

บทที่ 3

ความเป็นมาและสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ประวัติความเป็นมาของการปกครองระดับหมู่บ้าน

การปกครองของไทยสมัยโบราณ มักจะใช้การปกครองแบบดั้งเดิมโดยถือกลุ่มชนและมีหัวหน้าเป็นหลักสำคัญในการปกครอง ไม่ถืออาณาเขตการปกครองเป็นสิ่งสำคัญ¹ เนื่องจากสมัยโบราณนั้น มักมีการเคลื่อนย้ายชัชภูมิที่ตั้งไปหาทำเลที่เหมาะสมแก่การทำมาหากินอยู่เสมอ ทั้งนี้ เพราะคนในสมัยนั้นต่างดำรงชีวิตด้วยการทำเกษตรกรรม เช่น การทำนา และเลี้ยงสัตว์ ดังนั้นการย้ายถิ่นที่อยู่จึงเป็นสิ่งจำเป็น การที่คนต้องย้ายถิ่นที่อยู่เป็นประจำนี้เองทำให้มีการยึดถือ หัวหน้าของกลุ่มชนเป็นใหญ่ เพราะกลุ่มชนใดที่ขาดผู้ปกครองหรือมีหัวหน้าไม่เข้มแข็งมักจะถูกกลุ่มชนอื่นรุกราน ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้หัวหน้ากลุ่มชนมีอำนาจปกครองหมู่คณะทั้งปวงทั้งด้านชีวิต และทรัพย์สิน คำสั่งของหัวหน้าจึงถือเสมือนเป็นกฎหมายสูงสุด

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นหัวหน้าการปกครองระดับหมู่บ้านมีวิวัฒนาการการปกครอง เช่นเดียวกับการปกครองสมัยโบราณ ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มักจะเป็นผู้นำที่มีความ เข้มแข็ง สามารถปกป้องรักษาและคุ้มครองภัยให้แก่ลูกบ้านได้ การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้านจากจดหมายเหตุของจีนได้บันทึกไว้ว่า มีการจัดระเบียบการปกครองมาตั้งแต่สมัยไทยตั้งถิ่นฐานอยู่ตอนใต้ของประเทศจีนแล้ว เราเรียกการจัดอาณาจักรของไทยในสมัยนั้นว่า สมัยอาณาจักร “น่านเจ้า”²

สำหรับการปกครองแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยต่อมาถัดจากยุคน่านเจ้า อาจจำแนกการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการได้ ดังนี้

สมัยกรุงสุโขทัย

เนื่องจากสมัยสุโขทัยประชากรยังมีอยู่น้อย อาณาเขตการปกครองอยู่ในวงแคบการแบ่งเขตการปกครองในส่วนภูมิภาค จึงกระทำแบบง่าย ๆ โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ บ้าน เมือง และประเทศ การปกครองสมัยนี้มีลักษณะแบบพ่อปกครองลูก การเรียกชื่อตำแหน่งต่าง ๆ จึงมีคำว่า “พ่อ” นำหน้าเสมอ เช่น ผู้ปกครองบ้าน เรียกว่าพ่อบ้าน ผู้ปกครองเมือง เรียกว่าพ่อเมือง พระเจ้าแผ่นดินเรียกว่าพ่อขุน ลักษณะการปกครองดังกล่าว ตำแหน่งที่เทียบได้กับผู้

¹ ร.ต.อ.ยุรชัย คชพิมพ์, “การปกครองตำบลหมู่บ้านของประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (พระนคร : สิงหาคม 2519), หน้า 3.

² กระทรวงมหาดไทย, ประวัติมหาดไทย (ส่วนกลาง) ภาค 1, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, 2506), หน้า 95-96.

ใหญ่บ้าน ก็คือ “พ่อบ้าน” ในสมัยนี้ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า ตำแหน่ง “พ่อบ้าน” ได้มาโดยวิธีใด

สมัยกรุงศรีอยุธยา

การแบ่งเขตการปกครองส่วนใหญ่ แบ่งเป็นราชธานีและเมืองพระยามหานคร ในเขตราชธานีประกอบด้วย นครหลวง และหัวเมืองชั้นใน เรียกว่าเมืองจัตวา ในเขตนอกราชธานี จัดเป็นหัวเมืองชั้นนอกเรียกว่าเมืองพระยามหานครประกอบด้วยเมืองเล็ก ๆ หลายเมือง การแบ่งเขตการปกครองส่วนย่อยภายในเมืองหนึ่ง ได้จัดระเบียบไว้ดังนี้ คือ เมือง แขวง ตำบล บ้าน ตามลำดับ³

การเรียกชื่อผู้ปกครองและการได้มาซึ่งตำแหน่ง คือ หลาย ๆ ครัวเรือนรวมกันเรียกว่าบ้าน ผู้ที่ปกครองบ้านได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเมือง บ้านหลายบ้านรวมกันเป็นตำบล ผู้ปกครองตำบลซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการเมืองเรียกว่า “พัน” ตำบลหลายตำบลรวมกันเป็นแขวง ผู้ปกครองแขวงเรียกว่า “หมื่นแขวง” หลายแขวงรวมกันเป็นเมือง มีผู้รั้ง (เมืองชั้นใน) หรือพระยามหานคร (เมืองชั้นนอก) เป็นผู้ปกครอง⁴

การปกครองสมัยนี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเดียวกับการปกครองสมัยสุโขทัย และการได้มาของตำแหน่งมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการเมือง ผู้รั้งเมือง หรือพระยามหานคร

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4)

การจัดระเบียบการปกครองสมัยนี้ เป็นเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

สมัยรัชกาลที่ 5

การจัดระเบียบการปกครองของหมู่บ้าน ซึ่งเคยใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยาได้ถูกละเลยมากในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น หัวเมืองต่างๆ ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จนทำให้บางครั้ง มิได้มีการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ใหญ่บ้านอีก และบางครั้งการจัดระเบียบการปกครองก็ไม่มีระเบียบแน่นอน เพราะถือว่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ

จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงดำริที่จะจัดวางระเบียบบริหารราชการส่วนท้องที่ให้มีระเบียบแบบแผนอย่างจริงจัง ทรงเล็งเห็นว่าประวัติการปกครองท้องที่แต่เดิมเคยมีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน แขวง เป็นหลักมาแล้ว การจัดการปกครองขึ้นใหม่นั้น ควรที่จะให้คล้ายคลึงกับที่ได้เคยจัดมา ในการฟื้นฟูตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่ พระบาท

³ นรินทร์ ชาติประสพ, “วิวัฒนาการของการปกครองตำบลแห่งประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ชั้น ปริญญาโทเสนอคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, โรเนียว, ม.ป.พ., หน้า 29.

⁴ สารานุกรมไทย, “กำนัน”, วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน (ปีที่ 16 ฉบับที่ 4 เมษายน 2508), (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 37.

สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำริที่จะให้ราษฎรในเขตหมู่บ้านเป็นผู้พิจารณาเลือกขึ้นเอง แทนการคัดเลือกจากผู้ว่าราชการเมือง ดังนั้นจึงโปรดเกล้าฯ จัดให้มีการทดลองเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นก่อนที่บ้านเกาะ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) เพื่อที่จะหาอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ก่อนจะตราขึ้นเป็นกฎหมาย

“...ปรากฏตามรายงานของหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ลงวันที่ 10 สิงหาคม ร.ศ. 111 ทูลเกล้าฯ ถวายการจัดตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ครั้งแรกมีความว่าได้เชิญเจ้าของบ้านมาประชุมในวัดแก้ว ขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น“ผู้ใหญ่บ้าน” เมื่อเจ้าบ้านมีความเห็นส่วนมากเลือกผู้ใดแล้ว ก็ได้เขียนใบตั้งชั่วคราวให้ถือไว้จนกว่าจะมีหมายเลือกตั้งออกใหม่ตามแนวทางราชการและเมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลแล้ว ก็ได้ประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลพร้อมด้วยราษฎรในท้องที่นั้น แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในกลุ่มของพวกเขาว่าใครได้รับเลือกเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเห็นพร้อมกับเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดเป็นกำนันแล้ว ก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้ถือไว้เช่นเดียวกัน...”⁵

หลังการทดลองปรากฏว่าเป็นผลดีต่อทางราชการ และเป็นที่ยอมรับของราษฎร จึงได้ขยายให้ดำเนินการตามหัวเมืองใกล้เคียง ๆ เพิ่มขึ้นอีก จนถึงวันที่ 20 พฤษภาคม ร.ศ. 116(พ.ศ.2440) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งนับว่าเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้วางระบบการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นทั่วประเทศ โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรง สำหรับการเลือกกำนันเป็นการเลือกโดยทางอ้อม กล่าวคือ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งในเขตตำบลที่ตนอาศัยอยู่เป็นกำนัน และเมื่อผู้ใหญ่บ้านส่วนมากเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว ให้นายอำเภอนำผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนันไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบก็จะออกหมายตั้งให้เป็นหลักฐานหลังจากผู้ว่าราชการจังหวัดออกหมายตั้งให้แล้ว จึงถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันโดยสมบูรณ์

สมัยรัชกาลที่ 6

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้น และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 อย่างไรก็ตาม วิธีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงเป็นเช่นเดิม เพียงแต่ได้กำหนดวิธีการเลือก คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้อย่างชัดเจน และละเอียดกว่า

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่สำคัญมีดังนี้

⁵สารานุกรมไทย, “กำนัน”, เรื่องเดิม, หน้า 39.

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁶

- ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
- ต้องเป็นฆราวาสมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป

ผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นั้น ต้องเป็นคนในบังคับสยามต้องเป็นฆราวาสมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป และต้องเป็นชายเจ้าบ้าน รวมทั้งมิใช่เป็นทหารในกองประจำการ⁷

วิธีการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งให้เจ้าพนักงานซึ่งได้อำนาจอำนาจการจะได้ถามความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ หรือเห็นว่าการเลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกโดยเงียบ ๆ ทีละคนเพื่อมิให้รู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้ หากราษฎรโดยมากด้วยกันได้เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้าน ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านโดยชอบด้วยกฎหมาย และให้นายอำเภอรายงานขอหมายตั้ง เป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ว่าราชการเมืองทำหมายตั้งผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน⁸

การออกจากตำแหน่ง

ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมืองแล้วสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไปไม่จำกัดเวลา แต่จะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ไปอยู่เสียพันท้องที่หมู่บ้านที่ได้กล่าวเกินกว่าหกเดือนขึ้นไป
- ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่จำคุกขึ้นไป
- ไปมียศและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ได้
- กระทำการทุจริตในหน้าที่ หรือผู้ว่าราชการเมืองเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง

- ลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากด้วยกัน ร้องขอให้เปลี่ยน
- ลูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่น เสียจนเป็นหมู่บ้านมิได้

พิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นได้มาจากการเลือกของราษฎรโดยตรง และสามารถอยู่ในตำแหน่งได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา

⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 31 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2457, มาตรา 11.

⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม พ.ศ. 2486

ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 แทนพระราชบัญญัติฉบับเดิมโดยมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และเหตุที่ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน¹⁰

- เป็นชายมีสัญชาติไทย
- เป็นหรือเคยเป็นทหาร หรือ ดำรงจ่าท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือดำรงจ่าได้ก็ให้เลือกบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นคนใช้หรือลูกจ้าง
- บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- มีภูมิลำเนา หรือ ถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนเว้นแต่ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ
- เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช
- ฯลฯ

วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้ง

ให้กรรมการอำเภอแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่า 3 นาย โดยมีนายอำเภอเป็นประธานทำหน้าที่สอบสวนคัดเลือกราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามข้างต้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อคณะกรรมการได้สอบสวนคัดเลือกผู้ใดแล้ว ให้คณะกรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดเพื่อพิจารณา หากข้าหลวงประจำจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรก็ให้ออกหมายตั้งผู้นั้น เป็นผู้ใหญ่บ้าน¹¹

การออกจากตำแหน่ง

ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้¹²

-ขาดคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 (กล่าวคือขาดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน)

- ตาย
- ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- ฯลฯ

¹⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 60 ตอนที่ 19 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2486, มาตรา 12.

¹¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11,13.

¹²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

- ข้ำหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่าบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง

เหตุผลประการสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็คือ รัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะของผู้ใหญ่บ้านให้เท่ากับข้าราชการประจำ และถือว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เพียงอย่างเดียวแทนที่จะเป็นสองฐานะเป็นทั้งตัวแทนของราษฎรและตัวของรัฐบาลอย่างสมัยก่อน การยกฐานะของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านให้เป็นข้าราชการประจำจึงต้องเปลี่ยนวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน มาเป็นพิจารณาคัดเลือกเช่นเดียวกับการเลือกข้าราชการอื่น ๆ¹³

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านไว้เป็นครั้งแรก คือ ผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่ง เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

สมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ พ.ศ.2489

ในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการเลือกผู้ใหญ่บ้าน จากวิธีการคัดเลือกอีกครั้งหนึ่ง โดยมีกลุ่มสมาชิกผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่ง เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่3) พ.ศ.2489 ต่อรัฐสภา ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนี้มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ทั้งนี้ เพราะกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เห็นว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เดิมนั้นมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่อยู่แล้ว เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนมีเสียงในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองโดยตรงของตน และตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 ที่นำมาใช้อยู่ นั้น กลุ่มข้าราชการเป็นผู้คัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน เป็นการริดรอนสิทธิทางการเมืองของราษฎร เป็นลักษณะของเผด็จการซึ่งไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงควรจะยกเลิกเสีย¹⁴

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2489 มีดังนี้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹⁵

- มีสัญชาติไทย และบรรลุนิติภาวะแล้ว

¹³ พโยม คล้ายทับทิม, "ว่าที่กำนันและว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน", เทศาภิบาล, (ปีที่ 67 เล่มที่ 6 มิถุนายน 2515), (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 608.

¹⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "สำเนาบันทึกลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489", รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 8/2489 วันที่ 26 กันยายน 2489.

¹⁵ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2489, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 63 ตอนที่ 83 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2489, มาตรา 11.

- ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช
- ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ
- มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน

คุณสมบัติของผู้รับสมัครรับเลือกตั้ง¹⁶

- เป็นชายเจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
- บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์

วิธีการเลือกตั้ง¹⁷

วิธีการเลือกตั้งจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนมากที่มาประชุมเลือกผู้ใดแล้ว ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้กรรมการอำเภอรายงานไปยังข้าหลวงประจำจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน¹⁸

- ขาดคุณสมบัติข้อใดข้อหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 เว้นแต่ เรื่องอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์ตาม(2) ไม่เป็นเหตุต้องออกจากตำแหน่ง (แม้อายุเกินหกสิบปีแล้วก็สามารถเป็นผู้ใหญ่บ้านได้อีก)

- ฯลฯ

จากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ามีคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 โดยให้ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรงและที่สำคัญก็คือ เรื่องระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านก็ไม่มีกำหนดระยะเวลาอีกด้วย

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้มีการแก้ไขอีกครั้งในปี 2510 ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบขึ้น ซึ่งการแก้ไขครั้งนี้ (ฉบับที่ 4) ยังคงให้มีการเลือกและคุณสมบัติของผู้ที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไว้เช่นเดิม

สมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติ จอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ. 2514

ในสมัยรัฐบาลคณะปฏิวัติจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ. 2514 ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2457 คือ¹⁹

¹⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2489, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12.

¹⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2489, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13.

¹⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2489, เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14.

¹⁹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ 89 ตอนที่ 190 วันที่ 13 ธันวาคม 2515, หน้า 302-306.

- ได้กำหนดอายุขั้นต่ำจากเดิมคือ เป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว เป็นอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และอายุสูงไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์เท่ากัน

- ได้กำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไว้เพียง อายุ 60 ปี

จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผลจากการประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวมีผลทำให้ก้านัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปต้องพ้นจากตำแหน่งในวันประกาศใช้ คือวันที่ 13 ธันวาคม 2515²⁰ เป็นต้นไป

ต่อมาในปี 2516 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่อีกครั้งหนึ่ง (ฉบับที่ 5) เกี่ยวกับเรื่องความรู้ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ท้องที่ที่ไม่สามารถหาผู้ที่มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นได้ สามารถขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้อนุมัติผู้ที่ไม่มีความรู้ดังกล่าวเป็นผู้ใหญ่บ้านได้

จากวิวัฒนาการของการปกครองระดับหมู่บ้าน จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน มักจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงขณะนั้นกล่าวคือ หากสถานการณ์ทางการเมืองในระดับประเทศมีแนวโน้มไปทางด้านประชาธิปไตย การปกครองระดับหมู่บ้านก็จะมีแนวโน้มที่จะแก้ไขให้สอดคล้องกับการปกครองระดับประเทศด้วย แต่หากการปกครองระดับประเทศมีแนวโน้มไปสู่ระบอบอำมาตยาธิปไตย การปกครองระดับหมู่บ้านก็จะมีแนวโน้มเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ เช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

เมื่อพิจารณาประวัติความเป็นมาของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแล้วจะเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น เปรียบเสมือนตัวแทนของราชการที่ทำหน้าที่คอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของประชาชน และนำเอาปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนไปแจ้งให้ทางราชการทราบ ต่อมาเมื่อวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองได้เปลี่ยนแปลงไป การได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนอีกฐานะหนึ่ง กล่าวคือ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการ ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ที่จะต้องสนองนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม โดยการนำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการ และจะเกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปีบริบูรณ์ อีกทั้ง ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านได้มีกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ กว่า 60 ฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ เช่น²¹

²⁰ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5

²¹ ปริญญา อุดมทรัพย์, "ระบบก้านันผู้ใหญ่บ้าน (2441 - 2529) ประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ", เทศาภิบาล, (ปีที่ 81 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2529), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2529), หน้า 84-85.

1. อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม ดูแลรักษาสิ่งสาธารณะประโยชน์

2. การเป็นผู้ช่วยนายทะเบียนตาม พ.ร.บ.ทะเบียนราษฎร และเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ.บัตรประจำตัวประชาชน

3. การนำประชาชนไปเกณฑ์ทหาร ตาม พ.ร.บ. รับราชการทหาร

4. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

5. เป็นผู้ประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างประชาชนทั้งทางแพ่งและอาญา

6. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ป่าไม้, พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ

7. เป็นประธานคณะกรรมการเช่าที่ดิน (คชก.ตำบล) ตาม พ.ร.บ. เช่าที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม

8. เป็นประธานกรรมการสภาตำบล กรรมการสุขาภิบาล

9. เป็นผู้บังคับหมู่ อส.ตำบล เป็นต้น

สำหรับในฐานะตัวแทนของประชาชน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นผู้นำปัญหาความต้องการของประชาชน ไปให้ทางราชการแก้ไขโดยจะต้องถือว่าความต้องการของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด ทั้งนี้ เนื่องจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ด้วยเหตุที่ผู้ใหญ่บ้านมีสถานะเป็นทั้งตัวแทนของราชการและตัวแทนของประชาชนนี้เอง จึงเป็นการยากที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกใจทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะกรณีที่ความต้องการของทางราชการขัดแย้งกับความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ เพราะทางราชการสามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ใหญ่บ้านได้มากกว่าประชาชน อาจจะกล่าวได้ว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นเปรียบเสมือนส่วนหนึ่งของระบบราชการและเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งผู้ปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ จึงมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้นรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นการปกครองพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ที่มีผลต่อการปกครองระดับประเทศจึงเป็นที่สนใจของนักวิชาการ นักการเมืองและบุคคลต่าง ๆ ที่จะหาหลักการใดมาประยุกต์ใช้กับสภาพสังคมไทย จึงจะทำให้รูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านจะมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมมากที่สุด รวมทั้ง เป็นการเกื้อหนุนการปกครองระดับประเทศด้วย การแสวงหารูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านก็เป็นเช่นเดียวกับการแสวงหารูปแบบการปกครองระดับประเทศ ซึ่งต่างกลุ่มต่างก็มีแนวความคิดที่แตกต่างกัน อาจจะกล่าวได้ว่าแนวความคิดในการจัดรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน มีด้วยกัน 2 แนวความคิด คือ

1. แนวความคิดแรก มีความเห็นว่า เมื่อการปกครองระดับประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว เพื่อให้การปกครองทุกระดับมีความสอดคล้องต้องกัน รวมทั้งมีการเกื้อหนุนซึ่งกันและกันการปกครองระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีผู้ปกครองคือผู้ใหญ่บ้านนั้น จะต้องได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน โดยเฉพาะการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน จะต้องอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ เช่นเดียวกับการปกครองระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นการปลูกฝังการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็น การป้องกันมิให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลายาวนานเกินไป ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจการปกครอง รวมทั้ง ยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถสร้างอิทธิพลเหนือประชาชน การที่ผู้ใหญ่บ้านสามารถอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปีบริบูรณ์ นอกจากจะเป็นการผูกขาดอำนาจแล้ว ยังก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการทำงานอีกด้วย เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาอันยาวนาน มักจะขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ และที่สำคัญ การที่ประชาชนสามารถเลือกผู้ปกครองระดับหมู่บ้านได้ ตามระยะเวลานั้น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองทุกระดับ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่กล่าวกันว่า เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

2. แนวความคิดที่สอง เป็นการมองรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านในแง่ของประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ ซึ่งอาจสรุปแนวความคิดที่สำคัญได้ดังนี้²

- มองว่าตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญ หากกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระเท่ากับเป็นการกำหนดสถานะของผู้ใหญ่บ้านให้มีสภาพเป็น “นักการเมือง” ซึ่งมีอิสระที่จะไม่ปฏิบัติตามนโยบายของทางราชการก็ได้ เมื่อเป็นเช่นนั้น นโยบายของรัฐที่จะลงไปสู่ประชาชนก็จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

- การที่ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปี จะก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจการปกครอง และสร้างอิทธิพลเหนือประชาชน ซึ่งเป็นไปได้ยากเพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของทางราชการ ต้องปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาที่มีวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการ จึงไม่อาจจะใช้อำนาจบาทใหญ่เหนือประชาชนได้หากจะมีผู้ใหญ่บ้านบางคนเป็นผู้มีอิทธิพล ก็มีได้เกิดจากการดำรงตำแหน่งนานแต่เกิดขึ้นเพราะปัจจัยอื่นมากกว่า

- ปกติผู้ใหญ่บ้านจะต้องตั้งตนเป็นกลางทางการเมือง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง หากมีการเลือกตั้งเป็นวาระจะทำให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นนักการเมืองเต็มตัว การทำงานจะมุ่งสนองนโยบายของพรรคมากกว่านโยบายของทางราชการ ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้โดยเฉพาะเวลาที่มีการเลือกตั้งส.ส. หรือ ส.จ. ผู้ใหญ่บ้านสังกัดพรรคการเมืองใด ก็จะเอนเอียงเข้าข้างผู้สมัครของพรรคนั้น ความเสียหายก็จะเกิดขึ้นได้

- การเลือกตั้งเป็นวาระจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกของรัฐเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงเป็นต้น และการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เหล่านั้นจะต้องมีความต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน จึงจะทำให้การปฏิบัติภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

² ผู้ใหญ่เชย , “การดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน” , เทศาภิบาล , (ปีที่ 81 ฉบับที่ 11 พฤศจิกายน 2529), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2529), หน้า 101-107.

-การเลือกตั้งบ่อย ๆ จะเป็นเหตุหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความแตกแยกของประชาชนในหมู่บ้าน เพราะสังคมระดับหมู่บ้านเป็นสังคมเปิดที่ประชาชนรู้จักกันหมด ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างยิ่ง เมื่อมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นในกลุ่มของประชาชนที่สนับสนุนผู้สมัครแต่ละฝ่ายแต่พอการเลือกตั้งผ่านไป ความขัดแย้งนั้นก็ค่อย ๆ เลือนหายไปทีละเล็กทีละน้อยและจะหมดไปในที่สุด หากให้มีการเลือกตั้งเป็นวาระความขัดแย้งที่กำลังจะถูกสืมนั้นก็จะถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีก ซึ่งอาจจะทำให้เป็นการขัดแย้งที่ถาวร และก่อให้เกิดความไม่สงบสุขในหมู่บ้าน

จากแนวความคิดที่แตกต่างกันของทั้งสองแนวนี้เองอาจจะกล่าวได้ว่า ฝ่ายหนึ่งต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านในทันทีให้สอดคล้องกับการปกครองระดับประเทศ โดยเชื่อว่าจะทำให้การปกครองระดับหมู่บ้านมีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม และการกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ประชาชนในระดับหมู่บ้านจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยดียิ่งขึ้น ซึ่งมีผลต่อการปกครองระดับชาติต่อไป กลุ่มที่มีแนวความคิดเช่นนี้ ได้แก่กลุ่มนักการเมือง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน

สำหรับอีกกลุ่มแนวความคิดหนึ่ง มองว่ารูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านเดิมนั้นดีอยู่แล้ว การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน โดยให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ จะก่อให้เกิดการขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาด้วย ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้าน ซึ่งกลุ่มที่มีแนวความคิดนี้ ได้แก่กลุ่มข้าราชการ

ความขัดแย้งด้านแนวความคิดในเรื่องการกำหนดรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านของกลุ่มคนทั้งสอง อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นผลสืบเนื่องมาจากความแตกต่างด้านความคิดในการจัดรูปแบบการปกครองระดับประเทศ ซึ่งต่างฝ่ายต่างพยายามที่จะให้รูปแบบการปกครองประเทศในระดับต่าง ๆ เป็นไปตามแนวความคิดของตน เพื่อเป็นการชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของการริเริ่มแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านได้อย่างชัดเจนจึงขอกล่าวถึงวิวัฒนาการการปกครองระดับประเทศของไทย ตั้งแต่เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตย และเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการริเริ่มแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ดังนี้

เหตุการณ์สำคัญทางการเมืองไทยก่อนจะมีการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาสู่ระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว การเมืองไทยมิได้เป็นไปอย่างทีคาดหวังอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ยังมีได้เป็นของประชาชน สภาพการเมืองในช่วงปี 2475-2500 เต็มไปด้วยความวุ่นวาย มีทั้งการขบถและรัฐประหารบ่อยครั้ง หากจะกล่าวไปแล้ว

ในช่วงเวลาดังกล่าวนับเป็นการต่อสู้กันระหว่างพลังใหม่กับพลังเก่า พลังเก่าได้แก่สถาบันข้าราชการและทหาร ซึ่งมีการจัดตั้งสถาบันมาอย่างแข็งแกร่งตั้งแต่สมัยโบราณ ส่วนพลังใหม่ได้แก่ การจัดตั้งโครงสร้างและกระบวนการระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึงการพยายามจัดตั้งสถาบันทางการเมือง ที่อยู่นอกเหนือสถาบันข้าราชการเพื่อที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ แทนที่จะเป็นการผูกขาดของระบบราชการ แต่ความขัดแย้ง การแตกความสามัคคี และการไม่ลงรอยกันในเรื่องนโยบายของกลุ่มผู้นำทำให้การพัฒนาประชาธิปไตยต้องหยุดยั้งลง และในที่สุดก็หาข้อยุติกันโดยการใช้กำลัง นั่นก็คือการยึดอำนาจโดยใช้อาวุธ การพ่ายแพ้ของพลังใหม่ทำให้เกิดการเสียดุลย์อย่างรุนแรง ระหว่างระดับการพัฒนาสถาบันข้าราชการกับสถาบันประชาธิปไตย

การเสียดุลย์นี้เด่นชัดมากยิ่งขึ้นเมื่อ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้ายึดอำนาจการปกครองเมื่อปี 2501 และได้จัดการปกครองบริหารราชการแผ่นดินแบบพ่อขุน²³ คือการเข้าเขียนระบบการเมืองแบบปิดหรือกึ่งปิดกึ่งเปิด สมัยก่อนปี 2501 โดยหันมาเน้นด้านการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและได้นำระบบการเมืองแบบพ่อขุนมาใช้ มีผลทำให้การเสียดุลย์ระหว่างสถาบันทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย กับสถาบันข้าราชการ ซึ่งเสียดุลย์อยู่แล้วทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะในยุคนี้ได้มีการขยายหน่วยงานทางราชการเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย รวมทั้ง การนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งมีผลต่อการเกิดเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองไทย นั่นก็คือเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516

สาเหตุของเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองยุคใหม่ของไทย ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการลุกฮือของประชาชนเป็นจำนวนแสน ๆ คน เพื่อต่อต้านรัฐบาลเผด็จการทหาร ซึ่งเหตุการณ์ในครั้งนี้เป็นผลที่เกิดขึ้นจากการใช้นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมืองแบบพ่อขุนของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ยึดอำนาจและเป็นรัฐบาลในปี 2501 นั้น จอมพลสฤษดิ์ได้ใช้อำนาจเด็ดขาดในการปกครองทำลายสถาบันและกลไกการเมืองแบบมีส่วนร่วม ขณะเดียวกันก็เน้นการพัฒนาการด้านเศรษฐกิจและสังคม การกระทำดังกล่าว ก่อให้เกิดการเสียดุลย์ระหว่างการพัฒนาการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะการพัฒนาเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ข้อขัดแย้งแต่ไม่มีกลไกทางการเมืองที่จะแก้ไขข้อแย้งทั้งหลายดังนั้นก็เกิดปัญหาด้านโครงสร้างขึ้น ซึ่งนำไปสู่การลุกฮือของประชาชนในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

แม้ว่าการเสียดุลย์ระหว่างการพัฒนาการเมืองกับเศรษฐกิจและสังคมจะเป็นปัญหาหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงปัญหาหนึ่งเท่านั้น ปัญหาอื่นซึ่ง

²³ ทักษิณ เจลิมเตียรณ, "ความคิดทางการเมืองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และระบบพ่อขุนอุปถัมภ์, ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ บ.ก., รักเมืองไทย (กรุงเทพฯ:สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2519)

สัมพันธ์กับปัญหาโครงสร้างอื่น ที่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั่นก็คือ ปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาความไม่ชอบธรรมของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ถึงแก่อสัญกรรมแล้ว กลุ่มของจอมพลถนอม กิตติขจร และจอมพลประภาส จารุเสถียร ได้สืบทอดอำนาจแทน แต่เนื่องจากระบบพ้อขุนนั้นเป็นระบบที่ยึดถือตัวบุคคลมากกว่าสถาบัน ผู้ที่จะเป็นผู้นำของระบบนี้ได้จะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจเป็นที่ยึดถือ และเกรงกลัวในหมู่นักการเมือง ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้จอมพลถนอม และจอมพลประภาส ไม่สามารถที่จะเลียนแบบจอมพลสฤษดิ์ได้ ดังนั้นเมื่อสิ้นจอมพลสฤษดิ์ ปัญหาการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ จึงเกิดขึ้น

ปัญหาสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่เกิดเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ก็คือปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาความชอบธรรมของรัฐบาล ซึ่งนำโดยจอมพลถนอม ได้กลายเป็นปัญหาทางการเมืองที่สำคัญมากในระบบการเมืองไทยทั้งที่โดยทั่วไปความชอบธรรมของรัฐบาลประชาชนมิได้สนใจว่าจะได้อำนาจมาอย่างไร แต่อยู่ที่มีความสามารถจะทำประโยชน์อะไรให้แก่ประเทศชาติและประชาชนมากกว่าปัญหาความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลจอมพลถนอม จึงอยู่ที่รัฐบาลไม่สามารถ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชนได้ และภาพพจน์ของรัฐบาลก็ส่อไปในแนวการคอร์รัปชั่น หาประโยชน์ส่วนตัวให้แก่กลุ่มพวกพ้องมากกว่าที่จะทำอะไร เพื่อประชาชน ดังเช่น เหตุการณ์การขาดแคลนข้าวสารจนถึงกับต้องปันส่วนกัน โดยการเข้าแถวยาวเหยียดพร้อมกับสามะโนคร้วในมือเพื่อซื้อข้าวสาร ทั้ง ๆ ที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งข้าวสารออกสู่ตลาดโลก ซ้ำให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐบาลและความวิกลของระบบ จนก่อให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชนโดยทั่วไปประกอบกับเหตุการณ์ การนำเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ไปล่าสัตว์ที่ทุ่งใหญ่ซึ่งเป็นป่าสงวน ก็เป็นการตอกย้ำให้เห็นถึงความไม่ชอบธรรมของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น

เมื่อความไม่พอใจของรัฐบาลมีมากขึ้น จึงได้มีการเริ่มเรียกร้องรัฐธรรมนูญจากรัฐบาล โดยมีกลุ่มนักศึกษาและอาจารย์กลุ่มหนึ่งเป็นแกนนำมีการเดินแจกใบปลิวเรียกร้องรัฐธรรมนูญในวันที่ 6 ตุลาคม 2516 และได้ถูกตำรวจจับ ซึ่งนับเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ผลจากการจับผู้เดินแจกใบปลิวนี้เองก่อให้เกิดการชุมนุมกันที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีการประท้วงและมีการอภิปรายโจมตีรัฐบาลและตัวบุคคล คือ จอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พันเอกณรงค์

จำนวนของผู้ประท้วงมีมากขึ้นตามลำดับ ประกอบด้วย นิสิต นักศึกษา นักเรียน ประชาชน ไม่ต่ำกว่าห้าแสน และได้พากันเคลื่อนย้ายออกจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไปยังอนุสาวรีย์ประชาธิปไตยจนในวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เกิดการปะทะกันระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ประท้วง ซึ่งนำมาสู่ความสูญเสียเลือดเนื้อและชีวิต ตลอดจนทรัพย์สินต่าง ๆ อย่างมากมาย และในที่สุดพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงออกโทรทัศน์และได้ทรงสั่งให้ทุกฝ่ายกลับไปสู่ความสงบหยุดยั้งการฆ่าฟันกันเอง เหตุการณ์จึงได้คลี่คลาย และสุดท้ายรัฐบาลทหารของกลุ่มจอมพลถนอม จอมพลประภาส และ พันเอกณรงค์ จึงถูกโค่นล้มลง

ภายหลังจากจอมพลถนอมได้ กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้ง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และองคมนตรี เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการ เริ่มต้นรัฐบาลใหม่ เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการออกรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งในระบบ ประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบต่อไป

สาเหตุที่ทำให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ใน ตำแหน่งเป็นวาระ

การแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่อง การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็น วาระนั้น หากจะกล่าวไปแล้ว เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งมีผลทำ ให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองเป็นอันมาก แนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยได้รับความ นิยมอย่างแพร่หลาย และกลายเป็นความหวังของประชาชนโดยทั่วไปว่า การปกครองใน ระบบดังกล่าวจะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาล เผด็จการ ซึ่งนำโดยฝ่ายข้าราชการและทหารในอดีต ทั้งนี้ เพราะในระบบประชาธิปไตย รัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนย่อมที่จะดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชน มากกว่าที่จะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อพวกพ้องของตนเอง อีกทั้ง ประชาชน สามารถที่จะเลือก หรือถอดถอนผู้นำของตนเองได้หากมีความประพฤติไม่เหมาะสม แนวคิด เกี่ยวกับการเลือก หรือถอดถอนผู้นำของประชาชนนี้เองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ทั้งนี้ เพราะตาม กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เดิมนั้น กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี ซึ่งเป็นการขัดกับแนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ ในตำแหน่งเป็นวาระจึงนับว่าสอดคล้องกับแนวความคิดของคนทั่วไปในช่วงดังกล่าว เพราะ การปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติจะสามารถพัฒนาไปได้ ย่อมต้องอาศัยการปกครอง ระดับหมู่บ้านเป็นพื้นฐานสำคัญ ดังนั้นการกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระจึงเท่ากับ เป็นการฝึกประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่ จะได้มีความรู้ ความเข้าใจ ในการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติดียิ่งขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการลดบทบาทของฝ่ายข้าราชการก็เป็นแนวความคิดอีกอย่างหนึ่ง ที่มี ผลต่อการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่เรื่องดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากนับตั้งแต่ประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 แล้ว ฝ่ายข้าราชการ โดยเฉพาะทหาร ได้เข้ามาคุมอำนาจทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่โดยที่ ประชาชนและกลุ่มอื่น ๆ เช่นนักการเมือง ไม่สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมืองได้ ทำให้ กลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองซึ่งถือว่าเป็นสถาบันหลักทางการเมือง ที่ ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มีความอ่อนแอ ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของ ประชาชนได้ การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้ก้าวหน้าไปได้นั้น จึงจำเป็นต้องมีสถาบันทางการเมือง ที่เข้มแข็ง ซึ่งได้แก่พรรคการเมืองนั่นเอง แต่เนื่องจากการปกครองของไทยในอดีตที่ผ่านมา

มาสถาบันข้าราชการ โดยเฉพาะทหารได้ครอบงำ และมีบทบาทเหนือพรรคการเมืองตลอดมา ดังนั้น แนวความคิดที่จะลดบทบาทของราชการในช่วง 14 ตุลาคม 2516 จึงมีอยู่แพร่หลาย เช่นกันแม้จะไม่เท่าแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ตาม เพราะทราบกันเพียงในกลุ่มนักวิชาการ และนักการเมืองเท่านั้นว่าฝ่ายราชการ เป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาพรรคการเมืองให้เข้มแข็ง แนวความคิดในการลดบทบาทของฝ่ายข้าราชการในช่วงนั้น ได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ให้แก่ประชาชนปกครองกันเองจึงจะสามารถลดบทบาทของฝ่ายราชการได้ โดยเฉพาะการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอย่างหนึ่งที่เป็นการลดบทบาทของฝ่ายราชการทั้งนี้เพราะผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือนกลไกสำคัญของราชการที่จะดำเนินการต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้านและถือเป็นตัวแทนของทางราชการ หากกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระแล้ว เท่ากับว่าเป็นการนำเอาผู้ใหญ่บ้านออกจากระบบราชการ และเข้าสู่ระบบการเมือง ซึ่งจะมีผลทำให้ระบบราชการต้องอ่อนแอลงเพราะขาดกลไกที่สำคัญไป อีกทั้งจะเป็นการเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่ฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น