

บทที่ 1
บทนำ



ความสำคัญของเรื่อง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดรูปแบบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นรากฐานการปกครองที่สำคัญที่สุดของประเทศ เพราะหากการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ไร้ประสิทธิภาพแล้วย่อมจะมีผลกระทบต่อ การปกครองระดับอื่น ๆ ด้วย จากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ครั้งสำคัญ ๆ ที่ผ่านมามีการพยายามแก้ไขรูปแบบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านให้มีความสอดคล้องกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้พยายามที่จะกำหนดให้ ผู้ปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน เป็นตัวแทนของท้องถิ่นมากกว่า เป็นตัวแทนของทางราชการ โดย พยายามแก้ไขการดำรงตำแหน่งของ ผู้ใหญ่บ้าน ให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ แต่ไม่สามารถมีผลใช้ บังคับทั้ง ๆ ที่ผ่านการอนุมัติจากสภาแล้ว ดังนั้น สิ่งที่น่าสนใจและน่าศึกษาก็คือ เพราะเหตุใดการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงไม่ประสบผลสำเร็จในการนำกฎหมายมาใช้บังคับทั้ง ๆ ที่รัฐบาลของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เอง ก็มีนโยบายที่กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอยู่แล้ว อีกทั้งยังเป็นรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน แต่กลับมามีผลใช้บังคับในสมัยของรัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งถือว่าเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้รับ การเลือกตั้งมาจากประชาชน อีกทั้งยังเป็นรัฐบาลที่ไม่ชอบด้วยระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นรัฐบาลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งได้อำนาจมาจากการปฏิวัติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อต้องการศึกษาว่า ปัจจัยใดที่ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว
2. เพื่อต้องการศึกษาว่า การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดบ้าง และกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีความเห็นต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างไร

สมมุติฐานการวิจัย

- ปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ให้ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ได้แก่ ปัจจัยด้าน ผู้นำทางการเมืองและผู้นำฝ่ายข้าราชการ

ขอบเขตของการวิจัย

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่เกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ได้มีการริเริ่มมาตั้งแต่ปี 2518 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่ง เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เข้ามาให้สภาพิจารณา ซึ่งได้รับความสนใจจาก

บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนเป็นอันมาก และจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับผู้แทนราษฎรอย่างกว้างขวาง ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่มีผลใช้บังคับในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เพราะได้มีการยุบสภาเสียก่อน ในวันที่ 12 มกราคม 2519 แม้ว่าการขอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้จะได้รับการเสนอต่อสภาในรัฐบาลสมัย ต่อ ๆ มา แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งปี 2535 สมัยรัฐบาลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ก็สามารถผ่านความเห็นชอบจากสภา ออกมามีผลใช้บังคับ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จะเน้นความสำคัญเฉพาะการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ในยุคของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งกฎหมายสามารถผ่านสภาได้สำเร็จ แต่ไม่มีผลใช้บังคับกับการแก้ไขในสมัยรัฐบาลของ นายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งมีผลให้การแก้ไขเรื่องดังกล่าวมีผลใช้บังคับ

วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้วิธีการวิจัยเอกสารโดยการค้นคว้าจากเอกสารชั้นต้นอันได้แก่ บันทึกรายงานการประชุมของวุฒิสภา คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คำอภิปราย และคำแปรญัตติต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับเอกสารชั้นรอง ได้แก่ รายงานการวิจัย บทความ ข่าว แถลงการณ์ที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

อนึ่ง เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้เป็นไปอย่างสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจะใช้วิธีสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งได้แก่ข้าราชการกรมการปกครอง ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบว่าใคร หรือบุคคลใด เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างไร เมื่อได้ข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสาร และการสัมภาษณ์แล้วจะนำข้อมูลดังกล่าวมาเสนอในลักษณะ ของการพรรณนาเชิงวิเคราะห์ คือ

ในขั้นแรก จะกล่าวถึงความเป็นมาและเหตุของการริเริ่มขอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ในยุคของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ว่าเป็นอย่างไร ใครเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้านการแก้ไข พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และแต่ละฝ่ายมีเหตุผลอย่างไร รวมทั้งใช้วิธีการใดในการผลักดัน หรือ ต่อต้านนโยบายดังกล่าว

ในขั้นที่สอง จะกล่าวถึงสภาพทางการเมืองและกระบวนการกำหนดนโยบายในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และในสมัยรัฐบาลของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีว่าเป็นอย่างไร ใครเป็นผู้มีส่วนในการผลักดันนโยบายดังกล่าวและมีผู้คัดค้านหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งสาเหตุที่ทำให้การกำหนดนโยบายดังกล่าวออกมา

ในขั้นสุดท้าย จะเป็นการสรุปวิเคราะห์ว่าปัจจัยใด ที่ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว และรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านจะเป็นเช่นไรในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จากการศึกษาเรื่องนี้ จะทำให้ทราบถึงการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทยว่ามีลักษณะใด และกลุ่มบุคคลใดมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในสภาพการเมืองต่าง ๆ
2. จากการศึกษาเรื่องนี้ จะทำให้ทราบถึงความคิดเห็นของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่สนับสนุน หรือ คัดค้าน การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องดังกล่าวว่ามีอยู่อย่างไร
3. เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านของไทย ว่ามีความเป็นมาอย่างไรและมีแนวโน้มไปในทิศทางใด
4. เพื่อชี้ให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของชนชั้นนำทางการเมือง และชนชั้นนำฝ่ายข้าราชการ ในการกำหนดนโยบายในสภาพการเมืองที่แตกต่างกัน

กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ จะเป็นการศึกษาว่าการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองไทย ในยุคที่เราเรียกว่าประชาธิปไตย และอำมาตยาธิปไตยนั้น ปัจจัยใดเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลว ดังนั้น กรอบแนวความคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ จึงได้นำตัวแบบเกี่ยวกับชนชั้นนำ มาใช้ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ เพราะการกำหนดนโยบายของประเทศไทยที่ผ่านมา มักกำหนดหรือดำเนินการโดยชนชั้นนำที่เป็นชนกลุ่มน้อยเป็นส่วนใหญ่ แม้แต่เรื่องการกำหนดนโยบายให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระก็เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อชี้ให้เห็นกระบวนการกำหนดนโยบายและปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกำหนดนโยบายประสบผลสำเร็จ หรือล้มเหลวได้อย่างชัดเจนในระบบการเมืองของไทย ในสถานการณ์การเมืองต่าง ๆ ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้ จึงได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตยมาใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาครั้งนี้ด้วย เพื่อที่จะได้เห็นถึงความสัมพันธ์และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของชนชั้นนำกลุ่มต่าง ๆ ของไทย ว่าเป็นอย่างไรร

การนำเสนอเรื่อง

- บทที่ 1 ความเป็นมาสภาพทั่วไปของปัญหา
- บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวความคิดในการศึกษา
- บทที่ 3 ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่
- บทที่ 4 สภาพทางการเมืองและการขอแก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช
- บทที่ 5 สภาพทางการเมืองและการขอแก้ไข พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็น นายกรัฐมนตรี
- บทที่ 6 บทวิเคราะห์
- บทที่ 7 บทสรุป