



ความสำคัญของปัญหา

ตำบล หมู่บ้าน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ปกครองรับผิดชอบประจำในแต่ละเขตของตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ของพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นพื้นที่ชนบทนอกเขตเมือง ทั้งนี้ รวมไปถึงพื้นที่เขตกรุงเทพมหานครชั้นนอก อันได้แก่ มีนบุรี หนองจอก ลาดกระบัง บางกะปิ บางเขน พระโขนง ราษฎร์บูรณะ ดลิ่งชัน บางขุนเทียน และหนองแขมด้วย¹

องค์ประกอบสำคัญของตำบล หมู่บ้าน คือ พื้นที่ ประชากร รวมทั้งการจัดระบบการปกครองการบริหารตำบล หมู่บ้าน แล้วรวมกันเข้าเป็นประเทศ ประเทศก็คือภาพรวมของตำบล หมู่บ้าน นั่นเอง

1. ความสำคัญในด้านพื้นที่ เป็นพื้นที่กว้างขวางและเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 98% ของพื้นที่ของประเทศ มีทรัพยากรจำนวนมากนานาชนิด และเป็นที่ทำมาหากินของราษฎรส่วนใหญ่ เมื่อรวมพื้นที่เหล่านี้เข้าด้วยกันก็เป็นหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด และเป็นประเทศไทย ถ้าตำบล หมู่บ้าน ส่วนใดถูกยึดไปก็ย่อมหมายถึงเอกราชและอธิปไตยของชาติ หรืออย่างน้อยก็กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ

2. ความสำคัญในด้านประชากร ประชากรส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 อยู่ในชนบท ในตำบล หมู่บ้าน ปัญหาของประชาชนในชนบทคือปัญหาของประเทศ ถ้าประชาชนในชนบทอยู่ไม่ได้ ประเทศก็อยู่ไม่ได้ เพียงแต่ประชาชนในชนบทอพยพมาอยู่ในเมืองก็เกิดปัญหานานาประการตามมา เช่น ปัญหาการว่างงาน อาชญากรรม และชุมชนแออัด เป็นต้น

¹สงคราม กอสุทธิศิริกุล, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักปกครองท้องถิ่น", ใน หนังสืออนุสรณ์ 60 ปี อธิบดีลลอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 138.

3. ความสำคัญในการจัดการปกครองและการบริหาร วัตถุประสงค์ที่สำคัญก็คือ ความผาสุก หรือความอยู่ดีกินดีของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ยิ่งตำบล หมู่บ้าน ประกอบด้วย ประชากรจำนวนมากและ เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดระบบการ ปกครองการบริหาร ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ความเจริญ และสามารถ สนองความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ได้เป็นอย่างดี นักปกครองทั้งหลายจึงมุ่งพัฒนา การปกครอง การบริหารในระดับตำบล หมู่บ้าน ทุกรูปแบบ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง การบริหาร จนเกิดรูปแบบหลากหลายในขณะนี้ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล ตามกฎหมายปกครองท้องที่ หมู่บ้าน อ.พ.ป. และสภาตำบล เป็นต้น²

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า ตำบล หมู่บ้าน มีความสำคัญมากดังประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ก็ได้กล่าวถึงความสำคัญของตำบล หมู่บ้าน ว่า "ตำบลเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐาน ของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วน ภูมิภาคระดับอื่นหากการปกครองขั้นพื้นฐานไม่มั่นคงและไม่เหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบต่อ การปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องที่ให้เกิดเจริญก้าวหน้าและอำนวยความสะดวก ให้แก่ราษฎร"

นอกจากตำบล หมู่บ้าน จะมีฐานะเป็นอาณาบริเวณอันเป็นผลจากความสามารถในอันที่จะ ท้าประโยชน์จากลักษณะภูมิศาสตร์แวดล้อมของกลุ่มผู้มีภูมิลำเนา ทั้งงานแห่งการอยู่อาศัย และ การทำมาหากินในฐานะเป็นแหล่งรวมประชากร ซึ่งมักมีผลมาจากการเคลื่อนย้ายเพื่อตั้งถิ่นฐาน ใหม่ และฐานะที่เป็นระบบของความสัมพันธ์ในระบบครอบครัว เครือญาติ และเพื่อนฝูงในแห่งของ สังคมวิทยาแล้ว งานแห่งรัฐศาสตร์ ตำบล และหมู่บ้าน นับเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นฐานการ ปกครองของประเทศไทย ทั้งนี้เพราะกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะและบทบาทเกี่ยวกับการปกครองที่ สำคัญ 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ ฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐในการนำนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ แบบแผน รวมทั้งบริการต่าง ๆ ของรัฐ หรือรัฐบาลจัดทำไปซึ่งแจ้งทำความเข้าใจและบริการ

²บุญชู พุ่มเจริญ "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบล หมู่บ้าน" ใน หนังสืออนุสรณ์ถวายผ้าพระกฐินพระราชทานกรมการปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วน ท้องถิ่น, 2527), หน้า 132-133.

ประชาชน ในอีกฐานะหนึ่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวแทนของประชาชนที่จะนำเอาข้อเท็จจริง ปัญหา อุปสรรค และความต้องการของราษฎรมาเสนอต่อรัฐบาล³

ในขณะที่ปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะเร่งรัดการพัฒนาประเทศให้มากขึ้นนั้น บทบาทของ กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน จึงทวีความสำคัญมากขึ้น มิใช่เพียงงานการที่จะเป็นฐานการปกครองของประเทศดังกล่าวข้างต้น หรือจะมีผลต่อการประหยัดงบประมาณที่รัฐจะต้องใช้จ่ายมาเป็นค่าจ้างข้าราชการในระดับตำบล หมู่บ้าน มากขึ้นเท่านั้น หากแต่จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นสำคัญในรูปของการปกครองท้องถิ่นที่มีประวัติศาสตร์อันยาวนานควบคู่กับการพัฒนาประเทศ

โดยที่การปฏิบัติงานในหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นการดำเนินงานของผู้นำท้องถิ่นที่ใกล้ชิดและมีความสำคัญกับประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นการดำเนินงานของหน่วยการปกครองเบื้องต้นที่จะก้าวไปสู่การปกครองในรูปอื่น และเป็นหน่วยการปกครองของประเทศที่มีมาช้านาน นับแต่โบราณกาล ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไม่น้อยกว่า 80% ต้องผูกพันอยู่กับหน่วยการปกครองในรูปนี้ ดังนั้น กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความหมายต่อความเจริญและความเสื่อมของประเทศชาติอย่างแท้จริง เพราะเป็นกำลังเบื้องต้นที่เป็นจุดรวมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสกำหนดความต้องการร่วมกันและดำเนินงานไปบนแนวทางเดียวกัน จึงเป็นการสอดคล้องกับจุดประสงค์และนโยบายของทางราชการ⁴

กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน นับได้ว่าเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ เป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีบทบาทอันสำคัญยิ่งทั้งในปัจจุบันและอนาคต ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานทั้งภาครัฐและประชาชนในวิถีทางที่จะนำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นแม่แบบการปกครองที่ประเทศของเราใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น บทบาทของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน จึงลงลึกมากขึ้นในความเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่นในอนาคต แต่ในขณะเดียวกันบทบาทในฐานะตัวแทนของทางราชการเพื่อสนองตอบต่อนโยบายของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ ต้องวางตัวเป็นกลางในทางการเมือง จึงเป็นบทบาทที่

³สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน นักปกครองท้องถิ่น", หน้า 138-139.

⁴สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "การพัฒนาท้องถิ่นในหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน", (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 3.

นำจับตามองว่ามีความเป็นไปได้เพียงใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะปรับบทบาทตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁵

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎร ถึงแม้ว่าระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นระบบการบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดระบบหนึ่ง⁶ แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันที่สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน มีความสำคัญเพิ่มมากยิ่งขึ้นในฐานะหน่วยการปกครองระดับล่างสุดที่เป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาประเทศ สภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน มีมากมายหลายประการ โดยสรุปก็คือปัญหาเกี่ยวกับ

1. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย การเจ็บไข้ได้ป่วยของประชาชน
2. ปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาอาชีพการงานพื้นฐานของชาวนาและ เกษตรกรในชนบท
3. ปัญหาการปกครอง

แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างล่าช้า ไร้ประสิทธิภาพ และไม่สามารถแก้ไข ปัญหาได้ นอกจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น การขาดงบประมาณ การขาดการวางแผนและการจัดการที่ดี แล้ว สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุปสรรค หรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นเอง ซึ่งอาจพิจารณาได้พอสรุปดังนี้

1. ปัญหาด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักจะได้รับการกล่าวถึงและวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีประสิทธิภาพ หรือหย่อนประสิทธิภาพในการทำงาน⁸ ปัญหาดังกล่าวอาจเนื่องมาจากสาเหตุการขาดความรู้ความสามารถในการบริหาร

⁵เฉลิมศักดิ์ แห่งมงาม, "บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในอนาคต", วารสารกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน, 43 (มิถุนายน 2535) : หน้า 3.

⁶บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบล หมู่บ้าน", หน้า 131.

⁷ประเวศ ะสี, วิกฤติหมู่บ้านไทย. (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2532), หน้า 62.

⁸ไสว พราหมณี, ทวนกระแส แนวคิดในการพัฒนาชนบท. (กรุงเทพมหานคร : บพิธ การพิมพ์, 2530), หน้า 288.

งาน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายกำหนดคุณวุฒิหรือความรู้ การศึกษา ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไว้ในระดับ
 ก่อนข้างต่ำ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บางคนก็ปกครองในระบบอุปถัมภ์เห็นแก่พรรคพวกญาติพี่น้อง ทำให้
 การช่วยเหลือของรัฐบาลจึงอาจกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางกลุ่ม หรือไม่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็อาจถูก
 แทรกแซง ควบคุม และอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง ข้าราชการ และพ่อค้า นายทุนมากเกินไป จนขาดความเป็นอิสระในการปกครองหมู่บ้าน ต้องพึ่งพากลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์มากเกินไปจนความ
 จำเป็น ทำให้การแก้ไขของตำบล หมู่บ้าน บางเรื่องบางราวต้องหันเหไปตามอำนาจภายนอก ซึ่ง
 อาจผิดพลาดได้⁹

2. ปัญหาด้านฐานะและบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใน
 ฐานะหนึ่งมีบทบาทในฐานะตัวแทนของทางราชการได้รับมอบหมายหน้าที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่าย
 ปกครอง ทำหน้าที่บังคับทุกข์ บารุงสุขแก่ราษฎร มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีอาญาได้หรือ
 ในทัศนะของประชาชนก็คือ ตัวแทนของทางอำเภอในการที่จะถือเอาข่าวสารกิจกรรมต่าง ๆ ใน
 การพัฒนาลงมาสู่หมู่บ้าน ส่วนอีกฐานะหนึ่งมีบทบาทในฐานะ เป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้าน
 ตำบล มีหน้าที่รับฟังเรื่องของความทุกข์ยากเดือดร้อนต่าง ๆ ของราษฎร และเป็นผู้แจ้งให้ทาง
 อำเภอทราบถึงความต้องการของชาวบ้าน ซึ่งทางราชการต้องหรือควรจะมาทำการช่วยเหลือ
 ความสับสนในฐานะและบทบาทหน้าที่ทั้งสองด้านนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน¹⁰ และโดยเฉพาะ
 เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้อยู่
 ในตำแหน่งได้เพียง 5 ปี ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะและบทบาทในการเป็นนักการเมืองระดับ
 ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมาอีกประการหนึ่ง อันจะทำให้ความสับสนในฐานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 เพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำระดับตำบล หมู่บ้าน¹¹

⁹สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นักปกครองท้องถิ่น" หน้า 150-151.

¹⁰สุกิจ เจริญรัตนกุล, การเมืองท้องถิ่นและชนบทไทยในทัศนะนักวิชาการตะวันตก.

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสแตรต์, 2526), หน้า 74-75.

¹¹เฉลิมศักดิ์ แห่งมงาม, "บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 ในอนาคต", หน้า 5-6.



3. ปัญหาในด้านกระบวนการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยระบบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ที่ใช้กันอยู่จะต้องมีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อใดที่มีการสมัครรับเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะต้องมีความเคลื่อนไหวทางการเมืองในระดับหมู่บ้าน ตำบล การแข่งขันการลงสมัครรับเลือกตั้งมีความเข้มข้น เอาจริงเอาจัง และทุ่มเทเงินทองกันมากขึ้น ทำให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในหมู่บ้าน แม้การเลือกตั้งจะผ่านพ้นไปการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายก็ยังคงมีอยู่ นี่คือสภาพในปัจจุบัน และในอนาคต แนวโน้มปัญหาดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว รวมทั้งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง การจูงใจให้ประชาชนไปลงคะแนนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การจัดเลี้ยง การจ่ายเงินทุ่มซื้อเสียงจำนวนมากเพื่อให้ชนะการเลือกตั้ง¹²

ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากกระบวนการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก่อนข้างที่จะขาดการพัฒนาหรือปรับตัวช้า ไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับการพัฒนาการเมือง การปกครอง และการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ อาทิเช่น การบริหารงานเลือกตั้งขาดการกระจายอำนาจ หรือการให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้ามาดูแลหรือมีส่วนร่วมด้วย ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งทำให้ผู้มีอำนาจอิทธิพล พ่อค้า นายทุนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยไม่สุจริตและไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนโดยทั่วไป

ปัญหาหลักทั้งสามประการที่กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถ้าจะนำมาวิเคราะห์ให้มองเห็นภาพรวมทั้งหมดแล้ว เห็นได้ว่าปัญหาประการสำคัญคือ "ความด้อยประสิทธิภาพ" ในการบริหารงานปกครอง ตำบล หมู่บ้าน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้น เกิดขึ้นเนื่องจากความสับสน และความไม่ชัดเจนในเรื่อง "ฐานะ" ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจากปัญหาในเรื่อง "ฐานะ" ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเชื่อมโยงและเกี่ยวเนื่องไปถึง "วิธีการได้มา" ซึ่งตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นปัญหาเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งว่ามีความเหมาะสม ขอบธรรม และยุติธรรม ในกระบวนการเลือกตั้งเหล่านั้นมากน้อยหรือไม่ เพียงใด

กล่าวโดยสรุป ปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับ "ฐานะ" ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกระบวนการเลือกตั้งมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหาย ความด้อยประสิทธิภาพ แก่การดำเนินงานและการบริหารการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน โดยทั่วไป จึงสมควรที่จะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงประวัติ วิวัฒนาการความเป็นมาเกี่ยวกับ "ฐานะ" ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้ง "วิธีการได้มา" ซึ่งตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อที่จะได้มีการพิจารณา แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงบทบัญญัติ

¹²เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

ของกฎหมายเกี่ยวกับ "ฐานะ" ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน และกระบวนการเลือกตั้งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสม ชัดเจน สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองในปัจจุบัน และก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ผู้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ที่มาจากการเลือกตั้งที่มีประสิทธิภาพและมีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ สามารถปฏิบัติหน้าที่บริหารงานตอบสนองความต้องการทั้งต่อหน่วยงานของราชการและต่อปัญหา ความเดือดร้อน ความต้องการของราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ได้อย่างแท้จริง

การศึกษาและวิเคราะห์ถึง "ฐานะ" และ "วิธีการได้มา" ของตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นผู้นำทางอำนาจของท้องถิ่นที่มีผลกระทบที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการจัดการปกครองท้องถิ่นของ รัฐบาลกลางนั้น ในอีกแง่หนึ่งก็คือการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง "หมู่บ้าน" และ "รัฐ" ซึ่งมี ตำแหน่ง "กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน" เป็นตัวประสานหรือตัวเชื่อมความสัมพันธ์ ซึ่งผู้เขียนมีความมุ่งหมาย ที่จะนำเสนออันหนึ่งของประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน โดยเฉพาะประเด็นดังกล่าว คือ ฐานะของ กษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหมู่บ้าน ผ่านตำแหน่งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะเสนอประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น โดยพยายามที่จะศึกษาถึงอำนาจท้องถิ่นของผู้นำหมู่บ้านแบบจารีตที่มีอยู่เดิมก่อนการจัดการปกครอง ท้องถิ่นแบบบ้านหม้อในสมัยรัชกาลที่ 5 ว่ามีฐานะ บทบาท หน้าที่ และวิธีการได้มาซึ่งอำนาจอย่างไร ภายใต้กฎหมายหรือจารีตประเพณีท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์กับท้องถิ่นและกับอำนาจของรัฐใน ระดับเหนือขึ้นไปอย่างไร การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ส่งผลกระทบต่อฐานะและอำนาจของผู้นำท้องถิ่นแบบจารีตเดิมอย่างไร รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับ ฐานะและความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อราษฎรหรือต่อหมู่บ้าน และความสัมพันธ์ ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อรัฐ ตั้งแต่ยุคสมัยของการปกครองระบบเทศาภิบาล ยุคการเปลี่ยนแปลง การปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยจนมาถึงยุคปัจจุบัน ตามบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาถึงวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน โดยระบบกระบวนการเลือกตั้งว่ามีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับฐานะของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้านอย่างไร ฐานะของกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ และระบบการเลือกตั้งกษัตริย์ ผู้ใหญ่บ้าน เท่าที่เป็นอยู่ปัจจุบันเหมาะสมและสอดคล้องหรือไม่ประการใด ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ผู้วิจัยจะ เสนอให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม

สมมติฐานในการวิจัย

กานัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ในขณะที่สถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันได้พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพสังคมเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้า และมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ปัญหาเกี่ยวกับฐานะของ กานัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเหตุที่ ฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอยู่หลายฐานะ เช่น ในฐานะของตัวแทนของราชการ หรือในฐานะของตัวแทนประชาชน รวมทั้งในฐานะของนักการเมืองท้องถิ่น จึงมีความสับสน ไม่ชัดเจน รวมทั้งมีผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งกานัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานปกครองตำบล หมู่บ้าน จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งให้ชัดเจน เหมาะสม สอดคล้อง และเอื้ออำนวยต่อการปกครองระดับ ตำบล หมู่บ้าน ในสถานการณ์ปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี และกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนทราบถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของการเลือกตั้งกานัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. เพื่อศึกษาและวิจัยถึงอุปสรรค ปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน และกระบวนการในการเลือกตั้งกานัน ผู้ใหญ่บ้าน
3. เพื่อศึกษาและวิจัยทฤษฎี แนวความคิด และหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งกานัน ผู้ใหญ่บ้าน
4. เพื่อศึกษาและวิจัยถึงแนวทางในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อฐานะของกานัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้ง เพื่อให้มีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้อง และทันต่อแนวโน้มในการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการวิจัย ทั้งนี้เพราะปัญหาอันเกี่ยวข้องกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้ง มีขอบเขตกว้างขวาง ทั้งในด้านปัญหาของกฎหมาย ปัญหาด้านการบริหาร และการปกครอง และปัญหาในด้านสังคมวิทยา เพราะการศึกษาถึงฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องพิจารณาในด้านของประวัติศาสตร์ ความเป็นมา จารีตประเพณี การปกครอง รวมทั้งจะต้องพิจารณาถึงด้านสังคมวัฒนธรรม ตลอดจนแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือความเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยของราษฎรโดยทั่วไปด้วย

จึงกำหนดขอบเขตและประเด็นของการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ เฉพาะในด้านของกฎหมาย และประวัติศาสตร์กฎหมายมหาชน โดยจะศึกษาวิเคราะห์ถึงประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี และกฎหมายที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับฐานะและการเลือกตั้งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยศึกษาพระราชกำหนดกฎหมายตราสามดวง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และรวมทั้งฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน พ.ศ. 2524 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 โดยจะได้ศึกษาวิจัยว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวมีความเป็นมาอย่างไร มีความชัดเจนเหมาะสม สอดคล้อง หรือมีปัญหาอุปสรรค ผลกระทบที่เกิดขึ้น ไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นประการใด แล้วพิจารณาหาแนวทางเพื่อเสนอแนะ แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความเหมาะสม ก่อประโยชน์ และเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

วิธีดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิเคราะห์ปัญหาเชิงกฎหมาย (legal analysis) โดยวิธีการศึกษาใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (documentary research) มีรายละเอียดดังนี้

ศึกษาวิจัยจากข้อมูลเอกสาร โดยการค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารจดหมายเหตุ บทความ พระราชกำหนด กฎหมายตราสามดวง กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งระเบียบปฏิบัติ หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย รายงานการประชุมคณะ

กรรมการร่างกฎหมายกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนงานวิจัยด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

แหล่งข้อมูลการศึกษาค้นคว้าวิจัย อาศัยแหล่งข้อมูลและสถาบันหรือหน่วยงานต่อไปนี้ คือ ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ห้องสมุดกรมการปกครอง ห้องสมุดกระทรวงมหาดไทย ห้องสมุดวิทยาลัยการปกครอง กองปกครองท้องที่ กองวิชาการและแผนงาน กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กองการเลือกตั้ง กรมการปกครองและหอสมุดแห่งชาติ

การเขียนวิทยานิพนธ์ จะใช้วิธี descriptive & analytical คือการพรรณนาและวิเคราะห์โดยรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์ พร้อมกับนำประสบการณ์ที่มีอยู่มาวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางวิธีการแก้ไขปรับปรุง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คาดว่าจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี วิวัฒนาการความเป็นมา รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
2. ทำให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่าง "หมู่บ้าน" กับ "รัฐ" หรือความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจส่วนท้องถิ่นและอำนาจรัฐส่วนกลางอย่างลึกซึ้ง เป็นพื้นฐานในการเข้าใจโครงสร้างการบริหารการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น
3. ได้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการดำเนินการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีอยู่อย่างไร มีผลกระทบประการใดอันแห่งกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และมีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้อง กับสภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมือง การปกครองของ ไทยในปัจจุบันหรือไม่ ประการใด
4. ได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาคงกล่าว รวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพต่อการปกครองท้องที่ระดับตำบล หมู่บ้าน
5. หากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้ เช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง ได้รับทราบและเห็นด้วย

กับแนวทางปรับปรุงและข้อเสนอแนะบางประการจากการศึกษาวิจัย แล้วนำไปพิจารณาเป็นแนวทาง
แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ก็จักบังเกิดประโยชน์และเป็นผลดีต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 1

วิวัฒนาการเกี่ยวกับฐานะของกานัน ผู้หญิงบ้าน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย