

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยการปกครองอื่นของประเทศไทยนี้เนื่องเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์รวมของประชากรและความเจริญทุก ๆ ด้าน มีลักษณะโครงสร้างทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่แตกต่างไปจากเมืองใหญ่อื่น ๆ ของประเทศ รูปแบบการปกครองของกรุงเทพมหานครได้มีวิวัฒนาการมาตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ตลอดระยะเวลาดังกล่าว โครงสร้างทางการเมืองปกครองระดับพื้นฐานอย่างหนึ่งยังคงดำรงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลงคือ การมีผู้ปกครองดูแลราชการอย่างใกล้ชิดมีบทบาทเป็นผู้นำของราชการในทุก ๆ ด้านจนไม่อาจแยกออกจากราชการได้นั้นก็คือตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในอดีตมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย เมื่อได้มีการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยตั้งอำนาจทั้งหมดเข้าสู่ส่วนกลางและจัดระบบของการปกครองในพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้านเสียใหม่ให้มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่เป็นหลักเป็นฐาน จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) กำหนดให้มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองดูแลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ทำให้สถานภาพและบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีกฎหมายรองรับอย่างสมบูรณ์ กรุงเทพมหานครก็ได้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 มาใช้บังคับเช่นเดียวกัน แต่นำมาใช้เฉพาะบางมาตราในบางพื้นที่เพราะได้มีการกำหนดพื้นที่ออกเป็นสองส่วนคือ พื้นที่ชั้นใน กับพื้นที่ชั้นนอก ทั้งนี้เพราะมีลักษณะของความเจริญไม่เท่าเทียมกัน โดยพื้นที่ชั้นในไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีแต่เฉพาะพื้นที่ชั้นนอก ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับที่สองและยังคงเป็นหลักใช้บังคับจนถึงปัจจุบันสถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงดำรงอยู่อย่างไม่เปลี่ยนแปลง แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบครั้งสำคัญในปี 2515 เมื่อได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมรูปแบบการปกครองทั้งหมดของกรุงเทพมหานครให้มาอยู่ในรูปแบบและ

พื้นที่เดียวกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" แต่ก็ยังมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การบริหารงานยังไม่ราบรื่นดีนักในอีก 3 ปีต่อมา จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 กำหนดฐานะ ให้เป็นท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นรากฐานการปกครองของราชการ ส่วนภูมิภาคก็ยังคงเป็นมรดกตกทอดต่อไปในพื้นที่เขตชั้นนอก ซึ่งเป็นพื้นที่ห่างไกลและยังไม่ค่อย เจริญมากนัก แม้จนถึงปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนมาใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ-มหานคร พ.ศ.2528 ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงมีอยู่มิได้ถูกยกเลิกแต่อย่างใด

ในสภาพแวดล้อมของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตมีการ วิวัฒนาการเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว กรุงเทพมหานครถูกทำนายว่าจะ เป็นเมืองใหญ่ที่สุด เมืองหนึ่งในอันดับต้น ๆ ของเอเชียกระแสแห่งความต้องการของประชาชนที่จะ เข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองดูแลตนเองมากขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา และกำลังมีบทบาท มากขึ้นทุกขณะในทางกลับกันบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในองค์กรท้องถิ่นดังกล่าวนี้ไม่ค่อย ๆ ลดลง ไปตามลำดับจึงเป็นเรื่องน่าสนใจว่า สถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำลังได้รับ ผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จะดำเนินการไปในแนวใดทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่ากระทรวง มหาดไทย กรุงเทพมหานคร รวมถึงตัวกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเองจะมองตัวเองด้วยทัศนะอย่างไร ดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาริวิจัยในครั้งนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษาริวิจัย

ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการ นับแต่มีพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเกือบหนึ่งร้อยปีเป็นระบบพื้นฐานของการปกครองในพื้นที่ที่ เรียกว่า ชนบท แต่ยังคงมีเหลืออยู่ในพื้นที่ซึ่งยอมรับว่าเจริญสูงสุดของประเทศย่อมแสดงว่า ระบบนี้มีจุดอ่อนจุดแข็งอยู่ในตัวและสามารถปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไป ดังนี้ในการศึกษาริวิจัยเรื่องบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ กรุงเทพมหานครจึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงความเป็นมาของการมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านใน กรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงบทบาททางการปกครองและบทบาทการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในกรุงเทพมหานครว่าเป็นอย่างไร

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาริวิจัยในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทหรือการแสดงออกของกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำของราษฎรในพื้นที่ซึ่งตนปกครองดูแล ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านได้มีบทบาทในสองด้านใหญ่ ๆ คือ บทบาททางด้านการศึกษาและการปกครอง และบทบาททางด้านการเมืองต่อราษฎรอย่างไรบ้าง ดังนั้นการศึกษาเช่นที่ว่าจะได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องบทบาท (role) และเรื่องผู้นำ (leader) มาอธิบาย ในส่วนของแนวความคิดเรื่องบทบาทซึ่งหมายถึงพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคลตามสถานภาพหรือตำแหน่งในที่นี้ก็คือ ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านว่ามีความหมายในทางวิชาการอย่างไร ลักษณะของบทบาทที่แสดงออกมาสามารถแบ่งแยกได้เป็นอะไรบ้าง และเมื่อได้แสดงบทบาทออกมาแล้วก่อให้เกิดความขัดแย้งของบทบาทคือ กำนัน-ผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถแสดงบทบาทได้อย่างที่ตนเองหรือสังคมคาดหวังว่าสาเหตุเกิดจากอะไร สำหรับในส่วนของแนวความคิดเรื่องผู้นำที่จะนำมาใช้อธิบายเป็นเพราะว่า โดยเนื้อแท้แล้วกำนันผู้ใหญ่บ้านคือ ผู้นำของชุมชนผู้นำของราษฎร ซึ่งอยู่ในพื้นที่การปกครอง โดยก่อนที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งนี้ได้จะต้องผ่านการยอมรับจากราษฎรโดยการผ่านกระบวนการเลือกตั้งขึ้นมาเสียก่อน ดังนั้นจึงได้นำแนวความคิดเรื่องผู้นำอันประกอบด้วยความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า ผู้นำ ลักษณะของความเป็นผู้นำ ซึ่งมีการอธิบายไว้ในหลายแง่มุม ภาวะความเป็นผู้นำ ซึ่งก็คือ การมีอิทธิพล การได้รับการยอมรับจากราษฎรผู้อยู่ภายใต้การนำ และบทบาทของผู้นำ รวมถึงการประสบความสำเร็จในการเป็นผู้นำ ทั้งหมดนี้พื้นฐานทางวิชาการที่สามารถจะนำมาอธิบายถึงเหตุผลและความเป็นไปของการเป็นผู้นำของราษฎรและการแสดงบทบาทต่าง ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เป็นอย่างดี ซึ่ง เนื้อหารายละเอียดจะได้บรรยายอีกครั้งหนึ่งในบทที่ 2 ว่าด้วยแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ

ขอบเขตของการวิจัย

กำหนดผู้ใหญ่บ้านของกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางการปกครองที่มีอยู่กับกรุงเทพมหานครมาเป็นเวลานาน โดยถูกกำหนดให้มีขึ้นและปฏิบัติหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งอยู่ในพื้นที่การปกครองเขตชั้นนอกสำหรับในเขตชั้นในไม่มีกำหนดผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 38 เขต โดยเป็นเขตชั้นนอก 15 เขต ครอบคลุมพื้นที่การปกครองทั้งฝั่งพระนครและธนบุรี สำหรับฝั่งพระนครประกอบด้วยเขตชั้นนอก 9 เขต ได้แก่ เขตประเวศ เขตบางเขน เขตดอนเมือง เขตลาดกระบัง เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตมีนบุรี และเขตหนองจอก ส่วนทางฝั่งธนบุรี ประกอบด้วยเขตชั้นนอก 6 เขต ได้แก่ เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตจอมทอง เขตตลิ่งชัน เขตหนองแขม เขตราษฎร์บูรณะ

เขตชั้นนอกทั้ง 15 เขตนี้ แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นแขวงและหมู่บ้าน โดยมีกำหนดเป็นผู้ปกครองดูแลแขวง และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองดูแลหมู่บ้านตามลำดับ สำหรับกำหนดเป็นผู้สวมหมวก 2 ใบ หรือทำหน้าที่ 2 อย่างคือ เป็นทั้งผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านตนเองและเป็นกำนันของแขวงพร้อมกันไปด้วย ปัจจุบัน เขตชั้นนอกทั้งหมด ประกอบด้วย 66 แขวง และ 727 หมู่บ้าน ดังนั้นขอบเขตการวิจัยครั้งนี้จะมุ่งศึกษาบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 727 คน ว่าได้มีบทบาททางด้านการปกครอง อันเป็นบทบาทหน้าที่ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ รวมทั้งบทบาททางด้านการเมืองในฐานะที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำของราษฎรอันจะมีอิทธิพลโน้มถ่วงต่อการมีส่วนร่วมหรือการตัดสินใจการมีกิจกรรมทางการเมืองของราษฎร เหล่านี้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้แสดงบทบาททั้งสองด้านนี้อย่างไรบ้าง

สมมติฐานในการวิจัย

ก่าัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย ลักษณะการปกครองท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน้าที่ตามที่กำหนดไว้เมื่อก่าัน ผู้ใหญ่บ้านได้แสดงออกมาก็คือ การแสดงบทบาททางด้านการปกครองนั่นเอง สภาพสังคมในอดีตเปิดโอกาสให้ก่าัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถแสดงบทบาททางด้านการปกครองได้เป็นอย่างมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป สภาพสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก สภาพเศรษฐกิจและระบบการเมืองการปกครองก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นเดียวกัน สิ่งเหล่านี้ย่อมจะมีผลกระทบต่อการแสดงบทบาททางด้านการปกครองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในขณะที่เดียวกันบทบาทอีกประการหนึ่ง ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติ แต่สภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง ได้เข้ามาดึงดูดความคิด ความสนใจ ของก่าัน-ผู้ใหญ่บ้านมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ก่าันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางด้านการเมือง นั่นคือ ได้แสดงบทบาททางด้านการเมืองออกมา

จากสภาพของสังคมที่เจริญก้าวหน้าและสลับซับซ้อนขึ้น ระบบเศรษฐกิจที่เปิดกว้างและระบบการเมืองที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลปกครองตนเอง ทำให้กรอบบทบาทหน้าที่ของก่าัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำหนดไว้ในอดีตและมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น กำลังถูกท้าทายและถูกกัดกร่อนลงทุกขณะ การศึกษารวิจัยในครั้งนี้จึงได้มุ่งความสนใจไปที่บทบาทของก่าัน ผู้ใหญ่บ้านที่ดำเนินอยู่ในขณะนี้ว่าเป็นเช่นไร โดยได้กำหนดเป็นสมมติฐานขึ้นว่า "บทบาทของก่าัน ผู้ใหญ่บ้านในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุง เทพมหานคร ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยมีบทบาททางด้านการปกครองน้อยลง แต่มีบทบาททางด้านการเมืองมากขึ้น"

วิธีการศึกษา

ในการศึกษารวิจัยเพื่อพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ผู้ศึกษารวิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษาไว้

2 วิธีประกอบกันคือ

1. การศึกษารวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) จากการที่ระบบก่าัน ผู้ใหญ่บ้านได้ถือกำเนิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว ดังนั้น การศึกษาเพื่อให้ทราบถึงรายละเอียดและ

ความเป็นมาจำเป็นจะต้องอาศัยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ เช่น หนังสือ กฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูล ได้แก่ สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ห้องสมุดกรมการปกครอง การปกครองและทะเบียน กรุงเทพมหานคร ห้องสมุดกรุงเทพมหานคร ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ เป็นต้น

2. การศึกษาวิจัยเชิงสำรวจ (survey) หรือการวิจัยภาคสนาม (field research) โดยการใช้แบบสอบถาม (questionnaire) ต่อกำหนดผู้ใหญ่บ้าน และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้จากทั้งหมดมาประมวลเข้าด้วยกันเพื่อหาข้อสรุป

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ศัพท์สำคัญที่ใช้ในการศึกษาเรื่องนี้ได้แก่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน กรุงเทพมหานคร บทบาททางการเมือง บทบาททางการปกครอง เขตชั้นนอก ซึ่งมีความหมายโดยย่อที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้อย่างต่อไปนี้

กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง กำหนด ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เฉพาะในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร หมายถึง การปกครองท้องที่ในรูปแบบพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

บทบาททางการเมือง หมายถึง การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจหรือผลประโยชน์ของตนเองหรือราษฎรไม่ว่าจะโดยวิธีลับหน้าหรือเปิดเผยที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการเช่นว่านั้นมีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือพรรคการเมือง

บทบาททางการปกครอง หมายถึง การดำเนินการดูแล คุ้มครอง บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ราษฎรตามที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้

เขตชั้นนอก หมายถึง เขตของกรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ห่างไกลและถูกกำหนดขึ้นโดยที่โครงสร้างการปกครองของเขตยังคงดำรงตำแหน่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้านไว้ ได้แก่ เขตประเวศ เขตบางเขน เขตดอนเมือง เขตบางกะปิ เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตมีนบุรี เขตหนองจอก

เขตลาดกระบัง เขตภาษีเจริญ เขตบางขุนเทียน เขตจอมทอง เขตตลิ่งชัน เขตหนองแขม และ
เขตราชบุรีบูรณะ

การนำเสนอ

บทที่ 1 เป็นบทนำประกอบด้วย ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของ
การวิจัย สมมุติฐานในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย แนวความคิดทฤษฎีที่
เกี่ยวข้อง คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย การนำเสนอ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 เป็นบทที่ว่าด้วยแนวความคิด เกี่ยวกับบทบาทและผู้นำ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
กับหัวข้อที่ทำการศึกษารวิจัย

บทที่ 3 เป็นบทว่าด้วยความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร การก่อกำเนิดของระบบ
กำหนด ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่ในอดีตและวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 4 เป็นบทที่ว่าด้วยระเบียบวิธีการศึกษาขั้นตอนในการวิจัยจำนวนและลักษณะ
ของกลุ่มตัวอย่างวิธีการที่จะไปเก็บข้อมูลด้วยการทดสอบสอบถามหรือการไปสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 5 เป็นบทว่าด้วยการศึกษาวิเคราะห์ผลการวิจัยข้อมูลจากแบบสอบถาม การนำ
เสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีระดับนัยสำคัญทางสถิติ การนำเสนอผลการสัมภาษณ์ การอภิปรายผล
การวิจัย

บทที่ 6 เป็นบทสรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ผลการศึกษารวิจัยนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อกรมการปกครอง และกรุงเทพมหานคร
ที่จะได้ทราบถึงสถานภาพ และบทบาททางด้านการเมือง การปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ซึ่งมีอยู่ในกรุงเทพมหานครว่าเป็นเช่นไร และเป็นแนวทางส่งเสริมปรับปรุงบทบาทของกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม

2. จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้วิจัยอื่น ๆ ที่จะใช้แนวทางวิจัยครั้งนี้เพื่อศึกษาวิจัย
เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในกรุงเทพมหานครตามขอบเขตและแง่มุมอื่น ๆ ที่แตกต่างไปจาก
การวิจัยครั้งนี้