุโขทัยและอยุธยา การแปลง จ.ศ. เป็น พ.ศ. ต้องนำตัวเลข จ.ศ. บวกกับ 1811 จึงจะเท่ากับ พ.ศ.

<sup>4</sup> กรมสุรัสวดี เป็นกรมที่ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดขึ้นทะเบียนไพร่พลทั่วทั้งประเทศ รวมทั้งเกณฑ์ไพร่พลเพื่อจัดกองทัพ ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และในปี พ.ศ. 2439 ย้ายไปขึ้นกับกระทรวงกลาโหมเมื่อมีการปรับปรุงกิจการทหารในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น “กรมลัสดี” ในปีพ.ศ. 2441 (กรมลัสดี 2550)

<sup>5</sup> รัตนโกสินทร์ศก (ร.ศ.) เป็นตัวเลขบอกปีชนิดหนึ่ง เริ่มตั้งแต่ปีที่ก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์เป็นปีแรก จะน้อยกว่าพุทธศักราชอยู่ 2324 ปี โดยในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ประกาศยกเลิกการใช้ตั้งแต่ ร.ศ. 131 โดยเปลี่ยนใช้พุทธศักราชแทน ดังนั้นการแปลง ร.ศ. เป็น พ.ศ. ต้องนำตัวเลข ร.ศ. บวกกับ 2324 จึงจะเท่ากับ พ.ศ. (วิกิพีเดีย 2550ก)





แก้ค่าไปเสียให้เรียบร้อย แลจึ่งทำการในทวารวัดที่บางลำภู จึ่งการ  
การฉลองพระเวฬุ แลการก่อผนังภายในโบสถ์ไปนั้งนั้น ในที่มีทำหนังสือ  
จากวัดพระเวฬุที่เป็นส่วนนี้ ๆ การก่อสร้างได้แลแล้ว สิ่งจะได้อีก  
ทูลเกล้าฯ ถวาย คราวไปหน้าจึ่งการ นึกมาพิชิต การทำหนังสือ  
ฉบับนี้แล้ว แลการทำหนังสืออื่น <sup>เกิด</sup> การในพระเวฬุต่างต่อไป

แต่ในสมัยนี้เห็นพระเวฬุได้สร้างแล้ว การทำหนังสืออื่น  
ในคราวนั้น ปรนการที่จะต้องการ เวฬุเพื่อประโยชน์จัดการ  
ทวารแล้ว สืบประวัติการตั้งวัดนี้ก็เป็นปีที่ศกมะ ๑๑๑  
การทำหนังสือฉบับนี้ในคราวนี้ในปีนั้น เหตุการทำการหนังสือในคราวนี้  
การตั้งทำหนังสือไปว่า ๑๐ ปีที่ ~~๑๑๑~~ ตั้งขึ้นแล้ว ทั้งทำหนังสือ  
ซึ่งได้เสกศกมะไปนั้งเลข ๑ ก็จะได้ทำการหนังสือฉบับนี้ในคราวทุก  
คราวเป็นกันจนทุกวันนี้แล้ว แลจะปรนการที่ทรงพระดำริห์  
ในคราวนี้สักศกมะที่เป็นเลข ๑ อย่างนี้ก็เป็น

แลหนังสือฉบับนี้เกิด สมัยกรุงเก่า เมื่อหนังสือฉบับนี้  
ได้ทำขึ้นแล้ว ก็ควรกำหนดให้ยกย่องสักนั้งไป พระมหากษัตริย์  
ในครั้งนั้นจึ่งต้องออกพร้อมกันไปให้เสีย

สิ่งการที่จึ่งจัดทำ ๒ อย่างนี้ เป็นกรมใหญ่โดยที่  
จะระดมทำทุกคราว พระราชพงษาวดาร จึ่งระดมพร้อมกันครั้งใด  
โดยไปรอบๆ ภาณุพันธ์นี้ ครั้นครั้งระดมเหล่านี้ได้พร้อมกัน  
สักครั้งทำการ มีความประสงค์เพื่อพร้อมกันระดมออก  
แล้วพร้อมกันไปหัวเมือง การสิ่งจะระดมออก ถ้าคราวไปหน้า

ที่นี้พระพรหมเจ้าโสมพะมิตร ท้าวศรีท้าว กวักใจได้และจะ  
 กำนมกที่บางกอกขึ้นในศรีท้าวเจ้าโสมพะมิตร จะคอยเสด็จไป  
 การทวนไปตัวท้าวศรีท้าว เจ้าโสมพะมิตรจะจัดการที่ใหม่  
 ท้าวศรีท้าวจะไปอยู่ที่ศรีท้าว แต่ท้าวศรีท้าวที่ห้องแถวเจ้าโสม  
 กำนมกที่บางกอก เจ้าโสมพะมิตรที่ท้าวศรีท้าว กวักใจใหม่  
 แลกรมท้าวเจ้าโสมพะมิตรที่ศรีท้าวเจ้าโสมพะมิตร กำนมกที่บางกอก  
 ที่ศรีท้าวไปในตัวท้าวศรีท้าว เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตร  
 เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

ที่นี้พระพรหมเจ้าโสมพะมิตร ท้าวศรีท้าว กวักใจได้และจะ  
 กำนมกที่บางกอกขึ้นในศรีท้าวเจ้าโสมพะมิตร จะคอยเสด็จไป  
 การทวนไปตัวท้าวศรีท้าว เจ้าโสมพะมิตรจะจัดการที่ใหม่  
 ท้าวศรีท้าวจะไปอยู่ที่ศรีท้าว แต่ท้าวศรีท้าวที่ห้องแถวเจ้าโสม  
 กำนมกที่บางกอก เจ้าโสมพะมิตรที่ท้าวศรีท้าว กวักใจใหม่  
 แลกรมท้าวเจ้าโสมพะมิตรที่ศรีท้าวเจ้าโสมพะมิตร กำนมกที่บางกอก  
 ที่ศรีท้าวไปในตัวท้าวศรีท้าว เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

เจ้าโสมพะมิตรเจ้าโสมพะมิตร

**ที่มา :** ทอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ๖ 5๓.30/1. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องความเห็นจัดการทำบาญชีคนเกิดคนตายในพระราชอาณาเขตรสยาม (จ.ศ. 1251)

“ข” และ “ค”) อีกทั้งในปีต่อไปคือ ร.ศ. 111 นั้น เหมาะแก่การทำสำมะโนครัว เพราะต้องทำทุก 10 ปี เหมือนเช่นประเทศทั้งปวงที่ทำกันในคริสต์ศักราชที่เป็นเศษหนึ่ง<sup>6</sup> <sup>7</sup>

ต่อมาเมื่อมีการแบ่งการปกครองท้องที่ และกำหนดผู้ดูแลแต่ละท้องที่แล้ว จึงมีการจัดทำบัญชีสำมะโนครัว กล่าวคือในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้น เพื่อเป็นแบบแผนที่จะจัดให้มีนายอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน รักษาการตามท้องที่ทั้งปวง โดยได้กำหนดเขตแบ่งท้องที่ที่สมควรตั้งเป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ และกำหนดผู้ดูแลในแต่ละท้องที่คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และนายอำเภอให้มีหน้าที่ดูแลบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับบัญชีสำมะโนครัวนั้นได้ทำขึ้นโดยให้ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และนายอำเภอ เป็นผู้รักษาสัญชีสำมะโนครัว และคอยแก้ไขให้ถูกต้องตามจำนวนคนที่มีอยู่ให้ตรงกัน<sup>7</sup> (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)

เมื่อจัดแบบแผนการปกครองเรียบร้อยแล้ว ก็กำหนดให้มีการสำรวจตรวจนับจำนวนพลเมืองในมณฑล หรือท้องที่นั้นๆ เป็นลักษณะบัญชีสำรวจ แสดงจำนวนคนในบ้านโดยจำแนกตามวัย และให้ตอบว่าบ้านหนึ่งๆ มีคนในวัยใดเท่าไร โดยแบ่งเป็นวัยต่างๆ 6 กลุ่ม ดังนี้

1. วัยอุ้ม คือเด็กอ่อนที่มีอายุตั้งแต่ 1 ปี ลงมา
2. วัยจูง คือเด็กเล็กๆ ที่มีอายุระหว่าง 2-3 ปี
3. วัยเล่น คือเด็กกำลังโตที่มีอายุระหว่าง 4-10 ปี
4. วัยรุ่น คือคนที่มีอายุระหว่าง 11-17 ปี
5. วัยสกรรจ์ คือคนที่มีอายุ 18-49 ปี เป็นผู้ใหญ่เต็มตัวทั้งหญิงชาย
6. วัยชรา คือคนที่มีอายุ 50 ปี ขึ้นไป

---

<sup>6</sup> คาดว่าน่าจะทำคล้ายกับประเทศสิงคโปร์ในสมัยนั้น เพราะการทำสำมะโนของประเทศสิงคโปร์ทำทุก 10 ปี เริ่มตั้งแต่ ค.ศ. 1871 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการสำมะโนการตั้งถิ่นฐานแถบช่องแคบระหว่างสุมาตรากับสิงคโปร์ (Straits Settlement Census) หรือเขตการปกครองพิเศษของอังกฤษ และพบหลักฐานว่ามีหนังสือชื่อ STRAITS SETTLEMENTS GOVERNMENT GAZETTE PUBLISHED BY AUTHORITY NO. 59 SINGAPORE, FRIDAY, OCTOBER 13, 1905 VOL. XL (13 ธ.ค. 124) ในเอกสารชุดเดียวกันตามที่อ้างอิงใน <sup>7</sup>

<sup>7</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5 น.30/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องความเห็นจัดการทำบัญชีสำมะโนครัวในพระราชอาณาจักรสยาม (7 ตุลาคม ร.ศ. 110)

เริ่มแรกนั้นได้จัดทำบัญชีสำมะโนครัวโดยละเอียด คือให้มีรายชื่อทุกตัวคน โดยทดลองทำแบบตารางพิมพ์แจกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ไปกรอกบัญชีคนซึ่งอยู่ในปกครองของตน มาส่ง ปรากฏว่าไม่เป็นผลสำเร็จ เพราะถึงแม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนมากอ่านหนังสือได้ แต่มีส่วนน้อยที่เขียนหนังสือเป็นและเข้าใจเขียนตารางพิมพ์ และกรอกข้อมูลให้ถูกต้องได้ เป็นเหตุให้การทำสำมะโนครัวครั้งนี้ไม่สามารถสำเร็จลงได้<sup>8</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2446 เริ่มมีการทำสำมะโนครัวใหม่อีกครั้ง แต่ไม่สามารถรวบรวมข้อมูลประชากรทั่วราชอาณาจักรได้ คือดำเนินการได้เฉพาะมณฑลหัวเมืองที่มีการแบ่งการปกครองท้องที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว และที่อยู่ภายใต้งานการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ยังไม่ได้นำดำเนินการในมณฑลกรุงเทพฯ ที่อยู่ภายใต้งานการบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล ดังนั้นการทำสำมะโนครัวครั้งนี้จึงยังไม่สามารถเรียกว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรได้ แต่อย่างไรก็ตาม การแจงบังครั้งนี้นับว่าเป็นความพยายามครั้งแรกที่จัดให้มีการสืบสวนทางสถิติ ด้วยวิธีสอบถามจากประชาชนโดยตรง

การทำสำมะโนครัว พ.ศ. 2446 กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอและเสมียนอำเภอเป็นพนักงานออกไปทำสำมะโนครัวหรือแจงบัง โดยชี้แจงให้คนเหล่านี้เข้าใจวิธีจด และให้ถือสมุดออกไปตามท้องที่ เพื่อจัดทำสำมะโนครัวทุกบ้านจนกว่าจะครบในอำเภอนั้นๆ ส่วนคนป่าคนดอยที่อยู่ตามยอดเขาก็ไม่ต้องทำเพราะตรวจนับยาก เมื่อทำบัญชีการสำมะโนสำเร็จในรอบแรกแล้ว ต่อมาอีกประมาณ 2 - 3 เดือน ก็ให้มีการสำรวจซ้ำโดยเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง การทำบัญชีสำมะโนในครั้งนี้ ใช้เวลาประมาณ 5 เดือนจึงสำเร็จ โดยการสำรวจครั้งนั้นสำรวจได้เพียง 12 มณฑลจากทั้งสิ้น 18 มณฑล กับ 2 เมือง ในราชอาณาจักร คือ 1) มณฑลนครศรีธรรมราช 2) มณฑลราชสีมา 3) มณฑลนครสวรรค์ 4) มณฑลกรุงเก่า 5) มณฑลชุมพร 6) มณฑลราชบุรี 7) มณฑลนครไชยศรี 8) มณฑลพิษณุโลก 9) มณฑลปราจีนบุรี 10) มณฑลภูเก็ต 11) มณฑลจันทบุรี และ 12) มณฑลเพชรบูรณ์ ส่วนอีก 6 มณฑล ที่ยังทำไม่สำเร็จคือ 1) มณฑลกรุงเทพฯ เพราะไม่ได้ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นกระทรวงนครบาล ส่วนที่เหลือคือ 2) มณฑลพายัพ

---

<sup>8</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.ม.ร.5ม.30/2 ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องทูลเกล้าถวายฯ บัญชีสำมะโนครัวพลเมือง ซึ่งได้สำรวจเมื่อ ศก 123 (22 พฤศจิกายน ร.ศ. 124)

3) มณฑลอุดร 4) มณฑลอิสาน 5) มณฑลบูรพานั้น การปกครองท้องถิ่นยังไม่เรียบร้อยทำให้ไม่สามารถสำรวจได้ ในขณะที่ 6) มณฑลไทรบุรี และอีก 2 เมืองคือ เมืองกลันตัน และเมืองตรังกานูใช้การปกครองท้องถิ่นแบบมลายู พนักงานในพื้นที่นั้นไม่สามารถทำได้จึงไม่ได้ทำการสำรวจ<sup>8, 9</sup>

ข้อมูลที่ได้จากการทำสำมะโนประชากร พ.ศ. 2446 มีดังต่อไปนี้

1. จำนวนพลเมืองแยกตามเพศ
2. ชาติและภาษา แยกเป็น ไทย จีน แขก (อินเดีย) แขกจาม แขกเทศ แขกชวามาลายู เขมร มอญ กะเหรี่ยง ญวน พม่า ทวาย ฝรั่งเศส และชาติอื่นๆ (ถือตามลักษณะการแต่งกายและภาษาที่ใช้พูด)
3. บรรพชน แยกเป็น ภิกษุ สามเณร และนักบวชในศาสนาอื่นๆ
4. หลังคาเรือน
5. สัตว์พาหนะ แยกเป็น ช้าง ม้า โค กระบือ
6. ยานพาหนะ แยกเป็น เกวียน และเรือ เป็นต้น

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในการทำสำมะโนครัวในปี พ.ศ. 2446 ยังไม่ได้ทำทั้วราชอาณาจักรไทย การแจงนับประชากรทั้วราชอาณาจักรที่นับว่าเป็นการสำมะโนประชากรครั้งแรกได้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2452 และในปีนี้ได้เริ่มจดทะเบียนเกิด ตาย และย้ายที่อยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ ด้วย<sup>10 11</sup>

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระราชดำริเห็นว่า สมควรจัดทำบัญชีคนในพระราชอาณาเขต เพื่อทราบความแน่นอนว่ามีคนอยู่เท่าใด และเพื่อประโยชน์ที่จะบำรุงสุขและรักษาการแผ่นดินให้เหมือนกับประเทศส่วนใหญ่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้

---

<sup>9</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ม.ร.ว.ม.30/2 ไมโครฟิล์มรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องส่งบาญชีคนเกิดคนตาย (13 พฤศจิกายน ร.ศ. 128)

<sup>10</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.ร5น.30/1 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องประกาศกระทรวงนครบาลฉบับที่ 7 (8 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125)

<sup>11</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.ร5น.2/116เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องพระราชบัญญัติจัดทำเบียนคนตาย รัตนโกสินทร์ศก 125 (ร.ศ.125)

ตราพระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ขึ้น โดยกำหนดหลักการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ให้จัดทำบัญชีสำมะโนครัว ประการที่สอง ให้จัดทำบัญชีคนเกิด และ คนตาย ประการที่สาม ให้จัดทำบัญชีคนเข้า - ออกขึ้น<sup>12</sup>

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาลเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และมีอำนาจออกกฎข้อบังคับสำหรับทำบัญชีที่กล่าวนี้ เมื่อกฎนั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้ใช้เหมือนเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>12</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เสนาบดีทั้งสองกระทรวงต่างออกกฎข้อบังคับการสำมะโนครัวของตนเอง (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)

การจแนงนับประชากรทั่วราชอาณาจักรในครั้งนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจแนงนับในมณฑลหัวเมือง มีปลัดอำเภอและเสมียนอำเภอเป็นพนักงานจแนงนับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้านตำบล อำเภอ มณฑล และจังหวัด แต่ไม่ได้ทำพร้อมกันทั่วราชอาณาจักร ยกเว้นมณฑลกรุงเทพฯ ที่อยู่ภายใต้กระทรวงนครบาล

### การทำสำมะโนประชากรในมณฑลกรุงเทพฯ ครั้งแรก

หลังจากที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ขึ้นแล้วปรากฏว่า เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ออกกฎต่างๆ เพิ่มขึ้นอีกดังนี้คือ

1. กฎเสนาบดีว่าด้วยการทำสำมะโนครัวในมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ 17 กรกฎาคม ร.ศ. 128<sup>13</sup>
2. กฎเสนาบดีว่าด้วยการจดทะเบียน คนเกิด คนตาย ลงวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 128<sup>14</sup>
3. กฎเสนาบดีว่าด้วยการจดทะเบียน คนย้ายตำบลในมณฑลกรุงเทพฯ

---

<sup>12</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ม.30/2 ไมโครฟิล์มรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่อง พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร รัตนโกสินทร์ศก 128 (ร.ศ. 125)

<sup>13</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5ม.30/10 เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องจัดการทำสำมะโนครัวในกรุงเทพฯ (ร.ศ.128)

<sup>14</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มร.5ม.30/2 ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย เรื่องกฎเสนาบดีว่าด้วยเรื่อง การจดทะเบียนคนเกิด คนตาย (ร.ศ. 128)

กฎต่างๆ เหล่านี้ออกมาบังคับใช้เฉพาะในมณฑลกรุงเทพฯ เท่านั้น เนื่องจากการทำ  
สำมะโนในหัวเมืองต่างๆ ได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว การจัดทำสำมะโนครัวในมณฑลกรุงเทพฯ  
นั้น ได้รับความร่วมมือจากกลุ่มครูและนักเรียนชั้นสูงเป็นพนักงานแรงงาน โดยที่เจ้าคุณวิสุทธิ  
ได้จัดเตรียมไว้ ดั่งใจความที่เจ้าพระยายมราชได้กล่าวดังนี้

“มีความยินดีที่ได้มาพบกับครูแลนักเรียนชั้นสูงซึ่งเจ้าคุณวิสุทธิได้  
ตระเตรียมสำหรับจะทำสำมะโนครัวในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นการช่วย  
ราชการกระทรวงนครบาลเป็นพิเศษ เมื่อจะกล่าวตามความจริงแล้ว การที่  
นับพลเมืองให้ทราบไว้ว่ามีเท่าไรนั้นเป็นหลักฐานที่จะจัดราชการบ้านเมือง  
ต่อไปภายน่าเป็นอันมาก ประเทศอื่นๆ เขาทราบกันหมด ที่สุดแต่หัวเมือง  
ชั้นนอก ก็ดีสำมะโนครัวตลอดแล้ว เว้นเสียแต่ตัวกรุงเทพฯ เท่านั้น ไม่มีใคร  
สามารถบอกได้ว่ามีเท่าไร ท่านทั้งหลายที่มาประชุมกันอยู่ในเวลานี้ก็  
ล้วนแต่เป็นผู้ได้เล่าเรียนมีความรู้อย่างสูงทั้งนั้น น่าอายเขาฤาไม่ที่เราไม่  
ทราบว่า พลเมืองของเราเท่าไร เท่ากับว่าเป็นบริษัททำการใหญ่โต แต่ไม่รู้  
ว่ามีต้นทุนเท่าไร และได้มาเท่าไร จ่ายไป เท่าไรก็ไม่รู้ด้วย เพราะฉะนั้น  
จึงเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรู้ต้นทุน รู้รายได้ รายจ่าย กล่าวคือต้อง  
ทำสำมะโนครัวและต้องรู้คนเกิดคนตายคนเข้า คนออกอยู่เสมอ ทำสำมะโน  
ครัวแล้วใครตายต้องมาบอกนายทะเบียน การทำนี้ได้วางแบบลงไว้ว่า เมื่อ  
นับคนเสร็จแล้วต่อไปใครเกิดต้องนับภายใน ๑๕ วัน ใครตายต้องบอก  
ภายใน ๒๔ ชั่วโมง แลต้องได้ใบอนุญาตด้วย จึงจะฝังแลเผาได้ ส่วนคนที่  
เข้ามาในพระราชอาณาเขต อย่างเช่นพวกจีน เมื่อเข้ามาแลออกไปเท่าไร  
โรงภาษีจะให้เบอร์บาญชีเสมอทุกๆ เที้ยวเรือ เมื่อได้เช่นนี้แล้วก็เสมอว่า  
เรารู้ต้นทุน รายได้รายจ่าย อาจทำการอะไร สำเร็จได้”<sup>13</sup>



แบบสำมะโนครัวที่กรอกแล้ว ร.ศ. 128

ชื่อ (ชื่อ) (นาม) (นาม) (ชื่อ) (ชื่อ) (ชื่อ)

บ้านที่ ๑ หมู่บ้านที่ ๑ ชื่อเจ้าบ้าน อดเดอ ผู้ใหญ่บ้าน

ที่ตั้ง บ้านชื่อ บ้านนบปรี รวมคน ๖ คน

ตำบล ต.ลาดพร้าว วันสำรวจ วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๒

ลำดับ	ชื่อ	มีภรรยา	อาชีพ	ชื่อหญิง	มีเด็ก	เป็นอะไรในครัวเรือน	ชาติ	สงวน	อายุ
๑	อดเดอ (ก)	๖๐	คนทำการ	อัมแดง (ข)	๖๓	เก็บเงิน	ไทย	๑	๖๐
				อัมแดง (ค)	๕๖	คน	๗	๗	
	อดเดอ (ข)	๕๕				คน	๗	๗	
	อดเดอ (ง)	๖๑	คนทำการ	อัมแดง (ง)		คน	๗	๗	
						คน	๗	๗	
๒				อัมแดง (จ)	๕๕	เก็บเงิน	ไทย	๗	๖๓
				อัมแดง (ฉ)	๖๐	คน	๗	๗	
	อดเดอ (ฉ)	๖๐	คนทำการ			คน	๗	๗	
	อดเดอ (ช)	๖๐	คนทำการ			คน	๗	๗	
	อดเดอ (ช)	๖๐	คนทำการ	อัมแดง (ช)	๖๓	คน	๗	๗	
๓	อดเดอ (ด)	๕๑	คนทำการ			เก็บเงิน	ไทย	๗	๖๓
				อัมแดง (ด)	๕๕	คน	๗	๗	
				อัมแดง (ด)	๖๐	คน	๗	๗	
	อดเดอ (ด)	๖๑	คนทำการ			คน	๗	๗	

บ้านที่.....หมู่บ้านที่.....ชื่อเจ้าบ้าน.....  
 ตำบล.....รวมคน.....  
 อำเภอ.....วันสำรวจ.....

ครัวที่	ชื่อ ชาย	ปีเกิด	สังกัด	ชื่อ หญิง	ปีเกิด	пенอะไร ใน ครัวเรือน	ชาติ	ศาสนา	จดหมาย เหตุ

**ที่มา :** หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ร.5น.30/8. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่อง สำเนาแบบการทำสำมะโนครัวเมืองนนทบุรี (ร.ศ.125).

**หมายเหตุ :** นนทบุรีรวมอยู่ในมณฑลกรุงเทพฯ

เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนคนเกิดและคนตาย ลงวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 128 โดยให้ใช้บังคับสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ แต่เฉพาะในเขตตำบล 25 ตำบล คือ 1) ท่าเตียน 2) พาทูร์ต 3) สำราญราษฎร์ 4) วัดชนะสงคราม 5) วัดจักรวรรดิ 6) สามยอด 7) นางเลิ้ง 8) บางขุนพรหม 9) วัดสัมพันธวงศ์ 10) บ่อมปราบศัตรูพ่าย 11) สามเสน 12) ดุสิต 13) พญาไท 14) ประแจจีน 15) สามแยก 16) บางรัก 17) สาทร 18) บ้านทวย 19) บางพลัด 20) อมรินทร์ 21) วัดหงส์ 22) วัดราชคฤห์ 23) วัดบุปผาราม 24) บุคคโล และ 25) สระปทุม ส่วนท้องที่อื่นๆ นอกจากที่ได้กล่าวไว้นี้ จะใช้บังคับ ณ ที่ใด ก็ให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลประกาศให้ทราบต่อไป และให้มีนายทะเบียนตำบลเป็นผู้มีหน้าที่สำหรับจดทะเบียนเกิด คนตาย และออกใบอนุญาตให้ฝังหรือเผาศพเฉพาะในเขตท้องที่นั้นๆ โดยมีนายทะเบียนใหญ่คอยควบคุมและตรวจตรารายงานให้เสนาบดีกระทรวงนครบาลทราบอีกชั้นหนึ่ง สำหรับผู้มีหน้าที่แจ้งความ คือบิดา หรือมารดา หรือเจ้าบ้านเป็นผู้แจ้ง ส่วนในกรณีศพไม่มีญาติ ให้เป็นหน้าที่ของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าของท้องที่เป็นผู้ดำเนินการ

นอกจากนี้เสนาบดีกระทรวงนครบาล ยังได้ออกกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนคนย้ายตำบลในมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ 13 สิงหาคม ร.ศ. 128 ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการเกณฑ์คนเข้ารับราชการทหารและเพื่อเก็บเงินส่วย ดังข้อความที่เขียนถวายร่างกฎหมายเสนาบดีของเจ้าพระยายมราชที่ว่า

“เรื่องคนเกิดคนตายคงไม่มีปัญหาอันใดคงเห็นชอบพร้อมกันทั้งหมดทั้งไทยแลฝรั่ง แต่ในเรื่องการย้ายท้องที่คงเป็นเรื่องรังเกียจทั้งไทยแลฝรั่งเหมือนกัน แต่พอเอ่ยขึ้นก็ทักกันแล้วว่าคงทำไปไม่ตลอดโดยที่ไม่เห็นความในใจของเจ้าพนักงาน แต่ข้าพระพุทธเจ้าได้ลองปรึกษากันดูในหมู่เจ้าพนักงาน ที่จะทำก็เห็นด้วยเกล้าๆว่าทำได้ ไม่ผิดอันใดกับเรื่องจดคนเกิดคนตาย ถ้าไม่แน่ใจทำให้ลุล่วงไปเสียในคราวนี้ คงลำบากต่อไปข้างหน้าไม่มีที่สุด แลต้องตั้งใจเสียว่าการทำสำมะโนครัวก็ตาม การจดคนย้ายท้องที่ก็ตาม การจดคนเกิดตายคนเข้าออกก็ตาม ที่จะไม่ให้ตกหล่นบ้างคงไม่ได้อยู่เองแต่คงจะเป็นการใกล้กับความจริง ดีกว่าไม่ได้ทำเลย

ข้อสำคัญที่ข้าพระพุทธเจ้าวิตกอย่างยิ่งที่จะลำบากต่อไปภายในเรื่องที่จะไม่ได้ออกกฎเสนาบดีสำหรับคนย้ายท้องที่นั่นก็คือ ๑ การเก็บเงินสร้อย ๒ เรื่องเรียกคนเข้ารับราชการทหาร ถ้าไม่มีเรื่องย้ายแล้วเป็นการลำบากที่สุด หนึ่งการเก็บสร้อยที่ได้ตั้งเก็บอยู่ในเวลานี้ ยังมีเงาการผูกบี้ยี่ตามหลังอยู่ เป็นแต่ผ่อนผันพอให้เบากว่าเก่าก็แลเห็นเป็นเย็นแลเรียวย่อย แต่แท้ที่จริงถ้าหากว่าตั้งต้นเก็บทั่วไปในศก ๑๒๙ แล้วจะซ้ำอย่างนี้อีกไม่ได้ ที่ข้าพระพุทธเจ้ากราบบังคมทูลว่าซ้ำอีกไม่ได้ก็คือวิธีเก็บเจ้าพนักงานไม่ทราบเกล้าว่าใครอยู่ที่ไหนต่อไหนไปตั้งด่านดักเก็บอยู่ทุกหนทุกแห่ง แลไม่ทราบเกล้าด้วยว่าใครเสียแล้วหรือยัง ถ้าใครเคราะห์ร้ายเดินผ่านถูกเจ้าพนักงานก็ยึดตัวถามรำไป คนหนึ่งถูกยึดตัวถามเช่นนี้ไม่ต่ำกว่า ๙ ครั้ง ๑๐ ครั้ง เป็นช่องโหว่ที่มีผู้ร้องได้ว่าได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเราจะปฏิเสธไม่ได้เลยทีเดียว”<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องที่ (10) 3 ส่วน ทะเบียนพ เรื่องจัดการทำสำมะโนครัวในกรุงเทพฯ (1 กันยายน คศ 128)

ดังนั้นจึงได้คิดออกกฎเสนาบดีว่าด้วยการจดทะเบียนคนย้ายตำบลขึ้น เพื่อสะดวกในการจัดเก็บเงิน ทั้งนี้เวลาจะเก็บก็เก็บตามบัญชีที่มีอยู่โดยประกาศให้ราษฎรทราบ และมาเสียเงินตามกำหนด ไม่ต้องไปตั้งด่านเก็บอีกต่อไป

การนับคนทั่วราชอาณาจักรครั้งนี้พบว่า ประเทศไทยมีประชากร 8,149,487 คน ข้อมูลจากการแจงนับครั้งนี้เป็นข้อมูลเกี่ยวกับเพศ อายุ การรู้หนังสือ อาชีพ และจำนวนสัตว์พาหนะ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับอายุนั้น ได้มีการจัดช่วงอายุออกเป็นหมวดหมู่ดังนี้คือ อายุต่ำกว่า 14 ปี 15-17 ปี 18-20 ปี 21-25 ปี 26-35 ปี 36-40 ปี 41-60 ปี และ 61 ปีขึ้นไป การจัดแบ่งกลุ่มอายุในลักษณะดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานราชการแผ่นดินเป็นสำคัญ (ยรรยง คุณาลัย 2507)

ยอดบัญชีพลเมืองของ ๑๗ มณฑลซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย สำหรับปี ร.ศ.๑๒๙

ร.๖๓.๒๗/๔(๔)

ยอดบัญชีพลเมืองของ ๑๗ มณฑลซึ่งขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาด  
ไทยสำหรับปี ร.ศ.๑๒๙ ซึ่งแจ้งต่อไปนี้

เลขลำดับ	นามมณฑล	จำนวนพลเมือง	หมายเหตุ
๑	มณฑลกรุงเก่า	๕๗๑,๓๑๙	สำหรับปี ร.ศ.๑๒๘
๒	มณฑลทวาย	๑,๒๑๖,๕๑๗	
๓	มณฑลอุบล	๗๙๐,๐๕๕	
๔	มณฑลอุดร	๖๗๐,๖๘๘	
๕	มณฑลร้อยเอ็ด	๖๒๕,๐๒๙	
๖	มณฑลกรุงเก่า	๕๕๓,๙๖๖	
๗	มณฑลนครราชสีมา	๕๕๕,๑๒๑	
๘	มณฑลราชบุรี	๕๑๙,๗๑๕	
๙	มณฑลนครราชสีมา	๕๗๒,๕๕๙	
๑๐	มณฑลปราจีน	๓๗๕,๖๕๑	
๑๑	มณฑลนครราชสีมา	๒๓๗,๐๐๐	
๑๒	มณฑลนครราชสีมา	๒๕๑,๐๗๙	
๑๓	มณฑลปัตตานี	๒๖๙,๕๑๗	
๑๔	มณฑลพิษณุโลก	๒๕๕,๐๕๐	
๑๕	มณฑลอุบล	๒๒๐,๙๕๓	
๑๖	มณฑลสุพรรณ	๒๐๓,๐๕๕	
๑๗	มณฑลพิษณุโลก	๑๖๕,๖๙๑	
๑๘	มณฑลพิษณุโลก	๑๖๕,๖๙๑	
รวมทั้งสิ้น		๕,๑๓๑,๕๕๗	

๕,๑๓๑,๕๕๗

ที่มา : หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.๖๓.๒๗/๔ ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ ๖ กระทรวงนครบาล  
เรื่อง ยอดบัญชีพลเมืองของ ๑๗ มณฑลที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย (ร.ศ. 129).

บัญชีจำนวนพลเมือง ชาย แลหญิง ในเขต ๒๕ ตำบลในมณฑลกรุงเทพฯ ซึ่งได้  
สำรวจใน ศก ๑๓๑

ร.๖.๖น.๒๗/๔ [๕]

บัญชีจำนวนพลเมือง ชาย แลหญิง ในเขต ๒๕ ตำบล ซึ่งได้สำรวจในศก ๑๓๑ ดังนี้

ลำดับ	ชื่อบorough	ชาย			หญิง	รวมทั้งสิ้น	หมายเหตุ
		บรรพบุรุษ สืบตระกูล	ลูกพี่ ลูกน้อง	รวม			
๑	กรมท่ง	๕๓๙			๒๓๑๑		
๒	สนามหลวง	๓๕๖			๔๖๖๖		
๓	บางขุนพรหม	๒๑๑			๒๒๖๖		
๔	สามเสน	๙๕			๑๓๒๕		
๕	บางเขน	๓๓			๑๑๔๙		
๖	คลองเตย	๒๙			๒๑๑๑		
๗	ดุสิต	๖๕			๑๖๖๗		
๘	บางโพธิ์	๑๑๐			๑๓๕๖		
๙	สัมพันธวงศ์	๔๔๙			๑๓๖๓		
๑๐	พญาไท	๑๑๔					
๑๑	จักรวรรดิ	๕๑๓				มีชัยนคร	
๑๒	ป้อมปราบ	๒๑๓			๑๓๖๖	มณฑลเทศาภิบาล	
๑๓	สะพาน	๑๖๖			๔๕๙๐	ตั้งใหม่	
๑๔	บางทราย	๒๑๔			๖๕๖๔		
๑๕	สัมพันธวงศ์	๑๕๑			๑๓๑๑		
๑๖	คลองเตย	๑๑๔			๑๓๖๖		
๑๗	บางโพธิ์	๒๑๓			๑๓๖๖		
๑๘	สัมพันธวงศ์	๕๑๓			๑๓๖๖		
๑๙	บางโพธิ์	๑๑๐			๑๓๖๖		
๒๐	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		
๒๑	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		
๒๒	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		
๒๓	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		
๒๔	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		
๒๕	บางโพธิ์	๑๑๑			๑๓๖๖		

๑๑๔๖๖๖ ๕  
๑๓๖๖

ที่มา : หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.๖น.๒๗/๔ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ ๖ กระทรวงนครบาล  
เรื่อง บัญชีชายหญิงในเขต ๒๕ ตำบล

## 2.2 ยุคที่ 2: ยุคขยายงานสถิติ (รัชกาลที่ 6: พ.ศ. 2453-2468)

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้มีการพัฒนาการจัดทำสำมะโนครัวให้เหมาะสมกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนไป และได้มีการขยายงานสถิติ และปรับปรุงระบบสถิติของประเทศ โดยทรงเห็นความสำคัญของงานสถิติที่ต้องมีความครบถ้วนทุกด้าน โดยมีการนำสถิติเรื่องต่างๆ ที่รัฐได้จดทะเบียน และที่ได้จากรายงานของทางราชการ มาเก็บรวบรวมไว้เป็นส่วนกลาง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์และพยากรณ์ภาวะการณ์ต่างๆ ล่วงหน้า เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จากพระราชกฤษฎีกาเลขที่ 31 ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2457 ได้ตีพิมพ์ประกาศพระบรมราชโองการอันนับเป็นจุดเริ่มต้นของราชการสถิติส่วนกลางของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

*“มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่าการสำแดงสถิติของบ้านเมืองโดยวิธีรวบรวมหัวข้อแห่งบรรดาทะเบียนและรายงานของกระทรวงทบวงการขึ้นเป็นพยากรณ์สำหรับทั่วไปนั้น บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่ควรจัดขึ้น จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เรียกผู้ชำนาญการสถิติพยากรณ์ (**General Statistics**) จากประเทศไอยคุปต์<sup>16</sup> เข้ามาเริ่มการและแนะนำเจ้าหน้าที่ในกระทรวงทบวงการในแบบระเบียบที่ควรปฏิบัติ บัดนี้ ผู้ชำนาญได้เข้ารับหน้าที่เริ่มทำการแล้ว”*

และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง กรมสถิติพยากรณ์ มีหน้าที่กระทำกิจการดังกล่าวมาแล้วนี้ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2458 เป็นต้นไป (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปก)

---

<sup>16</sup> ไอยคุปต์ เป็นคำศัพท์ที่คนไทยใช้เรียก อียิปต์สมัยโบราณ ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีการใช้คำ "ไอยคุปต์" ในภาษาไทยมาช้านานเพียงใด แต่ที่แน่ชัดคือพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้แสดงพระราชนิมิตเกี่ยวกับการใช้คำศัพท์เรียกชื่อทางภูมิศาสตร์เมื่อราว พ.ศ. 2465 ดังนี้ “นามประเทศ อียิปต์ รักให้เรียก ไอยคุปต์ ตามแบบหนังสือสันสกฤต” (วิกิพีเดีย 2550ข)



**พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6)**

การปรับปรุงระบบสถิติของประเทศ ให้มีความครบถ้วนทุกด้าน  
เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว



กรมสถิติพยากรณ์ที่สถาปนาขึ้นมีฐานะเป็นกรมย่อย คือ มีผู้บังคับบัญชาชั้นเจ้ากรม แต่อีก 5 เดือนต่อมา พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงพระราชดำริเห็นสมควร ขยายขอบเขตหน้าที่ของกรมออกไปทางด้านการพาณิชย์ด้วย ดังปรากฏตามกระแสพระราชดำริ ในประกาศเพิ่มเติมนามกรมสถิติพยากรณ์ว่า

“การบำรุงรักษาการค้าขายของบ้านเมือง ได้เคยมีพระราชปรารภมาแต่เดิมว่าจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่สำหรับดูแลรับผิดชอบให้การดำเนินไปโดยสะดวก จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมสถิติพยากรณ์ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ.....เพื่อจะได้เก็บรวบรวมความรู้ต่างๆ ที่จะมาประกอบความดำริต่อไป บัดนี้ทรงพระดำริเห็นว่าทางการในกรมสถิติพยากรณ์ได้ลงมือทำการมามากแล้ว สมควรที่จะเพิ่มการพาณิชย์ได้อีกส่วนหนึ่ง จะได้วางรูปการที่จะดูแลการค้าขายด้วย”

โดยผลของพระบรมราชโองการที่กล่าวข้างต้นซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 32 ลงวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2458 กรมสถิติพยากรณ์ จึงได้เปลี่ยนนามเป็น “กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์” และมีฐานะเป็นกรมชั้นอธิบดี ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 แต่ก็ยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามเดิม กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลสถิติต่างๆ ตลอดจน และได้จัดพิมพ์รายงานสถิติประจำปี พ.ศ. 2459 อันนับเป็นสมุดสถิติรายปี ฉบับแรกของประเทศไทยออกเผยแพร่เป็นภาษาอังกฤษ และสมุดสถิติรายปีก็ยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับกรมสถิติพยากรณ์นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพและสังกัดอีกหลายครั้งหลายหน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปก) แต่การปฏิบัติราชการสถิติยังคงดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไปโดยมิได้หยุดยั้ง และในปัจจุบันนี้คือสำนักงานสถิติแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีและการสื่อสาร

STATISTICAL YEAR BOOK  
OF THE  
KINGDOM OF SIAM  
1916  
FIRST NUMBER



PUBLISHED BY THE  
DEPARTMENT OF COMMERCE AND STATISTICS  
MINISTRY OF FINANCE.

ENGLISH EDITION.

สมุดสถิติรายปีฉบับแรกของประเทศไทย หรือราชอาณาจักรสยามในสมัยนั้น  
ซึ่งรวบรวมข้อมูลสถิติประชากร และสถิติด้านอื่นๆ มีเฉพาะฉบับภาษาอังกฤษเท่านั้น

## PREFACE.

The present volume has for its object the publication, in condensed form, of the most important available statistics relating to the Kingdom of Siam.

On certain subjects it will be observed that the published statistics are scanty or entirely lacking. This is due in some cases to absence of material, and in others, to the fact that examination of the returns supplied to the Department revealed defects or inaccuracies.

The tables published on certain other subjects, notably those on Finance and Public Justice, give greater detail than is usual in a Statistical Year Book, for the reason that many of the data are not otherwise readily available to the public.

It is hoped that this volume will form a nucleus for more complete information in future years, and that the various Departments of the State will initiate where lacking, and improve where already existing, the statistics illustrating their activities.

Considerable, but unavoidable delay has occurred in the production of this volume, owing to the necessity for ordering special type from Europe, and the delay in obtaining it due to the war which is raging.

Although great care has been taken to avoid mistakes and miscalculations some errors have probably escaped notice. The Department will be glad to receive information of any errors that may be detected.

In conclusion this Department tenders its thanks to the various Government Departments that have collaborated in the production of this volume, and trusts that the utility of the volume may prove to them a recompense for the trouble they have taken.

DIRECTOR GENERAL.

*Department of Commerce and Statistics.*

*18th December, 1916.*

คำนำของสมุดสถิติรายปีฉบับแรกของประเทศไทย

สำหรับการพัฒนาการจัดทำสำมะโนครัวนั้น ในปี พ.ศ. 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงดำริเห็นว่า พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 นั้น สมควรที่จะแก้ไขให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดว่า กรณีที่แห่งใดยังใช้ได้ให้คงไว้ แห่งใดที่เก่าเกินกว่าวิธีการปกครองทุกวันนี้ ก็แก้ไขให้ตรงกับเวลา และรวบรวมตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ขึ้น ซึ่งได้มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนสำมะโนครัวในหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และ อำเภอ โดยต้องแก้ไขให้ถูกต้องเสมอตามเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปดังนี้

*“เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจัดทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้านของตนแลคอยแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัวแลทะเบียนบาณชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบาณชีของผู้ใหญ่บ้าน และหน้าที่ของกรมการอำเภอในการทำทะเบียนบาณชี นั่นคือทำบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนทุกอย่าง บรรดาที่ต้องการใช้ในราชการ.....”*

ต่อมาในปี พ.ศ.2458 พระองค์ทรงพระราชดำริเห็นว่า ตามที่ได้โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการทำบัญชีคนในพระราชอาณาจักรขึ้นเมื่อพุทธศักราช 2452 แล้ว บัดนี้การปกครองท้องที่ได้จัดเป็นหลักฐานมั่นคงแล้วจึงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย ตามหัวเมืองพุทธศักราช 2459 ซึ่งให้เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 เป็นต้นไป โดยให้ใช้กฎนี้ในหัวเมืองทุกมณฑล นอกจากมณฑลกรุงเทพฯ พร้อมกันนี้ได้ออกระเบียบว่าด้วยการแจ้งความ และจดทะเบียนคนเกิด คนตายในหัวเมืองด้วย

อย่างไรก็ดี กฎการจดทะเบียนคนเกิดคนตายหัวเมืองนี้ มิได้เหมือนกันกับกฎการจดทะเบียนคนเกิดคนตายในมณฑลกรุงเทพฯ ทั้งนี้ได้ปรากฏเหตุผลซึ่งอยู่ในรายงานการประชุมข้าหลวงเทศาภิบาล แผนกกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงธรรมการว่า

*“...ได้พิจารณาเห็นว่า การออกกฎเสนาบติเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทำบัญชีคน ร.ศ.128 นี้จะทำอย่างเดียวกับมณฑลกรุงเทพฯ ไม่ได้ เพราะหัวเมืองมณฑลอื่นมีท้องที่กว้างขวาง แต่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองมีน้อยราชการทั้งปวงต้องอาศัย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกำลัง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะมีความรู้พอทำทะเบียนบัญชีให้ถูกต้องแบบแผนได้โดยลำพังเองมีน้อย ทั้ง*

ทางที่จะไปมาก็ห่างไกลไม่สะดวกเหมือนในกรุงเทพฯ เพราะฉะนั้นกฎ  
เสนาบดีสำหรับการทำสำมะโนและบอกบัญชีคนเกิด คนตายไปมาหัวเมือง  
ต้องผ่อนผันให้ง่ายกว่าวิธีในมณฑลกรุงเทพฯ...”

ต่อมาได้เริ่มมีการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีสำมะโนครัวในปี พ.ศ. 2460 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริเห็นว่า การทำบัญชีสำมะโนครัว ได้เริ่มทำตามพระราชบัญญัติสำหรับทำบัญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ถึงแม้จะได้มีการแก้ไขการเกิด การตาย และการย้ายก็ตาม แต่เวลานี้จำนวนพลเมืองและรายการต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ก็อาจจะคลาดเคลื่อนไปจากจำนวนที่เป็นจริงได้มาก จึงเห็นควรให้วางระเบียบ การตรวจสอบสำมะโนครัวขึ้นไว้ เพื่อจะได้แก้ไขบัญชีให้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงได้เสมอ อีกประการหนึ่ง การจัดทะเบียนคนเกิด คนตาย และคนย้ายตำบล ซึ่งเป็นหลักฐานในการแก้ไขบัญชีสำมะโนครัวให้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงนั้น ยังไม่ได้มีการจัดบันทึกเก็บไว้เป็นหลักฐานแต่อย่างใด จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ การตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัวและการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบลพุทธศักราช 2460 ซึ่งกฎหมายนี้บัญญัติให้บังคับใช้เฉพาะมณฑลกรุงเทพฯ เดิม ได้แก่ จังหวัดพระนคร ธนบุรี สมุทรปราการ และนนทบุรี ส่วนหัวเมืองนอกมณฑลกรุงเทพฯ เมื่อเห็นสมควรจะให้ใช้ในท้องที่ใดก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยเฉพาะ และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติทำบัญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 ภายในท้องที่ที่มณฑลนั้นมีการใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าตั้งแต่ประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มา ยังไม่เคยมีประกาศใช้ที่ไหนเลย นอกจากในมณฑลกรุงเทพฯ เท่านั้น (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)

เพื่อที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว การจดทะเบียน คนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ. 2460 นี้ เสนาบดีกระทรวงนครบาลได้ออกกฎหมายเสนาบดีกระทรวงนครบาลประกอบพระราชบัญญัติ การตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียน คนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ. 2460 ซึ่งได้กล่าวถึงวิธีการต่างๆ ที่จะต้องแจ้งให้พนักงานทราบ คือ การแจ้งรื้อบ้าน การให้คืนหมายเลขบ้าน และการปลูกบ้านใหม่ต้องขอเลขบ้าน การนำศพข้ามเขตต้องได้รับอนุญาตก่อน การเพิ่มเงินรางวัลให้กับผู้มาแจ้งความว่า ผู้มีหน้าที่แจ้งเกิด ตาย ย้าย ละเลยไม่มาแจ้งด้วยประการใดๆ ก็ตาม ให้ปรับรายละ 8 บาท กับผู้มาแจ้งความให้ทราบ โดยให้กรรมการนครบาลและนครบาลจังหวัดเป็นผู้จ่ายเงินรางวัล ต่อมาได้ประกาศแก้ไขกฎเสนาบดีกระทรวงนครบาลประกอบการตรวจสอบ

บัญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียน คนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล ลงวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2460 ได้แก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในมณฑลกรุงเทพฯ เป็นผู้จ่ายเงินรางวัลให้แทน

ในปี พ.ศ. 2462 ได้มีการทำสำมะโนประชากร ครั้งที่ 2 แต่ก็ไม่อาจทำพร้อมกันได้ทั่วประเทศ แต่ทยอยทำโดยกำหนดให้มณฑลกรุงเทพฯ สำรวจในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2463 เฉพาะอำเภอชั้นใน ส่วนอำเภอชั้นนอกสำรวจในปี พ.ศ. 2464 ได้ยอดจำนวนประชากร 9.207 ล้านคน การทำสำมะโนครั้งนี้ก็เช่นเดียวกับ พ.ศ. 2452 ที่ข้อมูลได้มาจากการสำรวจซึ่งไม่ใช่เวลาเดียวกัน จึงไม่ได้เป็นสำมะโนประชากรที่สมบูรณ์ตามความหมายที่ใช้ในปัจจุบัน (อิทธิ สวรรค์ทัต มปป)

สำมะโนประชากร ครั้งที่ 3 ได้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2472 แต่การแจงนับแยกกรุงเทพฯ และหัวเมืองออกจากกัน การแจงนับในกรุงเทพฯ ใช้ครูและลูกเสือเป็นพนักงานแจงนับ ส่วนหัวเมืองใช้กำนันและบางตำบลใช้ครู นักเรียนเข้าช่วยสำรวจด้วย ข้อมูลที่แจงนับประกอบด้วย

1. ภูมิภาค แสดงจำนวนมณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน หลัคนาเรือน วัดพุทธ สำนักสงฆ์ วัดจีน วัดแขก วัดฝรั่ง ศาลเจ้า
2. พลเมือง แยกเป็นคฤหัสถ์และบรรพชิต สำหรับคฤหัสถ์แยกเพศกับการถือศาสนา ส่วนบรรพชิตแยกเป็น ภิกษุ สามเณร นักบวชจีน นักบวชญวน นักบวชแขก นักบวชฝรั่ง
3. เชื้อชาติ แยกเป็น ไทย จีน ญี่ปุ่น เขมร ญวน พม่า แขก เตอร์กี ฝรั่ง เงี้ยว และชาติอื่นๆ
4. อายุแยกเป็นหมวด คือ 6 ปี และต่ำกว่า 7-15 ปี 16-17 ปี 18-20 ปี 21-22 ปี 23-30 ปี 31-40 ปี 41-46 ปี 47-54 ปี 55-60 ปี 61 ปีขึ้นไป และไม่ปรากฏอายุ
5. การปลูกฝิ่นป้องกันไข้ทรพิษ แยกเป็น ออกฝิ่นแล้ว ปลูกใหม่ภายใน 5 ปี ยังไม่ได้ปลูกและปลูกแล้วเกิน 5 ปี
6. การหาเลี้ยงชีพ รวม 64 ประเภท คิดเป็นจำนวนแรงงาน ไม่ใช่จำนวนคน
7. พาหนะและอาวุธ (อิทธิ สวรรค์ทัต มปป)

สำมะโนครัวทั้ง 3 ครั้งที่นำมา คือปี พ.ศ. 2452, 2462 และ 2472 มีหลักการเพื่อทำเป็นทะเบียน เรียกว่าทะเบียนสำมะโนครัว ซึ่งคัดลอกจากแบบสำรวจ และเก็บรักษาไว้ ณ

ที่ว่า การอำเภอ ในปี พ.ศ.2479 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการทำทะเบียนสำมะโนครัวเพราะมีเทศบาลขึ้น และจัดระบบทะเบียนใหม่ โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ.2479 บัญญัติให้มีการแจ้งความ คนเกิด คนตาย และคนย้ายที่อยู่ภายในเขตเทศบาล (อิทธิ สวรรค์ทัต มปป; สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปป)

### 2.3 ยุคที่ 3: ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475 - 2499)

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีการยกเลิกมณฑลในปี พ.ศ. 2476 ทั้งนี้ โดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ และในปีนี้ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้เริ่มวางรากฐานระบบการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องการให้มีการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางไปให้ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณสุขปโภค และสาธารณูปการต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2479 สำหรับใช้บังคับในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นเทศบาลเมื่อพ้นกำหนด 6 เดือน หลังจากได้ประกาศพระราชบัญญัติฉบับนี้ในราชกิจจานุเบกษา และในท้องถิ่นซึ่งประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้เลิกใช้พระราชบัญญัติ และกฎเสนาบดีดังนี้

1. พระราชบัญญัติสำหรับทำบัญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128
2. พระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ. 2460
3. กฎเสนาบดี และข้อบังคับอื่นๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

ฉะนั้นเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479 แล้ว การจดทะเบียนราษฎรในท้องที่ต่างๆ จึงแตกต่างกันดังนี้คือ ในเขตเทศบาล ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479 ในเขตท้องที่มณฑลกรุงเทพฯ ที่อยู่นอกเขตเทศบาล ดำเนินการตามการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว และ

การจดทะเบียน คนเกิด คนตาย คนย้ายตำบล พ.ศ. 2460 และในเขตท้องที่นอกเขตมณฑล  
กรุงเทพฯ และนอกเขตเทศบาลให้ดำเนินการตาม พระราชบัญญัติสำหรับทำบัญชีคนในพระราช  
อาณาจักร ร.ศ. 128

เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พ.ศ. 2479  
จึงได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎรในเขต  
เทศบาล พ.ศ. 2479 ซึ่งได้มีการจัดตั้งสำนักทะเบียนท้องถิ่นขึ้น ให้มีนายทะเบียนหนึ่งคนและ  
ผู้ทำการแทนนายทะเบียนหนึ่งคน และให้จัดทำการทะเบียนตามวิธีการและจำนวนที่กำหนดไว้  
ในกฎกระทรวงดังนี้

- |                      |                       |
|----------------------|-----------------------|
| ก. ทะเบียนสำมะโนครัว | ข. ทะเบียนคนเกิด      |
| ค. ทะเบียนคนตาย      | ง. ทะเบียนทารกตายคลอด |
| จ. ทะเบียนบ้าน       |                       |

ซึ่งทะเบียนต่างๆ นี้ให้จัดทำตามแบบกระทรวงมหาดไทย และเมื่อมีการแจ้งความ  
คนเกิด คนตาย คนย้ายที่อยู่ ให้นายทะเบียนท้องถิ่นหมายเหตุเพิ่มเติม หรือจำหน่ายใน  
ทะเบียนสำมะโนครัวแห่งบ้านนั้นด้วย<sup>17</sup>

ในปี พ.ศ. 2480 ทางราชการได้จัดทำสำมะโนประชากร ครั้งที่ 4 ขึ้น เพื่อทราบจำนวน  
ประชากรตามเขตปกครองท้องที่ต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำทะเบียนสำหรับการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปี พ.ศ. 2481 ซึ่งกำหนดให้ราษฎรจำนวน 150,000 คน ต่อ  
ผู้แทนราษฎรจำนวน 1 คน การทำสำมะโนครั้งนี้ได้สร้างใบแบบหรือใบกำหนดข้อมูลขึ้นตาม  
แบบอย่างในต่างประเทศ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ และ  
เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้ตรากฎหมายพิเศษขึ้น เรียกว่า  
พระราชบัญญัติการสำมะโนครัว พ.ศ. 2479 กำหนดวันที่ 23 พฤษภาคม 2480<sup>18</sup> เป็นวันแฉ่งนับ  
(คือวันสำมะโนตามความหมายในปัจจุบัน) กำหนดให้พนักงานแฉ่งนับ 1 คน ต่อประชากร  
1,500 คน คาบการแฉ่งนับกำหนดไว้ในระยะเวลา 15 วัน แต่ท้องที่ทุรกันดารกำหนดให้แฉ่ง

<sup>17</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท.5.16.18/2.เอกสารกระทรวงมหาดไทย เรื่องการทะเบียนราษฎร (พ.ศ. 2479 - 2480)

<sup>18</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท.5.16.18/1.เอกสารกระทรวงมหาดไทย เรื่องการสำรวจราษฎรในเขตเทศบาล (พ.ศ. 2479 - 2480)



นับให้เสร็จภายใน 30 วัน พนักงานเจนนับได้คัดเลือกจากคนในท้องถิ่นอันได้แก่ ครูประชาบาล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน นอกจากการเจนนับจำนวนประชากรแล้ว การทำสำมะโนฯ ครั้งนี้ ยังมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการเกษตรด้วย ในการทำสำมะโนประชากร ปี พ.ศ. 2480 นี้เป็นครั้งแรกที่มีการประมวลผลด้วยเครื่องจักรทำตารางโดยใช้ระบบเจาะบัตรชนิด 45 - 90 สดมภ์ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก)

ในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการตราพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชนขึ้น โดยที่สภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นลงมติว่า สมควรมีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีบัตรประจำตัวเพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงตน โดยกำหนดให้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่สิบหกปีบริบูรณ์ขึ้นไปถึงสิบเจ็ดปีบริบูรณ์ ต้องเริ่มทำบัตรประชาชน และให้ต่ออายุบัตรทุกๆ 10 ปี (กองทะเบียนส่วนการทะเบียนและเลือกตั้ง กรมมหาดไทย 2504) อย่างไรก็ตามบัตรประจำตัวประชาชนที่ออกให้ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทะเบียนสำมะโนครัวเหมือนดังเช่นในปัจจุบัน เนื่องจากเป็นเลขที่ออกตามลำดับและเรียงตามปีที่ออกในแต่ละท้องที่

ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 กระทรวงมหาดไทยได้จัดทำสำมะโนประชากร ครั้งที่ 5 ขึ้นในปี พ.ศ. 2490 ได้โปรดให้ตราพระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2490 ขึ้น ใช้บังคับและให้กระทรวงมหาดไทยประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันสำรวจขึ้น ซึ่งพนักงานสำรวจมีอำนาจทำการสำรวจได้ตั้งแต่ระยะเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก โดยแบ่งท้องที่อำเภอออกเป็นเขตสำรวจ โดยอนุมัติของคณะกรรมการจังหวัด และให้ประกาศกำหนดเขตสำรวจไว้ไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันสำรวจ โดยมีระเบียบวิธีดำเนินการต่างๆ เช่นเดียวกับสำมะโนประชากร พ.ศ. 2480 แต่มีอุปสรรคในการประมวลผลเพราะสงครามโลกครั้งที่ 2 เพิ่งสงบลงไม่ถึง 2 ปี และขณะนั้นไม่มีเครื่องจักรประมวลผลในประเทศไทย ต้องสั่งมาจากต่างประเทศ การประมวลผลจึงล่าช้าไปกว่า 4 ปี ถึงแม้ว่าสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2480 และปี พ.ศ. 2490 มีการนับจำนวนเกี่ยวกับการเกษตรด้วย แต่การพิมพ์รายงานก็ไม่มีตารางความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่างๆ ของข้อมูลการเกษตร ดังนั้นกระทรวงเกษตรราธิการ (ชื่อในขณะนั้น) จึงได้จัดทำสำมะโนเกษตรแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2493 ขึ้น แต่ปรากฏว่างานสนามล่าช้า ทำให้การประมวลผลล่าช้าออกไปด้วย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก)

ในปี พ.ศ. 2494 ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการติดเลขหมายประจำบ้านในเขตเทศบาล พ.ศ. 2494 ซึ่งได้วางระเบียบเกี่ยวกับการติดเลขหมายประจำบ้าน ในเขตบ้านทุกแห่งทั่วราชอาณาจักรให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และต่อมาก็ได้ออกระเบียบ

กระทรวงมหาดไทย วางระเบียบเกี่ยวกับการคิดเลขหมายประจำบ้านในอำเภอชั้นใน ลงวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2496 ทั้งนี้เพื่อสะดวกแก่การตรวจสอบสำมะโนครัว

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 ขึ้นโดยกำหนดให้สำนักงานสถิติกลาง (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ) แห่งเดียวรับผิดชอบในการจัดทำสำมะโนของประเทศ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการทำสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบัน สำหรับการทำให้ทะเบียนราษฎรนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ได้วางรากฐานในการที่จะรู้สถิติประชากรที่แน่นอน เพราะกฎหมายฉบับนี้มีฐานจากการสำรวจตรวจสอบจำนวนราษฎรแต่ละบ้าน และจำนวนบ้านที่มีอยู่โดยให้หมายเลขไว้แล้ว และได้วางตัวเจ้าหน้าที่ไว้ในทุกจุดทั่วราชอาณาจักร ทำให้ทราบความเคลื่อนไหวของประชาชน เกี่ยวกับ การเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ แล้วรวบรวมความเคลื่อนไหวดังกล่าวมาอย่างจุกจุก เพื่อห้กลับ การเกิด การตาย และหักโอนการย้ายที่อยู่ โดยเชื่อว่าเมื่อทำได้เช่นนี้แล้ว ยอดประชากรก็จะทราบได้อยู่ตลอดเวลา โดยมีต้องทำการสำรวจสำมะโนครัวให้เป็นการสิ้นเปลือง

เมื่อการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรเสร็จสิ้นแล้ว จึงได้มีการจัดทำทะเบียนบ้านของแต่ละบ้านขึ้น โดยคัดลอกรายการคนที่อยู่ในบ้านจากแบบสำรวจตรวจสอบ หรือทะเบียนสำมะโนครัวที่จัดทำไว้ก่อนนั้นแล้ว และนับจากวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา จึงได้มีการใช้หลักฐาน “ทะเบียนบ้าน” เพื่อเป็นทะเบียนประจำบ้านอย่างเป็นทางการ โดยเรียกทะเบียนบ้านฉบับแรกนี้ว่า “ทะเบียนบ้านฉบับปี 2499”

อย่างไรก็ตาม พบว่างานด้านทะเบียนราษฎรในช่วง พ.ศ. 2499 – 2507 ยังไม่สามารถทำให้ครบถ้วนได้ เนื่องจากขาดแคลนเจ้าหน้าที่ และการย้ายออกจากพื้นที่โดยไม่แจ้งย้ายต่อนายทะเบียนก็เป็นปัญหามาก (พนัส จุฑานนท์ 2513)

## 2.4 ยุคที่ 4: ยุคการใช้คอมพิวเตอร์ (พ.ศ. 2500 - 2533)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 234 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2515 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 บางมาตรา เพื่อให้ข้อกฎหมายบางเรื่องมีความชัดเจนและเหมาะสมกับระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป และในปีนี้อเองได้มีการกำหนดรูปแบบทะเบียนบ้านขึ้นใหม่ โดยปรับปรุงแก้ไขของบันทึก

รายการบุคคลในบ้านให้มีรายละเอียดมากยิ่งขึ้น เช่น ช่องรายการบิดาและมารดาผู้ให้กำเนิด เป็นต้น โดยเรียกทะเบียนบ้านฉบับนี้ว่า “ทะเบียนบ้านฉบับปี 2515” (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2518; ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540, 2547; สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง 2536ก)

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว การเก็บข้อมูลด้านการทะเบียนราษฎรยังเป็นไปในรูปแบบที่สำนักทะเบียนต่างๆ ทั่วประเทศต่างจัดเก็บกันเอง ไม่มีการรวบรวมจัดเก็บไว้ในส่วนกลาง เนื่องจากปัญหาด้านเอกสารที่มีเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามเมื่อเทคโนโลยีในระบบคอมพิวเตอร์มีความก้าวหน้ามากขึ้น จึงได้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนราษฎรและจัดสร้างไว้ในลักษณะฐานข้อมูลประชากรกลาง (Central Population Data Base : CPD) ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2525 และในปี พ.ศ. 2527 ได้เริ่มจัดเก็บข้อมูลด้านการทะเบียนราษฎรทั้งประเทศไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ โดยมีการกำหนดแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านใหม่ โดยเพิ่มช่องตารางกำหนดเลขประจำตัวประชาชน เลขรหัสประจำบ้าน และเลขรหัสกำกับรายการต่างๆ ของบุคคลในบ้าน เพื่อประโยชน์ในการบันทึกและประมวลข้อมูลการทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้สามารถประมวลผล ค้นหา ตรวจสอบ และรวบรวมเป็นสถิติในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้โครงการจัดเก็บข้อมูลด้านทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ดังกล่าวได้รับอนุมัติจากรัฐบาลให้ดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2526 และเป็นระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั้งหมด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และสำหรับแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านที่กำหนดขึ้นใหม่นี้เรียกว่า “ทะเบียนบ้านฉบับปี 2526” (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)

ปี พ.ศ. 2531 ได้มีการปรับปรุงรูปแบบทะเบียนบ้านฉบับปี 2526 อีกครั้ง โดยเปลี่ยนแปลงขนาดและชนิดของกระดาษพิมพ์ให้สอดคล้องกับระบบการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อให้เครื่องคอมพิวเตอร์สามารถพิมพ์รายการต่างๆ ในทะเบียนบ้านที่กำหนดใหม่นี้ได้โดยอัตโนมัติ ส่วนช่องรายการต่างๆ คงรูปแบบเดียวกับฉบับปี 2526 และเรียกทะเบียนบ้านที่กำหนดใหม่ในปีนี้ว่า “ทะเบียนบ้านฉบับคอมพิวเตอร์”

ในการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎร ตามโครงการจัดทำเลขประจำตัวประชาชน ผู้อำนวยการทะเบียนกลางได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 234 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2515 ข้อ 2 วางระเบียบรองรับ ในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานทะเบียนกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร สำหรับสำนักงานทะเบียนในเขตปฏิบัติการตามโครงการจัดทำ เลขประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2528”

โดยพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 อธิบดีกรมการปกครองในฐานะ ผู้อำนวยการทะเบียนกลางได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 (1) กำหนดแบบพิมพ์ทะเบียนบ้านขึ้นใหม่ เรียกว่า “ทะเบียนบ้านฉบับสมุดปก” มีลักษณะคล้ายสมุดเงินฝากธนาคาร นับเป็นการปฏิวัติ รูปแบบทะเบียนบ้านที่เคยมีมาอย่างสิ้นเชิง

ทั้งนี้ประกาศใช้ทะเบียนบ้านฉบับสมุดปก เริ่มในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัด ปทุมธานีเป็นแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2538 เพื่อถวายเป็นราชสักการะ แด่องค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา และต่อมาก็ ประกาศใช้ในทุกเขตพื้นที่ในกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539

ดังนั้นสามารถสรุปลำดับความเป็นมาของทะเบียนบ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

- ก่อนการใช้ทะเบียนบ้าน : ทะเบียนสำมะโนครัวใช้ก่อน พ.ศ. 2499
- ทะเบียนบ้านฉบับแรก : ทะเบียนบ้านฉบับปี 2499
- ทะเบียนบ้านฉบับที่สอง : ทะเบียนบ้านฉบับปี 2515
- ทะเบียนบ้านฉบับที่สาม : ทะเบียนบ้านฉบับปี 2526
- ทะเบียนบ้านฉบับที่สี่ : ทะเบียนบ้านฉบับคอมพิวเตอร์
- ทะเบียนบ้านฉบับที่ห้า : ทะเบียนบ้านฉบับสมุดปก

นอกเหนือจากเอกสาร “ทะเบียนบ้าน” ตามกฎหมายการทะเบียนราษฎรฉบับต่างๆ ข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดให้จัดทำหลักฐานเอกสารสำคัญอื่นๆ ด้วย ที่สำคัญควบคู่กับ ทะเบียนบ้าน คือ รายงานการเกิด ทะเบียนคนเกิด สูติบัตร ใบแจ้งความย้ายที่อยู่ ใบแจ้ง การย้ายที่อยู่ รายงานคนตาย ทะเบียนคนตายและมรณะบัตร เป็นต้น เอกสารการทะเบียน ราษฎรต่างๆ ดังกล่าว ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบใหม่ตามยุคสมัย ที่สำคัญคือ เอกสารเหล่านี้ที่ได้จัดทำให้แก่บุคคลใดๆ แล้ว แม้ว่าจะระยะเวลาจะผ่านไปนานเท่าใดก็ตาม

ก็สามารถนำมาอ้างอิง พิสูจน์ หรือตรวจสอบตัวบุคคล อันก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้ทั้งสิ้น (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540)



## 2.5 ยุคที่ 5: การทะเบียนราษฎรยุคปัจจุบัน (พ.ศ. 2534 - 2550)

การทะเบียนราษฎรได้มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานกว่าหนึ่งร้อยปี การทะเบียนราษฎรยุคปัจจุบัน น่าจะเริ่มจากการถือกำเนิดของพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 โดยยกเลิกกฎหมายการทะเบียนราษฎรเดิมทั้งหมด แล้วใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 เพียงฉบับเดียว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม 2535 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน นับเป็นกฎหมายการทะเบียนราษฎรฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรองรับการปฏิบัติในเรื่องการจัดเก็บ บันทึกและประมวลผลข้อมูล ตลอดจนการเชื่อมโยงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์

การศึกษาทะเบียนราษฎรในยุคปัจจุบันประกอบด้วย วัตถุประสงค์ คุ่มรวมประชากร ช่วงเวลาในการรายงานสถิติที่เก็บรวบรวมได้ต่อปี วิธีการจัดเก็บข้อมูล ระบบการบันทึก และการประมวลผลข้อมูล รายละเอียดข้อมูลที่จัดเก็บ ความลับของข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร การปรับปรุงข้อมูลของทะเบียนราษฎร ระหว่าง ปี พ.ศ. 2541 - 2547 และประโยชน์ของข้อมูลทะเบียนราษฎร

### 2.5.1 วัตถุประสงค์

ในการจัดเก็บข้อมูลประชากรของทะเบียนราษฎรในปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์หลายประการ ดังนี้

1. เป็นฐานข้อมูลประชากรกลางที่รวบรวมจำนวนประชากรทั่วประเทศไว้เป็นภาพรวม ณ จุดศูนย์กลาง ซึ่งสามารถประมวลผลงานด้านสถิติประชากรต่างๆ ตามที่หน่วยงานของรัฐต้องการใช้งาน
2. สามารถออกเอกสารรับรองรายการต่างๆ ที่ถูกจัดเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ให้แก่ประชาชนโดยทั่วไป ได้แก่ สำเนาเอกสารทะเบียนประวัติบุคคลสูติบัตร มรณบัตร เป็นต้น
3. จัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้แก่บุคคลโดยประมวลผลจากฐานข้อมูลทะเบียนกลาง โดยจะเลือกข้อมูลรายการของบุคคลที่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จัดพิมพ์เป็นเอกสารแยกรายละเอียด ตามหน่วยเลือกตั้ง ตำบล อำเภอ และจังหวัด
4. เป็นฐานข้อมูลทะเบียนกลาง ที่ให้สำนักทะเบียนที่เปิดให้บริการทำบัตรประจำตัวประชาชนด้วยระบบคอมพิวเตอร์แล้ว ได้ตรวจสอบรายละเอียดรายการบุคคล ก่อนพิจารณาจัดทำบัตรฯ ให้ โดยดำเนินการได้ ณ สำนักทะเบียนที่ใช้คอมพิวเตอร์ในการออกบัตรฯ ซึ่งใช้เวลาเพียง 7 นาทีเท่านั้น
5. เป็นฐานข้อมูลทะเบียนกลาง สำหรับการประมวลผลข้อมูลในเชิงสถิติประชากรตามรูปแบบต่างๆ ตามที่ต้องการ เช่น ประชากรรายพื้นที่ เพศ กลุ่มอายุ ฯลฯ เป็นต้น (ประเสริฐศรีพนารัตนกุล 2546, 2550)

### 2.5.2 คุ่มรวมประชากร

ประชากรคุ่มรวมในระบบทะเบียนราษฎร เป็นประชากรที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและทะเบียนบ้านกลาง<sup>19</sup> รวมชาวไทยและชาวต่างชาติที่อยู่ในราชอาณาจักร ไม่รวมบุคคลที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (ศุภลักษณ์ ปริดิเชมรัตน์ 2550; ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2548)

---

<sup>19</sup> “ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน (มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534)

### 2.5.3 ช่วงเวลาในการประกาศรายงานสถิติที่เก็บรวบรวมได้ต่อปี

กระทรวงมหาดไทยจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการภายในเดือนมีนาคมของทุกปี โดยจำนวนประชากรอ้างอิงถึง วันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ผ่านมา เช่น ภายในเดือนมีนาคมปี พ.ศ. 2551 จะประกาศจำนวนประชากร ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2550 โดยที่ทั้งนี้ปฏิบัติตามกฎหมายในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 45 (สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง 2536ข) ระบุว่า

*“ให้ผู้อำนวยการทะเบียนกลางรวบรวมรายงานยอดจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรที่มีอยู่ ในวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ผ่านมา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเดือนมีนาคมของทุกปี*

*การประกาศยอดจำนวนราษฎรตามความในวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด”*

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

### 2.5.4 วิธีการจัดเก็บข้อมูล

#### หน่วยงานที่จัดเก็บ

ในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนราษฎรดังกล่าว รัฐบาลได้ออกกฎหมายด้านการทะเบียนราษฎร ในปี พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้มีหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยเพื่อปฏิบัติงาน ดังนี้ (ประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล 2550; ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2540, 2548; สำนักทะเบียนกลาง 2544)

#### 1. ให้มีสำนักทะเบียนและนายทะเบียนสำหรับปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- 1.1 สำนักทะเบียนกลาง มีผู้อำนวยการทะเบียนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ มีอำนาจในการออกกระเบียนและหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดแบบพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนทำหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ให้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน

- 1.2 สำนักทะเบียนจังหวัด มีนายทะเบียนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติราชการทะเบียนราษฎรในจังหวัด ตามที่สำนักทะเบียนกลางกำหนด
- 1.3 สำนักทะเบียนอำเภอ มีนายทะเบียนอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ในการจดทะเบียนการเกิดและการตาย ในเขตท้องถิ่น

## 2. ประเทศไทยได้จัดแบ่งสำนักทะเบียนที่ทำหน้าที่ในการรับแจ้งการจดทะเบียนราษฎร ดังนี้

- 2.1 สำนักทะเบียนอำเภอ ตั้งอยู่บนที่ว่าการอำเภอทั่วประเทศ มีจำนวน 877 แห่ง ทำหน้าที่ในการจดทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่ปกครอง ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล
- 2.2 สำนักทะเบียนท้องถิ่นเทศบาล มีที่ตั้งอยู่บนสำนักงานท้องถิ่นเทศบาล จำนวน 1,180 แห่ง ทำหน้าที่ในการรับแจ้งการจดทะเบียนราษฎรในเขตพื้นที่ปกครองของท้องถิ่น
- 2.3 หน่วยรับแจ้งเหตุการณ์เบื้องต้นที่ประจำ ณ ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอยู่จำนวน 72,831 หมู่บ้านทั่วประเทศ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทห่างไกล
- 2.4 ในส่วนของโรงพยาบาลจะทำหน้าที่ในการรับแจ้งการเกิดเหตุการณ์ เฉพาะในส่วนของการรับแจ้งการเกิดและรับแจ้งการตายที่แพทย์เป็นผู้ทำการรักษา โดยทั่วประเทศมีโรงพยาบาลอยู่ 1,200 แห่ง โดยประมาณ
- 2.5 สำนักทะเบียนส่วนแยกที่ตั้งอยู่ ณ โรงพยาบาลที่กำหนด สามารถรับแจ้งการเกิด การตาย ออกเอกสาร สูติบัตร มรณบัตร รวมถึงออกใบย้ายสำหรับทารกที่คลอดในโรงพยาบาลได้ทันที โดยไม่ต้องไปดำเนินการ ณ ที่ว่าการอำเภออีก

จำนวนประชากรโดยเฉลี่ยของสำนักทะเบียนต่างๆ มีจำนวนเท่าใด ขึ้นอยู่กับเขตแดนของอำเภอ หรือท้องถิ่นเทศบาลนั้นๆ ว่ามีประชากรอยู่เท่าใดที่อาศัยอยู่ในเขตแดนที่ตนปกครองอยู่ โดยสำนักทะเบียนที่มีจำนวนประชากรน้อยที่สุดมีประมาณ 800 คน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ปัญหาในการให้บริการที่อาจเกิดขึ้นได้ในชนบทห่างไกล จึงได้กำหนดให้ที่ทำการของผู้ใหญ่บ้านทุกแห่ง ทำหน้าที่ในการรับแจ้งการเกิดเหตุการณ์ในเบื้องต้นได้อีกทางหนึ่ง โดยเมื่อรับแจ้งจากประชาชนแล้ว ผู้ใหญ่บ้านจะต้องรายงานการจดทะเบียนดังกล่าวให้สำนักทะเบียน



ทราบเพื่อจดทะเบียนราษฎรตามกฎหมายและปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งจำนวนหมู่บ้านที่ทำหน้าที่ในการรับแจ้งนี้ มีจำนวน 72,831 หมู่บ้าน

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบนสำนักทะเบียนอำเภอหรือเทศบาลนั้น จะมีจำนวนมากน้อยไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรที่ต้องให้บริการว่ามีอยู่เท่าใด ในสำนักทะเบียนขนาดเล็กจะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน จำนวน 1 – 3 คน ในขณะที่สำนักทะเบียนขนาดกลางจะมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวน 3 – 7 คน และขนาดใหญ่จะมีจำนวน 7 – 20 คน ตามลำดับ โดยจะมีช่วงเวลาในการปฏิบัติงานระหว่าง เวลา 08.30 – 16.30น. ทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์ โดยในวันเสาร์ได้กำหนดให้มีเวรในการรับแจ้งการจดทะเบียนราษฎรไว้ด้วย สำหรับวันอาทิตย์เป็นวันหยุด ดังนั้นการจดทะเบียนราษฎรจะเริ่มดำเนินการอีกครั้งในวันจันทร์ อย่างไรก็ตาม สำหรับหน่วยรับแจ้งที่เป็นที่ทำการของผู้ใหญ่บ้าน จะเปิดรับการแจ้งจดทะเบียนราษฎรทุกวัน เนื่องจากที่ทำการตั้งอยู่ในหมู่บ้านนั้นๆ อยู่แล้ว

จำนวนความเคลื่อนไหวในการจดทะเบียนราษฎร ในเรื่องของการรับแจ้งการเกิดและการตายนั้น ในปัจจุบันประเทศไทยมีจำนวนการเกิดอยู่ที่ประมาณ 850,000 รายต่อปี และตายอยู่ที่ 350,000 รายต่อปี ดังนั้น การจดทะเบียนราษฎรในแต่ละสำนักทะเบียนจะมากหรือน้อยขึ้นจึงอยู่กับสถานที่เกิดเหตุการณ์ เนื่องจากกฎหมายไทยกำหนดว่าการเกิดหรือการตายเหตุเกิดที่ใดให้แจ้งที่นั่น ปัจจุบันได้มีการปรับปรุงข้อมูลกฎหมายให้สามารถนำไปรับรองการเกิดของเด็กที่คลอดในโรงพยาบาลไปแจ้งการเกิด เพื่อออกสูติบัตร ณ ภูมิลำเนาของบิดา หรือมารดาได้แล้ว

การจดทะเบียนราษฎรในประเทศไทยนั้น มีกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งแบบพิมพ์ที่ใช้รวมถึงวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดไว้ว่าในการจดทะเบียนราษฎรนั้น ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าบ้านหรือญาติผู้ใกล้ชิดมาแจ้งเหตุการณ์เกิดหรือตาย ต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง ณ สำนักทะเบียนต่างๆ ที่เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น หรือในกรณีของผู้ที่อยู่ห่างไกลก็ให้แจ้งต่อกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านแห่งท้องที่เกิดเหตุการณ์ได้ กรณีการเกิดต้องแจ้งภายใน 15 วัน นับแต่มีการเกิด ส่วนการแจ้งการตายต้องแจ้งภายใน 24 ชั่วโมง นับแต่มีการตายหรือมีการพบศพ สำหรับการตายของทารกในครรภ์ (Fetal Death) นั้น ปัจจุบันกฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องแจ้งการจดทะเบียนราษฎรในส่วนนี้ สำหรับรหัสมาตรฐานที่ใช้ในสาเหตุการตายนั้น ใช้รหัสมาตรฐาน ICD10 ขององค์การอนามัยโลก (WHO) ในการกำหนดสาเหตุการตาย (ประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล 2550; สำนักทะเบียนกลาง 2544) ในส่วน

ที่เกี่ยวกับการแจ้งย้ายเข้าออก ให้เจ้าบ้านแจ้งการย้ายที่อยู่ต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง เมื่อผู้อยู่ในบ้านย้ายที่อยู่ออกจากบ้าน ให้แจ้งการย้ายออกภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้อยู่ในบ้านย้ายออก และเมื่อมีผู้อยู่ย้ายที่อยู่เข้าอยู่ในบ้าน ให้แจ้งการย้ายเข้าภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ย้ายเข้าอยู่ในบ้านเช่นกัน นอกจากนี้ ผู้อยู่ย้ายที่อยู่จะเป็นผู้แจ้งการย้ายออกและย้ายเข้า โดยไปแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่ไปอยู่ใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันย้ายออกก็ได้ โดยให้นำสำเนาทะเบียนบ้าน พร้อมด้วยคำยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าบ้านที่เข้าไปอยู่ใหม่ไปแสดงต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง และเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การแจ้งย้ายตามมาตรา<sup>20</sup> ให้แจ้งตามแบบพิมพ์ใบแจ้งย้ายที่อยู่ ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด<sup>20</sup> (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

### 2.5.5 ระบบการบันทึก และการประมวลผลข้อมูล

การจดบันทึกข้อมูลทะเบียนราษฎรปัจจุบัน เป็นระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั้งหมด (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547) การจดทะเบียนราษฎรและการปรับฐานข้อมูล มีขั้นตอน ดังนี้

#### กรณีการจดทะเบียนการเกิด-การตาย

กรณีการเกิด – การตายในสถานพยาบาล แพทย์ผู้ทำการรักษาจะเป็นผู้ออกหนังสือรับรองการเกิดเหตุการณ์ ณ โรงพยาบาล ไม่ว่าจะเกิดหรือตาย แล้วให้ญาตินำไปส่งให้นายทะเบียนเพื่อจดทะเบียนราษฎร และออกเอกสารสูติบัตรหรือมรณบัตรให้ต่อไป ส่วนนายทะเบียนจะทำการปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่รับแจ้ง แล้วส่งให้ทะเบียนกลางปรับฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน

กรณีการเกิด – การตายนอกสถานพยาบาล ผู้ทำหน้าที่ในการรายงานเหตุการณ์ต่างๆ ให้แก่นายทะเบียนทราบ คือ ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ปกครองที่ปฏิบัติบนสำนักทะเบียนที่กฎหมายแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ผู้รับแจ้งเหตุ ซึ่งผู้แจ้งเหตุการณ์เบื้องต้น ได้แก่ บิดา มารดา ญาติ หรือผู้พบศพ โดยจะต้องแจ้งเหตุการณ์นั้นๆ ให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ปกครองที่ได้รับแต่งตั้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงแน่ชัดว่าการเกิด – การตายนั้น มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นๆ อย่างไร แล้วจึงออกเอกสารเป็นหนังสือ

---

<sup>20</sup> มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

รับแจ้งการเกิด – การตายให้แก่ประชาชน เพื่อนำมายื่นต่อนายทะเบียน เพื่อดำเนินการจดทะเบียน ราษฎรและออกเอกสารสูติบัตรหรือมรณบัตร ข้อมูลที่ได้รับจากการแจ้งและจดทะเบียนแล้ว จะถูกปรับปรุงฐานข้อมูล ณ สำนักงานทะเบียนของตน แล้วถูกส่งเข้ามาปรับปรุงฐานข้อมูลกลาง ให้เป็นปัจจุบันเช่นเดียวกัน

การจัดเก็บเอกสารกรณีการเกิดและการตาย จะถูกจัดเก็บไว้ในระบบของเครื่อง คอมพิวเตอร์ (ประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล 2550)

กฎหมายมีข้อบังคับว่า การแจ้งการเกิด ต้องดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่เกิด<sup>21</sup> และต้องแจ้งตายภายใน 24 ชั่วโมง หลังจากการตายหรือเมื่อพบศพ<sup>22</sup> สำหรับการแจ้งการจด ทะเบียนที่ล่าช้าานั้น มีบทลงโทษตามกฎหมาย คือเจ้าหน้าที่จะปรับเพียงใดก็ได้ โดยต้องไม่เกิน 1,000 บาท (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

สำนักงานทะเบียนกลาง ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการเก็บข้อมูลด้านประชากรหลัก จำนวนทั้งสิ้น 63 ล้านรายการบุคคล และ 15 ล้านครัวเรือน (พ.ศ.2550) ไว้ในระบบ คอมพิวเตอร์ โดยข้อมูลที่ถูกจัดเก็บไว้ จะมีการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยใน กรณีที่เกิดเหตุการณ์ใดๆ ที่จะต้องจดทะเบียนในสำนักงานทะเบียนต่างๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ เมื่อดำเนินการในระดับสำนักงานเสร็จสิ้นแล้ว ข้อมูลจะถูกส่งเข้ามาปรับปรุงฐานข้อมูล ประชากรกลางในส่วนกลาง ข้อมูลดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ มีรายละเอียดของข้อมูล ถูกต้องตรงกัน ได้แก่ ข้อมูล ณ สำนักงานทะเบียนอำเภอหรือท้องถิ่น ข้อมูล ณ ศูนย์ข้อมูลทะเบียน ภาค และข้อมูล ณ สำนักงานทะเบียนกลาง ซึ่งหากข้อมูลในระดับใดถูกทำลายหรือมีปัญหาใน ระบบฐานข้อมูล ก็สามารถที่จะใช้ข้อมูลที่ยังสมบูรณ์ ซึ่งสำรองไว้มาใช้งานแทนกันได้ทันที

สำนักงานทะเบียนกลาง เมื่อบันทึกข้อมูลให้ฐานข้อมูลการมีความเป็นปัจจุบันแล้ว จะประมวลผลออกเป็นประกาศจำนวนราษฎรในทุกสิ้นปีตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการเกิด – ตาย ที่ถูกเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ จะถูก

---

<sup>21</sup> มาตรา 18 (1) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

<sup>22</sup> มาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

จัดส่งให้กระทรวงสาธารณสุข ด้วยการเชื่อมโยงระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อการจัดทำสถิติต่างๆ ทางสาธารณสุขด้วย

### 2.5.6 รายละเอียดข้อมูลที่จัดเก็บ

ข้อมูลที่จัดเก็บแบ่งเป็นสองรายการ คือ รายการที่เกี่ยวกับบ้าน และรายการที่เกี่ยวกับบุคคลในบ้าน

#### รายการเกี่ยวกับบ้าน

- เลขรหัสประจำบ้าน มี 11 หลัก จจ ออ มมมม ลล ต  
จจ หมายถึง จังหวัด  
ออ หมายถึง อำเภอ  
มมมม หมายถึง ลำดับของกลุ่มบ้าน  
ลล หมายถึง ลำดับของบ้าน  
ต หมายถึง เลขตรวจสอบ (Check digit)
- สำนักทะเบียน (ท้องที่ที่ทำการจดทะเบียน)
- รายการที่อยู่ ได้แก่ เลขที่บ้าน เลขหมู่บ้าน ซอย ตำบล อำเภอ และจังหวัดที่  
บ้านตั้งอยู่
- ชื่อหมู่บ้าน
- ชื่อบ้าน
- ประเภทบ้าน
- ลักษณะบ้าน เช่น บ้าน อาคาร
- วันเดือนปีที่กำหนดบ้านเลขที่

#### รายการบุคคลในบ้าน

- ชื่อ-สกุล
- สัญชาติ
- เพศ
- เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก
- สถานภาพ เช่น เจ้าบ้าน ผู้อาศัย
- วัน เดือน ปีเกิด
- ชื่อบิดาผู้ให้กำเนิด และสัญชาติของบิดา

- ชื่อมารดาผู้ให้กำเนิดและสัญชาติของมารดา
- วัน เดือน ปี ที่เข้ามาอยู่ในบ้าน
- การเปลี่ยนชื่อและสกุลของบุคคล
- การย้ายเข้า (มาจาก) หรือออกจากทะเบียนบ้าน

ตามกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีเลขประจำตัวคนละ 1 หมายเลข ตั้งแต่เกิดจนตาย<sup>23</sup> (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550) ทั้งนี้เพราะเลขประจำตัวประชาชน จะเป็นตัวช่วยตรวจสอบความถูกต้องของรายการบุคคลว่าเป็นเลขรหัสของบุคคลตามแบบพิมพ์หรือแบบรายงานหรือไม่ นอกจากนี้ยังเพื่อความสะดวกในการคุมทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์อีกด้วย เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก แบ่งออกเป็น 5 ส่วน ตามระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 มีความหมายดังนี้ (กลุ่มไชยานุภาพ สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง 2534)

ส่วนที่ 1 มี 1 หลัก เป็นเลขลำดับที่ 1 หมายถึง ประเภทของบุคคล ซึ่งมี 8 ประเภท

ส่วนที่ 2 มี 4 หลัก เป็นเลขลำดับที่ 2-5 หมายถึง สำนักทะเบียนที่ออกเลขประจำตัวให้กับประชาชน ซึ่งก็คือรหัสของจังหวัดและสำนักทะเบียน

ส่วนที่ 3 มี 5 หลัก เป็นเลขลำดับที่ 6-10 หมายถึง ลำดับของกลุ่มบุคคลในแต่ละประเภทของแต่ละสำนักทะเบียน

ส่วนที่ 4 มี 2 หลัก เป็นเลขลำดับที่ 11-12 หมายถึง ลำดับที่ของบุคคลในแต่ละกลุ่มของแต่ละสำนักทะเบียน

ส่วนที่ 5 มี 1 หลัก เป็นเลขลำดับที่ 13 หมายถึง ตัวเลขที่ใช้ในการตรวจสอบเลขประจำตัวประชาชนทั้งหมดว่าถูกต้องหรือไม่

#### **ประเภทของบุคคลในทะเบียนราษฎร แบ่งออกเป็น 8 ประเภท**

ประเภทที่ 1 ได้แก่ คนที่เกิดและมีสัญชาติไทย ได้แจ้งการเกิดภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

<sup>23</sup> มาตรา 16 แห่ง พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

- ประเภทที่ 2 ได้แก่ คนที่เกิดและมีสัญชาติไทย ได้แจ้งการเกิดเกินกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด
- ประเภทที่ 3 ได้แก่ คนไทยและคนต่างด้าวที่ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ซึ่งมีชื่อและรายการบุคคลในทะเบียนบ้าน ก่อนวันที่ 31 พฤษภาคม 2527
- ประเภทที่ 4 ได้แก่ คนไทยและคนต่างด้าวที่ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และได้มีการย้ายเข้าในทะเบียนบ้านขณะยังมีเลขประจำตัวประชาชน (ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ถึง วันที่ 31 พฤษภาคม 2527)
- ประเภทที่ 5 ได้แก่ คนไทยและคนต่างด้าวที่ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว ที่ได้รับอนุมัติให้เพิ่มชื่อและรายการบุคคลเข้าในทะเบียนบ้าน
- ประเภทที่ 6 ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายในลักษณะชั่วคราว และคนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- ประเภทที่ 7 ได้แก่ บุตรของบุคคลประเภทที่ 6 ซึ่งเกิดในประเทศไทย
- ประเภทที่ 8 ได้แก่ บุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือบุคคลที่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมาย<sup>24</sup> (กฤตยา อาชวนิจกุล และ ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต 2548; สำนักทะเบียนกลาง 2544)

### 2.5.7 ความลับของข้อมูลในระบบทะเบียนราษฎร

การเปิดเผยข้อมูลประวัติบุคคลจากทะเบียนราษฎร ถือว่ามีความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กล่าวว่

*“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับ และให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้อำนาจไว้ ในพระราชบัญญัตินี้ เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใดๆ ซึ่งไม่มี*

---

<sup>24</sup> ระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ส่วนที่ 7 การจัดทำและควบคุมทะเบียนราษฎรของสำนักทะเบียนกลาง ตอนที่ 1 บททั่วไป ข้อ 152

หน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสีย ขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาคดี หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ว่าในกรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้”

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

และในมาตรา 49 ระบุว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว”

(สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

ในการจัดทำระบบทะเบียนราษฎรด้วยระบบคอมพิวเตอร์ มีมาตรการในการป้องกันความลับของข้อมูลอย่างเคร่งครัด โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ จัดให้มีการลงทะเบียนผู้ใช้งาน และกำหนดรหัสประจำตัวของแต่ละบุคคลที่ติดต่อกับเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นรหัสลับเฉพาะผู้ใช้งานเท่านั้น ดังนั้น การเข้าถึงข้อมูลจึงมีเพียงเฉพาะเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดให้ปฏิบัติงานตามลำดับชั้นเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นจะไม่อนุญาตให้แก้ไขหรือปรับปรุงข้อมูลได้ โดยไม่มีเอกสารแสดงการอนุญาตให้ดำเนินการในลักษณะนั้นๆ

## 2.5.8 การปรับปรุงข้อมูลของทะเบียนราษฎร ระหว่าง ปี พ.ศ. 2541 – 2547

สำนักบริหารการทะเบียนได้พยายามทำการปรับปรุงข้อมูล เพื่อให้ถูกต้องและมีความเป็นปัจจุบันมากที่สุด จึงได้ทำโครงการต่างๆ ได้แก่

1. โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร ปี 2541

ในทะเบียนบ้านกลาง ได้มีการดำเนินการดังนี้

- จำหน่ายรายการบุคคลในเขตศูนย์ภาค 9 ศูนย์ภาคและอำเภอเมืองปทุมธานี
- จำหน่ายรายการบุคคลอายุมากกว่า 100ปี ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว.3333 ว.30 พ.ย. 2541 (18,757 ราย)
- จำหน่ายรายการบุคคลที่มี วัน เดือน ปีทางจันทรคติ ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว.3425 ลว. 9 ธ.ค. 2541 (158,294 ราย)
- จำหน่ายรายการบุคคลที่ไม่มีรายการ ชื่อตัว หรือ ชื่อสกุลในทะเบียนบ้านกลาง

วิธีการคือใช้การจำหน่ายด้วยระบบคอมพิวเตอร์ และหมายเหตุไว้ว่า ไม่ถูกนับรวมเป็นประชากร และชื่อดังกล่าวในทางทะเบียนก็ไม่สามารถทำอะไรได้อีก เช่น ไม่สามารถติดต่อย้ายหรือทำอย่างอื่นฯ ได้ แต่หลักฐานเหล่านี้ยังถูกเก็บไว้เพื่อเป็นฐานข้อมูล ไม่ได้มีการทำลายทิ้ง ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว.2426 ลว. 9 ธ.ค. 2541 (22,380 ราย) (ประเสริฐศรีพนารัตนกุล 2550)

2. โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร ปี 2542

(ทะเบียนบ้านกลาง) ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว 9 ลว 5 ม.ค. 2542

- จำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลางที่มีการแจ้งเกิด ช้ำซ้อน ในเขตจังหวัดศูนย์ภาค 9 และอำเภอเมืองปทุมธานี ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว 698 ลว 24 มี.ค. 2542 (29,641 ราย)
- จำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลาง ซึ่งดำเนินการจำหน่ายรายการ เช่นเดียวกับปี 2541

3. โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร กรณีซ้ำซ้อน

ปี 2544 ตามหนังสือที่ มท 0310.5/ว 3867 ลว 20 ส.ค. 2544

- ให้จำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลางที่มีการแจ้งเกิดซ้ำซ้อน ทุกสำนักทะเบียนที่เปิดให้บริการด้านระบบคอมพิวเตอร์ (112,743 ราย)
- การยกเลิกใบสูติบัตรที่พบว่ามีการซ้ำซ้อน



4. โครงการปรับปรุงแก้ไขและจำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลางทั่วราชอาณาจักร ปี 2547

- จำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลางที่ไม่มีความเคลื่อนไหวทางทะเบียนราษฎรเป็นเวลานาน (1,221,972 ราย) ตามหนังสือที่ มท 0309.1/ว 5 ลว 2 ก.พ. 2547

ต่อมาในปี 2547 ตามหนังสือที่ มท 0309.1/ว 21 ลว.1 เม.ย. 2547 ได้ทำการ

- จำหน่ายรายการบุคคลตามโครงการสำรวจและปรับปรุงรายการทะเบียนราษฎร (112,743 ราย)
- จำหน่ายบุคคลอายุมากกว่า 90 ปี ให้ตรวจสอบเพื่อจำหน่าย (71,429 ราย)
- จำหน่ายบุคคลประเภท 6 - 7 ซ้ำซ้อน (150,000 ราย)

5. โครงการปรับปรุงและจำหน่ายบุคคลในทะเบียนบ้าน เพื่อสนับสนุนการจัดทำประชามติ ปี 2550

ตามหนังสือที่ มท 0309.1/ว 13 ลว 26 เม.ย. 2550 เพื่อเป็นการสนับสนุนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการแก้ไขปรับปรุงข้อมูลทะเบียนราษฎรให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด จึงจะให้ดำเนินการตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงรายการทะเบียนราษฎร ได้แก่

- การดำเนินการกับบุคคลที่มี ว.ด.ป. เกิดทางจันทรคติ (ยกเว้นบ้านกลาง)
- การดำเนินการเกี่ยวกับบ้านที่มีคนอาศัยอยู่ตั้งแต่ 30 คนขึ้นไป (ค่ายทหาร โรงพยาบาล เรือนจำ สถานสงเคราะห์ สถานศึกษา และวัด)

หลังจากได้ทำการปรับปรุงข้อมูลแล้วจะเห็นได้ว่า จำนวนประชากรที่อยู่ในทะเบียนราษฎรลดลงถึงกว่าเกือบสิบล้านคน ทำให้ฐานข้อมูลประชากรทะเบียนราษฎรของประเทศไทยในปี พ.ศ.2546 ลดลงใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้นในปี พ.ศ.2547 (ประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล 2550)

## 2.5.9 ประโยชน์ของข้อมูลทะเบียนราษฎร

1. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีตามกฎหมายของประเทศ

ข้อมูลรายการบุคคลที่จดทะเบียนราษฎรไว้นั้นจะเป็นข้อมูลที่ใช้ในการพิสูจน์ยืนยันตัวบุคคล โดยเจ้าของข้อมูลจะได้รับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีตามกฎหมายของประเทศ เช่น สิทธิในด้านการรักษาพยาบาล สิทธิเลือกตั้ง และการดำเนินการทางนิติกรรมต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีการติดต่อกับราชการหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งภาคเอกชน เอกสารที่รัฐออกให้ อาทิเช่น สูติบัตร มรณบัตร และบัตรประจำตัวประชาชน จะเป็นเครื่องมือที่พิสูจน์ให้หน่วยงานนั้นๆ ได้ทราบว่าผู้ถือเอกสารเป็นใคร อาศัยอยู่ ณ ที่แห่งใด เพื่อประกอบการพิจารณาที่ประชาชนจะขอรับบริการจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ได้ตามกฎหมายเกณฑ์ที่กำหนด (อเนก ปริยานนท์ 2515)

## 2. เป็นฐานข้อมูลประชากรกลาง

เป็นที่รวบรวมรายการบ้านและรายการบุคคลของประชากรทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นการประมวลผลเพื่อประโยชน์ในการใช้งาน นอกจากในเรื่องส่วนบุคคลแล้วการประมวลผลในรูปแบบอื่นๆ ก็สามารถที่จะสนองตอบต่อส่วนรวมของสังคมได้ต่างๆ เช่น

**ด้านสาธารณสุข** ใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำตารางชีพ การจัดประชากรตามกลุ่มอายุของประชากรแยกเพศ รายจังหวัด อำเภอ เพื่อการวางแผนด้านสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุขจะได้รับข้อมูลการเกิดและการตาย โดยกระทรวงมหาดไทยจะส่งให้ผ่านการเชื่อมโยงระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในทุก 3 เดือน เพื่อการประมวลผลจัดทำสถิติชีพเป็นประจำทุกปี โดยไม่มีข้อบังคับตามกฎหมายให้ต้องดำเนินการ แต่เป็นการนำเสนอข้อมูลเพื่อการบริหารงานด้านการสาธารณสุขภายในประเทศเท่านั้น

**ด้านการเลือกตั้ง** ใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สำหรับผู้มีสิทธิทั่วประเทศประมาณ 40 ล้านคน โดยแยกเป็นรายหน่วยเลือกตั้ง

## 3. การเมืองการปกครอง

รัฐบาลจะใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลประชากรกลางในการวางแผนงานด้านจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อจังหวัดในการเลือกตั้งต่างๆ

#### 4. การบริการข้อมูลให้กับประชาชนทั่วไป

โดยทั่วไปได้จัดทำการเผยแพร่โดยผ่านการเชื่อมโยงระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อมูลการทะเบียนราษฎรเป็นข้อมูลที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา แต่ข้อมูลจะได้รับการทำให้ทันสมัย (Update) ทุก 15 วินาที หลังจากได้มีการลงบันทึกข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ของท้องที่ที่ทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูล และมีการรายงานเพื่อทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันในช่วงสิ้นวันทำการทุกวัน ข้อมูลที่ให้บริการแก่ประชาชนและหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่

- ข้อมูลประชากร ได้แก่ ข้อมูลการเกิด ข้อมูลการตาย จำนวนการย้ายเข้า ข้อมูลการย้ายออก จำนวนประชากรประจำปี จำนวนประชากรและบ้าน ณ ฐานข้อมูลปัจจุบัน
- บริการตรวจสอบข้อมูล ได้แก่ ตรวจสอบประวัติสมรส หย่า บริการตรวจสอบรายชื่อบุคคลทะเบียนบ้านกลาง ตรวจสอบรายการทะเบียนชื่อสกุล ขั้นตอนแรกต้องขอ pin code ที่สำนักทะเบียนราษฎร จะมีเอกสารมาให้คล้ายกับการขอรหัส ATM ของธนาคาร หลังจากนั้น เข้าเว็บไซต์ Khonthai.com เข้าสู่เมนูประตูสู่บริการภาครัฐ พิมพ์เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก ในช่อง user name และ ใส่ pin code ที่ได้รับ (สามารถเปลี่ยนรหัส pin code ของตนได้) (คู่มือฉบับที่ ปรีติเชมรัตน์ 2550)
- บริการ Download ข้อมูล ได้แก่ Download จำนวนประชากร Download ทำเนียบท้องที่ Download ข้อมูลประชากร [แยกตามอายุ]
- ข้อมูลกำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้อมูลจังหวัด/อำเภอ ข้อมูลกำลังพล อส.
- ข้อมูลโรงแรมทั่วประเทศข้อมูลที่เชื่อมโยงอื่นๆ เช่น ข้อมูลการสมรสหย่า งานทะเบียนครอบครัว ทะเบียนพันธุกรรม ทะเบียนชื่อสกุล งานทะเบียนนิติกรรม งานทะเบียนสัตว์พาหนะ สถิติทะเบียนเกาะ สถิติจำนวนสุสานและฌาปนสถาน ศาลเจ้าและมัสยิด งานการฌาปนกิจสงเคราะห์ข้าราชการกรมการปกครอง งานการฌาปนกิจสงเคราะห์กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน กรมการปกครอง เว็บไซต์กรมการปกครองที่ใช้เพื่อสืบค้นข้อมูลดังกล่าวข้างต้น คือ <http://www.dopa.go.th>

**สรุปเหตุการณ์สำคัญของการจัดทำทะเบียนสำมะโนครัว/ประชากร  
(ระบบทะเบียนราษฎร) โดย กระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2440 - 2550)**

รัชกาล	ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
รัชกาลที่ 5 พ.ศ. 2441 - 2453	พ.ศ. 2440	การจัดทำบัญชีสำมะโนครัว แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ซึ่งมีหน้าที่กรอกข้อมูลตามแบบพิมพ์ ไม่เข้าใจแบบพิมพ์เขียนหนังสือไม่เป็น จึงไม่สามารถกรอกข้อมูลได้
	พ.ศ. 2446	การจัดทำบัญชีสำมะโนครัว แต่ยังไม่สามารถเก็บข้อมูลทั่วราชอาณาจักรได้ เนื่องจากการแบ่งเขตการปกครองท้องที่ยังไม่เรียบร้อย
	พ.ศ. 2452	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตรา“พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักรรัตนโกสินทร์ศก 128”</li> <li>● การจัดทำบัญชีสำมะโนครัวทั่วราชอาณาจักร ที่ถือว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรกได้แต่ไม่ได้ดำเนินการพร้อมกันทั่วประเทศ มณฑลกรุงเทพฯ ดำเนินการทีหลัง</li> <li>● เริ่มการจดทะเบียนเกิด ตาย และการย้ายเขตในมณฑลกรุงเทพฯ</li> </ul>
รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2453 - 2468	พ.ศ. 2458	<ul style="list-style-type: none"> <li>● จัดตั้งกรมสถิติพยากรณ์ (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ) เพื่อรวบรวมสถิติด้านต่างๆ จากกระทรวง ทบวง กรม ไว้เป็นส่วนกลาง</li> </ul>
	พ.ศ. 2459	<ul style="list-style-type: none"> <li>● จุดเริ่มต้นของสมุดสถิติรายปีเล่มแรก ค.ศ. 1916 (มีเฉพาะฉบับภาษาอังกฤษ)</li> <li>● เริ่มการจดทะเบียนเกิด ตาย ตามหัวเมือง</li> </ul>
	พ.ศ. 2460	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิด คนตาย คนย้ายตำบลพุทธศักราช 2460</li> <li>● วางระเบียบการตรวจสอบความถูกต้องของสำมะโนครัว การจดทะเบียนเกิด ตาย และการย้ายเขตในมณฑลกรุงเทพฯ</li> </ul>
	พ.ศ. 2462	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 2 แต่ไม่ได้ทำทุกพื้นที่ในเวลาเดียวกัน</li> </ul>
รัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2468 - 2477	พ.ศ. 2472	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 3</li> </ul>
หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	พ.ศ. 2476	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ยกเลิกการปกครองแบบมณฑล</li> </ul>
รัชกาลที่ 8 พ.ศ. 2477 - 2489	พ.ศ. 2479	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตรา “พระราชบัญญัติการสำมะโนครัว พ.ศ. 2479”</li> </ul>

รัชกาล	ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
	พ.ศ. 2480	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 4 เพื่อประโยชน์ในการทำทะเบียนประชากรสำหรับการเลือกตั้ง</li> </ul>
รัชกาลที่ 9 พ.ศ. 2489 เป็นต้นไป	พ.ศ. 2490	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตรา “พระราชบัญญัติการสำมะโนครัว พ.ศ. 2490”</li> <li>● การทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 5</li> </ul>
	พ.ศ. 2494	ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตีความเลขประจำบ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
	พ.ศ. 2495	ตรา “พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495” กำหนดให้สำนักงานสถิติกลาง (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ) แห่งเดียวรับผิดชอบในการทำสำมะโนของประเทศ
	พ.ศ. 2499	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ตรา “พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499”</li> <li>● การทำให้ข้อมูลทันสมัยโดยไม่ต้องจัดทำสำมะโนประชากรใหม่ แต่ใช้การตรวจสอบข้อมูลจากฐานประชากรเดิม และการจดทะเบียนเกิด ตาย และการย้ายเขต</li> <li>● ทะเบียนบ้านฉบับปี 2499</li> </ul>
	พ.ศ. 2515	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทะเบียนบ้านฉบับปี 2515 (มีรายละเอียดเพิ่มมากขึ้น)</li> </ul>
	พ.ศ. 2526	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทะเบียนบ้านฉบับปี 2526 (เริ่มใช้คอมพิวเตอร์)</li> </ul>
	พ.ศ. 2531	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทะเบียนบ้านฉบับคอมพิวเตอร์</li> </ul>
	พ.ศ. 2534	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ทะเบียนบ้านฉบับสมุดพก</li> <li>● พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 รากฐานงานทะเบียนราษฎรปัจจุบัน</li> </ul>
	พ.ศ. 2547	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ใช้ระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั้งหมดทั่วประเทศ</li> </ul>
	พ.ศ. 2541 - 2550	<ul style="list-style-type: none"> <li>● การปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง</li> <li>● โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร ปี 2541 (ทะเบียนบ้านกลาง)</li> <li>● โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร ปี 2542 (ทะเบียนบ้านกลาง)</li> <li>● โครงการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลรายการทะเบียนราษฎร กรณีซ้ำซ้อน ปี 2544</li> <li>● โครงการปรับปรุงแก้ไขและจำหน่ายรายการบุคคลในทะเบียนบ้านกลางทั่วราชอาณาจักร ปี 2547</li> <li>● โครงการปรับปรุงและจำหน่ายบุคคลในทะเบียนบ้านเพื่อสนับสนุนการจัดทำประชาคมติ ปี 2550</li> </ul>

### 2.5.10 คำจำกัดความ

ตามความในพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 มาตรา 4 มีดังนี้ (ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง 2549ก, 2549ข; สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

“การทะเบียนราษฎร” หมายความว่า งานทะเบียนต่างๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการจัดเก็บข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร

“ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร” หมายความว่า ข้อมูลตัวบุคคลเกี่ยวกับ ชื่อ ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิดและตาย สัญชาติ ศาสนา ภูมิลำเนา สถานะภาพสมรส วุฒิการศึกษา ชื่อบิดามารดาหรือผู้รับบุตรบุญธรรม ชื่อคู่สมรส และชื่อบุตร และข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการดำเนินงานทะเบียนต่างๆ ในพระราชบัญญัตินี้

“บ้าน” หมายความว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีเจ้าบ้านครอบครองและให้หมายความรวมถึงแพ หรือเรือซึ่งจอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ประจำหรือสถานที่ หรือยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยประจำได้ด้วย

“ทะเบียนบ้าน” หมายความว่า ทะเบียนประจำบ้านแต่ละบ้านซึ่งแสดงเลขประจำบ้าน และรายการของคนทั้งหมดผู้อยู่ในบ้าน

“ทะเบียนคนเกิด” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งแสดงรายการคนเกิด

“ทะเบียนคนตาย” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งแสดงรายการคนตาย

“ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน

“เจ้าบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครองบ้านในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่าหรือในฐานะอื่นใดก็ตาม ในกรณีที่ไม่ปรากฏเจ้าบ้านหรือเจ้าบ้านไม่อยู่ ตาย สูญหาย สาบสูญหรือไม่สามารถปฏิบัติกิจการได้ ให้ถือว่าผู้มีหน้าที่ดูแลบ้านในขณะนั้นเป็นเจ้าบ้าน

“ผู้อยู่ในบ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

“อำเภอ” ให้หมายความรวมถึงกิ่งอำเภอ

“ท้องถิ่น” หมายความว่า กรุงเทพมหานคร เทศบาล เมืองพัทยา และหน่วย การปกครองท้องถิ่นอื่น ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางโดยอนุมัติรัฐมนตรี กำหนดให้เป็นท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัตินี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกลาง นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกรุงเทพมหานคร นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนจังหวัด นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนท้องถิ่น นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนสาขา นายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนเฉพาะกิจ และนายทะเบียนผู้รับแจ้งและให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนหรือผู้ช่วย นายทะเบียน

“นายทะเบียนผู้รับแจ้ง” หมายความว่า นายทะเบียนอำเภอ นายทะเบียนท้องถิ่น และผู้ซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางได้กำหนด ให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขประจำบ้าน โดยได้กำหนด ขอบเขตหน้าที่ดังกล่าวไว้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในที่นี้ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ<sup>25 26</sup> (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2550)

---

<sup>25</sup> มาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

<sup>26</sup> มาตรา 28 แห่ง พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้กงสุลไทยหรือข้าราชการสถานทูตไทยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การต่างประเทศแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนมีหน้าที่ในการรับจดทะเบียนคนเกิดและคนตายที่มีขึ้นนอกราชอาณาจักรสำหรับคนสัญชาติ ไทยและคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

## บทที่ 3

### พัฒนาการของการจัดทำสำมะโนประชากร

ดังได้กล่าวในบทที่ผ่านมาว่า การทำสำมะโนประชากรในปัจจุบันและการทะเบียนราษฎรมีจุดเริ่มต้นเดียวกัน กล่าวคือในปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะเก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำเป็นทะเบียนประชากรแสดงจำนวนประชากรตามเขตปกครองท้องที่ต่างๆ ที่อาศัยอยู่ในพระราชอาณาจักร (ปัจจุบันคือทะเบียนราษฎร) เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และได้มีการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องว่าเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2452 และต่อมาในปี พ.ศ. 2462, 2472, 2480 และ 2490 ซึ่งทั้ง 5 ครั้งนี้ จัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย (เดิมเรียกว่ากรมมหาดไทย) ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2480 ได้ใช้ประโยชน์ในการเลือกตั้งด้วยการทะเบียนราษฎรได้มีการพัฒนาปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2495 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 กำหนดให้สำนักงานสถิติกลาง<sup>1</sup> แห่งเดียวรับผิดชอบในการทำสำมะโนของประเทศ และในปี พ.ศ. 2499 ประกาศพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ทำให้ไม่ต้องรอปรับข้อมูลประชากรจากสำมะโนถึงสิบปี เพื่อปรับปรุงให้ทันสมัย แต่สามารถใช้วิธีนำความเคลื่อนไหวของประชากรที่ได้จากการจดทะเบียนเกิด ตาย และย้ายที่อยู่ มาปรับจำนวนประชากรแทน

ในบทนี้ เป็นการศึกษาถึงพัฒนาการของการจัดทำสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบันโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการมาแล้วห้าครั้ง คือปี พ.ศ. 2503, 2513, 2523, 2533 และ 2543 โดยในปี พ.ศ. 2513 ได้เริ่มทำสำมะโนเคหะพร้อมกันไปด้วย

ในการจัดทำสำมะโนประชากรนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชวโรกาสให้ เลขาธิการสถิติแห่งชาติและคณะ ฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทกราบบังคมทูลสัมภาษณ์ข้อความโครงการสำมะโนประชากร

---

<sup>1</sup> สำนักงานสถิติกลาง เมื่อแรกตั้งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ใน พ.ศ. 2457 ได้ชื่อว่า กรมสถิติพยากรณ์ สังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้มีการเปลี่ยนชื่อและย้ายสังกัดหลายครั้ง ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร



และเคหะ ในปี พ.ศ. 2523, 2533 และ 2543 ในปี พ.ศ. 2543 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสแสดงความเป็นห่วงหลักฐานข้อมูลเก่าด้วย (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2533, 2544ข)

ในการทำสำมะโนประชากรในความหมายปัจจุบัน ดำเนินการสอดคล้องกับข้อเสนอแนะขององค์การสหประชาชาติ ที่ต้องการให้ประเทศต่างๆ เก็บรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับลักษณะต่างๆ ของประชากร ตลอดจนสภาพการอยู่อาศัยของประชากรในประเทศอย่างน้อยทุกระยะ 10 ปี ในปีคริสต์ศักราชที่ลงท้ายด้วย “0” ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลจากการสำมะโนของแต่ละประเทศ สามารถเปรียบเทียบกันได้ ผลที่ได้จะนำมาสังเคราะห์ร่วมกับการทำทะเบียนราษฎรในบทต่อไป เพื่อพิจารณาคำเหมือน และความแตกต่างของแหล่งข้อมูลทั้งสองแหล่งนี้ สำหรับประกอบการพิจารณาว่า จะสามารถนำทะเบียนราษฎรไปใช้ประโยชน์ในการจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะครั้งต่อไปในปี พ.ศ. 2553 ได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งการทำสำมะโนประชากรและเคหะในปี พ.ศ. 2553 นับเป็นสำมะโนประชากรครั้งที่ 11 และเป็นการทำสำมะโนเคหะครั้งที่ 5 ของประเทศไทย

### 3.1 วัตถุประสงค์

การทำสำมะโนประชากรครั้งหนึ่งๆ นั้น ก็เปรียบเสมือนการถ่ายภาพนิ่งหลายมิติ (multi-dimensional picture) ของประชากรที่แน่นอนไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของประเทศก็คือ ทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเพราะการเกิด การตาย การย้ายถิ่นอยู่ตลอดเวลา รัฐจึงจำเป็นต้องมีข้อมูลที่แน่นอนเกี่ยวกับปริมาณและการกระจายตัวของประชากร ซึ่งเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคทรัพยากร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในการนี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลประชากรเป็นสำคัญ

### 3.2 ประโยชน์ในการจัดทำสำมะโนประชากร จำแนกได้ดังนี้

1. ข้อมูลที่ได้สามารถนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเมินและติดตามผลงานโครงการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

2. ใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหที่สำคัญๆ ด้านประชากร เศรษฐกิจและสังคม เช่น การมีงานทำ การศึกษา สวัสดิการของผู้สูงอายุ การย้ายถิ่นของประชากร ภาวะเจริญพันธุ์ ที่อยู่อาศัยของประชากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวางแผนปรับปรุงสาธารณูปโภคและสุขภาพอนามัยของประชาชน
3. ใช้เป็นฐานในการคาดประมาณประชากรในอนาคต เพื่อใช้ในการวางแผนงานต่างๆ
4. ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับประชากรและเคหะ ในวงการสถาบันการศึกษา และสถาบันวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ
5. ใช้เป็นกรอบตัวอย่าง เพื่อการจัดทำโครงการสำรวจต่างๆ ทั้งของสำนักงานสถิติแห่งชาติและของหน่วยงานอื่น
6. ใช้ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น

### 3.3 คัมรวมประชากร

**คัมรวม** คือ การแสดงขอบข่ายของการทำสำมะโนที่วางไว้ เพื่อกำหนดประเภทของประชากรว่า ประชากรประเภทใดบ้างที่จะต้องถูกแจงนับ

ขอบข่ายของประชากรปี พ.ศ. 2452 ที่ถือว่าเป็นการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งแรกได้มีการนิยามผู้อยู่อาศัยในครัวเรือนว่า

*“ผู้ที่เคยหลับนอนอยู่เรือนเวลากลางคืนเป็นธรรมดา คนที่อยู่ในเรือนแห่งหนึ่ง แต่ไปทำการในที่อื่น ต้องจดบัญชี สำมะโนครัวในเรือนที่ตนอยู่ ไม่ให้จดบัญชีในที่ๆ ทำการตามสถานที่ต่างๆ ซึ่งมีผู้มาฉเพาะทำการ เช่น ศาลาว่าการ โรงสีไฟ โรงเครื่องจักร เครื่องกลต่างๆ ที่ทำการค้าขาย เป็นต้น ให้จดบัญชีสำมะโนครัวแต่ ฉเพาะผู้ที่ได้หลับนอนในที่เหล่านั้น กล่าวคือ*

ผู้เป็นเจ้าของในที่นั้น กับครอบครัวแลคนใช้ หรือผู้รักษาสถานที่แลคนยาม กุลี คนงาน ซึ่งได้กินอยู่หลับนอนในที่นั้นๆ ส่วนผู้ทำการ เช่น เสมียน คนงานหรือกุลีที่มาทำการชั่ววันหนึ่งแล้วกลับไปนั้น ให้จดบาญชีสำมะโนครัวในเรือนที่คนเหล่านั้นหลับนอน”<sup>2</sup>

ต่อมาในการจัดทำสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2490 ได้นิยามไว้ว่า

“บุคคลผู้ต้องสำรวจ คือบุคคลซึ่งตามปกติสำนักอยู่ในบ้านนี้ แม่ไปอยู่ที่อื่น ชั่วครั้งคราวก็ต้องกรอก เว้นแต่ผู้ที่ไปศึกษาหรือประจำอยู่ต่างประเทศไป บวชหรืออยู่วัด เป็นนักเรียนกินนอนที่โรงเรียน เป็นทหาร ตำรวจถูกจำคุก หรือส่งไปต่างจังหวัดตามคำพิพากษา (คดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม) ไม่ถือว่าเป็นผู้อยู่ในบ้านนี้ ผู้ซึ่งไม่มีสำนักอยู่บ้านใดในราชอาณาจักร แต่มาอาศัย ชั่วคราวในบ้านหรือสถานที่ ที่กรอกแบบนี้ เช่น นักท่องเที่ยว ผู้เที่ยวค้า หรือผู้ที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งก็ให้กรอกข้อความเรื่องผู้นั้นไว้ ตามความจริง ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นแล้วแต่กรณี ส่วนผู้ซึ่งตามปกติมีสำนักอยู่ในบ้านอื่น แต่มาพักอยู่ในบ้านที่กรอกแบบนี้ชั่วครั้งคราว ไม่นับว่าเป็น ผู้อยู่ในบ้านที่ มาพักนั้น ไม่ต้องกรอกข้อความลงในแบบสำรวจนี้ บ้านในที่นี้ หมายถึง บ้าน เดียว ส่วนของบ้านหรือหลายบ้านถ้าอยู่ในความควบคุมของคนๆ หนึ่งโดย อิสระ ก็ให้ถือว่าเป็นบ้านหนึ่ง”<sup>3</sup>

ขอบข่ายของประชากรที่เก็บรวบรวมข้อมูลในปี พ.ศ. 2503 นิยามไว้ว่า

“บุคคลที่ต้องแจงนับ คือบุคคลทุกคนที่พำนักอยู่ในประเทศไทยในวัน สำมะโน จะต้องถูกแจงนับทั้งสิ้น รวมทั้งบรรดาข้าราชการฝ่ายทหารและ พลเรือน ชูตของประเทศไทยพร้อมทั้งครอบครัวซึ่งมีสำนักงานใน ต่างประเทศ ชาวเรือที่มีสถานที่อยู่ปกติในประเทศไทย แต่ในวันสำมะโน

<sup>2</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.๑๖.๖./254 ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ ๑ กระทรวงนครบาล เรื่อง คำสั่งอธิบายการสำรวจสำมะโนครัว (1 สิงหาคม ร.ศ.128).

<sup>3</sup> หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท.0201.2.1.20./2 เอกสารกองกลาง กระทรวงมหาดไทย เรื่องขอส่งแบบพิมพ์ข้อมูลสำหรับเก็บข้อมูล สถิติและวิธีการจัดเก็บข้อมูลสถิติ (6 กุมภาพันธ์ 2491).

กำลังอยู่ในทะเลหลวง บุคคลที่พำนักในต่างประเทศในวันสำมะโน ไม่รวม  
เผ่าชนชาวตอย ชาวน้ำ (ชาวเล) และชาวป่าซึ่งอยู่อาศัยไม่เป็นที่ นักการ  
ทูตและการทหารของต่างประเทศและครอบครัว อาคันตุกะผู้เป็นชาว  
ต่างประเทศ”

(สำนักงานสถิติกลาง มปป)

จากนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา ได้มีการปรับปรุงให้มีความชัดเจน และ  
ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นโดยมีใจความดังต่อไปนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปค, มปปง, มปปจ,  
2545)

**ประชากรที่อยู่ในคัมรวม ได้แก่**

1. คนไทยทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในวันสำมะโน
2. บุคคลพลเรือนต่างด้าวที่มีสถานที่อยู่ปกติในประเทศไทย หรือบุคคลพลเรือน  
ต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป  
ก่อนวันสำมะโน
3. บุคคลที่มีสถานที่อยู่ปกติในประเทศไทย แต่ในวันสำมะโนได้ไปศึกษา ฝึกภาค  
ซ้อมรบเดินเรือทะเลหรือไปต่างประเทศชั่วคราว
4. ข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน และรวมทั้งคณะทูตของประเทศไทย พร้อมทั้ง  
ครอบครัว ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ

**ประชากรที่ไม่อยู่ในคัมรวม ได้แก่**

1. ชาวเขาที่มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นที่ (แต่ถ้าตั้งเป็นหมู่บ้านแล้ว ก็อยู่ในคัมรวมด้วย)
2. คณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารและการทูตต่างประเทศพร้อมทั้งครอบครัว ซึ่งมี  
สำนักงานอยู่ในประเทศไทย
3. บุคคลพลเรือนต่างด้าว ซึ่งเข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่  
ถึง 3 เดือน ก่อนวันสำมะโน
4. ผู้อพยพหรือผู้หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งอยู่ในค่ายอพยพที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

### 3.4 เวลาที่อ้างถึง (วันสำมะโน)

ดังได้กล่าวแล้วว่า การทำสำมะโนเปรียบเสมือนการฉายภาพนิ่งของประชากร ณ วันสำมะโน ตั้งแต่การทำสำมะโนในปี พ.ศ. 2513 เป็นต้นมาได้กำหนดให้วันสำมะโน คือวันที่ 1 เมษายน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก)

### 3.5 ระเบียบวิธีการสุ่มตัวอย่าง

จากการสืบค้นเอกสารเกี่ยวกับระเบียบวิธีการเลือกตัวอย่าง ของการจัดทำสำมะโนประชากรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ในช่วงแรกยังไม่พบว่ามีรายงานระบุถึงระเบียบวิธีการเลือกตัวอย่างในการจัดทำสำมะโนประชากร จนกระทั่งในช่วงหลังๆ ตั้งแต่การจัดทำสำมะโนประชากรในครั้ง 7 ในปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา จึงได้มีการระบุถึงระเบียบวิธีการเลือกตัวอย่าง ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของครัวเรือน ว่าเป็นครัวเรือนส่วนบุคคล หรือกลุ่มบุคคล (ความหมายของครัวเรือนประเภทต่างๆ ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 3.15) (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปง) และครัวเรือนนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือเขตเทศบาลอื่นๆ หรือนอกเขตเทศบาล

ครัวเรือนทั้งหมดใช้แบบสอบถามข้อมูลพื้นฐาน ที่จัดเก็บจากประชากรทุกคนในครัวเรือนนั้นๆ เรียกว่า “แบบสั้น” ส่วนครัวเรือนที่ถูกเลือกตัวอย่าง ใช้แบบสอบถามที่มีข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลรายละเอียดต่างๆ ด้วย หรือที่เรียกว่า “แบบยาว” และแบบสอบถามเคหะ (รายละเอียดของข้อมูลแบบสั้น และแบบยาว และข้อถามเคหะ จะได้นำเสนอไว้ในหัวข้อที่ 3.8)

#### 3.5.1 สำมะโนประชากรและเคหะ 2523

ในการทำสำมะโนประชากรและเคหะครั้งนี้ ได้ทำการนับจุดและบันทึกรายการพื้นฐาน (แบบสั้น) ของทุกคนในทุกครัวเรือน แต่ในการแจงนับรายละเอียดเพิ่มเติมนั้น ใช้การสุ่มตัวอย่างในบางพื้นที่ ดังนี้ ในเขตเทศบาลของจังหวัดอื่นๆ ยกเว้น กทม. ไม่มีการสุ่มตัวอย่าง กล่าวคือแจงนับหมดทุกครัวเรือนทั้งกลุ่มบุคคลและส่วนบุคคล ส่วนนอกเขตเทศบาล และกรุงเทพมหานคร ไม่มีการสุ่มตัวอย่างสำหรับครัวเรือนกลุ่มบุคคล กล่าวคือแจงนับครัวเรือนกลุ่มบุคคลทั้งหมด สำหรับครัวเรือนส่วนบุคคล สุ่มตัวอย่างร้อยละ 20 สำหรับการแจงนับ

### 3.5.2 สำมะโนประชากรและเคหะ 2533

**ครัวเรือนส่วนบุคคล** ในกรุงเทพมหานคร และนอกเขตเทศบาล ทำการนับจดจำนวนครัวเรือนและประชากรพร้อมกับแจงนับไปด้วย กล่าวคือ ทำการแจงนับเฉพาะข้อมูลพื้นฐานประชากรทุกครัวเรือน และเลือกครัวเรือนตัวอย่างร้อยละ 20 เพื่อแจงนับข้อมูลรายละเอียดของประชากรและเคหะไปพร้อมกัน

**ครัวเรือนส่วนบุคคล** ในเขตเทศบาล (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ทำการนับจดครัวเรือนและประชากร และทำการแจงนับข้อมูลพื้นฐานและข้อมูลรายละเอียดของประชากรและเคหะทุกครัวเรือนไปพร้อมๆ กันโดยไม่มีการเลือกตัวอย่าง

**ครัวเรือนกลุ่มบุคคล** ทำการนับจดและแจงนับครัวเรือน แต่ทำการแจงนับเฉพาะข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลรายละเอียดของประชากร และไม่ต้องแจงนับข้อมูลเคหะ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปจ)

### 3.5.3 สำมะโนประชากรและเคหะ 2543

**ครัวเรือนส่วนบุคคล** ในกรุงเทพมหานคร ในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล ทำการนับจดจำนวนครัวเรือนและประชากรพร้อมกับแจงนับไปด้วย กล่าวคือ ทำการแจงนับเฉพาะข้อมูลพื้นฐานประชากรทุกครัวเรือน และเลือกครัวเรือนตัวอย่างร้อยละ 20 เพื่อแจงนับข้อมูลรายละเอียดของประชากรและเคหะ ไปพร้อมกัน

**ครัวเรือนกลุ่มบุคคล** ทำการนับจดและแจงนับครัวเรือน แต่ทำการแจงนับเฉพาะข้อมูลพื้นฐาน และข้อมูลรายละเอียดของประชากร และไม่ต้องแจงนับข้อมูลเคหะ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545)

## 3.6 วิธีการเก็บข้อมูล

สำมะโนประชากรทุกครั้งใช้วิธีสัมภาษณ์ แต่ในสำมะโนระยะหลังมีการให้กรอกแบบเองและส่งกลับให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทางไปรษณีย์ ในกรณีที่ไม่สามารถใช้วิธีสัมภาษณ์ได้ เช่น ผู้ที่อยู่อาศัยในคอนโดมิเนียม ซึ่งเรียกว่า การทอดแบบ ในการสัมภาษณ์ที่ต้องใช้พนักงานสัมภาษณ์นี้ มีความแตกต่างกันของพนักงานสัมภาษณ์ในแต่ละสำมะโนดังนี้

สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 นับเป็นการทำสำมะโนครั้งที่ 6 ของประเทศไทย และเป็นครั้งแรกที่สำนักงานสถิติกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ แต่การปฏิบัติงานสนามส่วนใหญ่ คงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพนักงานฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพราะสำนักงานสถิติกลางไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเพียงพอที่จะรับผิดชอบ การปฏิบัติงานสนามได้

สำมะโนประชากรครั้งที่ 7 และสำมะโนเคหะครั้งที่ 1 ได้จัดทำในปี พ.ศ. 2513 มีครูเป็นพนักงานเจ้านับ การปฏิบัติงานสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523 ซึ่งเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 8 และสำมะโนเคหะครั้งที่ 2 มีครูเป็นพนักงานเจ้านับเช่นเดียวกับเมื่อปี พ.ศ. 2513

สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 9 และทำสำมะโนเคหะครั้งที่ 3 ของประเทศไทย เปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานสนามจากข้าราชการครู มาเป็นลูกจ้างชั่วคราวที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่วิชาการ (ผู้ควบคุมแนะนำพนักงานเจ้านับ) และระดับ ม.ศ. 3 เป็นพนักงานเจ้านับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ข)

สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 10 และทำสำมะโนเคหะครั้งที่ 4 เจ้าหน้าที่วิชาการเป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือลูกจ้างชั่วคราวระดับปริญญาตรี ในส่วนของพนักงานเจ้านับนั้น เป็นข้าราชการครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ หรือลูกจ้างชั่วคราวระดับประกาศนียบัตรขึ้นไป (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2545)

### 3.7 หลักเกณฑ์ในการเจ้านับ

การเจ้านับประชากร เป็นการเจ้านับประชากร ณ สถานที่ที่อยู่ปกติในวันสำมะโน (De facto) ยกเว้นนักเรียน นิสิตนักศึกษา ซึ่งเจ้านับ ณ ที่ซึ่งปรากฏตัวในวันสำมะโน (De Jure) สำหรับข้าราชการประจำสำนักงานในต่างประเทศและครอบครัวนั้น ได้ส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยราชการต้นสังกัด ให้ข้าราชการเหล่านั้นบันทึกรายละเอียดส่งคืนมา (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปค, มปปง, มปปจ, มปปฉ)

การเจ็บนับเคหะ เป็นการเจ็บนับที่อยู่อาศัยของครัวเรือนส่วนบุคคล ซึ่งอาจอาศัยอยู่เป็นเอกเทศหรือรวมกับครัวเรือนส่วนบุคคลอื่นๆ ในบ้านเดียวกันก็ได้ สำหรับครัวเรือนกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในเขตเทศบาลหรือนอกเขตเทศบาลไม่มีการเจ็บนับข้อถามเคหะ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปง, มปปจ, มปปจ)

### 3.8 เนื้อหาข้อมูลที่เก็บรวบรวม

เนื้อหาข้อมูลในการเก็บรวบรวมประกอบด้วยข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับลักษณะประชากรและข้อมูลเกี่ยวกับเคหะ ในส่วนของการสอบถามเกี่ยวกับเคหะนั้น ได้เริ่มมีการสอบถามในปี พ.ศ. 2513 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อถามให้สมบูรณ์ และเหมาะสมกับยุคสมัยมากขึ้น โดยพยายามใช้แนวคิดและคำนิยามที่ใกล้เคียงกับที่ใช้อยู่ในระหว่างประเทศ ตามคำแนะนำขององค์การสหประชาชาติ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศด้วย

#### เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากร พ.ศ. 2452 - 2490

รายการข้อถามประชากร	พ.ศ.				
	2452	2462	2472	2480	2490
ชื่อ- สกุล	✓	✓	✓	✓	✓
เพศ	✓	✓	✓	✓	✓
ความเกี่ยวพันกับหัวหน้าครัวเรือน	✓	✓	✓	✓	✓
วัน เดือน ปีเกิด	-	✓	✓	✓	✓
อายุ	✓	✓	✓	✓	✓
ศาสนา	✓	✓	✓	✓	✓
สัญชาติ	✓	✓	-	✓	✓
เชื้อชาติ	-	-	✓	✓	✓
การปลูกใช้ทรัพย์สิน	-	-	✓	-	-
สถานที่อยู่อาศัย (อยู่แห่งใดเมืองไหน)	✓	✓	-	-	-
สถานที่เกิด	-	-	-	-	✓



เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากร พ.ศ. 2452 – 2490 (ต่อ)

รายการข้อถามประชากร	พ.ศ.				
	2452	2462	2472	2480	2490
สถานภาพสมรส	-	-	-	-	✓
ภาษาที่ใช้พูดหากพูดภาษาไทยไม่ได้	-	-	-	-	✓
การศึกษา					
การอ่านออกเขียนได้	-	-	-	-	✓
อ่านเขียนหนังสืออื่นได้หรือไม่	-	-	-	-	✓
สำเร็จการศึกษาชั้นใด	-	-	-	-	✓
อาชีพ					
อาชีพที่ทำ	✓	✓	✓	✓	✓
ประเภทของสถานที่ประกอบอาชีพ	-	-	-	-	✓
สถานภาพการทำงาน	-	-	-	-	✓
ในสัปดาห์ก่อนวันสำรวจได้ประกอบอาชีพหรือไม่	-	-	-	-	✓
บิดา / มารดา ชื่ออะไร	-	✓	-	-	-

แหล่งที่มา :

- 1) สำมะโนประชากร พ.ศ. 2452 สืบค้นจาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ.ม.ร.๖น./254.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ ๖ กระทรวงนครบาล เรื่องคำสั่งอธิบายการสำรวจสำมะโนครัว (1 สิงหาคม ร.ศ.128).
- 2) สำมะโนประชากร พ.ศ. 2462 สืบค้นจาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. ม.ร.๖ น./260/1. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ ๖ กระทรวงนครบาล เรื่องขอแก้ไขชื่อ อายุ ชาติ เดิมชื่อเพศ หรือแก้ไขชาติในฐะเบียงร (26 พฤษภาคม 2461– 20 กรกฎาคม 2470).
- 3) สำมะโนประชากร พ.ศ. 2472 สืบค้นจาก อิทธิ สวรรค์ทัต. มปป. “ประวัติการทำสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย”. สถิติ ฉบับคล้ายวัน สถาปนา 23 พ.ศ. 2511.
- 4) สำมะโนประชากร พ.ศ. 2480 สืบค้นจาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท.5.16.18/4. เอกสารกองกลางกระทรวงมหาดไทย เรื่องแบบพิมพ์ที่ใช้ในการทะเบียนราษฎร ในเขตเทศบาล พ.ศ. 2480 (พ.ศ. 2480).
- 5) สำมะโนประชากร พ.ศ. 2490 สืบค้นจาก หอจดหมายเหตุแห่งชาติ. มท.0201.2.1.20./2. เอกสารกองกลาง กระทรวงมหาดไทย เรื่องขอให้ส่งแบบพิมพ์ข้อถามสำหรับเก็บข้อมูลสถิติและวิธีการจัดเก็บข้อมูลสถิติ (6 กุมภาพันธ์ 2491).

เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2503 – 2543

รายการ	พ.ศ.				
	2503	2513	2523	2533	2543
<b>ข้อถามประชากร</b>					
ชื่อตัว ชื่อสกุล	✓	✓	*✓	*✓	*✓
เพศ	✓	✓	*✓	*✓	*✓
ความเกี่ยวพันกับหัวหน้าครัวเรือน	✓	✓	*✓	*✓	*✓
เดือน ปีเกิด	-	✓	*✓	*✓	*✓
อายุ	✓	✓	*✓	*✓	*✓
ศาสนา	✓	✓	✓	✓	*✓
สัญชาติ	✓	✓	-	-	*✓
ลักษณะการอยู่อาศัย	-	✓	*✓	-	-
ลักษณะความพิการ	-	✓	-	✓	-
ลำดับที่ของมารดา	-	-	✓	✓	-
สถานที่เกิด	✓	✓	✓	✓	✓
ระยะเวลาการที่อาศัยในที่อยู่ปัจจุบัน	✓	✓	✓	✓	✓
การศึกษา					
การอ่านออกเขียนได้	✓	✓	✓	✓	*✓
ชั้นที่กำลังเรียน	✓	✓	✓	✓	*✓
ชั้นสูงสุดที่เรียนจบ	✓	✓	*✓	*✓	*✓
<b>งานในรอบสัปดาห์</b>					
การหางานทำและความพร้อมในการทำงาน	✓	-	-	-	✓
อาชีพหลักในรอบ 7 วัน	✓	✓	✓	✓	✓
อุตสาหกรรมในรอบ 7 วัน	✓	-	-	-	-
สถานภาพการทำงานในรอบ 7 วัน	✓	-	-	-	-
เหตุผลที่ไม่หางานทำในรอบ 7 วัน	-	✓	✓	✓	✓

เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2503 – 2543 (ต่อ)

รายการ	พ.ศ.				
	2503	2513	2523	2533	2543
งานในรอบปี					
อาชีพหลักในรอบปีที่แล้ว	-	✓	*✓	*✓	*✓
อุตสาหกรรมในรอบปีที่แล้ว	-	✓	*✓	*✓	*✓
สถานภาพการทำงานในรอบปีที่แล้ว	-	✓	*✓	*✓	*✓
สถานภาพสมรส	✓	✓	*✓	*✓	*✓
ภาวะเจริญพันธุ์					
อายุเมื่อแต่งงานครั้งแรก	-	-	✓	-	-
จำนวนบุตรเกิดรอดทั้งสิ้น	✓	✓	-	-	-
จำนวนบุตรเกิดรอดที่ยังมีชีวิตอยู่	-	✓	-	-	✓
จำนวนบุตรเกิดรอดในครัวเรือน	-	-	✓	✓	-
จำนวนบุตรเกิดรอดที่อยู่อื่น	-	-	✓	✓	-
จำนวนบุตรเกิดรอดที่ตาย	-	-	✓	✓	✓
จำนวนบุตรเกิดรอดใหม่ในรอบปีที่แล้ว	-	-	-	-	✓
การคุมกำเนิด	-	-	✓	✓	-
การย้ายถิ่น					
สถานที่อยู่อาศัยสุดท้ายก่อนย้ายมาที่อยู่ปัจจุบัน	✓	✓	✓	✓	✓
ย้ายมาจากไหน (เฉพาะผู้ย้ายถิ่นภายในประเทศ)	-	✓	✓	✓	✓
<b>ข้อถามครัวเรือน/เคหะ</b>					
ภาษาที่ใช้พูดในครัวเรือน	-	-	✓	✓	✓
ประเภทครัวเรือน	-	✓	✓	✓	✓
ลักษณะของที่อยู่อาศัย	-	✓	✓	✓	✓
การใช้ที่อยู่อาศัยประกอบธุรกิจ	-	✓	✓	✓	-
ประเภทของที่อยู่อาศัย	-	✓	✓	✓	✓
การครอบครองที่อยู่อาศัย (ไม่รวมที่ดิน)	-	✓	✓	✓	✓

เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2503 – 2543 (ต่อ)

รายการ	พ.ศ.				
	2503	2513	2523	2533	2543
ค่าเช่าที่อยู่อาศัย	-	✓	✓	✓	-
เงินกินเปล่า	-	-	✓	✓	-
การถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน	-	✓	✓	✓	✓
อายุของที่อยู่อาศัย	-	✓	-	-	-
จำนวนห้องนอนและห้องอื่นๆ ที่ใช้นอน	-	✓	✓	✓	-
การใช้ส้วม	-	✓	✓	✓	✓
สถานที่ประกอบอาหาร	-	-	✓	✓	-
การใช้เชื้อเพลิงในการประกอบอาหาร	-	✓	✓	✓	✓
การใช้แสงสว่าง	-	✓	✓	✓	-
แหล่งที่มาของน้ำใช้	-	✓	✓	✓	✓
แหล่งที่มาของน้ำดื่ม	-	-	✓	✓	✓
สถานที่อาบน้ำ	-	-	✓	-	-
เครื่องใช้ประเภทถาวรที่มีในครอบครอง					
วิทยุ	-	✓	✓	✓	✓
โทรทัศน์	-	✓	✓	✓	✓
วิดีโอ	-	-	-	✓	-
พัดลม	-	-	✓	✓	✓
เครื่องปรับอากาศ	-	-	✓	✓	✓
ตู้เย็น ตู้แช่	-	✓	✓	✓	✓
เครื่องซักผ้า	-	-	-	✓	✓
จักรเย็บผ้า	-	✓	-	✓	-
เครื่องดูดฝุ่น	-	-	-	✓	-
เตารีดไฟฟ้า	-	-	-	✓	-

เปรียบเทียบรายการข้อถามโครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2503 – 2543 (ต่อ)

รายการ	พ.ศ.				
	2503	2513	2523	2533	2543
หม้อหุงข้าวไฟฟ้า	-	-	-	✓	-
โทรศัพท์	-	-	✓	✓	✓
รถจักรยานสองล้อ	-	✓	✓	✓	✓
รถจักรยานยนต์	-	✓	✓	✓	✓
รถยนต์	-	✓	✓	✓	✓
เรือยนต์	-	✓	✓	✓	-
เครื่องจักร (ที่ใช้ในการเกษตร)	-	✓	✓	✓	✓
รถอีแต่น รถไถ้อย	-	-	-	✓	✓

หมายเหตุ : \* เป็นรายการข้อถาม “แบบสั้น” ✓ เป็นรายการข้อถาม “แบบยาว” (แบบยาว = แบบสั้นและข้อถามรายละเอียดเพิ่มเติม)

### 3.9 การจัดทำแผนที่ และบัญชีเขตสำมะโน เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานสนาม

ในการปฏิบัติงานสนามนั้น เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเก็บข้อมูลได้ถูกต้องและครบถ้วน จะต้องมีการจัดทำแผนที่เขตการปฏิบัติงาน เพื่อแสดงที่ตั้งและขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน โดยใช้ขอบเขตที่ถาวร เช่น ถนน ซอย คลอง ลำน้ำ หรือสถานที่สำคัญ เป็นต้น นอกจากนั้นแผนที่ยังต้องแสดงรายละเอียดทางภูมิศาสตร์อื่นๆ รวมถึงที่ตั้งของอาคารสิ่งปลูกสร้างด้วย เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบขอบเขตการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งจะทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้ถูกต้อง ไม่ทำให้การปฏิบัติงานตกหรือซ้ำกัน

#### การจัดทำแผนที่

การจัดทำแผนที่ได้นำเอาข้อมูลจากประกาศการตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองระดับต่างๆ จากพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวงมหาดไทย ประกาศจังหวัด และหนังสือประมวลข้อมูล ที่ทางฝ่ายแผนที่สถิติจัดทำไว้เป็นหลักในการพิจารณาปรับปรุง เพื่อให้ได้ข้อมูลเขตการปกครองที่ทันสมัยเป็นปัจจุบัน จากนั้นทำการ

ปรับปรุงรายละเอียดในแผนที่ให้ทันสมัยเป็นปัจจุบัน ทำการสำเนาแผนที่ที่ได้ดำเนินการจัดทำ/ปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด มาทำการตัดลอกเพื่อจัดทำแผนที่แม่แบบ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก)

### **การแบ่งเขตสำมะโน (ENUMERATION DISTRICT - ED)**

ภายหลังจากการจัดทำ/ปรับปรุงรายละเอียดในแผนที่ และจัดทำแผนที่แม่แบบเรียบร้อยแล้ว ก็ได้นำมากำหนดขอบเขตและแบ่งพื้นที่ สำหรับมอบหมายให้พนักงานรับผิดชอบ ไปปฏิบัติงานในคาบเวลาที่กำหนด พื้นที่ที่ทำการแบ่งเป็นส่วนๆ เรียกว่า เขตสำมะโน ENUMERATION DISTRICT (ED) นอกจากนั้นยังมีการแบ่งพื้นที่ย่อยภายในเขตสำมะโน ซึ่งแต่ละส่วนย่อยเรียกว่า ชุมรุมอาคาร (BLOCK - BLK) โดยใน 1 เขตสำมะโน (ED) จะประกอบด้วยจำนวน ชุมรุมอาคาร (BLK) อย่างมากที่สุด 3 ชุมรุมอาคาร ซึ่งหลักเกณฑ์การแบ่งเขตสำมะโนจะเป็นดังนี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก)

1. ทำการแบ่งพื้นที่เขตสำมะโน (ED) โดยในแต่ละตำบลดำเนินการอย่างอิสระ ต่อกัน
2. กำหนดขนาดเขตสำมะโน (ED) และชุมรุมอาคาร (BLK)

#### **2.1 กรุงเทพมหานคร และในเขตเทศบาลของจังหวัดอื่น**

- 1เขตสำมะโน (ED) ประกอบด้วย จำนวนบ้าน/ครัวเรือน อยู่ระหว่าง 350 – 450 บ้าน/ครัวเรือน
- 1ชุมรุมอาคาร (BLK) ประกอบด้วย จำนวนบ้าน/ครัวเรือน อยู่ระหว่าง 100 – 200 บ้าน/ครัวเรือน
- ในกรณีเทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลกำหนดให้ 1ชุมรุมอาคาร (BLK) คือ 1 หมู่

#### **2.2 นอกเขตเทศบาล**

ในแผนที่อำเภอ ให้ทำการตัดลอกข้อมูลหมู่บ้าน เกี่ยวกับจำนวนครัวเรือนของโครงการสำรวจข้อมูลระดับหมู่บ้านลงในที่ตำแหน่งหมู่บ้าน เพื่อใช้ในการพิจารณารวมหมู่บ้านเป็นเขตสำมะโน (ED) โดย

- 1เขตสำมะโน (ED) ประกอบด้วย จำนวนบ้าน/ครัวเรือนอยู่ระหว่าง 350 – 450 บ้าน/ครัวเรือน และมีจำนวนบ้านอยู่ระหว่าง 1-6 หมู่บ้าน

- 1 เขตสำมะโน (ED) ประกอบด้วย บางส่วนของหมู่บ้าน นั่นคือหมู่บ้านนั้นมีขนาดใหญ่กว่าขนาดของเขตสำมะโน (ED)
3. ขอบเขตของเขตสำมะโน (ED) และชุมชนอาคาร (BLK)
    - 3.1 กรุงเทพมหานครและในเขตเทศบาลของจังหวัดอื่น กำหนดให้ใช้แนวเขตที่ชัดเจนถาวร เช่น ถนน คู คลอง แม่น้ำ เขตตำบล เขตหมู่บ้าน เป็นต้น ยกเว้นในบางพื้นที่ที่ไม่สามารถหาแนวเขตที่ชัดเจนได้ อาจกำหนดให้ใช้ทางเดิน รั้วบ้าน แทนที่เป็นที่ว่างให้ใช้เส้นประแสดงแนวเขต เทศบาลตำบลที่ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาล ให้ใช้ขอบเขตของหมู่บ้านแทน
    - 3.2 นอกเขตเทศบาล กำหนดให้ใช้ขอบเขตของหมู่บ้านโดยไม่มีแผนที่
    - 3.3 กรณีพื้นที่มีครัวเรือนกลุ่มบุคคลประเภทสถาบันอยู่ เช่น เขตทหาร สถานที่กักกันของเรือนจำ เป็นต้น ในการแบ่งเขตสำมะโน (ED) กำหนดให้พื้นที่ส่วนนี้ทั้งหมดเป็น 1 เขตสำมะโน (ED)

### 3.10 ระบบการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูล

#### การสำรวจภายหลังการแจงนับ (Post Enumeration Survey - PES)

โครงการสำมะโนประชากร เป็นโครงการที่มีขอบข่ายการปฏิบัติงานกว้างขวางทั่วประเทศ ในการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก พบวกกับ ผู้ปฏิบัติงานสนามส่วนใหญ่ ไม่เคยมีประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลมาก่อน ดังนั้นข้อมูลที่ได้มา อาจมีความคลาดเคลื่อน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อประเมินคุณภาพของข้อมูล โดยใช้วิธีการสำรวจภายหลังการแจงนับ (Post Enumeration Survey - PES) เพื่อให้ผู้ใช้ข้อมูล สามารถวินิจฉัยระดับคุณภาพของข้อมูลได้

วิธีการดังกล่าวมีหลักการคือ ทำการเลือกพื้นที่ตัวอย่างจำนวนหนึ่ง แล้วส่งพนักงาน (เป็นพนักงานคนละชุดกับชุดที่ปฏิบัติงานสำมะโนประชากร) ไปทำการนับจุดและแจงนับรายละเอียดของประชากรบางรายการที่สำคัญ ที่ได้เลือกขึ้นมาจากรายงานที่แจงนับในสำมะโนที่ได้ปฏิบัติงานสนามไปแล้ว โดยพยายามให้การนับจุดและแจงนับซ้ำครั้งนี้ เป็นอิสระต่อผลการปฏิบัติงานนับจุดและแจงนับที่ทำไปแล้วให้มากที่สุด จากนั้นจึงนำแบบสอบถามที่ได้จากการทำสำมะโนและการทำ PES มาทำการสอบเทียบ (Matching) และวิเคราะห์เพื่อวัดความครบถ้วนของข้อมูลที่ได้จากการทำสำมะโน หรือความคลาดเคลื่อนของข้อมูล ตลอดจน

สาเหตุของความคลาดเคลื่อน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2544ก) สรุปได้ว่าการทำ PES นี้ เป็นการสำรวจซ้ำในเขตปฏิบัติงานที่เลือกเป็นตัวอย่าง จากเขตปฏิบัติงานที่มีการปฏิบัติงานจริง เพื่อประเมินความคลาดเคลื่อนของข้อมูลดังนี้

1. ความคลาดเคลื่อนของคุ่มรวม (Coverage Error) หมายถึง ความคลาดเคลื่อนในยอดรวมของประชากร ซึ่งเกิดจากการนับขาด นับเกิน หรือนับซ้ำ

2. ความคลาดเคลื่อนของรายละเอียด (Content Error) หมายถึง ความคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับรายละเอียดของประชากร เช่น ความคลาดเคลื่อนของอายุ อาชีพ ระดับการศึกษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สำหรับผลความคลาดเคลื่อนนี้ สำนักงานสถิติแห่งชาติไม่ได้นำเสนออย่างเป็นทางการ

### 3.11 การประมวลผลข้อมูล

การทำสำมะโนประชากรและเคหะในปี พ.ศ. 2513 เป็นครั้งแรกที่มีการประมวลผลด้วยเครื่องจักร คือเครื่องคอมพิวเตอร์ IBM 1401 และ IBM S360 สำหรับการบันทึกข้อมูล (data entry) ใช้พนักงานบันทึกข้อมูล จนถึงการทำสำมะโนประชากรและเคหะในปี พ.ศ. 2543 ที่เริ่มบันทึกข้อมูลด้วยเครื่อง ICR (Intelligent Character Recognition) แทนการบันทึกข้อมูลด้วยมือ

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยพนักงานแ่งนับนี้ ได้นำมาทำการบรรณาธิกร (ตรวจสอบ) และลงรหัสโดยพนักงานที่สำนักงานสถิติจังหวัด แล้วส่งแบบมาที่ส่วนกลาง (กทม.) เพื่อบันทึกข้อมูลด้วยเครื่อง ICR และตรวจสอบความถูกต้องด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์อีกครั้ง ก่อนจัดทำตารางรายงานผล

### 3.12 การเผยแพร่ข้อมูล

ถึงแม้ว่าในแบบสอบถามสำมะโนประชากรและเคหะ จะกำหนดให้กรอกชื่อสกุล และที่อยู่ของข้อมูลของแต่ละบุคคล แต่ก็ไม่มีการบันทึกข้อมูลในส่วนนี้ โดยได้ให้รหัสประจำตัวที่ไม่ซ้ำกันแทน ดังนั้นผู้ใช้ข้อมูลจะไม่ทราบว่าเป็นของใคร สำหรับการนำเสนอผลนั้นจะนำเสนอในภาพรวม ไม่นำเสนอรายบุคคล



รหัสที่สามารถแสดงได้ถึงตัวบุคคล สำหรับข้อมูลในการจัดทำสำมะโนประชากร ประกอบด้วยเลขทั้งหมด 18 หลัก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

หลักที่	ความหมาย
1	ภาค
2 - 3	จังหวัด
4 - 5	อำเภอ/เขต
6 - 7	ตำบล/แขวง
8	เขตการปกครอง
9 - 11	เขตสำมะโน
12 - 13	ชุมรุมอาคาร/หมู่
14	ประเภทของครัวเรือน
15 - 17	ลำดับที่ของครัวเรือน
18	ลำดับที่ของบุคคล

สำหรับรหัส ภาค จังหวัด อำเภอ/เขต ตำบล/แขวง นั้น ได้ใช้รหัสให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่ในส่วนของรหัส เขตสำมะโน ชุมรุมอาคาร/หมู่ ประเภทของครัวเรือน รวมถึงลำดับที่ของครัวเรือนและบุคคล สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้กำหนดขึ้นมาเอง เพื่อความสะดวกในการแจกจ่ายข้อมูล

ข้อมูลจุลภาค (Micro data) ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติให้บริการต่อผู้ใช้ข้อมูล ประกอบด้วย 3 ชุดหลักๆ คือ

1. ข้อมูลจากการเลือกครัวเรือนตัวอย่างประมาณร้อยละ 1 มาประมวลผลก่อน เพื่อให้ผู้ใช้ได้ใช้ข้อมูลสำมะโนอย่างรวดเร็ว หรือที่เรียกว่า microcensus บางประเทศในยุโรปใช้วิธี microcensus แทนการทำสำมะโนประชากร
2. ข้อมูลจากแบบสั้น ที่ใช้ถามทุกคน หรือเรียกว่า ข้อมูล 100 เปอร์เซนต์

3. ข้อมูลแบบยาว (แบบสั้น+แบบรายละเอียดเฉพาะเรื่อง) ที่ใช้ถามประชากรที่ตกเป็นตัวอย่างจากครัวเรือนที่ถูกเลือกร้อยละ 20 ของครัวเรือนทั้งหมด หรือ เรียกว่า ข้อมูล 20 เปอร์เซ็นต์

การเผยแพร่ข้อมูลสำมะโนนั้น ผลที่ได้จากการทำสำมะโน ได้มีการให้บริการต่อผู้ใช้อย่างนี้

1. หนังสือรายงานและสิ่งพิมพ์ต่างๆ (Publications)
2. ข้อมูลจุลภาค (Micro data) ที่ประกอบด้วย 3 ชุดหลักดังกล่าวข้างต้น
3. ข้อมูลมหภาค (Macro data) ข้อมูลที่อยู่ในรูปตารางสถิติซึ่งคัดเลือกให้บริการทาง Internet และผู้ใช้ขอให้ประมวลผลเป็นพิเศษ
4. เอกสารประกอบการประมวลผล (metadata) ได้แก่รายละเอียดต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการประมวลผล และการแปลผลของผู้ใช้ข้อมูลจุลภาค เช่น แนวคิด คำนิยาม และความหมายของรหัสต่างๆ

โดยที่การเผยแพร่ดังกล่าว ได้เก็บไว้ในคลังข้อมูลสถิติ (Statistical Data Warehouse) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และมีบริการในรูปแบบ CD Rom

### 3.13 กฎหมายรองรับ

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 ขึ้น โดยกำหนดให้สำนักงานสถิติกลางแห่งเดียวรับผิดชอบในการจัดทำสำมะโนของประเทศ ตรงกับการจัดทำสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 สำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513, 2523, 2533 และ 2543 ดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้จัดทำโดยอาศัยอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ในมาตรา 5 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ให้เป็นหน่วยงานที่จัดวางผังสำมะโนและจัดทำสำมะโน

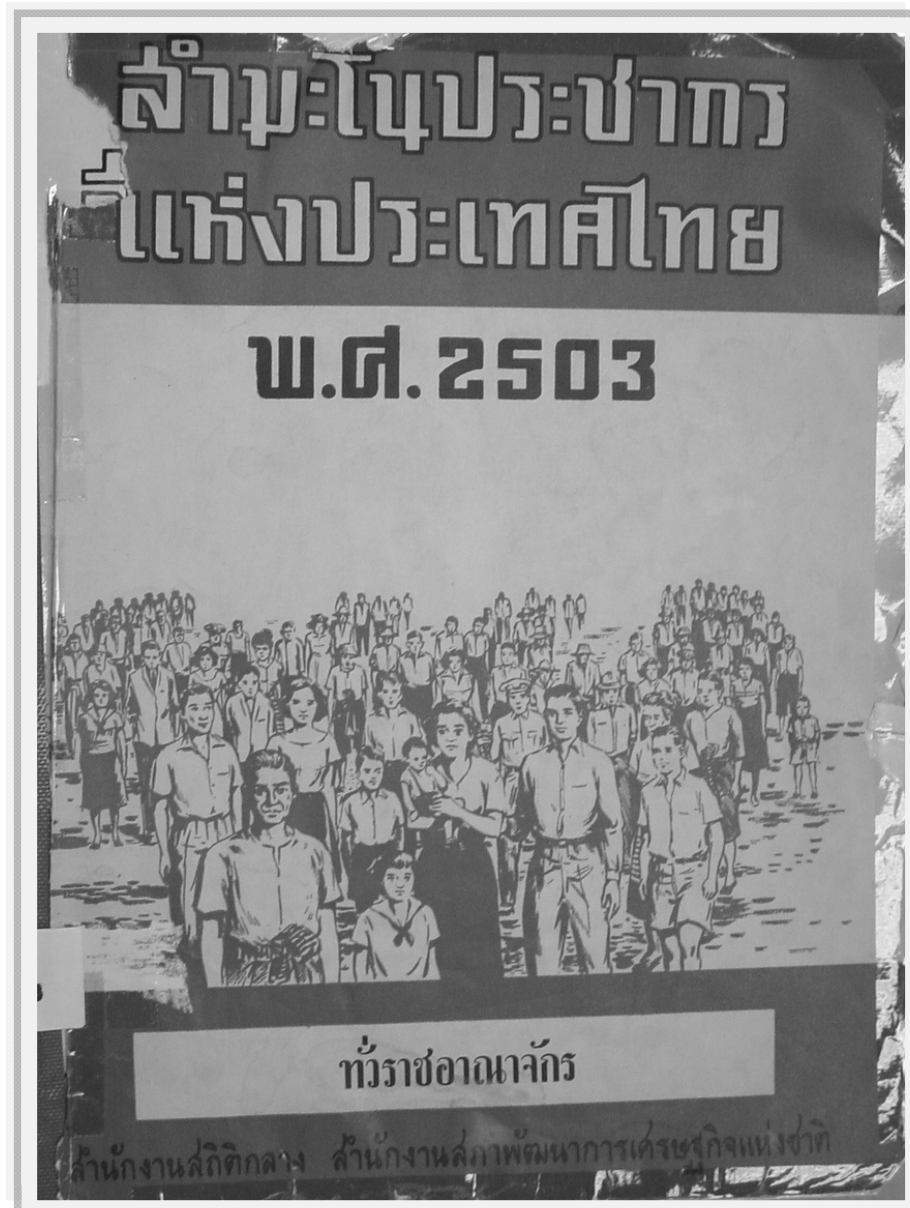
ปัจจุบันได้มีการร่างพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใหม่ ด้วยเหตุผลที่ว่าพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 ได้ใช้บังคับมานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อันมีผลทำให้การดำเนินการของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานกลางด้านงานสถิติของรัฐไม่มีความชัดเจน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติไม่มีความคล่องตัว เพราะขั้นตอนก่อนเริ่มดำเนินการใช้ระยะเวลานาน ทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลทางสถิติที่จัดทำขึ้นนั้น มีประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของรัฐด้านต่างๆ ซึ่งควรจะมีการกำหนดวิธีการดำเนินการด้านสถิติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของสถิติ

นอกจากนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง และเป็นหลักประกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซึ่งต้องให้ข้อมูล จึงต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยต้องถือเป็นความลับอย่างเคร่งครัด และกำหนดโทษสำหรับผู้ซึ่งฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2550ก)

### 3.14 การเป็นความลับของข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จัดเก็บมาจะถูกนำไปประมวลผลเป็นยอดรวม และนำเสนอเป็นรายจังหวัด รายภาค และทั่วราชอาณาจักร ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลเป็นรายบุคคล หรือเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขแก่ บุคคลใดๆ โดยยึดข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถิติ ซึ่งข้อปฏิบัตินี้ได้กระทำกันมาตั้งแต่ในอดีต ดังจะเห็นได้จาก “พระราชบัญญัติการสถิติพยากรณ์ พ.ศ. 2479” มาตรา 15 ระบุถึงข้อปฏิบัติ และมาตรา 16 ระบุถึงบทกำหนดโทษ หากฝ่าฝืนในมาตรา 15 ดังมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 15 แบบพิมพ์จะเพาะรายบุคคลหนึ่งๆ อันมีรายการข้อความจำนวนซึ่งบุคคลนั้นได้แสดงไว้ตามคำขอของหัวหน้ากองประมวลสถิติพยากรณ์นั้น ต้องรักษาไว้เป็นความลับอย่างที่สุด ห้ามมิให้นำรายการข้อความจำนวนของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะราย



รายงานสำมะโนประชากร ปี พ.ศ. 2503 ที่จัดทำเป็นครั้งที่ 6 ของประเทศไทย และครั้งแรก  
โดย สำนักงานสถิติกลาง (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ  
สำนักนายกรัฐมนตรี



National Statistical Office  
Office of the Prime Minister

สำมะโนประชากร  
และเคหะ พ.ศ. 2543  
THE 2000 POPULATION  
AND HOUSING CENSUS

ทั่วราชอาณาจักร  
WHOLE KINGDOM

ISBN 974-239-991-3

รายงานสำมะโนประชากร และเคหะ ปี พ.ศ. 2543  
เป็นการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 10 ของประเทศไทย  
และครั้งที่ 5 ที่ดำเนินการโดย สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(ก) ออกเปิดเผยนอกวงงานของกองประมวลสถิติพยากรณ์ไว้แล้วแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากบุคคลนั้น หรือที่ต้องเปิดเผยเพราะเหตุที่ได้มีคดีฟ้องร้องยังศาลตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(ข) ออกโฆษณาด้วยประการใดๆ ในสมุดรายงานสถิติพยากรณ์ หรือรายงานสถิติย่อที่เขียนหรือพิมพ์ออกแจกจ่ายหรือขาย หรือกระทำโดยวิธีอื่นใดซึ่งอาจทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดทราบได้ว่ารายการข้อความจำนวนใดที่ได้โฆษณานั้นเกี่ยวกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยฉะเพาะรายวัน แต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากบุคคลนั้น

มาตรา 16 ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 15 ผู้นั้นมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท ถ้าบุคคลซึ่งได้กระทำความผิดนั้นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เพิ่มโทษขึ้นอีกหนึ่งในสาม” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2550ข)

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่แทน “พระราชบัญญัติการสถิติพยากรณ์ พ.ศ.2479” คือ พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ.2495 โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นความลับของข้อมูลที่ได้ทำการจัดเก็บมา รวมถึงบทกำหนดโทษหากทำการฝ่าฝืนดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา 19 บรรดาข้อรายงานที่ได้กรอกแจ้งในแบบเฉพาะตัวตามคำเรียกร้องของผู้อำนวยการสถิตินั้น ต้องถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ใดนำข้อความหรือตัวเลขใดๆ ที่มีแสดงไว้ในข้อรายงานเฉพาะตัว หรือที่เกี่ยวข้องกับบุคคลเฉพาะราย หรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้จดทะเบียนเฉพาะราย

(1) ออกเปิดเผยนอกวงเขตอำนาจปฏิบัติการของสำนักงานสถิติกลางตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ข้อความหรือตัวเลขที่นำออกเปิดเผยนั้นมีลักษณะเป็นทะเบียนสาธารณะ หรือได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้ข้อรายงานนั้น หรือที่จำเป็นต้องเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือพิจารณาคดี ซึ่งมีผู้ต้องหาหรือจำเลยในการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ออกพิมพ์โฆษณาด้วยประการใดๆ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้ข้อมูลรายงาน นั้น

มาตรา 22 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 19 มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2550ค)

สำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2543 ข้อปฏิบัติที่ว่าด้วยการเป็นความลับของข้อมูลนั้น ได้กำหนดอยู่ใน พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 มาตรา 21 และระบุถึงบทกำหนดโทษ หากฝ่าฝืนในมาตรา 21 ไว้ ในมาตรา 24 ดังมีรายละเอียดดังนี้

“มาตรา 21 บรรดาข้อความ หรือตัวเลขเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้กรอกในใบแบบ หรือใบกำหนดชื่อนั้น ต้องถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้เปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใดๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่บุคคลนั้น ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 24 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2550ง)

เช่นเดียวกันในการจัดทำสำมะโนประชากรครั้งที่ 11 ซึ่งจะดำเนินการในปี พ.ศ. 2553 นั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550 ขึ้นมาใหม่แทนพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508 โดยมีใจความและเนื้อหาที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา 15 บรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้มีหน้าที่เก็บรักษา เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(1) เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำสถิติ วิเคราะห์หรือวิจัย ทั้งนี้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล และต้องไม่ระบุหรือเปิดเผยถึงเจ้าของข้อมูล

มาตรา 16 ภายใต้บังคับมาตรา 14 และมาตรา 15 ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหรือสำนักงานสถิติแห่งชาติต้องไม่นำบรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่เจ้าของข้อมูลได้ให้ไว้หรือกรอกแบบสอบถามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการจัดทำสถิติ วิเคราะห์ หรือวิจัย

มาตรา 20 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 หรือมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2550ก)

**สรุปเหตุการณ์สำคัญการจัดทำสำมะโนประชากร  
โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2457-2553)**

รัชกาล	ช่วงเวลา	เหตุการณ์สำคัญ
รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2453 - 2468	พ.ศ. 2457	จัดตั้งกรมสถิติพยากรณ์ (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ) เพื่อรวบรวมสถิติจากกระทรวงต่างๆ ไว้เป็นส่วนกลาง
รัชกาลที่ 9	พ.ศ. 2495	ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495 กำหนดให้สำนักงานสถิติกลาง (ปัจจุบันคือสำนักงานสถิติแห่งชาติ) แห่งเดียวรับผิดชอบในการทำสำมะโนของประเทศ
	พ.ศ. 2503	สำมะโนประชากรครั้งที่ 6
	พ.ศ. 2508	ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508
	พ.ศ. 2513	สำมะโนประชากรครั้งที่ 7 และเคหะครั้งที่ 1
	พ.ศ. 2523	สำมะโนประชากรครั้งที่ 8 และเคหะครั้งที่ 2
	พ.ศ. 2533	สำมะโนประชากรครั้งที่ 9 และเคหะครั้งที่ 3
	พ.ศ. 2543	สำมะโนประชากรครั้งที่ 10 และเคหะครั้งที่ 4
	พ.ศ. 2550	ตราพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550
	พ.ศ. 2553	สำมะโนประชากรครั้งที่ 11 และเคหะครั้งที่ 5



### 3.15 คำจำกัดความ

#### ครัวเรือน

ครัวเรือน หมายถึง บุคคลคนเดียวหรือหลายคนอาศัยอยู่ในบ้านหรือสถานที่อยู่เดียวกัน และจัดหาหรือใช้สิ่งอุปโภค บริโภค อันจำเป็นแก่การครองชีพร่วมกัน ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านั้น จะมีความสัมพันธ์ฉันญาติพี่น้องหรือไม่ก็ตาม

สถานที่อยู่แห่งหนึ่งหรือบ้านหลังหนึ่งๆ อาจประกอบด้วยครัวเรือนเดียวหรือหลายครัวเรือนก็ได้ หรือครัวเรือนหนึ่งสมาชิกในครัวเรือน อาจอาศัยอยู่ในบ้านหลายหลังหรือหลายห้องก็ได้ แต่จะต้องอยู่ในบริเวณเดียวกันหรือเป็นห้องติดต่อกัน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปน)

#### ประเภทครัวเรือน

ได้เป็น 2 ประเภท คือ ครัวเรือนส่วนบุคคลและครัวเรือนกลุ่มบุคคล

1. ครัวเรือนส่วนบุคคล หมายถึง ครัวเรือนที่ประกอบขึ้นด้วยบุคคลคนเดียวหรือหลายคนอาศัยอยู่ในบ้านหรือที่อยู่อาศัยเดียวกัน และจัดหาหรือใช้สิ่งอุปโภค บริโภค อันจำเป็นแก่การครองชีพร่วมกัน บุคคลเหล่านี้อาจเป็นญาติหรือไม่เป็นญาติกันก็ได้ สำหรับครัวเรือนที่ไม่ได้เป็นญาติกัน จะต้องมียานวนสมาชิกไม่เกิน 5 คน

2. ครัวเรือนกลุ่มบุคคล หมายถึง ครัวเรือนซึ่งบุคคลหลายคนอยู่ร่วมกัน โดยมีกฎหรือระเบียบข้อบังคับบางอย่างใดอย่างหนึ่งระบุไว้ว่าให้มาอยู่ร่วมกัน หรือจำเป็นต้องมาอยู่ร่วมกัน เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ครัวเรือนกลุ่มบุคคลจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ

2.1 ครัวเรือนสถาบัน หมายถึง ครัวเรือนซึ่งบุคคลหลายคนอยู่ร่วมกัน โดยมีกฎหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้มาอยู่ร่วมกัน ได้แก่ พระสงฆ์ สามเณร และลูกศิษย์ที่อาศัยอยู่ในวัด สำนักสงฆ์ คนไข้ที่พักรักษาตัวอยู่ในโรงพยาบาลตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป (ยกเว้นโรงพยาบาลโรคจิต เข้าพักรักษาตัวเมื่อใด ให้นับเป็นสมาชิกครัวเรือนสถาบัน) นักเรียนประจำในโรงเรียนกึ่งนอน และครูอาจารย์ซึ่งอยู่ประจำรวมกัน หอพัก นักศึกษาแพทย์ หอพักนักศึกษาพยาบาล ผู้รับการสงเคราะห์ในสถานสงเคราะห์ รวมทั้งผู้ดูแลที่ไม่ได้อยู่เป็นสัดส่วนต่างหาก นักโทษภายในเรือนจำ หรือทัณฑสถาน ทหารหรือตำรวจที่อยู่ในค่ายกรมกองทหารหรือกรมกองตำรวจ รวมทั้งนักเรียนทหารหรือตำรวจด้วย บุคคลที่มาเช่าประจำหรือมาเช่า

ชั่วคราวตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปในโรงแรม หรือในเกสต์เฮาส์ ผู้อยู่ประจำในโรงเจ หรือมาถือศีล  
ชั่วคราวตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปในโรงเจ

2.2 ครั้วเรือนพิเศษ หมายถึง ครั้วเรือนซึ่งบุคคลหลายคนอยู่รวมกันในสถานที่อยู่  
แห่งหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ได้แก่

- 2.2.1 ครั้วเรือนพิเศษประเภทหอพัก ได้แก่ บุคคลทั่วไปซึ่งเช่าอาศัยในหอพัก  
และไม่ได้แยกอยู่เฉพาะครั้วเรือน ทั้งนี้ไม่นับรวมหอพักนักเรียนใน  
โรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย
- 2.2.2 ครั้วเรือนพิเศษประเภทคนงาน ได้แก่ คนงานตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป  
(ไม่นับครอบครัวของเจ้าของ) ที่อยู่อาศัยเป็นประจำในบริเวณที่ทำงาน  
หรือที่โรงงาน หรือที่สถานประกอบการจัดให้อยู่และไม่ได้แยกอยู่  
เฉพาะครั้วเรือน สำหรับคนงานที่อาศัยอยู่ในสถานที่ที่โรงงาน หรือ  
สถานประกอบการจัดให้อยู่และได้แยกอยู่เฉพาะครั้วเรือน (อาจเป็น  
ห้องหรือบ้านเป็นหลัก) ต่างหากจากคนงานอื่น โดยมีญาติหรือบุคคล  
อื่นที่ไม่ได้เป็นคนงานอาศัยรวมอยู่ด้วยให้ถือเป็นครั้วเรือนส่วนบุคคล
- 2.2.3 ครั้วเรือนพิเศษประเภทอื่นๆ ได้แก่ บุคคลซึ่งกินอยู่รวมกันตั้งแต่ ๑ คน  
ขึ้นไป โดยบุคคลเหล่านั้นไม่มีความสัมพันธ์ฉันญาติ หรือมี  
ความสัมพันธ์ฉันญาติไม่เกิน 3 คน และทุกคนที่มาอยู่รวมกันต่างก็  
ช่วยกันออกค่าใช้จ่ายตามที่ตกลงกัน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ มปปจ)



## บทที่ 4

# การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนประชากร เพื่อการทำสำมะโนประชากรในต่างประเทศ

ในบทนี้ ศึกษาถึงตัวอย่างประเทศจีนและประเทศสิงคโปร์ ที่ได้เคยใช้ประโยชน์จากทะเบียนประชากรเพื่อการทำสำมะโนประชากรในครั้งสุดท้ายในปี ค.ศ. 2000 และประเทศเยอรมนีซึ่งมีแผนที่จะใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียน เพื่อการทำสำมะโนประชากรในปี ค.ศ. 2011 และได้มีการทดลองในปี ค.ศ. 2001 และ ค.ศ. 2003 พบว่า ประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่ง

### 4.1 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ทำสำมะโนประชากรครั้งแรกในปี ค.ศ. 1871 โดยเป็นส่วนหนึ่งของการสำมะโนการตั้งถิ่นฐานของพื้นที่ปกครองพิเศษแถบช่องแคบระหว่างสุมาตรากับสิงคโปร์ (Straits Settlement Census) และทำทุกๆ 10 ปีจนถึง ปี ค.ศ. 1931 หลังช่วงเวลาดังกล่าว เป็นช่วงของสงครามโลกทำให้การจัดทำสำมะโนในประเทศสิงคโปร์ล่าช้า มาถึงปี ค.ศ. 1947 และทำอีกครั้งในปี ค.ศ. 1957 หลังจากที่ได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ ประเทศสิงคโปร์ได้ทำสำมะโนเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1970 ซึ่งเป็นปีที่องค์การสหประชาชาติแนะนำให้ทำสำมะโนในปีที่ลงท้าย ด้วย “0” ดังนั้นการทำสำมะโนในครั้งต่อมาคือปี ค.ศ. 1980 1990 และ 2000 (Leow and Chan 2001; Leow and Koh 2001; Leow 2002)

ในการทำสำมะโนในปี ค.ศ. 1990 เป็นครั้งแรกที่มีการใช้ฐานข้อมูลในการทำสำมะโน โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากฐานต่างๆ โดยใช้เลขประจำตัวบุคคล นำข้อมูลมาพิมพ์ให้อยู่ในรูปของแบบสำมะโน แล้วตรวจสอบความถูกต้องโดยประชากรเจ้าของรายการข้อมูลนั้นๆ และพบว่าข้อมูลลักษณะทั่วไปของประชากร ไม่ได้แตกต่างกันระหว่างการทะเบียนและการทำสำมะโน

จากการทำสำมะโนในครั้งนี้ ทำให้สิงคโปร์จัดตั้งฐานข้อมูลทะเบียนครัวเรือน (Household registration database - HRD) และฐานข้อมูลนี้มีการทำให้ทันสมัย (update) เป็นประจำโดยใช้ข้อมูลจากทะเบียนจากหลายๆ แหล่ง

นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ยังมีฐานข้อมูลของชาติเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (National Database on Dwelling - NDD) ซึ่งได้จัดทำขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1983 โดยใช้ข้อมูลการบันทึกเกี่ยวกับครัวเรือนที่ได้จากการทำสำมะโน ในปี ค.ศ. 1980 และได้มีการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบันเสมอ ทั้ง NDD และ HRD สามารถบอกลักษณะที่ตั้งทางกายภาพของครัวเรือนทุกครัวเรือนในประเทศสิงคโปร์ ฐานข้อมูลครัวเรือน (Household registration database) ประกอบด้วยฐานข้อมูลหลักและฐานข้อมูลรอง

### **ฐานข้อมูลหลัก** ได้แก่

- เลขประจำตัว
- เลขที่บ้าน (Household indicator)
- เพศ
- สถานภาพการสมรส
- ภาษาถิ่นที่ใช้
- สัญชาติ
- สถานภาพการอยู่อาศัย
- ชื่อ นามสกุล
- วัน เดือน ปีเกิด
- เชื้อชาติ
- ประเทศที่เกิด

### **ฐานข้อมูลรอง** ได้แก่

- ประเภทของที่พักอาศัย มี 6 ชนิด ได้แก่ บ้านเดี่ยว (detached bungalows) กึ่งบ้านเดี่ยว (semi-detached bungalows) บ้านต่างระดับ (terrace house) อาคารทั่วไป อาคารของทางราชการ คอนโดมิเนียมส่วนบุคคล และอาคารที่พักส่วนบุคคล
- คุณวุฒิการศึกษาที่ได้รับ และวันที่ได้รับ
- การเข้ารับการศึกษ และวันที่เข้ารับการศึกษ (Education attending and Date attending)
- สาขาที่เรียน
- วันที่มีรณะ

ฐานข้อมูลนี้จะมีการปรับปรุงให้ทันสมัยทุก 3 เดือน หรือทุกปี โดยใช้ข้อมูลจดทะเบียนจากแหล่งต่างๆ ข้อมูลที่มีการปรับปรุงทุก 3 เดือน ได้แก่ การเกิดมีชีพ การตาย การสมรส การย้ายที่อยู่ การสร้างครัวเรือน และการย้ายออกนอกประเทศ ส่วนข้อมูลที่มีการปรับให้ทันสมัยเป็นรายปี ได้แก่ การหย่าร้าง และการเข้ารับการศึกษ/คุณวุฒิ (Statistical Resources 2007; United Nation 2001b)

### **ฐานข้อมูลที่อยู่อาศัยแห่งชาติ (National Database on Dwelling - NDD)**

ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับประเภทของที่อยู่อาศัย (ประเภทที่อยู่อาศัยระบุชนิด เช่น เป็นบ้านเดี่ยว อาคาร เป็นต้น) และที่อยู่ (ประกอบด้วยบ้านเลขที่ ตามที่จดทะเบียน ที่ตั้ง เช่น ถนน เขต ในรูปแบบของหน่วยที่อยู่อาศัย) และในปี ค.ศ. 1998 ได้เพิ่มข้อมูลครัวเรือน อาทิ เช่น อัตราภาษีทรัพย์สิน มูลค่าทรัพย์สินในแต่ละปี ข้อมูลการใช้น้ำ และไฟฟ้า การเป็นเจ้าของยานพาหนะ ค่าโทรศัพท์ และการสื่อสารอื่นๆ ข้อมูลที่ได้เพิ่มเติมนี้จะใช้ในการปรับปรุงการรวมระบบฐานข้อมูลต่างๆ ของรัฐ ฐานข้อมูลนี้ได้มีการปรับให้เป็นปัจจุบันตามข้อมูลที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลบันทึกไว้ทุกเดือน และได้มีเก็บข้อมูลภาคสนามเพิ่มเติมเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลที่บันทึกไว้

### **สำมะโนประชากรและเคหะ 2000**

การทำสำมะโนในปี ค.ศ. 2000 ได้ใช้ฐานข้อมูลการจดทะเบียนที่ได้จาก NDD และ HRD คือ ข้อมูลพื้นฐานประชากรจำนวน 8 รายการ จากจำนวนทั้งสิ้น 54 รายการ โดยเป็นรายการที่อ้างถึง ณ วันสำมะโน ส่วนรายการที่เหลือ ใช้วิธีการเก็บรวบรวมจากกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 20 ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างนี้สามารถประมาณไปถึงขนาดประชากรจริง ซึ่งสามารถให้รายละเอียดที่เพียงพอในการทำการศึกษาระดับสูง และกลุ่มผู้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่สามารถนำไปใช้ได้ ซึ่งการทำสำมะโนนี้ เรียกว่า “Register-based census” (ESCAP 1999; Leow and Chan 2001; Leow and Koh 2001)

### **ประเด็นที่ศึกษาก่อนการตัดสินใจใช้ Register-based census**

ประเทศสิงคโปร์ได้ศึกษาประเด็นหลักที่สำคัญ 3 ประเด็น ก่อนที่จะตัดสินใจใช้วิธีการทำสำมะโนโดยใช้ข้อมูลทะเบียนราษฎรเป็นฐาน ประเด็นเหล่านี้ ได้แก่

1. คุณภาพของข้อมูลทะเบียนประชากรต้องสูงพอ ที่จะสามารถผลิตข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ ในการนับจำนวนประชากรและลักษณะพื้นฐานของประชากร
2. การพัฒนาขีดความสามารถของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ในช่วงกลางปี ค.ศ. 1980 ทำให้มีการบูรณาการระบบฐานข้อมูลต่างๆ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลประชากร เพื่อการทำสำมะโนในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งสามารถทำได้ เนื่องจากคนสิงคโปร์ทุกคนมีเลขประจำตัวที่ไม่ซ้ำกัน (Unique identification number - UIN) ขณะที่ชาวต่างชาติที่อยู่ในประเทศสิงคโปร์จะได้รับเลขประจำตัวเช่นกัน (Foreign identification number - FIN) โดยเลขประจำตัวนี้ ใช้เป็นเลขที่เชื่อมโยงสู่ฐานข้อมูลประชากรในทะเบียนประชากรของแต่ละคน

3. กรอบแห่งกฎหมายและปฏิบัติด้านการรักษาความลับในข้อมูลของประเทศสิงคโปร์ อนุญาตให้มีการใช้ข้อมูลทะเบียนราษฎรร่วมกับข้อมูลจากฐานข้อมูลอื่นๆ

4. สามารถประหยัดค่าใช้จ่ายได้จริง ถ้าเลือกใช้วิธีสำมะโนแบบนี้ โดยคาดว่าค่าใช้จ่ายในการทำสำมะโน ที่ใช้ฐานข้อมูลทะเบียนรวมกับการสำรวจเพิ่มเติม ด้วยการเลือกตัวอย่างจากฐานข้อมูลประชากรทะเบียนราษฎรนั้น จะเสียค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 40 ของการทำสำมะโนเต็มรูปแบบ

### **ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากระเบียบวิธีการแจงนับ**

การใช้วิธีทำสำมะโนโดยใช้ข้อมูลทะเบียนเป็นฐาน นำมาซึ่งแนวคิดในการสำมะโนจากการแจงนับตามจริงหรือพฤตินัย (de facto) มาเป็นแบบนิตินัยหรือตามกฎหมาย (de jure) ถ้ามีชาวสิงคโปร์ไปทำงาน เรียน หรือหยุดพักพ่อนไปต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หรือถ้ามีชาวต่างชาติที่ทำงานอยู่ในสิงคโปร์เป็นเวลานาน ข้อมูลที่ได้อาจเบี่ยงเบน เนื่องจากการไม่ได้ใช้วิธีการนับประชากรที่อยู่อาศัยตามจริง โดยเฉพาะในประเทศเล็กๆ อย่างสิงคโปร์ อย่างไรก็ตามผลการเปรียบเทียบ พบว่า ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ

## **4.2 ประเทศจีน**

ประเทศจีนทำสำมะโนประชากรครั้งแรกในปี ค.ศ. 1949 หลังจากนั้นได้ทำสำมะโนต่อมาอีก 4 ครั้ง คือในปี ค.ศ. 1964 1982 และ 1990 โดยหลังจากปี ค.ศ. 1990 รัฐบาลจีนได้ประกาศว่าจะทำสำมะโนทุกๆ 10 ปี โดยครั้งสุดท้ายได้ทำในปี ค.ศ. 2000 (Fang 2001; Li 1985) การทำสำมะโนประชากรของประเทศจีน เป็นการทำสำมะโนเต็มรูปแบบ Quasi de jure คือนับประชากรตามที่อยู่อาศัยตามกฎหมาย ถ้าสมาชิกในครัวเรือนจากไปน้อยกว่า 6 เดือน สำมะโนปี ค.ศ. 2000 มีทั้งแบบสั้นและแบบยาว โดยแบบสั้นถามทุกคน แต่แบบยาวเลือกถามจากครัวเรือนร้อยละ 10 สำมะโนประชากรของจีนมีการใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนประชากร (hukou) ด้วย (Demographics Now China 2006)

ระบบทะเบียนประชากรของประเทศจีน ประกอบด้วยข้อมูลรายบุคคลของทุกๆ ครัวเรือนในเขตการปกครอง ข้อมูลจากระบบการจดทะเบียนสามารถแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบประชากรของครัวเรือน ที่เกิดจากการเกิด การตาย การแต่งงาน และการย้ายถิ่น (Meng et al 2002; National Bureau of Statistics 2000)

ในช่วงก่อนการทำสำมะโนประชากร ได้มีการตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลครัวเรือนจากระบบทะเบียนให้ทันสมัย พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้รับข้อมูลจากระบบทะเบียนประชากร ประกอบการปฏิบัติงานสนามเก็บข้อมูลในเขตสำมะโนที่ตนเองรับผิดชอบ ข้อมูลนี้ประกอบด้วย รายชื่อและที่อยู่ของหัวหน้าครัวเรือน จำนวนสมาชิกที่จดทะเบียนในครัวเรือน จำนวนคนเกิด คนตายในครัวเรือนในรอบปีที่ผ่านมา และจำนวนสมาชิกที่จดทะเบียนในครัวเรือนที่ย้ายที่อยู่น้อยกว่า 6 เดือน และมากกว่า 6 เดือน (Lavelly 2001; Li and Yu 2004)

### **คุณภาพข้อมูล**

ประเทศจีนเคยภาคภูมิใจกับข้อมูลสำมะโนที่ถูกต้องเที่ยงตรงในอดีต ที่ใช้ประโยชน์จากการทะเบียนประชากร แต่ในปัจจุบันคุณภาพของข้อมูลจากระบบทะเบียนไม่ดีเหมือนในอดีต ถึงแม้จะมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องแล้ว การรายงานที่เที่ยงตรงแก่เจ้าหน้าที่รัฐมีน้อยมาก ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของข้อมูลสำมะโน เช่น ไม่มีการแจ้งการตาย หรือไม่แจ้งการเกิดเนื่องมาจากนโยบายให้มีลูกเพียงหนึ่งคน (one-child policy) กระแสการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่ได้มีการแจ้งย้ายถิ่นที่อยู่

## **4.3 ประเทศเยอรมนี**

ประเทศเยอรมนีได้ทำสำมะโนประชากรเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1895 ต่อมาความพยายามในการทำสำมะโนประชากรในช่วงปี ค.ศ. 1980 ได้ถูกต่อต้าน เนื่องจากมีข้อถกเถียงที่เป็นเรื่องส่วนตัวมากเกินไป และศาลได้มีคำสั่งให้หยุดทำสำมะโนประชากรในปี ค.ศ. 1980 และ 1983 สำมะโนประชากรครั้งสุดท้ายได้จัดทำในปี ค.ศ. 1987 และมีแผนที่จะจัดทำสำมะโนครั้งต่อไปพร้อมกับประเทศในเครือสหภาพยุโรป (EU) ในปี ค.ศ. 2011 โดยใช้วิธี Register-based census และได้มีการทดลองแล้วในปี ค.ศ. 2001 และ 2003 และพบว่าประสบผลสำเร็จอย่างดี บนหลักการสามข้อคือ 1) ผลน่าเชื่อถือ 2) ไม่เป็นภาระต่อผู้ตอบ 3) ใช้งบประมาณน้อยลง

Register-based census ของประเทศเยอรมนี จะใช้ประโยชน์ข้อมูลประชากรจากระบบทะเบียนที่มีการจัดเก็บอยู่แล้ว คือทะเบียนประชากร (population registers) และ



ทะเบียนการทำงาน (registers of Federal Employment Agency) เป็นหลัก (Federal Statistical Office and the statistical Offices of the Länder 2007)

สำหรับที่อยู่อาศัยนั้น เนื่องจากไม่มีข้อมูลจากระบบทะเบียนที่สมบูรณ์ ดังนั้นจะมีการทำสำมะโนอาคารและที่อยู่อาศัย (building and dwelling census)

ข้อมูลอย่างอื่นเช่น การศึกษา และการฝึกอบรม หรือ การทำงานส่วนตัว (self employed) ให้ใช้การสำรวจด้วยตัวอย่าง ที่มีขนาดใหญ่พอที่จะเป็นตัวแทนได้ คือประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ

### **ทะเบียนประชากร**

ในประเทศเยอรมนีไม่มีสำนักทะเบียนกลาง แต่ละเทศบาล (municipality) จะทำหน้าที่ดูแลการจดทะเบียนในเขตของตน ในวันสำมะโนสำนักทะเบียนจะส่งข้อมูลจากระบบทะเบียนให้สำนักงานสถิติ เพื่อตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลที่สำนักงานสถิติต้องการ โดยทำงานร่วมกับสำนักทะเบียนท้องถิ่น และมีการตรวจสอบความซ้ำซ้อนของการจดทะเบียน กระบวนการตรงนี้มีควมซับซ้อนและใช้เวลานานประมาณสามเดือน (ประมาณ 80 ล้าน record) หลังจากนั้น ข้อมูลประชากรจดทะเบียนที่มีการปรับแก้แล้วจะถูกรวม (merge) เข้ากับฐานข้อมูลการทำงานของ Federal Employment Agency

ในวันสำมะโนการสำรวจด้วยตัวอย่างจะเริ่มขึ้นพร้อมกัน โดยใช้วิธีสัมภาษณ์ ประชาชนประมาณร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด

### **สำมะโนอาคารและบ้านเรือน (Census of Building and Dwelling)**

ใช้วิธีส่งแบบสอบถามไปยังเจ้าของบ้านเรือนและอาคารที่อยู่อาศัยทางไปรษณีย์ ประมาณสองอาทิตย์ก่อนวันสำมะโน แต่มีข้อสั่งให้ผู้กรอกข้อมูลอ้างถึงวันสำมะโน ขั้นตอนการตรวจสอบความครบถ้วน ถูกต้อง และการประมวลผล ใช้เวลา 14 เดือน

**การจัดคนลงในครัวเรือนและให้ความสัมพันธ์ในครัวเรือน (Household generating procedure and completion)**

ขั้นตอนนี้ใช้ข้อมูลจากข้อมูลประชากรจากระบบทะเบียนที่ปรับแล้ว (adjusted population registered) ร่วมกับสำมะโนอาคารและบ้านเรือน (Census of Building and Housing)

ในท้ายที่สุด ทุกคนจะมีข้อมูลจากเรื่องต่างๆ มา merge รวมกัน ได้แก่ ข้อมูลจากทะเบียนประชากรจากทะเบียนการทำงาน จากสำมะโนเคหะ และจากการสำรวจด้วยตัวอย่าง (register municipalities+ Federal Employment Agency + Census of Building and Housing + survey) สำหรับความคลาดเคลื่อนจากการจดทะเบียน ใช้เป็นการปรับค่าทางสถิติ ได้เป็นค่าจำนวนประชากรสุดท้าย กระบวนการนี้จะใช้เวลาประมาณ 10 เดือน รวมระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 24 เดือน สำหรับการประมาณผลประชากรขั้นสุดท้าย

## สรุป

บทเรียนของการทำสำมะโนประชากรและเคหะ ที่ใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนของประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีประชากรขนาดเล็ก เช่น ประเทศสิงคโปร์ที่มีประชากรในปี พ.ศ. 2550 ประมาณ 4 ล้าน 6 แสนคน ประเทศเยอรมนีที่มีประชากรประมาณ 80 ล้านคน และประเทศจีนที่มีประชากรมากที่สุดในโลกประมาณ 1,320 ล้านคน แบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ

- 1) การเลือกตัวอย่างจากฐานข้อมูลประชากรและ/หรือครัวเรือน โดยไม่มีการทำสำมะโนประชากรแบบเต็มรูปแบบ เช่น ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเยอรมนี
- 2) การทำสำมะโนประชากรแบบเต็มรูปแบบ แต่ใช้ข้อมูลจากทะเบียนเป็นข้อมูลพื้นฐานช่วยตรวจสอบความถูกต้องในสนาม เช่น ประเทศจีน

การใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลทะเบียนประชากรสำหรับการทำสำมะโนประชากรจะต้องประกอบด้วย ฐานข้อมูลอย่างน้อยสองฐานที่มีคุณภาพดี ทั้งความถูกต้องและครบถ้วน คือฐานข้อมูลประชากร และฐานข้อมูลบ้านหรือที่อยู่อาศัยที่สามารถเชื่อมต่อ (link) กับข้อมูลประชากรได้ว่าในที่อยู่อาศัยนั้น มีใครเป็นสมาชิกบ้าง และแต่ละคนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร



## บทที่ 5

### การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎร เพื่อการทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย

ในการที่ต้องการศึกษาว่า ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎร เพื่อการทำสำมะโนประชากรได้หรือไม่อย่างไรนั้น ต้องมีการวิเคราะห์ว่า ข้อมูลจากระบบทะเบียนราษฎรในปัจจุบัน และการทำสำมะโนประชากรและเคหะ มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร แนวคิดที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้ ไม่ใช่แนวคิดใหม่แต่อย่างใด สำนักงานสถิติแห่งชาติได้เคยมีความพยายามใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎร เพื่อทำการเก็บข้อมูลโครงการสำรวจต่างๆ และบทเรียนจากการทำงานดังกล่าว

ในบทนี้จะสรุปถึงความเหมือนและความแตกต่างของทั้งสองแหล่งข้อมูล ประสพการณ์การทำงาน และบทเรียนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในการใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรในการเก็บข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และความเป็นไปได้ที่จะใช้ประโยชน์จากทะเบียน เพื่อการทำสำมะโนประชากรและเคหะ ทั้งนี้ได้ผนวกความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญไว้ด้วย

#### 5.1 ความแตกต่างระหว่างทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรและเคหะ

แม้ว่าการทะเบียนราษฎรและการทำสำมะโน จะมีจุดเริ่มต้นเดียวกันเมื่อกว่าหนึ่งร้อยปีมาแล้ว จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ต้องการทราบจำนวนประชากรและคุณลักษณะของประชากร เพื่อการจัดทำทะเบียนสำหรับบริหารราชการแผ่นดิน และทำนุบำรุงสุขราษฎร ทะเบียนราษฎรและสำมะโนได้มีพัฒนาการเรื่อยมา ดังรายละเอียดในบทที่ 2 และ 3 ในปัจจุบันพบว่า มีความแตกต่าง และความคล้ายคลึงกัน สรุปได้ดังนี้

รายการ	ทะเบียนราษฎร	สำมะโนประชากร
วัตถุประสงค์	เพื่อจัดทำทะเบียนประชากรที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย	เพื่อจัดทำข้อมูลประชากรในภาพรวม ในระดับต่างๆ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่น
ประโยชน์	<p>ข้อมูลจากระบบทะเบียนราษฎรสามารถทำให้ทันสมัยได้ทุกวันจากระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ทั่วประเทศ จึงสามารถแสดงผลได้ทุกช่วงเวลา</p> <p>มีประโยชน์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่างๆที่มีตามกฎหมายของประเทศ <ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อมูลรายการบุคคลที่จดทะเบียนราษฎรไว้นั้นจะเป็นข้อมูล ที่ใช้ในการพิสูจน์ยืนยัน ตัวบุคคล โดยเจ้าของข้อมูลจะได้รับการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่มีตามกฎหมายของประเทศ เช่น สิทธิในด้านการรักษาพยาบาล สิทธิเลือกตั้ง และการดำเนินการทางนิติกรรมต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีการติดต่อกับราชการหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งภาคเอกชน</li> </ul> </li> <li>2. เป็นฐานข้อมูลประชากรกลางเป็นที่รวบรวมรายการบ้านและรายการบุคคลของประชากรทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนั้นการประมวลผล เพื่อประโยชน์ในการใช้งาน นอกจากในเรื่องส่วนบุคคลแล้วการประมวลผลในรูปแบบอื่นๆ ก็สามารถที่จะสนองตอบต่อส่วนรวมของสังคมได้ต่างๆ อาทิ</li> </ol>	<p>การทำสำมะโนประชากรครั้งหนึ่งๆ นั้นก็เปรียบเสมือนการถ่ายภาพนิ่งหลายมิติ (multi-dimensional picture) ของประชากรที่แน่นอนไว้เป็นหลักฐาน ณ วัน สำมะโน (1 เมษายน)</p> <p>มีประโยชน์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การจัดทำแผนพัฒนาประเทศ ข้อมูลที่ได้สามารถนำมาประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเมินและติดตามผลงานโครงการต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน</li> <li>2. ใช้เป็นแนวทางกำหนดนโยบายหรือแก้ไขปัญหา ทางด้านประชากร เศรษฐกิจและสังคม เช่น การมีงานทำ การศึกษา สวัสดิการของผู้สูงอายุ การย้ายถิ่นของประชากรภาวะเจริญพันธุ์ ที่อยู่อาศัยของประชากรและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนวางแผนปรับปรุงสาธารณูปโภคและสุขภาพอนามัยของประชาชน</li> <li>3. การคาดประมาณประชากร ใช้เป็นฐานในการคาดประมาณประชากรในอนาคต เพื่อใช้ในการวางแผนงานต่างๆ</li> <li>4. ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับประชากรและเคหะในวงการสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ</li> </ol>

รายการ	ทะเบียนราษฎร	สำมะโนประชากร
<p><b>ประโยชน์</b></p>	<p><b>ด้านสาธารณสุข</b> ใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำตารางชีพ กระทรวงสาธารณสุขจะได้รับข้อมูลการเกิดและการตาย โดยกระทรวงมหาดไทยจะส่งให้ผ่านการเชื่อมโยงระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในทุก 1 เดือน เพื่อการประมวลผลจัดทำสถิติชีพเป็นประจำทุกปีโดยไม่มีข้อบังคับตามกฎหมายให้ต้องดำเนินการ</p> <p><b>ด้านการเลือกตั้ง</b> ใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งสำหรับผู้มีสิทธิทั่วประเทศประมาณ 40 ล้านคน โดยแยกเป็นรายหน่วยเลือกตั้ง</p> <p><b>3. การเมืองการปกครอง</b> รัฐบาลจะใช้ข้อมูลจากฐานข้อมูลประชากรกลางในการวางแผนงานด้านจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาประเทศ การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อจังหวัดในการเลือกตั้งต่างๆ</p> <p><b>4. การบริการข้อมูลให้กับประชาชนทั่วไป</b> โดยทั่วไปได้จัดทำการเผยแพร่โดยผ่านการเชื่อมโยงระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งข้อมูลการทะเบียนราษฎรเป็นข้อมูลที่มีการเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาแต่ข้อมูลจะได้รับการทำให้ทันสมัย (Update) ทุก 15 วินาที หลังจากได้มีการลงบันทึกข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ของท้องที่ที่ทำการเปลี่ยนแปลง แก้ไขข้อมูล และมีการรายงานเพื่อทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันในช่วงสิ้นวันทำการทุกวัน</p>	<p>5. ใช้เป็นกรอบตัวอย่าง เพื่อการจัดทำโครงการสำรวจต่างๆ ทั้งของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และของหน่วยงานอื่น</p> <p>6. กำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น ใช้ในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น</p>

รายการ	ทะเบียนราษฎร	สำมะโนประชากร
<b>คัมรวม (ใครบ้างที่อยู่ในระบบ)</b>	ประชากรที่มีรายชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและทะเบียนบ้านกลาง <sup>1</sup> รวมชาวไทยและชาวต่างชาติที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่รวมบุคคลที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง	<ol style="list-style-type: none"> <li>คนไทยทุกคนที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยในวันสำมะโน</li> <li>บุคคลพลเรือนต่างด้าวที่มีสถานที่ยู่ปกติในประเทศไทย หรือบุคคลพลเรือน ต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยชั่วคราว เป็นระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปก่อนวันสำมะโน</li> <li>บุคคลที่มีสถานที่ยู่ปกติในประเทศไทย แต่ในวันสำมะโนได้ไปศึกษา ฝึกภาคซ้อมรบ เติมน้ำมันเรือหรือไปต่างประเทศชั่วคราว</li> <li>ข้าราชการฝ่ายทหาร พลเรือน และรวมทั้งคณะทูตของประเทศไทย พร้อมทั้งครอบครัว ซึ่งมีสำนักงานอยู่ในต่างประเทศ</li> </ol>
ID	เลข 13 หลัก ไม่ซ้ำกันของแต่ละบุคคล	ไม่ซ้ำกันของแต่ละบุคคล เป็นเพียงให้ทราบว่าคุณคนนั้นอาศัยอยู่ในครัวเรือนใด หมู่บ้าน อำเภอ ตำบล จังหวัดใด
<b>วิธีการจัดเก็บ</b>	จากการแจ้งจดทะเบียน	ส่วนใหญ่เป็นการสัมภาษณ์
<b>รายละเอียดข้อมูลที่จัดเก็บ</b>	<p>รายการบุคคลในบ้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ชื่อ-สกุล /สัญชาติ/ เพศ</li> <li>- เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก</li> <li>- สถานภาพ เช่น เจ้าบ้าน ผู้อาศัย</li> <li>- วัน เดือน ปีเกิด</li> <li>- ชื่อบิดาผู้ให้กำเนิด และสัญชาติของบิดา</li> <li>- ชื่อมารดาผู้ให้กำเนิดและสัญชาติของมารดา</li> <li>- วัน เดือน ปี ที่เข้ามาอยู่ในบ้าน</li> </ul>	มีรายละเอียดมากกว่า เช่น การศึกษา อาชีพ การเจริญพันธุ์ แต่ผู้ใช้ข้อมูลจะไม่ทราบชื่อสกุล

<sup>1</sup> “ทะเบียนบ้านกลาง” หมายความว่า ทะเบียนซึ่งผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนดให้จัดทำขึ้นสำหรับลงรายการบุคคลที่ไม่อาจมีชื่อในทะเบียนบ้าน

รายการ	ทะเบียนราษฎร	สำมะโนประชากร
การรายงานผล	สามารถทำให้ทันสมัยทุกวัน แต่ นำเสนอจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการตามกฎหมาย อ้างถึง วันที่ 31 ธันวาคม ของปีก่อนหน้า	ทุก 10 ปี ประชากรอ้างอิงถึงวันสำมะโน คือ 1 เมษายน ของปีสำมะโน
คำจำกัดความ	หน่วยแฉกนับเป็น “ บ้าน ” หมายถึงโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง สำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ซึ่งมี เจ้าบ้านครอบครองและให้ หมายความรวมถึงแพ หรือเรือซึ่ง จอดเป็นประจำและใช้เป็นที่อยู่ ประจำหรือสถานที่ หรือ ยานพาหนะอื่นซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย ประจำได้ด้วย	หน่วยแฉกนับเป็น “ ครัวเรือน ” หมายถึง บุคคลคนเดียวหรือหลายคนอาศัยอยู่ในบ้าน หรือสถานที่อยู่เดียวกันและจัดหาหรือใช้สิ่ง อุปโภค บริโภค อันจำเป็นแก่การครองชีพ ร่วมกัน ทั้งนี้ไม่คำนึงถึงว่าบุคคลเหล่านั้นจะ มีความสัมพันธ์ฉันญาติพี่น้องหรือไม่ก็ตาม สถานที่อยู่แห่งหนึ่งหรือบ้านหลังหนึ่งๆ อาจ ประกอบด้วยครัวเรือนเดียวหรือหลาย ครัวเรือนก็ได้ หรือครัวเรือนหนึ่งสมาชิกใน ครัวเรือนอาจอาศัยอยู่ในบ้านหลายหลัง หรือหลายห้องก็ได้แต่จะต้องอยู่ในบริเวณ เดียวกันหรือเป็นห้องติดต่อกัน
การเป็น ความลับของ ข้อมูล	ตามบทบัญญัติ มาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติการทะเบียน ราษฎร พ.ศ. 2534	ตามบทบัญญัติ มาตรา 20 พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550

**ข้อมูลเปรียบเทียบจำนวนประชากรระหว่างสำมะโนประชากร  
และทะเบียนราษฎร (พ.ศ. 2503 – 2543)**

พ.ศ.	ทะเบียนราษฎร	สำมะโนประชากร
2503	26,384,380	26,248,794
2513	35,550,105	34,427,374
2523	46,961,338	44,824,840
2533	56,303,273	54,548,530
2543	61,878,746	60,916,441



## 5.2 ประสบการณ์การใช้ประโยชน์จากระบบทะเบียนราษฎร สำหรับการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

แนวคิดในการใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างข้อมูลทะเบียนราษฎรและข้อมูลจากการทำสำมะโน โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 ที่การปฏิบัติงานสนามยังคงใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และต่อมาในการทำสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2513 คณะกรรมการและสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นมีความเห็นว่า ควรจะทำไปพร้อมกับการปรับปรุงงานการทะเบียนราษฎรที่จะจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2514 เนื่องจากต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก

นายถวิล สุนทรศาลทูล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมสัมมนา นายทะเบียนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2513 ณ หอประชุม สว่างคนิवास จังหวัดสมุทรปราการ ได้ชี้แจงนโยบายการปฏิบัติราชการว่า

“ประการแรก ได้มองเห็นว่าการใช้งบประมาณซึ่งจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการทำทะเบียนนี้เป็นจำนวนมาก และเพิกเฉยไปสอดคล้องกับการสำรวจสำมะโนประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งดำเนินการอยู่ ก็มาพิจารณาว่าของงบประมาณมากมาย ทางด้านสถิติก็ต้องการจะทำ ทางด้านทะเบียนของเราก็จะทำการแก้ไข ฉะนั้นจะรวมกันทำไม่ได้หรือ จะได้ใช้จ่ายงบประมาณแต่น้อย ทำเสียในคราวเดียวกันจะได้ประโยชน์เป็นอันมาก เรื่องนี้ฝ่ายคณะกรรมการซึ่งเขาเคยเกี่ยวข้องกับงานนี้อยู่มาก ไม่ได้พิจารณาทะเบียนของเรานี้ว่าดำเนินการแก้ไขไปอย่างไร ซึ่งมีความเข้าใจผิดคิดว่า เมื่อได้มีการสำรวจสำมะโนประชากรแล้ว ก็จะเป็นผลดีที่จะได้เอาสำมะโนประชากรที่ไปสำรวจมาทำเป็นทะเบียน เขาก็มีความมุ่งหมาย โดยเจตนาดีว่า ตั้งแต่เดิมมาอันที่จะสำรวจสำมะโนประชากรนี้ก็เป็นเรื่องของกระทรวงมหาดไทย เพราะกระทรวงมหาดไทยมีเจ้าหน้าที่กว้างขวาง มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ครูประชาบาลมีเจ้าหน้าที่อยู่พร้อมมูล ถ้างานนี้มาให้กระทรวงมหาดไทยทำแล้วก็ได้ประโยชน์ ในการที่จะได้จำนวนประชากรสถิติข้อมูลอะไรต่างๆ โดยใกล้ชิด... คล้ายกับว่าจะให้มารวมกันดำเนินงานเสียเพื่อจะได้แก้ไขทะเบียนให้ถูกต้อง”

อย่างไรก็ดีการดำเนินงานไม่สามารถที่จะนำมารวมกันได้ โดยเหตุผลของนายถวิลที่กล่าวไว้

“การทะเบียนสมัยนี้ไม่เหมือนกับสมัยก่อนในครั้งโน้น ก่อนที่เราจะได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. เรื่องเกี่ยวกับทะเบียนราษฎรขึ้น เมื่อสำรวจจำนวนประชากรเสร็จแล้ว ก็เอาบัญชีจำนวนนั้นเองมาตั้งขึ้น คล้ายกับเป็นทะเบียนราษฎร ถ้าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอะไร ก็ให้ไปดูในทะเบียนบ้าน และปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง การสำรวจสำมะโนประชากรตั้งแต่เดิมมาเราจะนำมาใช้กับทะเบียนในขณะนี้ไม่ได้ เพราะการทะเบียนของเราที่ปรับปรุงใหม่นี้หาได้ใช้ทะเบียนบัญชีสำรวจเดิมนั้นมาทำทะเบียนราษฎรไม่ การเอาทะเบียนมาขึ้นนั้นก็เอามาปรับปรุงแก้ไขคัดลอกตามความเป็นจริง แต่ก็มีตรวจสอบว่ามันถูกต้องตรงกับหลักฐานอื่นหรือไม่”

ในการที่ได้สำรวจสำมะโนประชากรในปี พ.ศ. 2513 ฝ่ายทะเบียนราษฎร ได้พยายามใช้ประโยชน์โดยให้หลักการว่า ให้มีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายทะเบียนไปคัดลอกเอาบัญชีสำรวจของสำนักงานสถิติมา แล้วนำมาตรวจสอบกับทะเบียนบ้านเป็นรายบ้าน ภายในเขตเทศบาลก็มอบไว้ต่อเจ้าบ้านด้วย เพื่อเขาจะได้ตรวจสอบข้อมูลว่าคนในบ้านของเขามีอยู่เท่าไร ถูกต้องตรงกันหรือไม่กับทะเบียนบ้าน รายการต่างๆ ตรงกันหรือไม่ และให้แก้ไขให้ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ในช่วงที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้ทำการสำมะโนในปี พ.ศ. 2513 ฝ่ายทะเบียนราษฎร ได้คิดและเสนอให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายทะเบียนราษฎรไปร่วมเป็นเจ้าหน้าที่ในการทำสำมะโน ดังคำกล่าวของ นายถวิล สุนทรศาลทูล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยว่า

“เราเคยขอร้องที่จะให้เอาเจ้าหน้าที่ของเราไปด้วยได้ไหม เอาทะเบียนไปเพ็ญไปเจอรายการต่างๆ เหล่านั้นเขาก็ได้สอบได้มาเสียทำมาเสียเลย ทางด้านโน้นก็บอกว่าไม่ได้ ด้านสำมะโนเขามีกฎ มีเจ้าหน้าที่อะไรต่างๆ เป็นเรื่องของความลับ เอาเจ้าหน้าที่อื่นเข้าไปไม่ได้”

การปรับปรุงแก้ไขทะเบียนราษฎรในปีนั้น ได้ใช้ข้อมูลจากการสำมะโนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังที่กล่าวไว้ว่า

“เรารอข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติเกี่ยวกับการสำรวจประชากรคราวนี้ เอามาเชกกับทะเบียนบ้านของเราว่าเป็นอย่างไร” “เราชี้แจงว่าจะร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ ว่าเอาผลจากการสำรวจไปเชกกับงานทะเบียน ถ้าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไรจะสอบสวนแก้ไขให้ถูกต้อง หากฝ่ายไหนผิดฝ่ายไหนถูกก็เอามาเชกกันอีกที”

(กองการทะเบียน กรมการปกครอง 2513)

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2499 ทำให้ทราบยอดประชากรทุกเวลา โดยมีต้องทำการสำรวจสำมะโนครัว ให้เป็นการสิ้นเปลืองเงิน แต่ต้องมีการปรับปรุงทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้อง ชัดชัดช่องตามแนวคิดของนายพนัส จุฑานนท์ (2513) ผู้อำนวยการกองการทะเบียน กล่าวว่า

“เราได้เสนอขอตั้งงบประมาณไป คณะกรรมาธิการก็เห็นชอบแต่เขาพิจารณาร่วมกับที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเสนองบประมาณทำการสำรวจสำมะโนครัว เป็นเงิน 36 ล้านบาทด้วย ในที่สุดได้งบประมาณ 36 ล้านบาท โดยให้ทำการสำรวจร่วมกับมหาดไทย ซึ่งงานสำรวจกับงานทะเบียนราษฎรของเราไม่เกี่ยวข้องกันเป็นคนละเรื่อง สำนักงานสถิติจึงแบ่งเงินเอาไป 31 ล้านบาท เราคงได้มาดำเนินการเกี่ยวกับแบบพิมพ์ จำนวน 5 ล้าน”

#### **แบบพิมพ์เป็นแบบที่กำหนดขึ้นใหม่ โดย**

1. ให้มีรายการเฉพาะที่จำเป็น เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร
2. รายการแบ่งเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้ง่ายและสะดวกต่อการกรอกข้อความ
3. ให้รายการเรียงไปตามที่ควรจะเป็น
4. รายการที่ปฏิบัติซ้ำกัน จะลดลงให้น้อยสุด
5. ให้รูปแบบพิมพ์มุ่งไปทางแบบบล็อก เพื่อให้ง่ายต่อการแบ่งข้อความเป็นส่วนๆ ระยะเวลาของการออกแบบในปัจจุบัน และระยะเหมาะแก่การใช้พิมพ์ดีด
6. ใช้ภาษาที่ง่าย
7. มีความสวยงาม
8. คุณภาพกระดาษดี เพื่อความทนทาน

#### **แบบพิมพ์ที่กำหนดใหม่ ได้แก่**

- |                             |                                   |
|-----------------------------|-----------------------------------|
| 1. สูติบัตร (ทร.19)         | 2. มรณบัตร (ทร.20)                |
| 3. บัตรทะเบียนคนไทย (ทร.15) | 3. บัตรทะเบียนคนต่างด้าว (ทร.16)  |
| 5. ทะเบียนบ้าน (ทร.14)      | 6. สำเนาทะเบียนบ้าน (แบบคัดสำเนา) |
| 7. บัตรตอบรับ               |                                   |

ตามพระราชบัญญัติสถิติกำหนดให้ฝ่ายสถิติเป็นผู้จัดทำ การสำรวจ ส่วนฝ่ายการทะเบียนราษฎรเพียงแต่เป็นฝ่ายที่ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกเท่านั้น นายพนัส จุฑานนท์ กล่าวว่า

“แต่ความจริงนั้น ทางฝ่ายสถิติก่อนที่จะทำการสำรวจ เขาก็ขอคัดทะเบียนราษฎรของเราเป็นหลัก เพื่อควบคุมพนักงานสำรวจของเขาว่าทำงานจริงหรือไม่”

(กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2518)

ในระยะต่อมาได้มีความพยายามใช้ประโยชน์จากข้อมูลทะเบียนราษฎร เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติอีกดังนี้

### 1. โครงการสำมะโนสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ในปี พ.ศ. 2547

หลังจากเหตุการณ์ไม่สงบสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ขอความร่วมมือจากทะเบียนราษฎร ขอสำเนาทะเบียนรายชื่อคนในสามจังหวัดภาคใต้เพื่อนำมาเทียบ (match) กับข้อมูลที่สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจได้ พบว่าเทียบกันได้ประมาณร้อยละ 5 เท่านั้น เนื่องจากชื่อนามสกุล ที่อยู่ในเลขที่บ้านเดียวกันไม่ตรงกัน บางครั้งเพศก็ไม่ตรงกัน แม้แต่อายุก็ไม่สามารถนำมาใช้เทียบได้ (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - นวรัตน์ โอบนพันธ์ อดีตหัวหน้ากลุ่มงานสถิติประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

การที่ไม่สามารถเทียบชื่อกันได้ระหว่างทะเบียนราษฎร และการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ อาจเป็นเพราะชื่อของคนไทยในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นภาษาอาหรับ สำเนียงการพูดทำให้เขียนแตกต่างกันได้ ปัญหานี้พบกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติอื่นๆ ด้วย (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - วิเชียร ชิตชนกนารถ สำนักบริหารการทะเบียน)

### 2. โครงการสำรวจการเปลี่ยนแปลงประชากร พ.ศ. 2548 - 2549

ได้มีการสอบถามเลขประจำตัว 13 หลักเพื่อใช้ในการตรวจสอบการเกิด การตาย ของประชากรระหว่างการสำรวจฯ และสูติบัตร มรณบัตร พบว่าประชาชนส่วนมากไม่สามารถให้ข้อมูลดังกล่าวได้ เพราะจำไม่ได้ หรือประชาชนไม่ได้อยู่ในที่ๆตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน และไม่ได้เอาบัตรประจำตัวประชาชนมาด้วย (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - นวรัตน์ โอบนพันธ์ อดีตหัวหน้ากลุ่มงานสถิติประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ) การที่คนไทยจำเลขประจำตัว 13 หลักไม่ได้ อาจเป็นเพราะไม่ใช้วัฒนธรรมของคนไทย ไม่เหมือนการที่คนอเมริกันจำเลข Social security number ของตนเองได้ (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - กฤตยา อาชวนิจกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล)

### 5.3 ความเป็นไปได้ในการใช้ทะเบียนราษฎรสำหรับการทำสำมะโนประชากร

ดังได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ว่าการใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรสำหรับการทำสำมะโนประชากรและเคหะได้ จะต้องประกอบด้วยฐานข้อมูลอย่างน้อยสองฐานที่มีคุณภาพดี ทั้งความถูกต้องและครบถ้วน คือฐานข้อมูลประชากรและฐานข้อมูลบ้านหรือที่อยู่อาศัย ที่สามารถเชื่อมต่อ (link) กับข้อมูลประชากรได้ ว่าในที่อยู่อาศัยนั้นมีใครเป็นสมาชิกบ้าง และแต่ละคนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งจะต้องพิจารณาว่า ฐานข้อมูลจากระบบทะเบียนราษฎรเข้าช่วยคุณลักษณะดังกล่าวหรือไม่อย่างไร

#### **ฐานข้อมูลประชากรทะเบียนราษฎร**

คຸ່ມรวมในส่วนของการข้อมูลประชากร ว่ามีใครอยู่ในระบบทะเบียนราษฎรและในสำมะโนประชากรมีความคล้ายคลึงกันมาก คือมีทั้งประชากรสัญชาติไทยและประชากรต่างชาติ ข้อมูลของแต่ละบุคคลในระบบทะเบียน ประกอบด้วยข้อมูลพื้นฐานประชากร เช่น วัน เดือน ปีเกิด เพศ สัญชาติ มีเลข 13 หลักที่ไม่ซ้ำกันเป็นตัวกำหนดว่าเป็นบุคคลใด และสามารถอ้างอิงได้ ณ วัน สำมะโน ดังนั้นข้อมูลจำนวนประชากรและคุณลักษณะดังกล่าวในระดับประเทศ ระหว่างทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากรจึงน่าจะใกล้เคียงกันมาก การใช้ประโยชน์ควรจะเป็นจำนวนประชากรและคุณลักษณะในระดับประเทศดังกล่าว

นอกจากนี้ ข้อมูลจากระบบทะเบียนราษฎรสามารถนำมาใช้เป็นกรอบ (frame) ในการสุ่มตัวอย่างสำหรับการสำรวจระดับประเทศได้ดี ยิ่งกว่านั้นประเทศไทยยังมีฐานข้อมูลอีกหลายฐาน เช่น ฐานข้อมูลประกันสังคม ฐานข้อมูลหลักประกันสุขภาพ ซึ่งเชื่อมโยงกับฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรได้ด้วยเลข 13 หลัก ดังนั้นถ้าเชื่อมโยงกันได้ ก็จะเป็นประโยชน์มากสำหรับข้อมูลในระดับประเทศ

แต่เมื่อพิจารณาถึงการกระจายตัวของประชากรในภูมิภาคต่างๆ เช่น ในระดับจังหวัด พบว่า มีประชากรเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้อาศัยอยู่ตามทะเบียน สังเกตได้จากการที่มีประชากรไปเลือกตั้งนอกเขตเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจำนวนประชากรจากระบบทะเบียนราษฎรในระดับจังหวัด จึงน่าจะมีความคลาดเคลื่อน แต่ไม่มีความชัดเจนถึงขนาดความคลาดเคลื่อนว่าจะเป็นเท่าไร

สำหรับกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาของ Chamrathirong (1979) เกี่ยวกับผู้ย้ายถิ่นเข้ากรุงเทพมหานคร พบว่ามากกว่าร้อยละ 40 ของกลุ่มตัวอย่างไม่ได้ย้ายทะเบียนบ้านของตนเอง โดยให้เหตุผลว่า ตนเองไม่ได้ย้ายเข้ากรุงเทพฯ เป็นการถาวร

เมื่อพิจารณาการใช้ประโยชน์จากเลข 13 หลักในการจับคู่ (match) ระหว่างข้อมูลจากระบบทะเบียนและข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม เพื่อจัดให้ประชากรลงตามที่อยู่ที่เป็นจริง

ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการทำสำมะโนประชารณนั้น พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถตอบเลข 13 หลักได้ถูกต้องดังกล่าวแล้วข้างต้น การที่จะขอความอนุเคราะห์ให้สำนักบริหารการทะเบียนพิมพ์รายชื่อ พร้อมข้อมูลส่วนตัวและเลข 13 หลัก เพื่อให้พนักงานสัมภาษณ์ถือไว้ในมือก่อนเข้าไปสัมภาษณ์ ย่อมไม่อาจทำได้ในด้านของกฎหมายและความไม่พึงพอใจของผู้ถูกสัมภาษณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตเมือง อย่างไรก็ตามในสังคมชนบทคิดว่าไม่น่าจะเป็นปัญหา (เฉพาะชื่อสกุล) เพราะในหมู่บ้านส่วนใหญ่จะทราบอยู่แล้วว่าใครเป็นใคร จึงน่าจะมีข้อมูลจากทะเบียนราษฎรให้พนักงานสัมภาษณ์เป็นข้อมูลเบื้องต้นก่อนไปสัมภาษณ์ได้ ซึ่งจะดีกว่าการปฏิบัติงานสนาม โดยไม่มีข้อมูลอะไรเป็นพื้นฐาน (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - ไพโรจน์ บุญลือ สำนักงานสถิติแห่งชาติ) ข้อเสนอแนะนี้ มีความคล้ายคลึงกับการทำสำมะโนประชารณในประเทศจีน ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 แต่คุณภาพข้อมูลจะดีได้ ก็ต่อเมื่อประชากรอาศัยอยู่จริงตามที่ปรากฏในทะเบียนบ้าน

สำนักงานสถิติแห่งชาติกำลังทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งจะออกมาเป็นกฎหมายลูกของ พรบ.ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - มาลี วงศาโรจน์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายทะเบียนราษฎรได้มีการออกมาตรการเพื่อให้ประชาชนแจ้งย้ายเข้าบ้านตามที่อยู่จริง เช่น การให้ย้ายเข้าบ้านปลายทางได้เลย โดยไม่ต้องย้ายออกจากบ้านต้นทาง นอกจากนี้ ในเขตที่มีแรงงานย้ายถิ่นเข้าไปทำงานมากๆ เช่น เขตเทศบาลเมืองพัทยา ได้มีการรณรงค์ให้ท้องถิ่น และโรงแรมต่างๆ ให้คนงานแจ้งย้ายเข้ามาในพื้นที่ เนื่องจากงบประมาณในด้านต่างๆ เช่น เงินทุน การสาธารณูปโภค จัดสรรตามจำนวนประชากรจากทะเบียนราษฎร (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - วิเชียร ชิดชนกนารถ และ ประเสริฐศรีพนารัตนกุล สำนักบริหารการทะเบียน) ดังนั้นในอนาคตจึงคาดได้ว่า จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริง ตามที่อยู่ในทะเบียนราษฎรน่าจะมีมากขึ้น

### **ฐานข้อมูลบ้านทะเบียนราษฎร**

คำจำกัดความของคำว่า “บ้าน” ของทะเบียนราษฎร มีความแตกต่างจากคำว่า “ครัวเรือน” ของสำมะโนเคหะดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้การทำสำมะโนเคหะ รวมถึงครัวเรือนที่ไม่มีบ้านเลขที่ด้วย แต่ในทางปฏิบัติ จำนวน “บ้าน” และจำนวน “ครัวเรือน” ไม่น่ามีความแตกต่างกันมากนัก ถ้าคำนึงถึงการตกเจนนับครัวเรือนในการทำสำมะโน

ในอนาคตประเทศไทยควรพิจารณาการทำสำมะโนแบบ register-based census เนื่องจากมีฐานข้อมูลประชากร และบ้านจากระบบทะเบียนที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และมีการพัฒนาความถูกต้อง ครบถ้วนอย่างต่อเนื่อง ถ้าทำได้จะเป็นการประหยัดงบประมาณ และลดภาระของผู้ตอบ แต่ต้องมีการทำสำมะโนทดลองก่อนการปฏิบัติงานจริงด้วย ดังเช่นการดำเนินงานในประเทศสิงคโปร์และประเทศเยอรมนี

### **แผนการดำเนินงานสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนราษฎร**

สำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนงานการทำสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2553 อย่างเต็มรูปแบบ แต่จะขอความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลจำนวนบ้าน จากฐานข้อมูลบ้านทะเบียนราษฎร และข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ เช่น การทำสำมะโนประชากรที่ผ่านมา เพื่อเป็นตัวเลขคุมยอดควบคุมการปฏิบัติงานสนาม โดยจะนำมาคิดรวมความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นด้วย (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - รัชนี เนตรแสงทิพย์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ) อย่างไรก็ตามในการทำสำมะโนครั้งก่อนๆ ก็เคยใช้จำนวนประชากร ตามทะเบียนราษฎร และแหล่งอื่นๆ เพื่อควบคุมการปฏิบัติงานให้ครบถ้วนของพนักงานเจ้านับในแต่ละเขตตามบัญชีเขตสำมะโน ซึ่งหากตัวเลขที่ได้มีความคลาดเคลื่อนเกินกว่าที่กำหนด พนักงานจะต้องออกติดตามงาน

### **การให้ความรู้ต่อสาธารณะเกี่ยวกับความแตกต่างของทะเบียนราษฎรและสำมะโนประชากร**

เนื่องจากประชาชนจะคุ้นเคยกับเลข 13 หลักและบัตรประจำตัวประชาชนทะเบียนบ้านจากระบบทะเบียนราษฎร เพราะต้องใช้เป็นหลักฐานตามกฎหมาย รวมถึงการเลือกตั้งด้วย ดังนั้นจึงมีคำถามจากสาธารณชนทุกครั้งที่มีการทำสำมะโนประชากร เกี่ยวกับความจำเป็นในการทำสำมะโนประชากร ในเมื่อประเทศไทยก็มีระบบทะเบียนราษฎรอยู่แล้ว นอกจากนี้การทำสำมะโนที่ต้องใช้งบประมาณสูง และประชาชนรู้สึกเป็นภาระในการให้ข้อมูล ดังนั้นสำนักงานสถิติแห่งชาติจึงต้องประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปเห็นความแตกต่างของข้อมูลทั้งสองแหล่ง รวมทั้งข้อมูลที่มีในสำมะโนแต่ไม่มีในทะเบียนราษฎร นอกจากนี้สำนักบริหารการทะเบียนและสำนักงานสถิติแห่งชาติ ควรจัดประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างสองหน่วยงาน ในการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่สาธารณะ ตลอดจนเรื่องอื่นๆ ด้วย (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - กฤตยา อาชวนิจกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล)

### **การนับประชากรให้ครบถ้วนของการทำสำมะโนประชากร**

สำนักงานสถิติแห่งชาติมีแผนที่จะเก็บข้อมูลจำนวนประชากรในคุ่มรวมให้ครบถ้วนด้วยวิธี Multi model กล่าวคือ ใช้หลายวิธีในการเก็บข้อมูล เช่น วิธีสัมภาษณ์ ทอดแบบ และทาง Internet แต่การตอบแบบสอบถามทาง Internet อาจจะมีไม่มาก เนื่องจากสัดส่วนการเข้าถึง Internet ของประชากรไทยมีน้อย แต่น่าจะเป็นวิธีการที่ดี สำหรับกลุ่มประชากรที่พนักงานสัมภาษณ์เข้าถึงได้ยาก เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น ในการทำสำมะโนประชากร พ.ศ. 2553 ได้มีแผนที่จะใช้อาสาสมัครในท้องที่ ในรูปของเครือข่ายซึ่งรู้จักพื้นที่เป็นอย่างดี เป็นพนักงานสนาม (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - รัจนา เนตรแสงทิพย์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ) อย่างไรก็ตาม วิธีการ Multi model ได้มีการใช้ในสำมะโนครั้งที่ผ่านมาเช่นเดียวกัน ยกเว้นการตอบทาง Internet (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - จินตนา เพชรานนท์ อดีต รองเลขาธิการสถิติแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ)

การควบคุมคุณภาพงานสนามให้พนักงานทำการสัมภาษณ์จริง เป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะประชาชนที่ไม่ถูกสัมภาษณ์ จะไม่เชื่อถือในคุณภาพของข้อมูลที่ได้จากการทำสำมะโนประชากร (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - ปราโมทย์ ประสาทกุล สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล) และควรให้ความสำคัญในการควบคุมคุณภาพข้อมูล โดยวิธีการสำรวจภายหลังการแจงนับ หรือ Post Enumeration Survey – PES ด้วย (ข้อมูลจากการประชุมผู้เชี่ยวชาญ - สุรีย์พร พันพิง สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล)

### **สรุปแนวทางในการจัดทำสำมะโนประชากรในอนาคต**

จากการสังเคราะห์องค์ความรู้ที่ผ่านมาทั้งจากเอกสารของประเทศไทย ต่างประเทศ และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ แนวทางที่ควรจะดำเนินการทำสำมะโนประชากรในอนาคตควรเป็น Register-based census เฉพาะการนำเสนอข้อมูลระดับประเทศเท่านั้น เนื่องจากในระดับจังหวัด มีประชากรเป็นจำนวนมากไม่ได้อาศัยอยู่ในจังหวัดที่ตนเองมีชื่ออยู่ในทะเบียน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพที่ดีกว่า หรือเท่าเทียม แต่ลดค่าใช้จ่าย และลดภาระของผู้ให้ข้อมูลเมื่อเปรียบเทียบกับการทำสำมะโนเต็มรูปแบบ ดังนี้คือ

1. ในช่วงก่อนการทำสำมะโนประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติควรขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย ให้มีการปรับปรุงตรวจสอบข้อมูล บ้าน และประชากรในบ้านของทะเบียนราษฎรให้ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อใช้เป็นกรอบตัวอย่าง



2. เลือกบ้านตัวอย่างจากกรอบตัวอย่างที่ตรวจสอบความถูกต้อง และทันสมัยแล้ว เพื่อเก็บข้อมูลของบ้าน และประชากรที่อยู่ในบ้านที่ตกเป็นตัวอย่าง โดยมีแผนการเลือกตัวอย่าง ให้เป็นตัวแทนระดับประเทศได้
3. เชื่อมโยงฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ร่วมกับฐานข้อมูลอื่นๆ ที่มีข้อมูลที่มีคุณภาพ ดีอยู่แล้ว เช่น ฐานข้อมูลระบบประกันสังคม ฐานข้อมูลระบบประกันสุขภาพ เพื่อให้มีการเก็บข้อมูลรายละเอียดเพิ่มเติมน้อยลง
4. ต้องมีการทำสำมะโนประชากรทดลองทุกชั้นตอนก่อนการปฏิบัติงานจริง โดยกลุ่มบุคคลากรที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบการทำสำมะโนฯ
5. สำหรับข้อมูลอื่นๆ ที่ต้องการเสนอผลระดับจังหวัด สำนักงานสถิติแห่งชาติควรใช้วิธีการสำรวจแทนการทำสำมะโน ซึ่งการสำรวจเป็นงานประจำของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว

## เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2518. *คู่มือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎร*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- กรมสถิติ. 2550. ประวัติกรมสถิติ. <http://www.sasadee.net/prasurus/prasurus.html>. (สืบค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2550).
- กลุ่มไชนานุภาพ สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง. 2534. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ฉบับพิเศษ. สิงหาคม 2534*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ ศิริพันธ์ กิตติสุขสถิต. 2548 “ประชากรต่างชาติในประเทศไทย พ.ศ. 2548” หน้า 81 ใน *ประชากรของประเทศไทย ณ พ.ศ. 2548*, บรรณาธิการ กฤตยา อาชวนิจกุล และ ปราโมทย์ ประสาทกุล นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กองทะเบียนส่วนการทะเบียนและเลือกตั้ง กรมมหาดไทย. 2504. *กฎหมายและระเบียบการทะเบียนในหน้าที่ พ.ศ. 2504*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมมหาดไทย.
- กองการทะเบียน กรมการปกครอง. 2513. *คำบรรยายเรื่องการปรับปรุงการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2513*. กรมการปกครอง.
- ประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล. 2546. เอกสารประกอบคำบรรยายข้อมูลแก่ WHO ปี พ.ศ. 2546: หน้า 3-4.
- \_\_\_\_\_. 2550. เอกสารประกอบคำบรรยาย “การทะเบียนราษฎรในประเทศไทย. 2550”. ปราโมทย์ ประสาทกุล และ ศุทธิดา ชวนวัน. 2550. “จุดเริ่มต้นของทะเบียนชีพ และสำมะโนประชากรในประเทศไทย” หน้า 247-263 ใน การประชุมวิชาการประชากรศาสตร์แห่งชาติ 2550 โดยสมาคมนักประชากรไทย 22-23 พฤศจิกายน 2550. บริษัท จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์จำกัด.
- พนัส จุฑานนท์. 2513. “คำบรรยายการทะเบียนราษฎร” ใน *คำบรรยายเรื่องการปรับปรุงการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2513*. กรมการปกครอง.
- ยรรยง ศุนาลัย. 2507. “ระเบียบวิธีสำมะโน และการสำรวจอื่น ๆ”. *จดหมายข่าวรายเดือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ*. 2(7):5.
- วิกิพีเดีย. 2550ก. ความหมายของคำว่ารัตนโกสินทร์ศก. <http://th.wikipedia.org/wiki/>(สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2550).

- วิกิพีเดีย. 2550ข. ที่มาของคำว่า ไอยคุปต์ ในภาษาไทย. <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B9%84%E0%B8%AD%E0%B8%A2%E0%B8%84%E0%B8%B8%E0%B8%9B%E0%B8%95%E0%B9%8C> (สืบค้นเมื่อ 2 ธันวาคม 2550).
- ศุภลักษณ์ ปริติเชมรัตน์. 2550. คำอธิบายเกี่ยวกับงานการตรวจสอบและให้บริการจาก ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและพัฒนางานปกครอง กรมการปกครอง. สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ และพระยาราชเสนา. 2503. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ: กรมศิลปากร, 7
- ส่วนการทะเบียนราษฎร สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง. 2540. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร 2540*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- \_\_\_\_\_.2547. *คู่มือการทะเบียนราษฎร ประจำปี 2547*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- \_\_\_\_\_.2548. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร ประจำปี 2548. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- \_\_\_\_\_.2549ก. *คู่มือการปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร 2549*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- \_\_\_\_\_.2549ข. เอกสารประกอบการฝึกอบรมประจำปี 2549. กฎหมายและระบบการทะเบียนราษฎร.กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง. 2536ก. ระบบการให้บริการทะเบียนราษฎร 2536. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- \_\_\_\_\_.2536ข. *คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนราษฎร เมษายน 2536*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2550. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534. <http://www.krisdika.go.th/lawHeadContent.jsp?fromPage=lawHeadContent&formatFile=htm&hlD=2> (สืบค้นเมื่อ 20 ตุลาคม 2550)
- สำนักทะเบียนกลาง. 2544. *คู่มือการปฏิบัติงานการทะเบียนราษฎร 2544*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.

- สำนักงานสถิติกลาง.มปป.สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2503 ฉบับทั่ว  
ราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2533. การเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท พระบาทสมเด็จพระ  
พระเจ้าอยู่หัว. สารสถิติ ฉบับที่ 6/2533 เดือนมิถุนายน.  
\_\_\_\_\_.2544ก. รายงานประจำปี พ.ศ. 2543.  
\_\_\_\_\_.2544ข. รายงานการจัดทำสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543.  
\_\_\_\_\_.2545. สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543 ฉบับทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ:  
สำนักนายกรัฐมนตรี.  
\_\_\_\_\_.2550ก. พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2550.  
[http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law\\_2550.pdf](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law_2550.pdf) (สืบค้นเมื่อ  
20 พฤศจิกายน 2550).  
\_\_\_\_\_.2550ข. พระราชบัญญัติการสถิติพยากรณ์ พ.ศ. 2479.  
[http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about /law\\_2475.pdf](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about /law_2475.pdf) (สืบค้นเมื่อ  
20 พฤศจิกายน 2550).  
\_\_\_\_\_.2550ค. พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2495.  
[http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law\\_2495.pdf](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law_2495.pdf) (สืบค้นเมื่อ  
20 พฤศจิกายน 2550).  
\_\_\_\_\_.2550ง. พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. 2508.  
[http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law\\_2508.pdf](http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/about/law_2508.pdf) (สืบค้นเมื่อ  
20 พฤศจิกายน 2550).  
\_\_\_\_\_.มปปก. รายงานประจำปี พ.ศ. 2506.  
\_\_\_\_\_.มปปข. รายงานประจำปี พ.ศ. 2530.  
\_\_\_\_\_.มปปค. สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2513 ฉบับทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ:  
สำนักนายกรัฐมนตรี.  
\_\_\_\_\_.มปปง. สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2523 ฉบับทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ:  
สำนักนายกรัฐมนตรี.  
\_\_\_\_\_.มปปจ. สำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 ฉบับทั่วราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ:  
สำนักนายกรัฐมนตรี.  
\_\_\_\_\_.มปปฉ. คู่มือการปฏิบัติงานสนาม โครงการสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2543.

- หอบจดหมายเหตุแห่งชาติ. ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ม.ร.5ม.30/2 เรื่อง  
 ทูลเกล้าฯ ถวายบาญชีสำมะโนครัวพลเมืองซึ่งได้สำรวจเมื่อ ศก 123  
 (22 พฤศจิกายน ร.ศ. 124).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ม.ร.5ม.30/2 เรื่องพระราชบัญญัติ  
 สำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร รัตนโกสินทร์ศก 128 (ร.ศ. 125).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ม.ร.5ม.30/2 เรื่องกฎหมายบิดาด้วย  
 เรื่องการจดทะเบียนคนเกิดคนตาย (ร.ศ. 128).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทย ม.ร.5ม.30/2 เรื่องส่งบาญชีคนเกิดคน  
 ตาย (13 พฤศจิกายน ร.ศ. 128).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 6 กระทรวงนครบาล ม.ร.6น./254 เรื่อง คำสั่งอธิบายการ  
 สำรวจสำมะโนครัว (1 สิงหาคม ร.ศ. 128).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 6 กระทรวงนครบาล ม.ร.6น.27/4 เรื่อง ยอตบาญชีพลเมือง  
 ของ 17 มณฑลที่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย (ร.ศ. 129).
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 6 กระทรวงนครบาล ม.ร.6น.27/4 เรื่อง บาญชีชายหญิงใน  
 เขต 25 ตำบล.
- \_\_\_\_.ไมโครฟิล์ม รัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย ม.ร.6ม. (พ.ศ. 2453 - 2468)
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร5น.30/1 เรื่อง  
 ความเห็นจัดการทำบาญชีคนเกิดคนตายในพระราชอาณาเขตรสยาม (จ.ศ. 1251).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร5น.30/1เรื่องความเห็น  
 จัดการทำบาญชีสำมะโนครัวในพระราชอาณาจักรสยาม (7ตุลาคม ร.ศ. 110).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร5น.30/1 เรื่องประกาศ  
 กระทรวงนครบาลฉบับที่ 7 (8 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 125).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร5น.2/116 เรื่อง  
 พระราชบัญญัติจดทะเบียนคนตาย รัตนโกสินทร์ศก 125 (ร.ศ. 125).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล เรื่องที่ (10) 3 ส่วน  
 ทะเบียน เรื่องจัดการทำสำมะโนครัวในกรุงเทพฯ (1 กันยายน ศก 128).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร.5น.30/8 เรื่องสำเนา  
 แบบการทำสำมะโนครัวเมืองนนทบุรี (ร.ศ. 125).
- \_\_\_\_.เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 5 กระทรวงนครบาล ร.5น.30/10 เรื่องจัดการ  
 ทำสำมะโนครัวในกรุงเทพฯ (ร.ศ. 128).

- หอดจดหมายเหตุแห่งชาติ. เอกสารกรมราชเลขาธิการ รัชกาลที่ 6 กระทรวงนครบาล  
ม-ร.6 น/260/1 เรื่องขอแก้ไขชื่อ อายุ ชาติ เต็มชื่อเพศ หรือแก้ไขชาติในฐะเบียร  
(26 พฤษภาคม 2461-20 กรกฎาคม 2470).
- \_\_\_\_\_.เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.16.18/1.เรื่องการสำรวจราษฎรในเขตเทศบาล  
(พ.ศ. 2479-2480).
- \_\_\_\_\_.เอกสารกระทรวงมหาดไทย. มท.5.16.18/2. เรื่องการทะเบียนราษฎร (พ.ศ. 2479-  
2480).
- \_\_\_\_\_.เอกสารกองกลาง กระทรวงมหาดไทย มท.5.16.18/4 เรื่องแบบพิมพ์ที่ใช้ในการ  
ทะเบียนราษฎร ในเขตเทศบาล พ.ศ.2480 (พ.ศ. 2480).
- \_\_\_\_\_.เอกสารกองกลาง กระทรวงมหาดไทย มท.0201.2.1.20./2 เรื่อง ขอให้ส่งแบบพิมพ์  
ข้อถามสำหรับเก็บข้อมูลสถิติและวิธีการจัดเก็บข้อมูลสถิติ (6 กุมภาพันธ์ 2491).
- \_\_\_\_\_.เอกสารเย็บเล่มกรมราชเลขาธิการรัชกาลที่ 6 กระทรวงมหาดไทย ร.6.มท.เล่ม 14  
อนก ปริยานนท์, ผู้อำนวยการกองการทะเบียน. 2515 “บทความกรมการปกครอง เรื่อง  
ความสำคัญของการทะเบียนราษฎร” 30 ธันวาคม 2515. ใน หนังสือสั่งการ  
เรื่อง การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร.  
กรมการปกครอง.
- อิทธิ สวรรค์ทัต.มปป. “ประวัติการทำสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย”. ใน สถิติ ฉบับ  
คล้ายวันสถาปนา 23 พ.ศ. 2511. สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี.
- Chamrathirong, Apichat. 1979. Recent migrants in Bangkok Metropolis: a follow-  
up study of migrants' adjustment, assimilation, and integration. Bangkok:  
Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Demographics Now China. 2006. National Bureau of Statistics 2000 People's  
Republic of China census documentation. People's Republic of China-2000  
census methodology. [http://demographicsnowchina.com/AllocateOnline.srct?  
ShowPage=static/methodology.htm](http://demographicsnowchina.com/AllocateOnline.srct?ShowPage=static/methodology.htm). (accessed 9<sup>th</sup> October 2007).
- ESCAP.1999. Working Statistical Experts Eleventh Session Bangkok Thailand, 23-26  
November, 1999. Singapore Census of Population, 2000: The First  
Register- Based Census. Singapore Department of Statistics.
- Fang, Kuan. 2001. Conducting population census: China example. National Bureau  
of Statistics of China. [http://www.unsiap.or.jp/completed\\_prog  
/workshop/ms/ms5/china\\_example.pdf](http://www.unsiap.or.jp/completed_prog/workshop/ms/ms5/china_example.pdf). (accessed 10<sup>th</sup> December 2007).

- Federal Statistical Office and the statistical Offices of the Länder. 2007. Census 2011. [http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/Zensus/en\\_zensenA.asp](http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/en/Zensus/en_zensenA.asp). (accessed 10<sup>th</sup> October 2007).
- Lavelly, William. 2001. First impression of the 2000 Census of China. *Population and Development Review*. 27 (4): 755-769.
- Leow, Bee-Geok and Eng-Chuan Koh. 2001. Combining Survey and Administrative Data for Singapore's Census of Population 2000. Singapore Department of Statistics. <http://isi.cbs.nl/iamamember/CD2/pdf/918.PDF>. (accessed 20<sup>th</sup> October 2007).
- Leow, Bee-Geok. and Wai Leong Benny Chan. 2001. "Singapore Approach to Population Census 2000". *Statistical Singapore Newsletter*. Household and Population Division. Singapore Department of Statistics. <http://www.singstat.gov.sg/pubn/papers/general/ssn1q99-pg2-7.pdf> . (accessed 20<sup>th</sup> October 2007).
- Leow, Bee-Geok. 2002. Cencus Population 2000, Administrative Report. Department of Statistics, Ministry of Trade & Industry, Republic of Singapore <http://www.singstat.gov.sg/pubn/popn/cop2000admin>. (accessed 20<sup>th</sup> October 2007).
- Li, Chengrui. 1985. China's 1982 population census. popline document number: 202654.
- Li, Xiru and Hongwen Yu. 2004. Experiences of 2000 census of China. Department of Population, Social, Science and Technology Statistics, National Bureau of Statistics of China. Expert Group meeting on Population and Housing Census Bangkok, 9-10 December, 2004. [http://www.unescap.org/stat/meet/census2004/census2004\\_china.pdf](http://www.unescap.org/stat/meet/census2004/census2004_china.pdf). (accessed 24<sup>th</sup> October 2007).
- Meng, Qungpu, Jia Yuhui and Wuyun Saiyin. 2002. Utilization of the 2000 Population Census of China. National Bureau of Statistics of China. The 20<sup>th</sup> International Conference Utilization and Analysis of 2000-2001 Round of Asia and Pacific Censuses.
- National Bureau of Statistics. 2000. People's Republic of China Census Documentation. People's Republic of China-2000 Census Methodology.

- Statistical Resources. Glossary: Census 2000 Concepts and Definitions at <http://www.singstat.gov.sg/statsres/glossary/population.html>. (accessed 24<sup>th</sup> October 2007).
- United Nations. 1997. Principles and recommendations for population and housing censuses statistical papers series M No. 67/Rev.1. New York: United Nations.
- United Nations. 2001a. Principles and recommendations for a vital statistics system revision 2 ST/ESA/STAT/SER.M/19/Rev. 2. New York: United Nations.
- United Nations. 2001b. Symposium on Global Review of 2000 Round of Population and Housing Censuses: Mid Decade Assessment and Future Prospects. 7 - 10 August 2001. Statistics Division Department of Economic and Social Affairs, United Nations.





## ภาคผนวก ก

รายนามผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทั้งผู้ผลิต และผู้ใช้ข้อมูล ทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากร ในประเด็นเรื่อง “การใช้ประโยชน์จากระบบข้อมูล ประชากรจากทะเบียนราษฎรสำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย” ในวันที่ พุธที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2551 เวลา 8.30–12.00 น. ณ ห้องประชุมศุภมิตร ชั้น 7 โรงแรม รอยัล ปรินเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ

ลำดับ	ชื่อ – สกุล	ตำแหน่ง / หน่วยงาน
<b>❖ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล</b>		
1	ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์	ที่ปรึกษาสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
2	ศ.ดร.ปราโมทย์ ประสาทกุล	อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
3	รศ.ดร.ชาย โพธิ์ลีตา	อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
4	รศ.ดร.กฤตยา อาชวนิจกุล	รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
5	รศ.ดร.วรชัย ทองไทย	อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
6	รศ.ดร.สุรียพร พันพิง	รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
7	ผศ.ดร.รศรินทร์ เกรย์	รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
8	ผศ.ดร.ปัทมา ว่าพัฒนางค์	อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
<b>❖ สำนักงานสถิติแห่งชาติ</b>		
9	นางสาวรจนา เนตรแสงทิพย์	ผู้อำนวยการสำนักสถิติเศรษฐกิจสังคมและประชาชาติ 2
10	นางเฉลิมขวัญ เจียมประชาชนรากร	หัวหน้ากลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักนโยบายและวิชาการสถิติ
11	นางสาวมณี ปาริสุทธิกมล	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบสารสนเทศ
12	นายบุญสม สุวรรณโคตร	หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบงานประมวลผลข้อมูล
13	นายนิรัตน์ รวดเรียว	หัวหน้ากลุ่มบริหารและพัฒนาแผนที่สถิติ
14	นางสาวพรทิพย์ ศรีวัชรินทร์	หัวหน้ากลุ่มสถิติสังคม
15	ดร.มาลี วงศาโรจน์	นักวิชาการคอมพิวเตอร์ 8 วช
16	นางปัทมา อมรสิริสมบูรณ์	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 8 ว
17	นางพรทิพย์ สมวงศ์	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 8 ว
18	นางสาวจินตนา ศิลป์วุฒิ	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 8 ว
19	นางสาวอารีรัตน์ โสทองมงคล	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 7 ว

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง / หน่วยงาน
20	นางสาวพรรณิ พัฒนประดิษฐ์	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 7 ว
21	นางสาวอรนุช หุตะชาติ	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 7 ว
22	นางสาวจันทร์เพ็ญ ศรีอวัชพงศ์	นักวิชาการสถิติ 7 ว
23	นายบรรพต ดีเมืองสอง	นักวิชาการสถิติ 7 ว
24	นางศิริวรรณ บุญศรีภักดิ์	นักวิชาการสถิติ 7 ว
25	นางอรศรี อินทามะ	นักวิชาการสถิติ 7 ว
26	นางสาวกรรณิการ์ เสนา	นักสถิติเศรษฐกิจสังคม 6 ว
27	นายไพโรจน์ บุญลือ	สถิติจังหวัดขอนแก่น
<b>❖ ศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและพัฒนางานปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</b>		
28	นายประเสริฐ ศรีพนารัตนกุล	ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศเพื่อการบริหารและพัฒนางานปกครอง
<b>❖ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย</b>		
29	นายเชิดชัย เริมฤกษ์	หัวหน้ากลุ่มการใช้ประโยชน์ฐานข้อมูลและพัฒนาธุรกิจบริการ
30	นายอนุพงษ์ วาวงศ์มูล	หัวหน้าฝ่ายเจ้าหน้าที่บริหารงานปกครอง 7
31	นายวิเชียร ชิดชนกนารถ	หัวหน้ากลุ่มวิชาการและระบบเทคโนโลยีการทะเบียน
32	นายวิทยา อันอิม	หัวหน้ากลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต
33	นายวิรัตน์ เขียวพจกุล	หัวหน้าฝ่ายหลักฐานการทำบัตร
<b>❖ หน่วยงานอื่น ๆ</b>		
34	นางสาวจินตนา เพชรานนท์	อดีตรองเลขาธิการสถิติแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
35	นางสาวนวิรัตน์ โอปนพันธุ์	อดีตหัวหน้ากลุ่มสถิติประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ
36	ศ.ดร.ภัสสร ลิมานนท์	ผู้อำนวยการวิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	ตำแหน่ง / หน่วยงาน
37	รศ.ดร. วาสนา อิมเอม	ผู้ช่วยผู้แทนประจำประเทศไทย กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ
38	นางสาวชฎานิต หวังดี	ผู้ช่วยวิเคราะห์นโยบายสังคม จากกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)
39	นางสาววรรณา เตียวกุล	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
40	ทญ.ดร.กนิษฐา บุญธรรมเจริญ	สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข
41	นางดวงทิพย์ ธีระวิทย์	สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ กระทรวง สาธารณสุข
42	นางสาวศิริพร เค้าภูไทย	สำนักงานพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารสุขภาพ กระทรวง สาธารณสุข



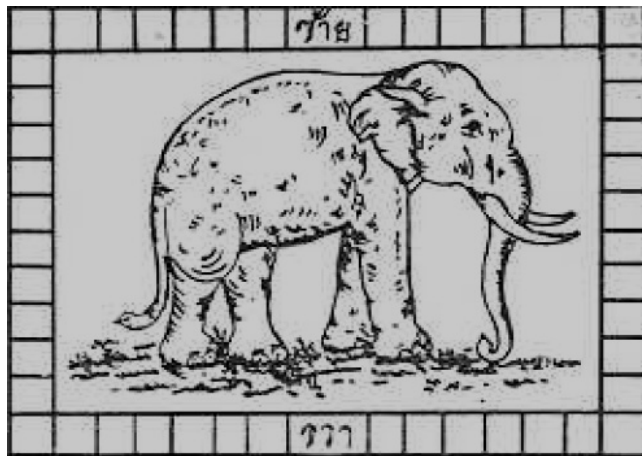
## ภาคผนวก ข

แบบพิมพ์ทะเบียนสัตว์พาหนะ ที่ใช้สำรวจจำนวนสัตว์พาหนะ ตามกฎหมายและระเบียบ

การทะเบียนในหน้าที่ พ.ศ. 2504

ส.พ. ๑ คือ ตัวเดินทู่ช้าง ส.พ. ๒ คือ ตัวเดินทู่ม้า  
ส.พ. ๓ คือ ตัวเดินทู่โค ส.พ. ๔ คือ ตัวเดินทู่กระบือ

( ส.พ. ๑ )



ที่.....ข้าง.....ชื่อ.....  
ของ.....บ้านหมู่ที่.....  
ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....  
เลียบ.....งาหรือขนาย.....บรรทัดหลัง.....  
ตําหนิ.....  
ได้มาโดย.....

ตรวจวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

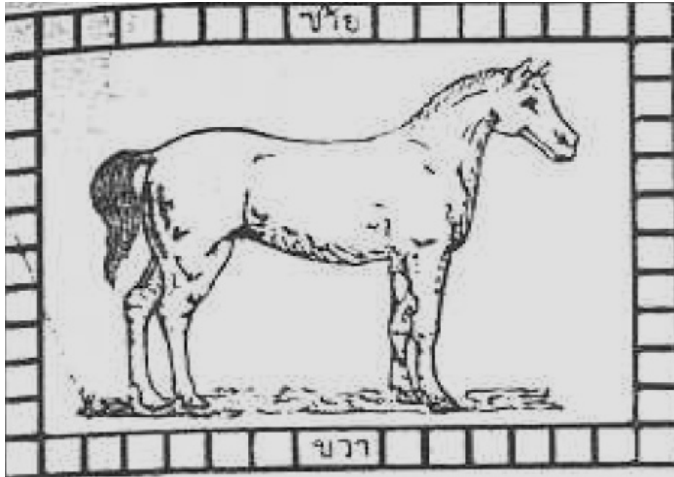
ลงนาม.....ผู้ตรวจ

ลงนาม.....เจ้าของสัตว์

ลงนาม.....พะยาน

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย

( ส.พ. ๒ )

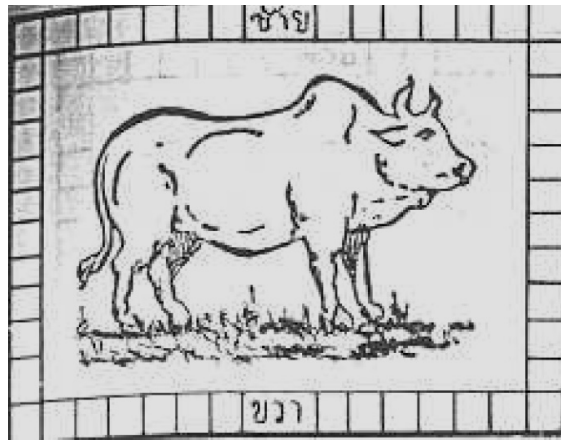


ที่.....ม้า.....ชื่อ.....  
ของ.....บ้านหมู่ที่.....  
ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....  
มีขวัญ.....แห่ง สี.....  
ขนาดสูง.....ซ. ม. อายุ.....ปี.....เดือน  
ตำหนิ.....  
ได้มาโดย.....  
ตรวจวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....  
ลงชื่อ.....ผู้ตรวจ  
ลงชื่อ.....เจ้าของสัตว์  
ลงชื่อ.....พยาน

- หมายเหตุ
๑. บันทึกที่ ๑ ช่อง “ม้า” ถ้าเป็นม้าผู้ที่ตอนแล้วให้เขียนเพิ่มว่า “ผู้ตอน”  
ถ้าไม่ได้ตัดตอนให้เขียนว่า “ผู้”
  ๒. การวัดขนาดสูงวัดจากเท้าหน้าถึงตะโพงหรือมมนกเอียง

(ร.พ. กรมมหาดไทย)

( ส.พ. ๓ )

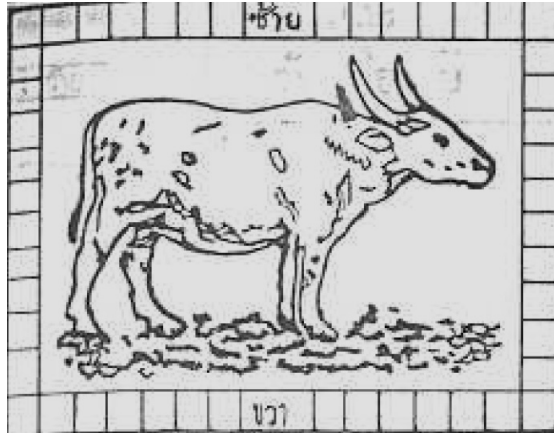


ที่.....โค.....ชื่อ.....ของ.....  
บ้านหมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....  
จังหวัด.....มีขวัญ.....แห่ง สี่.....  
เขา.....ตำหนิ.....ได้มาโดย.....  
ตรวจวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....  
ลงชื่อ.....ผู้ตรวจ  
ลงชื่อ.....เจ้าของสัตว์  
ลงชื่อ.....พยาน

โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย



( ส.พ. ๔ )



ที่.....กระบือ.....ชื่อ.....ของ.....

บ้านหมู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....

จังหวัด.....มีขวัญ.....แห่ง สี.....

เขา.....ตำหนิ.....ได้มาโดย.....

ตรวจวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

ลงชื่อ.....ผู้ตรวจ

ลงชื่อ.....เจ้าของสัตว์

ลงชื่อ.....พยาน

( ร.พ. กรมมหาดไทย )

**ที่มา :** กองทะเบียนส่วนการทะเบียนและเลือกตั้ง กรมมหาดไทย. 2504. กฎหมายและระเบียบ  
การทะเบียนในหน้าที่ พ.ศ. 2504. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรมการปกครอง