

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระดับตำบลหมู่บ้านมาตั้งแต่สมัยชุมชนบุพกาล ในยุคที่หมู่บ้านยังมีความเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ มีความเป็นตัวของตัวเอง ความสัมพันธ์ของราษฎรในชุมชนเป็นไปอย่างระบบเครือญาติ "พ่อบ้าน" อันเป็นคำเรียกหัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคดังกล่าว เป็นผู้ที่ราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในการปกครองชุมชนนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านในชุมชนแบบบุพกาลจึงเป็นผู้นำตามธรรมชาติและมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรอย่างแท้จริง และโดยที่หมู่บ้านมีความเป็นอิสระของตนเอง มีรูปแบบการปกครองของตนเอง ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมและจารีตประเพณีของท้องถิ่น ดังนั้น การปกครองตนเอง การทำให้หมู่บ้านเป็นอิสระปลอดจากอำนาจของรัฐ โดยสะท้อนออกมาในรูปของความต้องการที่จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริง จึงเป็นอุดมคติของชาวบ้านและเป็นความปรารถนาของชุมชนท้องถิ่นอยู่เสมอ

ต่อมาหลังจากที่มีการก่อกำเนิดของสถาบัน "รัฐ" ขึ้นมา รัฐได้พยายามขยายอำนาจการปกครองเข้าไปในเขตชุมชนหมู่บ้าน รัฐได้อำนาจสิทธิการปกครองครอบงำไปในชุมชน เพื่อความชอบธรรมในการที่รัฐจะนำเอาผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการเกณฑ์แรงงาน การเก็บส่วย และภาษีอากร ซึ่งด้วยความจำกัดในด้านบุคลากรของรัฐ รวมทั้งเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการควบคุมแรงงานและการเก็บภาษีอากร รัฐจึงได้ดำเนินการเอาตำแหน่งที่รัฐกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ สวมลงไปให้แก่ผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนนั้น ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเปรียบเสมือนการระดมเอาผู้นำตามธรรมชาติเข้าไปผูกพันกับอำนาจรัฐ ทำให้เกิดฐานะและบทบาทใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิม คือ นอกจากจะเป็นผู้นำของชุมชนตามธรรมชาติ หรือมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านยังเป็นผู้แทนชุมชนแบบเป็นทางการ หรือมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐอีกด้วย

ในยุคกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี โครงการสร้างการเมืองการปกครองยังไม่ซับซ้อนนัก สภาพเศรษฐกิจยังคงเป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียง สภาพสังคม โครงสร้างทางชนชั้นของสุโขทัยยังไม่ถึง

ระดับจัดตั้งและยังไม่ถูกทำให้กลายเป็นสถาบัน และประการที่สำคัญสุรทภัยยังไม่มีการเกณฑ์ แรงงานประชากรเพศชายที่จัดตั้งเป็นระบบอย่างกรุงศรีอยุธยา

การปกครองยังคงใช้ระบบการปกครองแบบดั้งเดิม คือ ระบบพ่อปกครองลูก โดยอาศัยคตินิยมของการปกครองคนในครัวเรือนมาเป็นหลักในการปกครอง ในระดับหมู่บ้านจะมี "พ่อบ้าน" ปกครอง "ลูกบ้าน" และในระดับเมืองก็จะมี "พ่อขุน" เป็นผู้มือนำสูงสุด ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน ผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้การปกครองต่างก็มีฐานะ เป็นมนุษย์เหมือนกัน แต่มีหน้าที่ต่างกัน โดยผู้ปกครองมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองภัยให้ผู้อยู่ใต้ปกครองดำรงชีวิตด้วยความผาสุก ผู้อยู่ใต้ปกครองจึงมีหน้าที่ต้องเคารพ เชื่อฟัง และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองอย่างสงบ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เป็นไปอย่างใกล้ชิดเปรียบประดุจสมาชิกในครัวเรือนเดียวกันทั้งในระดับหมู่บ้านและระดับเมือง

ฐานะของผู้นำหมู่บ้านหรือกษัตริย์ผู้ปกครองในสมัยกรุงสุรทภัยนั้น มีฐานะค่อนข้างจะใกล้เคียงกับฐานะของผู้นำหมู่บ้านในสมัยชุมชนบุพกาล โดยกษัตริย์ผู้ปกครองมีลักษณะ เป็นผู้นำชุมชนตามธรรมชาติและรัฐอาจใช้อำนาจรัฐแต่งตั้งผู้นำดังกล่าวให้เป็นผู้นำแบบเป็นทางการ แต่เนื่องจากรัฐเองก็มีลักษณะการปกครองเลียนแบบการปกครองของหมู่บ้านในลักษณะพ่อปกครองลูก หรือพ่อบ้านปกครองลูกบ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหมู่บ้านจึงมิได้แปลกแยกจากความสัมพันธ์ระหว่างพ่อบ้านและลูกบ้านแต่อย่างใด

พอมายังยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีโครงสร้างการปกครองที่มีระเบียบแบบแผนซับซ้อนขึ้นกว่าการปกครองในสมัยสุรทภัย ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ปฏิรูปการปกครอง โดยมีหลักการที่สำคัญคือการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มีการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของหัวเมืองที่อยู่ห่างไกลราชธานี ซึ่งเจ้าเมืองมีอำนาจในการปกครองตนเองมากเกินไปทั้งในด้านการทหาร การปกครอง การภาษีอากร และการรักษาความยุติธรรม ราชธานีไม่สามารถจะควบคุมกำกับปฏิบัติตามนโยบายของรัฐส่วนกลางได้ อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของราชอาณาจักรได้ง่าย การตั้งอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง จึงเป็นนโยบายในการปกครองที่ทำให้การบริหารส่วนกลางสามารถควบคุมส่วนภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนั้นทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ได้มีการจัดระเบียบสังคมเพื่อความสะดวกของรัฐ ในการควบคุมกำลังคนไว้ใช้ในการสงคราม การเกณฑ์แรงงาน และการเก็บภาษี ซึ่งรากฐานสำคัญ

านการรองรับโครงสร้างสังคมอยุธยา ก็คือระบบศักดินา และระบบไพร่

ความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดระเบียบทางการเมืองและสังคม ก็เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจมากกว่าเดิม การจัดระบบราชการเพื่อควบคุมและรวบรวมกำลังพลให้มีประสิทธิภาพ จึงเกิดขึ้น กรุงศรีอยุธยาจึงกำหนดระเบียบทางการเมืองและสังคมให้เอื้อต่อการรวบรวมกำลังไพร่พลให้ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ด้วยวิธีกำหนดไพร่พลทั้งหมดเป็นของกษัตริย์ ซึ่งทรงแบ่งกำลังคนเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าขุนมูลนาย มากน้อยตามยศ ตำแหน่ง และศักดินาของเจ้าขุนมูลนาย ประชาชนถูกกำหนดให้ขึ้นทะเบียนสังกัดมูลนายเพื่อความสะดวกในการเรียกระดมยามศึกสงคราม ซึ่งตามระบบการควบคุมกำลังคนแบบนี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐหรือพระมหากษัตริย์มิได้ทรงดำเนินการปกครองราษฎรสามัญชนโดยตรง แต่ทรงปกครองโดยผ่านขุนนางข้าราชการ และเจ้าขุนมูลนาย

ในสภาพสังคมเศรษฐกิจดังกล่าว ได้ปรากฏหลักฐานว่าท่านผู้ใหญ่นายสมัยกรุงศรีอยุธยาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่นายบ้านอย่างเป็นทางการจากรัฐ โดยกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติม เมื่อปี พ.ศ. 1976 ในรัชสมัยสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่านายบ้านหรือผู้ใหญ่นายบ้านได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมโกศ ก็ให้มีพระราชกำหนด พ.ศ. 2295 มอบอำนาจการแต่งตั้งดังกล่าวในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้แก่ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมือง มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใหญ่นายบ้านได้

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งนายบ้านได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 นั้น คงครอบคลุมเฉพาะในเขตราชธานี ซึ่งพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจการปกครองโดยพระองค์เอง ส่วนการปกครองระดับหัวเมือง คงจะไม่มีแบบแผนการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน เช่นเดียวกับกรุงศรีอยุธยาอันเป็นราชธานี แต่คงจะเป็นไปตามนโยบายการปกครองของแต่ละเมือง ซึ่งแตกต่างกันไปตามจารีตประเพณี ซึ่งในระยะต่อมาเมื่อการปกครองในระดับภูมิภาคของหัวเมืองต่าง ๆ ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากโจรสลัดผู้ร้ายชุกชุม และความไร้ประสิทธิภาพของผู้รักษาเมืองและกรมการเมืองทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องที่ระดับหมู่บ้านขึ้นในสมัยรัชกาลสมเด็จพระบรมโกศ ตามพระราชกำหนดดังกล่าวซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าพระราชกำหนด พ.ศ. 2295 นับเป็นกฎหมายปฏิรูปการปกครองท้องที่ฉบับแรก ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองท้องที่ระดับหมู่บ้านไว้เป็นหลักฐานชัดเจน

แน่นอน ทั้งในด้านโครงสร้างการปกครองหมู่บ้าน ตลอดจนคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองระดับหมู่บ้านทั่วทั้งเขตราชธานี และหัวเมืองต่าง ๆ มาจนกระทั่งมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ครั้งสำคัญที่สุดในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับหมู่บ้านและรัฐนั้น เนื่องจากการปกครองในระบบไพร่เป็นการควบคุมกำลังคนโดยอาศัยมูลนายบังคับบัญชา การขึ้นสังกัดกับมูลนายในระบบไพร่เป็นการปกครองบังคับบัญชาโดยผ่านความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลคือมูลนายและไพร่ ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นระดับตำบลหมู่บ้านนั้นเป็นการปกครองโดยอาศัยเขตพื้นที่ โดยมีกษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน ทำการปกครองราษฎรในเขตตำบลหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในอำนาจการปกครองของตน

และเนื่องจากการที่ราษฎรคนหนึ่งจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมูลนายถึงสองคนด้วยกัน คือ มูลนายในระบบไพร่ อันเป็นระบบควบคุมกำลังคนและกษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่ยึดถือเอาพื้นที่ ผลก็คือมีการขัดแย้งในเรื่องเขตพื้นที่ เรื่องแรงงานไพร่ เรื่องเงินค่าราชการ และผลประโยชน์อื่น ๆ อันเป็นสาเหตุให้มีการล้มเลิกระบบไพร่ และปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวในเวลาต่อมา

ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับกษัตริย์กับหมู่บ้านนั้น ถึงแม้ว่ากษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐหรือเจ้าเมือง และมีฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับรัฐส่วนกลางหรือองค์พระมหากษัตริย์ก็มีความแตกต่างกันไป แล้วแต่ความเป็นอิสระในการปกครองของหัวเมืองประเทศราชว่าจะมีความเป็นอิสระมากน้อยต่างกันประการใด ในขณะที่ภายในเขตราชธานีหรือเขตอำนาจการปกครองของเมืองหลวง กษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้านได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากองค์พระมหากษัตริย์ จึงถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้านในเขตราชธานีมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลางอย่างแท้จริง พระมหากษัตริย์ทรงสามารถรวมศูนย์อำนาจในการปกครองตั้งแต่ระดับตำบล หมู่บ้าน ขึ้นมาได้ ในขณะที่หัวเมืองประเทศราชซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป เจ้าเมือง ผู้รักษาเมือง มีอำนาจอิสระในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจในการแต่งตั้งกษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้านได้อย่างเต็มที่ กษัตริย์เป็นผู้ใหญ่บ้านแม้จะมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐ แต่เป็นการใช้อำนาจรัฐระดับท้องถิ่น ไม่มีฐานะหรือความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับรัฐส่วนกลางหรือองค์พระมหากษัตริย์แต่อย่างใด ซึ่งเท่ากับว่าตำบลหมู่บ้านในเขตการปกครองหัวเมืองหรือส่วนภูมิภาคเป็นอิสระจากการควบคุมของอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่นของหัวเมืองต่าง ๆ นี้เองที่ทำให้เกิดปัญหาใน

การปกครองตามมา ในรัชสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ซึ่งไทยประสบปัญหาในการเผชิญหน้ากับ การแผ่ขยายอำนาจของชาติตะวันตก จนสิ้นเกล้าฯสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง ต้องทรงดำเนินการ ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เพื่อนำประเทศชาติให้รอดพ้นจากการตกเป็นเมืองขึ้นของมหาอำนาจ ชาติตะวันตก

การดำเนินการปฏิรูปประเทศของรัชกาลที่ 5 เป็นไปอย่างที่เราเรียกว่าเป็น "การปฏิรูป แบบบญวัตติ" ที่เดียว เพราะเป็นการปฏิรูปทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการปกครอง ทุกด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้สยามเป็นประเทศอารยะเทียบเท่าประเทศตะวันตก โดยนโยบายการปฏิรูปการปกครอง ต้องการที่จะสร้างรัฐแบบทันสมัย คือ ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นเอกรัฐ มีการรวม ศูนย์อำนาจรัฐ ยกเลิกการปกครองแบบ "กินเมือง" คือการให้เจ้าเมืองมีอำนาจอิสระในการ ปกครองตนเอง ปล่อยให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการปกครอง บริหาร ตั้งแต่ระดับหน่วยการปกครอง พื้นฐานอันเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด คือ หมู่บ้าน ตำบล โดยมีระบบการปกครองแบบ "ระบบ เทศาภิบาล" ซึ่งมีการจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นลำดับชั้น ตั้งแต่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เมือง มณฑล จนกระทั่งถึงกระทรวงมหาดไทย อันเป็นศูนย์รวมอำนาจของรัฐส่วนกลางในการปกครอง ส่วนภูมิภาค

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่ตำบลหมู่บ้านเป็นแนวทางประการหนึ่งในการปกครองระบบ เทศาภิบาล สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น นอกเหนือจากอิทธิพลของการ ขยายอำนาจของชาติตะวันตกแล้วสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็ เนื่องจากปัญหาจรรยาผู้ร้ายในท้องถิ่น มีอยู่ชุกชุมเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะรัฐส่วนกลางในขณะนั้นยังมิได้ถืออำนาจหน้าที่รัฐส่วนกลางในการปราบปรามจรรยาผู้ร้าย คงปล่อยให้เป็นเรื่องของรัฐท้องถิ่นดำเนินการจัดการแก้ไขปัญหากันเองจาก ความไร้ประสิทธิภาพในการปราบปรามจรรยาผู้ร้ายของเจ้าเมือง กรมการเมือง ประกอบกับปัญหาที่ เกิดจากพฤติกรรมกรรมกร เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ซึ่งทำการ ปกครองโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ เห็นแก่พรรคพวก ไม่คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อราษฎรหรือต่อ ประเทศชาติ รวมทั้งปัญหาอันเกิดขึ้นจากความสับสนในแนวเขตพื้นที่อำนาจการปกครองซึ่งไม่ชัดเจน ก่อความเดือดร้อนแก่ราษฎรโดยทั่วไป เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ที่ตำบลหมู่บ้าน

ก่อนที่จะทำการปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านนั้น ได้มีการส่งข้าราชการระดับ สูงไปดูงานการปกครองของอังกฤษ ในพม่าและมลายูและได้มีการนำผลการศึกษามาทดลองปฏิบัติ

โดยมีหลักการปกครองตามนโยบายของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า ตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เจ้าเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง นั้นแต่กำนันผู้ใหญ่บ้านตามรูปการปกครองท้องที่แบบใหม่จะทรงไว้ที่ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งเอง

จึงนับว่ารัชกาลที่ 5 ได้เอาหลักการเลือกผู้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น ชุมชนนุพกาลกลับมาใช้ในการปกครองตำบลหมู่บ้านอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้ยกเลิกไปนระบอบการปกครองแบบรัฐศักดินาของกรุงศรีอยุธยาเป็นเวลานานหลายร้อยปี

การนำหลักการ "เลือกตั้ง" มาใช้ในระบอบกำนันผู้ใหญ่บ้าน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นเหตุที่ส่งผลกระทบต่อตามมาในการปกครองท้องที่อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และต่อพื้นฐานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน

เหตุผลประการสำคัญหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหาร หน้าที่ได้มีการสรรหาคนที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านให้การยอมรับ ขึ้นมาทำการปกครองดูแลชาวบ้านให้ได้รับความสุขสบายมากที่สุด และการนั้นควรจะสำเร็จได้ด้วยดี ถ้ามอบหมายให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินกันเอาเอง

ได้มีการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะบางปะอิน กรุงศรีอยุธยา ในวันที่ 10 สิงหาคม 2435 ซึ่งในปัจจุบันถือว่าวันดังกล่าวมีความสำคัญเป็น "วันกำนันผู้ใหญ่บ้าน" มีการจัดดำเนินกิจกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศ เป็นประจำทุกปี

ในการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บางปะอิน นับว่าประสบความสำเร็จดียิ่ง จึงเป็นเหตุให้ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) อันเป็นกฎหมายปกครองท้องที่ฉบับแรกของไทยที่ได้มีการจัดรูปการปกครองท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้านอย่างชัดเจน แม้แต่มาจะได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แทน แต่สาระสำคัญของฉบับ ร.ศ.116 ก็ยังคงใช้เป็นหลักการปกครองท้องที่อยู่ตราเป็นปัจจุบัน

การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านให้วิธีเลือกโดยเปิดเผยหรือออกเสียงเป็นการลับก็ได้ ตามความเห็นของราษฎรส่วนใหญ่ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคือราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดแพประจำหมู่บ้านนั้น และผู้มีสิทธิจะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีคุณสมบัติคือเป็นชายเข้าบ้าน อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี มีสัญชาติไทย และไม่เป็นที่ห้ามการ

สำหรับการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นหัวหน้าปกครองตำบลกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลือกนบรดาผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเองขึ้นเป็นกำนันคนหนึ่ง

เมื่อได้รับเลือกแล้ว เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดจำกัดอายุชั้นสูงสุดของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนตลอดชีวิต

หลักการอันนับว่าสำคัญที่สุดในระบบกระบวนการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็คือ เมื่อราษฎรเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดำรงตำแหน่งแล้ว หากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปจนราษฎรไม่อาจจะยอมรับได้ และหากเป็นความเห็นพ้องของเสียงส่วนมาก ราษฎรก็มีสิทธิที่จะร้องขอให้เปลี่ยนตัวผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งสำหรับตำแหน่งกำนันก็เช่นเดียวกัน หากผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญเห็นพ้องต้องกันก็มีสิทธิที่จะขอให้เปลี่ยนตัวกำนันได้

ภายหลังจากที่ได้ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลาถึง 17 ปี ก็ได้มีการยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ในสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงยึดถือหลักการเดิมตามกฎหมาย ปี ร.ศ. 116 แต่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ชัดเจนกว่าเดิม

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายปกครองท้องที่ที่มีผลกระทบต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและระบบการเลือกตั้งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2486 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 โดยมีหลักการสำคัญคือมีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เท่ากับข้าราชการประจำ โดยถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร แทนที่จะมีสองฐานะคือเป็นทั้งตัวแทนของราษฎรและเป็นตัวแทนของรัฐอย่างในสมัยก่อน เมื่อยกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเทียบเท่าข้าราชการประจำดังกล่าวแล้ว ก็จะเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากการเลือกตั้งมาเป็นการพิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการ เช่นเดียวกับการคัดเลือกตัวข้าราชการอื่น ๆ มีการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือนประจำ มีการกำหนดวินัยและโทษทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ โดยที่ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้กับกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม และยังได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมอีกหลายประการ ซึ่งคล้ายกับการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการ

หลักการดังกล่าวได้เข้าเป็นระยะเวลาสั้น ๆ ประมาณ 3 ปี พอมาถึงปี พ.ศ.2489 ก็ได้มีการปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2489 ยกเลิกหลักเกณฑ์ของ กฎหมาย ปี พ.ศ.2486 หันกลับไปใช้หลักการเดิมของกฎหมาย ปี พ.ศ.2457 คือยกเลิกวิธีการ คัดเลือกโดยคณะกรรมการ หันกลับไปใช้วิธีการให้ราษฎรมีสทิหรือออกเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามเดิม ส่วนกษานันยังคงใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองขึ้นเป็นกษานัน มีการปรับปรุง เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน โดยยกเลิกเงื่อนไขการเป็นหรือเคยเป็นตำรวจทหารเสีย เนื่องจาก ภาวะความจำเป็นในยามสงครามได้สิ้นสุดลง

เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านก็ได้กลับมาให้สิทธิแก่ราษฎรในการที่จะร้อง ขอดถอนหรือเปลี่ยนตัวผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่งได้ตามเดิม แต่อย่างไรก็ตามสิทธิในการที่ จะให้ผู้ใหญ่บ้านร้องขอเปลี่ยนตัวกษานันด้วยนั้น ยังคงยกเลิกตามหลักการเดิม โดยอ้างเหตุว่ากษานัน ย่อมดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งราษฎรย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ได้อยู่แล้ว ซึ่งก็มีผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่งกษานันนั่นเอง

กฎหมายปกครองท้องที่ได้มีการปรับปรุงวิวัฒนาการมาเป็นลำดับโดยในด้านโครงสร้าง การปกครองตำบล หมู่บ้านได้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมา เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง อันมีนโยบายในการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นตำบล หมู่บ้าน ได้มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง

อย่างไรก็ตามในด้านเกี่ยวกับฐานะของกษานันผู้ใหญ่นั้นได้มีการปรับปรุงคุณสมบัติของ กษานันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมอีกหลายประการ คือ ในปี พ.ศ.2510 ได้แก้ไขอายุขั้นต่ำของกษานัน ผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมเพียง 20 ปีบริบูรณ์ เป็นอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และอายุขั้นสูงไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ กำหนดพื้นความรู้ระดับต่ำสุดเป็นชั้นประโยคประถมศึกษาตอนต้น และในปี พ.ศ.2525 ได้เปิดโอกาสแห่งความเท่าเทียมกันระหว่างเพศ โดยกำหนดให้สิทธิแก่สตรีที่จะสามารถได้รับ เลือกตั้งเป็นกษานันผู้ใหญ่บ้านได้เป็นครั้งแรก

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 นับเป็น กฎหมายปกครองท้องที่ฉบับล่าสุดที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีความ สำคัญยิ่งและมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับฐานะของกษานันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน โดยมี หลักการสำคัญ คือ

1. เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การอยู่บ้านตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากเดิมที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วสามารถอยู่บ้านตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปีบริบูรณ์ มาเป็นกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่บ้านตำแหน่งได้คราวละห้าปี

2. เพิ่มเติมเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาใหม่อีกมากมายหลายประการ

ในการกำหนดวาระการเลือกตั้งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีกำหนดการอยู่บ้านตำแหน่งคราวละห้าปีนั้น มีผลกระทบต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเดิมตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะอยู่สองประการ คือ ในฐานะตัวแทนราษฎรและในฐานะตัวแทนรัฐ แต่จากการที่กฎหมายได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นนักการเมืองเพิ่มขึ้นมาอีกฐานะหนึ่ง เนื่องจากจะต้องคำนึงถึงการเลือกตั้งและฐานะของคะแนนเสียงในการเลือกตั้งเพื่อสามารถให้ดำรงสถานะในตำแหน่งดังกล่าวได้ในวาระต่อไป

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงฐานะทั้งสามประการของกำนันผู้ใหญ่บ้านทำให้ทราบว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามจารีตประเพณีนั้น เป็นผู้แทนชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้แทนตามธรรมชาติอยู่แล้วและได้รับอำนาจแบบทางการเพิ่มขึ้นมาอีก นั่นคือกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้ซึ่งได้รับอำนาจมาจากทั้งผลผลิตของโครงสร้างทางสังคมของชาชนบท และทั้งจากระบบบริหารราชการในขณะเดียวกัน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำในหมู่บ้านโดดเด่นและมีความสำคัญเหนือผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ จึงทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งดังกล่าว

อย่างไรก็ตามพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างระบบหมู่บ้านตำบลในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กับลักษณะสภาพชุมชนธรรมชาติของตำบลหมู่บ้าน มีผลกระทบต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากการศึกษพบว่าในชุมชนภาคอีสาน ซึ่งลักษณะชุมชนธรรมชาติสอดคล้องกับระบบบริหารราชการ กำนันผู้ใหญ่บ้านในอีสานจะเป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจมาก ทำให้ผู้นำท้องถิ่นแบบใหม่เป็นทางการต่างพยายามแข่งขันเพื่อให้ได้ตำแหน่ง ในขณะที่ชุมชนทางภาคกลางมีลักษณะไม่สอดคล้องกับระบบบริหารราชการ ทำให้บทบาทและพฤติกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้านภาคกลาง ไม่ได้มีฐานะเป็นผู้แทนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากนัก และบางครั้งอาจมีความสำคัญน้อยกว่าผู้นำท้องถิ่นตามธรรมชาติอื่น ๆ

สำหรับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายนั้น พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้นอกจากกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกมากกว่า 60 ฉบับ ที่

กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาขอบเขตความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอยู่กว้างขวางดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะตามกฎหมายอยู่ 2 ประการ คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐ โดยมีหน้าที่ในการเป็นหัวหน้าปกครองตำบลหมู่บ้าน การเป็นพนักงานฝ่ายปกครองและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการการประชาสัมพันธ์และเป็นแหล่งข่าวให้แก่ทางราชการ และในฐานะตัวแทนของประชาชน โดยมีหน้าที่ในการรายงานความทุกข์ยากเดือดร้อน และเสนอความต้องการของราษฎร รวมทั้งการประสานงานระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของทางราชการ

ถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะเป็นข้าราชการ แต่มีองค์ประกอบหลายประการ เช่น ข้อบังคับ หรือระเบียบปฏิบัติ ที่แสดงให้เห็นถึงแนวโน้มเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ใกล้เคียงกับความเป็นข้าราชการ เช่น เงินประจำตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัย เครื่องแบบและเครื่องหมายประจำตำแหน่ง รวมทั้งสิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่น ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้นความสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับรัฐหรือราชการก็ปรากฏว่านายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในด้านฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดประชาธิปไตยนั้น เห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่การบริหารประเทศกลับใช้ระบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยจึงมุ่งเน้นในด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นตำบลมีความอิสระในการปกครองตนเองในรูปของสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในหมู่บ้านมีการปกครองตนเองหรือมีหน่วยบริหารองค์กรชุมชนของตนเอง ซึ่งรัฐรับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรนั้น

แนวความคิดประชาธิปไตยดังกล่าวนอกจากจะเน้นในด้านโครงสร้างรูปแบบของการปกครองตำบลหมู่บ้านแล้ว ยังเน้นในด้านเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในแง่ของวาระในการดำรงตำแหน่ง วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งและความเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการ

เกี่ยวกับการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น เดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจึงอยู่ในตำแหน่งได้เป็นเวลานาน ๆ จนกว่าจะเกษียณอายุ เมื่อครบ 60 ปีบริบูรณ์ ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน คราวละ 5 ปี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นพ้องด้วยกับการกำหนดวาระในการดำรง

ตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นน่าจะมีฐานะในการเป็นตัวแทนประชาชนใน ตำบลหมู่บ้านมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของรัฐหรือราชการ การกำหนดวาระให้มีการเลือกตั้งทุก 5 ปี เป็นมาตรการหนึ่งที่จะควบคุมพฤติกรรมของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีความสำนึกและรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนโดยรวม

ในด้านความเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย นั้นมีแนวคิดว่ามีมีการกำหนดวาระให้มีการเลือกตั้งทุก 5 ปี กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมมีฐานะที่จะเป็น นักการเมืองเพิ่มขึ้น เนื่องจากต้องคำนึงถึงการเลือกตั้งในวาระครั้งต่อไป ความเป็นนักการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมจะทำให้อิทธิพลของพรรคการเมืองขยายลงไปถึงในระดับตำบลหมู่บ้าน จนถึงระดับมีตัวแทนพรรคการเมืองลงแข่งขันในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษาวิเคราะห์ที่ได้พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทหน้าที่ที่อยู่สามประการ คือในฐานะตัวแทนของรัฐ ในฐานะตัวแทนประชาชน และในฐานะนักการเมือง หรือตัวแทนพรรคการเมืองนั้นในแต่ละฐานะต่างก็มีผลดีและผลเสียอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น

การที่บุคคลเพียงคนเดียวแต่สวมหมวกถึงสามใบหรือมีฐานะถึงสามประการ จึงก่อความสับสนให้แก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมาก เป็นบ่อเกิดของปัญหาในด้านประสิทธิภาพการบริหารงาน เพราะการตัดสินใจ การวินิจฉัยปัญหา การดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด ล้วนแต่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่ฐานะจะเป็นตัวกำหนด โดยในฐานะตัวแทนของรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็必将มีความรับผิดชอบต่อรัฐหรือต่อราชการ การดำเนินงานต่าง ๆ จะเป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อแนวทาง นโยบายและความต้องการของรัฐหรือข้าราชการเป็นสำคัญ ในขณะที่การมีฐานะเป็นตัวแทนพรรคการเมืองกำนันผู้ใหญ่บ้านก็必将มีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด การปฏิบัติงานก็เป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองแนวทาง นโยบาย และความต้องการของพรรคการเมืองเป็นหลัก และในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชน การดำเนินงาน การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และเจตนารมณ์ของชุมชนนั้น

ในภาวะการณ์ปัจจุบันที่ปัญหาแต่ละอย่างที่เกิดขึ้นในชุมชนมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจวินิจฉัยแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหานั้นครั้ง จะมีปัญหาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านสมควรดำเนินการไปเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใด รัฐ ประชาชน หรือพรรคการเมือง เพราะการตอบสนองความต้องการหรือผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ก็อาจกระทบกระเทือนทำให้ฝ่ายอื่น ๆ เกิดความ

ไม่พอใจขึ้นได้ ความล้มเหลว สงสัย และความไม่มั่นใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ จึง ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานตำบลหมู่บ้าน

จากการพิจารณาเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีอยู่ถึง 3 ฐานะด้วยกันนั้น พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านในบทบาทแต่ละฐานะจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือวิธีการใดมาซึ่ง ตำแหน่งอยู่เสมอ ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่า "ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวกำหนดวิธีการใดมาซึ่ง ตำแหน่ง" โดยพิจารณาจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐนั้นจากอิทธิพลของแนวความคิดใน ระบบราชการ ซึ่งถือว่าผู้ใช้อำนาจรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องเป็นผู้ที่รัฐได้พิจารณาตรวจสอบและ กลับกรองว่ามีคุณสมบัติตามที่กำหนด มีความรู้ความสามารถและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน บริหารราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งการเข้ามาสู่ระบบราชการหรือวิธีการใดมาซึ่งตำแหน่งโดยวิธีนี้ คือระบบการคัดเลือก แต่งตั้ง

อิทธิพลของแนวความคิดนี้ที่เห็นได้ชัดชัดเจนที่สุดคือตามกฎหมายปกครองท้องที่ ปี พ.ศ. 2486 ซึ่งรัฐมีนโยบายในการที่จะยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเทียบเท่าข้าราชการ จึงได้ยกเลิกวิธีการ เข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และใช้ระบบวิธีการคัดเลือกโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้หลักปฏิบัติดังกล่าวจะได้ถูกยกเลิกไป แต่แนวความคิดในการคัดเลือกยังมีอยู่ ตลอดเวลา ซึ่งเห็นได้จากในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงให้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนวความคิดให้เปลี่ยนวิธีการใด มาซึ่งตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากการ "เลือกตั้ง" ไปเป็นวิธีการ "สรรหา" แทน กล่าวคือ ราษฎรเลือกบุคคลที่เห็นสมควรเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา 5 คน แล้วให้คณะกรรมการระดับจังหวัด เลือกให้เหลือ 1 คน ตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยเหตุผลว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีอยู่ 2 ฐานะ คือ ฐานะที่ เป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งงานส่วนนี้ก็ให้ประชาชนเลือกเข้ามา และในฐานะของตัวแทนรัฐก็ให้ทาง ราชการมีโอกาสคัดเลือก โดยรูปแบบของคณะกรรมการซึ่งจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามฝ่ายที่คัดค้านและไม่เห็นด้วยเห็นว่าวิธีการดังกล่าวไม่เป็นประชาธิปไตย และแสดงถึงความต้องการที่จะมีอำนาจควบคุมกำนันผู้ใหญ่บ้านของกระทรวงมหาดไทยและเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นตัวแทนราษฎร ก็น่าจะทำได้ให้ราษฎรใช้สิทธิอันชอบธรรมตามวิถีทางใน ระบบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมให้เข้าดำรงตำแหน่ง

ส่วนในฐานะของนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองก็เช่นเดียวกัน นอกจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการ "คัดเลือก" ในระดับพรรคแล้ว ก็จะต้องมีการเสนอ

ชื่อให้ราษฎรได้ทำการ "เลือกตั้ง" ต่อไป

กล่าวโดยสรุปฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยหากกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐ ก็จะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยการ "คัดเลือก" หากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะตัวแทนราษฎรหรือตัวแทนพรรคการเมือง ก็จะมีวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยการ "เลือกตั้ง"

จากการศึกษาพบว่าแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะถึง 3 ประเภท อยู่ในตัวบุคคลคนเดียวกัน แต่ถ้าหากจะพิจารณาถึงฐานะที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยการวิเคราะห์จากโครงสร้างของอำนาจหน้าที่พบว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งทางการที่รัฐกำหนดขึ้น อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามระบบราชการ มีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย และส่วนมากเป็นหน้าที่ของรัฐในการปกครองตนเอง สามารถออกคำสั่งซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนอาจได้รับโทษ นอกจากนั้นยังได้รับประโยชน์จากตำแหน่ง เช่น เงินตอบแทน สวัสดิการต่าง ๆ มีเครื่องแบบ ยศ เครื่องหมายต่าง ๆ เหมือนข้าราชการ รวมทั้งมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่าง ๆ มากมาย ในด้านจารีตประเพณีนั้นก็พบว่าคติความเชื่อของคนไทยให้ความเคารพกำนันผู้ใหญ่บ้านเสมือน "พ่อบ้าน" มอบอำนาจในการปกครองให้แก่พ่อบ้านโดยสิทธิขาด นอกจากนั้นยังเห็นว่าเรื่องของการปกครองเป็นเรื่องของ "หลวง" หรือ "ราชการ" ข้าราชการรวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงถือตนเองว่ามีสถานะอันสูงส่งกว่าราษฎรโดยทั่วไป

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์จากโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สถาบันการเมืองกับประชาชน รวมทั้งจารีตประเพณีการปกครองแล้ว พบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นแท้จริงแล้วมีฐานะในการเป็นตัวแทนรัฐซึ่งมีอิทธิพลและบทบาทหน้าที่โดดเด่นกว่า และครอบงำฐานะอื่น ๆ จนกล่าวได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่ประการสำคัญในฐานะตัวแทนของรัฐ

เมื่อพบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะที่แท้จริงในการเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งโดยหลักการที่ถูกต้องนั้น เมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งที่เหมาะสมก็น่าจะเป็นวิธีการ "คัดเลือก" แต่จากข้อขัดแย้งที่ปรากฏเนื่องจากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง จึงเป็นข้อพิจารณาว่าวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มีวัตถุประสงค์และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือไม่เพียงใด

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมาย เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันซึ่งกำหนดโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน

พ.ศ. 2524 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญบ้าน พ.ศ. 2535 ได้พบว่า องค์การควบคุมการเลือกตั้งในระดับอำเภอ และจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ มีอำนาจควบคุมการเลือกตั้งแบบเบ็ดเสร็จทุกขั้นตอน อีกทั้งมีข้อขัดแย้งของกฎหมายซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดให้ในการเลือกตั้งผู้ใหญบ้านให้มีนายอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกำนัน ผู้ใหญบ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นกรรมการร่วมด้วย แต่ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญบ้าน พ.ศ. 2535 ให้อำนาจนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการ โดยไม่มีข้อกำหนดให้กำนันผู้ใหญบ้านเป็นกรรมการร่วมด้วยแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรการในการควบคุมการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญบ้าน ยังมีข้อบกพร่องในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมว่าความเป็นธรรมและความยุติธรรมในการเลือกตั้ง เพราะไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษในการเลือกตั้ง โดยเจตนา ทั้งในกรณีความผิดทั่วไป กรณีความผิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ

นอกจากนั้นในการพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญบ้าน ซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมตามกฎหมาย ปี พ.ศ. 2535 ได้กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ เพิ่มเติมจากข้อกำหนดเดิมอีกหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติขึ้นนั้น เป็นมาตรการที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพื่อเพิ่มอำนาจของรัฐในการตรวจสอบกลั่นกรองผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญบ้านเป็นการทดแทนอำนาจที่สูงสูญเสียไป เนื่องจากข้อกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญบ้าน ซึ่งเงื่อนไขหรือข้อกำหนดที่เพิ่มมาหลายประการมีความไม่ชอบธรรม และไม่เหมาะสม สมควรจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่าในขณะที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขที่มีแนวระณิมาณการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่ในด้านระบบบริหารราชการแผ่นดินกลับเน้นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐส่วนกลาง จนกลายเป็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ซึ่งก่อปัญหาตามมาในภาวการณ์ปัจจุบัน

ชุมชนตำบลหมู่บ้านอันเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานล่างสุดก็อยู่ในอิทธิพลของระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจรัฐ อันมีรากฐานมาจากการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 กำนันผู้ใหญบ้านตามบทบัญญัติของกฎหมายมีฐานะอยู่ 3 ประการ คือ ในฐานะของตัวแทนประชาชนในฐานะของตัวแทนรัฐ และในฐานะนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง ซึ่งการที่บุคคลคนเดียวมีถึง 3 ฐานะ หรือสวมหมวก 3 ใบนี้ ทำให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับฐานะของ

กำนันผู้ใหญ่บ้าน และมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานตำบลหมู่บ้านด้วย

จากการศึกษาวิเคราะห์ด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และหมู่บ้าน รวมทั้งจารีตประเพณีวัฒนธรรมในการปกครอง พบว่า ฐานะที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีความโดดเด่นและมีอิทธิพลครอบงำฐานะอื่น ๆ คือฐานะในการเป็นตัวแทนรัฐ หรือกล่าวได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะประการสำคัญคือการเป็นตัวแทนอำนาจรัฐในระดับชุมชน นอกจากนั้นยังพบว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยในฐานะตัวแทนราษฎรหรือพรรคการเมืองก็จะมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และในฐานะตัวแทนรัฐ ก็จะมีวิธีการได้มาโดยการคัดเลือก แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะที่แท้จริงในการเป็นตัวแทนของรัฐ แต่กลับมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง ซึ่งน่าจะไม่ถูกต้องหรือเหมาะสมกับกับฐานะดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีปัญหาในแง่ของความชอบธรรมและการที่องค์กรของรัฐมีอำนาจควบคุมมากเกินไป จึงเป็นการสอดคล้องกับสมมติฐานในการวิจัยเรื่องนี้ ซึ่งกล่าวว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยปัจจุบันมีความสับสนไม่ชัดเจน อีกทั้งไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงดังกล่าว และมีผลกระทบต่อกระบวนการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานปกครองตำบลหมู่บ้าน

ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงใคร่ขอเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้งให้ชัดเจน เหมาะสม สอดคล้อง และเอื้ออำนวยต่อการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ในสถานการณ์ปัจจุบันดังนี้

1. จากบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการความเป็นมาแต่ต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในยุคชุมชนบุพกาลนั้นหมู่บ้านมีความเป็นอิสระ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชนโดยธรรมชาติตามจารีตประเพณีและมีฐานะเป็นตัวแทนราษฎรอย่างแท้จริง แต่หลังจากที่สถาบันรัฐได้ถือกำเนิดขึ้น รัฐได้เข้าไปครอบงำอำนาจลงบนชุมชน โดยการแต่งตั้งตำแหน่งผู้นำหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ครอบงำบนตำแหน่งผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติในฐานะตัวแทนรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับอำนาจจากรัฐที่เป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจอย่างเป็นทางการ เสริมบทบาทผู้นำตามธรรมชาติ

และจากยุคของรัฐศักดินาสัมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น มาจนถึง ยุคปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาถึงสมัยปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ารัฐได้พยายามครอบอำนาจ ของรัฐลงบนชุมชน โดยการเพิ่มบทบาทและอำนาจหน้าที่ของรัฐให้แก่ผู้นำหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ มาโดยตลอด

หากเราจะเปรียบเทียบมิติระหว่างฐานะของความเป็นตัวแทนประชาชนกับฐานะ ของความเป็นตัวแทนรัฐ ในแต่ละยุคของการวิวัฒนาการตามประวัติศาสตร์ ก็จะทำให้เห็นว่าในยุคชุมชน บุพกาล มิติของความเป็นตัวแทนราษฎรของกษัตริย์หรือผู้นำหมู่บ้านมีอยู่อย่างเต็มที่ ในขณะที่มิติของความเป็น ตัวแทนรัฐเท่ากับศูนย์หรือไม่มีอยู่เลย ต่อมาในยุคกรุงสุโขทัยสถาบันรัฐเกิดขึ้น แต่ลักษณะการ ปกครองอย่างเป็นแบบทอปกครองลูกอันเป็นการปกครองแบบชนชาติดั้งเดิม มิติของความเป็น ตัวแทนของราษฎรจึงอาจจะมีมากกว่าหรืออย่างน้อยก็เท่ากับมิติของความเป็นตัวแทนรัฐ ในขณะที่ ในยุคกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นอันเป็นรัฐศักดินา มิติของความเป็นตัวแทนรัฐมีอยู่ เหนือกว่ามิติของความเป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งพอมาถึงยุคปฏิรูปการปกครอง สมัยรัชกาลที่ 5 ที่เน้น การรวมศูนย์อำนาจการปกครองตั้งแต่ระดับตำบลหมู่บ้านขึ้นมา มิติของความเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ กลับยิ่งเพิ่มขึ้น และสำหรับในยุคปัจจุบันนี้ มิติของความเป็นตัวแทนรัฐของกษัตริย์หรือผู้นำหมู่บ้าน กลับยิ่ง ทวีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น จนมิติของความเป็นตัวแทนประชาชนแทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ เลย

ปัญหาอันเกิดขึ้นกับสภาพการปกครอง สังคม และเศรษฐกิจในปัจจุบันอันเป็นผล สืบเนื่องจากความเสียหายที่ระบบการบริหารระบบรวมศูนย์อำนาจได้ก่อให้เกิดขึ้น กษัตริย์หรือผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ กลับมีฐานะประการสำคัญในการเป็นตัวแทนอำนาจรัฐในระดับ หมู่บ้าน นอกจากนั้นปัญหาอันเกิดจากการที่ระบบราชการได้แทรกแซงเข้าไปในวิถีชีวิตของชุมชน มากขึ้นในสมัยแห่งการพัฒนา โดยรัฐเป็นทั้งผู้วางแผนและกำหนดวิถีชีวิตในการพัฒนาตามคุณค่าซึ่ง รัฐเองเป็นผู้กำหนดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายอย่างไร การ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและความเป็นอิสระของชุมชนมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ซึ่งในภาวะการณ์ ปัจจุบัน ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจาย อำนาจให้แก่ท้องถิ่น ท้าทายที่ต้องพิจารณาถึงมิติระหว่างฐานะความเป็นตัวแทนรัฐและฐานะของความเป็น ตัวแทนประชาชนในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด

ในความเห็นของผู้วิจัยนั้น จริงอยู่แม้ว่าความเป็นอิสระของชุมชนตำบลหมู่บ้าน โดย การทำให้ชุมชนปลอดจากอำนาจรัฐและกษัตริย์หรือผู้นำหมู่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนราษฎรอย่างแท้จริง เช่น ยุค

ชุมชนนุททกาล จะเป็นอุดมการณ์ของชาวบ้านและเป็นความปรารถนาของชุมชนหมู่บ้านอยู่เสมออีกตามแต่ในความเป็นจริงแล้ว ความปรารถนาที่ต้องการให้หมู่บ้านเป็นอิสระ สังคมหมู่บ้านสามารถพึ่งตนเองได้ หมู่บ้านมีความสุข ความสมานฉันท์และความร่วมมืออันดีของบุคคลในชุมชน ตามจารีตประเพณีอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีตนั้น คงเป็นไปด้วยยากในสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลง ปัจจุบันบทบาทของรัฐบาลในการปกครองตำบลหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานนั้นคงจะไม่สามารถปฏิเสธได้ไม่ว่าจะพิจารณาแง่ของประวัติศาสตร์หรือบริบทของการเปลี่ยนแปลง

ในเมื่อบทบาทของรัฐบาลในการปกครองตำบลหมู่บ้านเป็นความจริงเป็นดังกล่าว ประกอบกับแนวโน้มความต้องการของประเทศตามวิถีทางประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นพ้องด้วยและเห็นว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งในปัจจุบันให้ความสำคัญต่อความเป็นตัวแทนรัฐมากกว่าตัวแทนประชาชนนั้นสมควรที่จะได้มีการปรับเปลี่ยนน้ำหนักความสำคัญของมิติ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนประชาชน มีบทบาทและความสำคัญมากกว่าบทบาทในฐานะแห่งตัวแทนของรัฐ

จากการเปรียบเทียบระหว่างตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านอันเป็นหัวหน้าผู้ปกครองตำบลหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้บริหารกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นตำแหน่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นทางการ ได้รับความมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย และมีฐานะทั้งในการเป็นตัวแทนของรัฐและตัวแทนประชาชนเหมือนกัน และสำหรับฐานะของตัวแทนพรรคการเมืองนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะมีฐานะที่ชัดเจนกว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากพรรคการเมืองต่างมีความสนใจในการปกครองกรุงเทพมหานคร และส่งตัวแทนลงแข่งขันรับเลือกตั้งทุกครั้ง

กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีความเหมือนกันในด้านของฐานะซึ่งมีอยู่ 3 ฐานะเหมือนกัน คือ ในฐานะตัวแทนรัฐ ฐานะตัวแทนประชาชน และฐานะตัวแทนพรรคการเมือง แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือมิติแห่งความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทั้ง 3 ประการนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีมิติแห่งฐานะความเป็นตัวแทนประชาชนท้องถิ่นมากกว่าฐานะความเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งจะพิจารณาได้จากนโยบาย แนวทางการปฏิบัติงานซึ่งเน้นในการสนองตอบความต้องการของชุมชนและรับผิดชอบต่อประชาชน มากกว่าที่จะปฏิบัติงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเน้นหนักในมิติแห่งฐานะตัวแทนของรัฐ โดยการบริหารงาน ดำเนินการต่าง ๆ

สนองนโยบายของรัฐหรือราชการมากกว่าที่จะแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของชุมชนโดย
ส่วนรวม

2. ในการปรับเปลี่ยนมิติแห่งความสัมพันธ์ระหว่างฐานะและบทบาทหน้าที่ของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะแห่งการเป็นตัวแทนประชาชนมากกว่าฐานะในการเป็น
ตัวแทนของรัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะสำคัญหรือหน้าที่หลักในการเป็นตัวแทน
ประชาชน ส่วนฐานะและบทบาทในการเป็นตัวแทนรัฐเป็นบทบาทรองเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครนั้น จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

2.1 ปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอหรือของนายอำเภอ หรือของปลัดอำเภอประจำตำบล ใน
อำนาจการบังคับบัญชาซึ่งมีอยู่เหนือกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น ยกเลิกข้อความในมาตรา 69 วรรคแรก
ซึ่งกำหนดว่า "ในอำเภอหนึ่งนอกจากมีกรรมการอำเภอ ให้มีตำแหน่งเสมียนพนักงานอยู่ในบังคับ
บัญชาอีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ กับมีปลัดอำเภอประจำตำบลซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือ
กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลนั้น" อันเป็นการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นผู้ใต้
บังคับบัญชาของปลัดอำเภอและนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ

นอกจากนี้ผู้วิจัยมีความเห็นสมควรยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ ซึ่งกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับ
ข้าราชการ โดยให้นำกฎหมายของข้าราชการพลเรือนอันเกี่ยวกับวินัยมาใช้บังคับแก่กำนัน
ผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่ง
ลงโทษทางวินัย ซึ่งมีตั้งแต่ขั้นลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ และปลด หรือไล่ออกจากตำแหน่ง
หรืออาจจะสั่งให้พักราชการก็ได้ ผู้วิจัยเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวนั้นนอกจากจะบัญญัติขึ้นมาใช้ใน
ปี พ.ศ. 2486 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายในการยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นข้าราชการแล้ว ยังให้
อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการ ในการควบคุมบังคับบัญชาและให้
คุณให้โทษแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งข้อสังเกตในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ผ่านมานั้นเป็นอำนาจของข้าราชการทั้งสิ้น โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่เคยมีองค์กร
บริหารงานบุคคลของตนเองที่จะร่วมกับองค์กรของรัฐในการพิจารณาหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือ
การลงโทษใด ๆ เลย ซึ่งเท่ากับว่าอำนาจการพิจารณาและให้คุณและโทษทางวินัยของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในการกำกับของราชการโดยสิ้นเชิง

เมื่อยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วอาจมีคำถามว่า
แล้วจะสามารถที่จะควบคุมความประพฤติของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ในขอบเขตได้โดยวิธีใด ซึ่งผู้วิจัย
เห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีกำหนดวาระอยู่ตามตำแหน่งเพียงคราวละ 5 ปีนั้น นอกจากจะถูกควบคุม
และตรวจสอบความประพฤติโดยประชาชน ในการเลือกตั้งตามกำหนดวาระแล้วบทบัญญัติของกฎหมาย
ลักษณะปกครองท้องที่ ยังมีข้อกำหนดซึ่งเป็นมาตรการพิเศษในการกำกับประชาชนเมื่ออำนาจควบคุมและ
ตรวจสอบความประพฤติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในระหว่างการดำรงตำแหน่งได้อีกด้วย โดยมาตรา 14
ข้อ 6 ได้กำหนดไว้ว่า "ให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งถ้าหากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านใน
หมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง"

การให้สิทธิแก่ราษฎรร้องขอถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้นี้
นับเป็นหลักการสำคัญที่กฎหมายปกครองท้องที่ได้กำหนดไว้ ตั้งแต่มีการประกาศใช้กฎหมายเป็นครั้งแรก
แรก ในปี ร.ศ. 116 เป็นต้นมา ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวได้ยกเลิกไปในช่วงระยะปี พ.ศ. 2486-2489
เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการ และการเน้นนโยบายความมั่นคง
ของรัฐ แต่หลังจากปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมาข้อกำหนดดังกล่าวก็ได้มีการนำกลับมาใช้อีกจนถึงปัจจุบัน
ซึ่งนับได้ว่ามีเพียงระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น ที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะควบคุมตรวจสอบ
ความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่ตนเลือกขึ้นดำรงตำแหน่งได้ตลอดเวลา ซึ่งหากราษฎรเห็น
ว่าไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป ก็มีอำนาจที่จะถอดถอนได้ทันที โดยรัฐไม่มีอำนาจที่จะยับยั้ง
ได้เลย และข้อกำหนดให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอดถอนนี้ไม่ปรากฏว่ามีในระบบการเลือกตั้ง
อื่นใดเลย ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งระดับชาติ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น
อื่น ๆ

นอกเหนือจากการถูกควบคุมตรวจสอบโดยประชาชนแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้าน
ยังถูกควบคุมโดยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามความในมาตรา 14 ข้อ 7 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่อง
ในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ซึ่งแสดงว่าแม้จะไม่มีข้อกำหนด
เกี่ยวกับวินัยแล้วก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจในการสั่งลงโทษกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตาม
มาตรานี้

ถ้าหากยังจะมีความเป็นห่วงว่าเมื่อยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ล้าหลังแต่การให้สิทธิราษฎรมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบโดยใช้อำนาจถอดถอน

ได้นั้น ยังไม่เป็นการเพียงพอเพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วโอกาสที่ราษฎรจะใช้สิทธิคัดค้านนั้นมีน้อยมาก ผู้วิจัยก็ใคร่ขอเสนอความเห็นให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีข้อกำหนดเกี่ยวกับความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในทางตรงเกี่ยวกับ "จริยธรรมของตุลาการ" ซึ่งเป็นข้อกำหนดความประพฤติของตุลาการ โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตรง ทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับชาติ เนื่องจากถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันอำนาจที่เก่าแก่สถาบันหนึ่ง แม้จะมีได้เป็นสถาบันหรือองค์กรของรัฐ แต่ก็มีวิวัฒนาการและความเป็นมาของตนเองอันยาวนาน รวมทั้งมีสมาชิกในองค์กรทั่วประเทศจำนวนมาก จึงน่าจะมืองค์การบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ทำการดูแลควบคุมและช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมต่อสมาชิก เช่นเดียวกับองค์กรของวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทย์สมาคม หรือสหภาพนายควม หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งสมควรที่จะได้มีการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

2.2 ปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่น ๆ

ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดย

ก. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปกครองท้องที่ ซึ่งมีมากมายหลายประการ โดยได้กำหนดไว้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2457 และกำหนดเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2468 นั้น เป็นขณะที่การบริหารงานของรัฐบาลในระดับภูมิภาคยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้นจึงมีลักษณะเป็นสาขาของหน่วยงานบริหารระดับอำเภอ จะเห็นได้จากหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเกี่ยวข้องกับงานด้านส่งเสริมบำรุงอาชีพราษฎร งานด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคต่าง ๆ งานด้านการจัดทะเบียนราษฎร งานภาษีอากร งานด้านคดีอาญา เหล่านี้ซึ่งในภาวะดังกล่าวอาจจะมีเหมาะสมเพราะหมู่บ้านตำบลท้องที่อยู่ห่างไกล และไม่มีตัวแทนของรัฐหรือข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานลงไปถึงพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหาร การปกครอง และการพัฒนาในระดับตำบล พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีศูนย์ประสานการปฏิบัติราชการประจำตำบล เป็นสถานที่ปฏิบัติราชการประจำตำบล ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการประสานการบริหาร การปกครอง และการพัฒนาของตำบล โดยมีปลัดอำเภอทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานประจำตำบล เพื่อปฏิบัติงานในด้านพัฒนา งานบริการ งานปกครอง ความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่

ประชาชนในตำบล โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการอันประกอบด้วยปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่
ตำรวจ พัฒนาการประจำตำบล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล เกษตรตำบล และข้าราชการอื่น ๆ ร่วม
ดำเนินการ (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

ดังนั้น เมื่อความจำเป็นในด้านบุคลากรหมดไป เนื่องจากรัฐมีข้าราชการ
ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐโดยตรงลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงกลายเป็นส่วนเกินที่กำนันผู้ใหญ่บ้านแทบจะไม่เคยใช้หรือไม่เคยรู้จักเลย อย่างเช่น อำนาจของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวด้วยคดีอาญานั้นในความเป็นจริงกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันแทบจะไม่เคยใช้ อำนาจ
ดังกล่าวเลย

ในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกำหนดอำนาจ
หน้าที่ในฐานะตัวแทนของราษฎรเป็นกฎหมายหลักกว้าง ๆ โดยครอบคลุมหน้าที่อันมีความจำเป็นเพื่อ
สนองต่อการแก้ปัญหาหรือความต้องการของราษฎรในชุมชน ซึ่งหน้าที่อันจำเป็นประการสำคัญที่
กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีอาจได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น
ส่วนหน้าที่อื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐที่จำต้องมอบให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนในการปฏิบัติ เช่น
งานด้านการทะเบียน หรืองานสำรวจสถิติข้อมูลต่าง ๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้อย่างละเอียด
โดยยึดหลักการว่าอำนาจหน้าที่ใดที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีไว้ได้กำหนดไว้แน่ชัดแล้ว กำนัน
ผู้ใหญ่บ้านจะต้องดำเนินการโดยยึดถือการสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก
สำคัญ

ข. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านไว้ตามกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นกฎหมายเฉพาะนั้น ควรจะมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่
ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ให้ชัดเจน แน่นอนว่ามีอำนาจหน้าที่แค่ไหนเพียงใด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า
กฎหมายใดที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น หรือเป็นการแก้ปัญหาในชุมชนตำบลหมู่บ้านโดยตรง เช่น ปัญหา
เรื่องแหล่งน้ำ หรือปัญหาป่าไม้ สมควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทน
ประชาชนท้องถิ่นโดยเด่นชัด เช่น อาจกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนชุมชน มีอำนาจ
หน้าที่ในการดูแลรักษาป่าไม้ชุมชน หรือบริหารงานและบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อประโยชน์
ของส่วนรวม เป็นต้น

2.3 นอกเหนือจากการปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
กรรมการอำเภอ และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว ประการสำคัญที่จำต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

เป็นอย่างยิ่ง ก็คือด้านทัศนคติ ความสัมพันธ์และวิธีการปฏิบัติงานระหว่างรัฐหรือองค์กรของรัฐอันประกอบด้วยหน่วยงานราชการและตัวข้าราชการที่มีต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากเหตุผลความเป็นมาในประวัติศาสตร์การปกครองและจารีตประเพณีอันยาวนาน ที่ถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นมือเป็นไม้หรือเป็นแขนขาของระบบราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ที่ถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำรงคัมภีร์ของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น ปลัดอำเภอ หรือนายอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้สนองรับนโยบายและคำสั่งนำไปถือปฏิบัติตามความต้องการของหน่วยงานรัฐ เมื่อปรับเปลี่ยนมิติของฐานะความเป็นตัวแทนราษฎรของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่เหนือฐานะความเป็นตัวแทนของรัฐแล้ว ทัศนคติ ความสัมพันธ์ และวิธีการปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องหมดไป ความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและข้าราชการจะอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันทั้งในด้านของเกียรติศักดิ์ศรี และวิธีการปฏิบัติงาน หน่วยงานรัฐหรือข้าราชการจะต้องถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของราษฎรที่รัฐจะต้องให้ความร่วมมือในการ เป็นผู้ร่วมกันกำหนดขอความเห็นชอบต่อนโยบาย แผนงาน โครงการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของชุมชนอย่างเท่าเทียมกัน

3. ในประเด็นเกี่ยวกับ "วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง" ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ในขณะที่ฐานะที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันอยู่ในฐานะของตัวแทนรัฐ หรือการมีมติในฐานะของตัวแทนอำนาจรัฐมากกว่าฐานะของตัวแทนประชาชนนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยการเลือกตั้งน่าจะเหมาะสมและถูกต้องนัก เพราะถึงแม้จะเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง แต่เมื่อเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนรัฐ ทำอำนาจรัฐในการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมากมายฉบับ ซึ่งจำเป็นต้องปฏิบัติ จะต้องมีความรู้ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาคัดเลือกเพื่อตรวจสอบก่อนกรองคุณสมบัติว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้วิจัยมีความเห็นว่าฐานะที่ควรจะเป็นของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือมิติแห่งการที่ฐานะในการเป็นตัวแทนประชาชนอยู่เหนือฐานะตัวแทนของรัฐ ดังนั้นในฐานะของตัวแทนราษฎร วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้งจึงเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม

จากการศึกษาในการวิวัฒนาการของการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวความคิดการปกครองของรัชกาลที่ 5 มีความแตกต่างจากแนวความคิดในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในแนวคิดแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน



ข้อแตกต่างดังกล่าวคือวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้ง ซึ่งปัจจุบันเห็นว่าการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการปกครองและเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ในขณะที่วัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ของรัชกาลที่ 5 เป็นไปเพื่อที่จะให้บังเกิดผลดีต่อการบริหารงานปกครอง โดยเป็นการตัดอำนาจ อิทธิพลของเจ้าเมืองในระบบการปกครองแบบเดิม รวมทั้งเป็นการทำให้ได้ตัวผู้นำหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านที่สามารถปกครองตำบลหมู่บ้านได้อย่างแท้จริง โดยราษฎรให้การยอมรับและประการที่สำคัญ การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นวิธีการหนึ่งในการที่รัฐส่วนกลางถือปฏิบัติในความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านเข้าสู่อำนาจของพระมหากษัตริย์หรือรัฐส่วนกลาง

สิ่งที่เหมือนกันมีอยู่เพียงประการเดียว คือ ในวิธีการเลือกตั้งซึ่งให้สิทธิแก่ราษฎรในการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยเสรี

จากการเสนอหลักการในการ "เลือกตั้ง" กำนันผู้ใหญ่บ้านโดยการให้สิทธิของราษฎรในชุมชนอย่างเสรีของรัชกาลที่ 5 ตามกฎหมาย ปี ร.ศ.116 นั้นเท่ากับพระองค์ได้สร้างความชอบธรรมอันเป็นอุดมการณ์ของชุมชนหมู่บ้านขึ้นมาใหม่ หลังจากที่ความชอบธรรมในการเลือกตั้งผู้นำหมู่บ้านของตนเองในสมัยชุมชนบุพกาลได้ขาดหายไป ในสมัยรัฐศักดินาแห่งกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เนื่องจากรัฐได้ใช้อำนาจในการคัดเลือกแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยตนเอง

อย่างไรก็ตาม หลักการ "เลือกตั้ง" กำนันผู้ใหญ่บ้านที่รัชกาลที่ 5 ได้เสนอนั้นกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่เป็นครั้งแรกนั้น ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการรวมอำนาจเพื่อประโยชน์ด้านการบริหารงานปกครองเป็นสำคัญ แต่จากการที่หลักการเลือกตั้งดังกล่าวเป็นความชอบธรรมในชุมชนตามธรรมชาติ ประกอบกับสอดคล้องกับแนวคิดและวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นข้อเสนอหรือหลักการในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านของรัชกาลที่ 5 อันเป็นเหตุ จึงส่งผลที่ไกลจากวัตถุประสงค์หรือความคาดหมายที่จะได้รับ ซึ่งก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียตามมา ตัวอย่างเช่นหลักการที่ได้พบจากการศึกษาว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มา แต่จากข้อเท็จจริงกลับพบว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐ แต่มีวิธีการได้มาโดยการเลือกตั้ง ซึ่งไม่สอดคล้องกันโดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันอันสืบเนื่องมาจากข้อเสนอของรัชกาลที่ 5 ได้ก่อให้เกิดผลตามมามากดังนี้

ก. การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นจารีตประเพณีที่จะต้องถือปฏิบัติ จากวิวัฒนาการและประวัติความเป็นมาอันยาวนานเกือบศตวรรษที่ผ่านมา การราชวิถีเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีอื่นแม้จะถูกต้องเหมาะสมตามหลักการ กลับกลายเป็นการขัดต่อจารีตประเพณี

ข. การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นการสนองตอบอุดมการณ์และความใฝ่ฝันที่จะปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ตามลักษณะธรรมชาติถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา แล้วจะมีฐานะเป็นตัวแทนของอำนาจรัฐก็ตาม การราชวิถีเลือกตั้งก็ถือว่าเป็นการสนองตอบเจตนารมณ์หรืออุดมการณ์ของชุมชนในบางส่วน

ค. การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นวิถีทางและหลักการพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งให้โอกาสประชาชนในการมีส่วนร่วมในการเมือง และการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเอง

มีข้อพิจารณาว่าหลักการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวนั้นจะมีผลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็น "สถาบันการเมือง" หรือไม่นั้นผู้วิจัยมีความเห็นจากการศึกษาประวัติศาสตร์และวิวัฒนาการที่ผ่านมาและแม้ว่าในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี อันก่อให้เกิดฐานะแห่งความเป็นนักการเมืองหรือในฐานะตัวแทนพรรคการเมืองขึ้นมาก็ตาม แต่มิติแห่งฐานะการเป็นตัวแทนพรรคการเมือง หรือความเป็น "สถาบันทางการเมือง" ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นยังมีอยู่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมิติแห่งฐานะการเป็นตัวแทนของรัฐ หรือฐานะความเป็นตัวแทนประชาชน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหลักการสำคัญในการประกันถึงมิติแห่งฐานะความเป็นตัวแทนราษฎร อันมีมากกว่ามิติแห่งฐานะความเป็นตัวแทนพรรคการเมือง และรวมถึงฐานะตัวแทนแห่งรัฐด้วยนั้น คือหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ในเมื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือผลประโยชน์ของรัฐขัดแย้งกับผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น มาตรการดังกล่าวจึงเป็นทางออกและเป็นเครื่องมือแห่งอำนาจของประชาชนในการที่จะกำหนดฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างแท้จริง

ในด้านบทบัญญัติของกฎหมายการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น จากที่ได้อธิบายแล้วว่ามีปัญหาในด้านมาตรการควบคุมให้เกิดความชอบธรรมและยุติธรรม รวมทั้งปัญหาในการกำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎเกณฑ์การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

การเลือกกำนัน พ.ศ.2524 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ.2535 ดังนี้

ก. แก้ไขข้อกำหนดในการหาอำนาจหน้าที่แก่องค์กรของรัฐหรือข้าราชการในระดับอำเภอ จังหวัด ในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง ซึ่งองค์กรของรัฐมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมกำกับการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีการคัดค้านการเลือกตั้ง ซึ่งน่าจะจำกัดขอบเขตอำนาจของรัฐ โดยให้องค์กรอื่น เช่น ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งให้องค์กรระดับท้องถิ่น เช่น สภาตำบล มีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือดูแลการเลือกตั้ง

ข. เพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายโดยกำหนดมาตรการในการควบคุมการเลือกตั้งให้เกิดความชอบธรรม และยุติธรรม โดยมีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ทั้งในกรณีความผิดทั่วไป กรณีความผิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ

ค. แก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 โดยยกเลิกมาตรา 12 ข้อ 7 ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการไม่เป็นลูกจ้างของเอกชน และข้อ 8 ซึ่งกำหนดเงื่อนไขความไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อเสียงงานทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม รวมทั้งข้อ 11 เงื่อนไขความประพฤติในการที่ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ รวม 10 ฉบับ เนื่องจากเป็นข้อกำหนดที่ไม่เหมาะสมและไม่มีความเป็นธรรม

4. จากการนำเอาทฤษฎีการรวมอำนาจ (centralization) ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (decentralization) และทฤษฎีการแบ่งอำนาจ (deconcentration) อันเป็นทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจของนักวิชาการตะวันตก มาศึกษาเปรียบเทียบกับระบบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน พบว่าระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นระบบผสมที่ต้องใช้ทฤษฎีทั้ง 3 มาวิเคราะห์ผสมกัน ไม่อาจชี้เฉพาะทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งได้ กล่าวคือ

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นระบบการรวมอำนาจ เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐ ทำอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางในการปกครองตำบลหมู่บ้าน โดยมีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด จนถึงกระทรวงมหาดไทย อันเป็นศูนย์อำนาจรัฐ

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นการปกครองในระบบแบ่งอำนาจ เนื่องจากตำบล
หมู่บ้านเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับมอบ
อำนาจจากรัฐในการปกครองและบริหารงาน

ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นการปกครองในระบบการกระจายอำนาจ เพราะ
กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีฐานะเป็นตัวแทนประชาชนในการปกครอง
ชุมชนตำบล หมู่บ้าน อันเป็นการทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและให้ท้องถิ่นมีอำนาจใน
การปกครองตนเอง

จะเห็นได้ว่าเมื่อนำ อาทณูฎีว่าด้วยอำนาจมาใช้พิจารณาเกี่ยวกับระบบกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านมีความสอดคล้องและมีองค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ของทุกทฤษฎี
ผู้วิจัยจึงใคร่ขอตั้งคำถามเป็นเชิงวิชาการ โดยไม่ประสงค์ที่จะได้รับคำตอบ
ว่าทฤษฎีว่าด้วยอำนาจของตะวันตกจะสามารถนำมาใช้ศึกษาวิเคราะห์กับระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านของ
ไทยได้มากน้อยและถูกต้องเพียงใด ซึ่งควรจะมีการศึกษาข้อจำกัดในการนำทฤษฎีของนักวิชาการ
ตะวันตกดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยอย่างละเอียดต่อไป

จากการนำเสนอผลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทาง
ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งมา
เป็นลำดับแล้วนั้น ผู้วิจัยหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องที่ ในระดับ
ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทย และคงจะมีส่วนในการพัฒนาและยกระดับสภาพ
สังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครองของตำบลหมู่บ้านให้เจริญก้าวหน้าต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งจะคงยังมีสถานะและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญควบคู่กับการ
ปกครองท้องที่ตำบล หมู่บ้าน ตลอดไป