

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้ง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทหน้าที่อยู่สามประการ คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐ ในฐานะตัวแทนของประชาชน และในฐานะนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง โดยการที่บุคคลคนเดียวแต่มีถึงสามฐานะด้วยกันเช่นนี้ ความสับสนในบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นสิ่งที่จะต้องเกิดขึ้น¹ อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับถึงประสิทธิภาพ ในการบริหารงานตำบลหมู่บ้าน²

จากปัญหาความสับสนในฐานะและบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงสมควรได้มีการวิเคราะห์กันแต่ละฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น มีผลดี ผลเสีย ต่อตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านและต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรบ้าง และในความเป็นจริงนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นประการใด และสนองตอบการบริหารงานตำบลหมู่บ้านให้เกิดผลเป็นเช่นไร และจากฐานะที่แท้จริงดังกล่าวนี้ "วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง" หรือระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเหมาะสมและสอดคล้องหรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษาเป็นลำดับต่อไป

8.1 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

8.1.1 กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการเป็นตัวแทนของรัฐหรือราชการนั้น เราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทในฐานะ เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและหมู่บ้าน หรือการเป็นผู้ที่อยู่

¹เฉลิมศักดิ์ แห่งมงาม, "บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต", หน้า 6.

²สาว พรหมณี, ทวนกระแส : แนวคิดในการพัฒนาชนบท, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2530), หน้า 288.

ท่ามกลางความขัดแย้งในความสัมพันธ์ทั้งมวลของรัฐและราษฎรนั้น³ เป็นบทบาทที่สำคัญของกษัตริย์
ผู้ใหญ่นั้นตั้งแต่อดีตจวบจนถึงปัจจุบัน ซึ่งประโยชน์หรือผลดีที่เกิดขึ้นจากการที่กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นมี
ฐานะเป็นตัวแทนของรัฐหรือราชการนั้น พอสรุปได้ดังนี้

ก. ผลดี

(1) สามารถแก้ไขปัญหาค่าต่าง ๆ ของตำบลหมู่บ้านได้อย่างเห็นเป็น
รูปธรรมชัดเจน โดยการนำเอาโครงการต่าง ๆ ของรัฐลงไปสู่การแก้ไขปัญหานั้นในที่ เช่น
โครงการแหล่งน้ำชลประทานขนาดเล็ก โครงการปรับปรุงถนนระหว่างหมู่บ้านตำบล โครงการ
ส่งเสริมการประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ เนื่องจากกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็นจุดประสานกับระบบราชการ
โดยวิธีทางธรรมชาติมากกว่าเป็นทางการ โดยเฉพาะมีความสัมพันธ์กับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่
เป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้อย่างสนิทสนม⁴ ก่อให้เกิดการทำงานที่ผสมผสาน
ระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในการลงไปแก้ไขปัญหานั้นในที่ตำบลหมู่บ้าน

(2) ในชุมชนชนบทวัฒนธรรมจารีตการปกครองแบบดั้งเดิมซึ่งปกครอง
โดยข้าราชการหรือเจ้าขุนมูลนาย ยังเป็นที่ยอมรับ ข้าราชการได้รับความเคารพนับถือเชื่อฟังเป็น
ผู้นำในการแก้ไขปัญหาค่าต่าง ๆ ชาวบ้านเป็นแต่เพียงผู้รับคำสั่งหรือปฏิบัติไปตามคำสั่ง คำแนะนำ
ของทางราชการเท่านั้น หากกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็นตัวแทนรัฐหรือราชการ ราษฎรย่อมให้ความเคารพ
เชื่อฟัง พร้อมทั้งจะให้ความร่วมมือและปฏิบัติตาม

(3) มีความเป็นอิสระ ปลอดภัยจากอิทธิพลของกลุ่มนายทุน นักการเมือง
พรรคการเมือง เนื่องจากต้องรับผิดชอบต่อรัฐหรือราชการเท่านั้น การแก้ไขปัญหาค่าสาธารณะก็จะ
ใช้หลักกฎหมายและศีลธรรมเป็นหลักมากกว่าคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล⁵

³ฟิลิป เอิร์ช, "หมู่บ้านสุราษฎร์-รัฐสุราษฎร์", ใน รัฐกับหมู่บ้านในไทยศึกษา, อนุสัญญา
ของคฤกุล บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า
122-126.

⁴สงคราม กอสุทธิธีรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, "กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น : นักปกครองท้องถิ่น",
หน้า 149.

⁵เรื่องเดียวกัน.

(4) รัฐมีตัวแทนในการรับรู้สภาพปัญหาต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ตำบล จึงสามารถวางแผนแก้ไขปัญหาระยะยาวได้ และราษฎรในหมู่บ้าน ตำบล มีความรู้สึกอบอุ่นใจว่ารัฐหรือราชการมิได้ทอดทิ้ง หรือปล่อยปละละเลยไม่เอาใจใส่ เนื่องจากถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งอยู่ร่วมกับราษฎรในชุมชนอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา

(5) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับการดูแลเอาใจใส่จากรัฐและหน่วยงานราชการเป็นอย่างดี โดยมีข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่เป็นที่เลื่องลือให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ ได้รับการถ่ายทอดวิธีการความรู้ด้านต่าง ๆ ในการบริหารงาน จากองค์การและหน่วยงานของรัฐ

ข. ผลเสีย

(1) กำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีควมรับผิดชอบต่อราษฎร แต่จะมีความรับผิดชอบต่อรัฐหรือต่อข้าราชการผู้บังคับบัญชาตามสายงานการปกครอง ซึ่งมีอำนาจในการให้อนุมัติให้รทษานการปฏิบัติงาน รวมทั้งพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

(2) เป็นการนำเอาระบบราชการลงไปใช้ในชุมชนหมู่บ้านตำบล เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเคยชินกับการปฏิบัติงานในฐานะตัวแทนรัฐ หรือมีฐานะคล้ายกับข้าราชการ รวมทั้งได้รับการถ่ายทอดวิธีการบริหารงานแบบราชการ ซึ่งระบบการบริหารแบบราชการนั้นมีจุดอ่อนคือเป็นการบังคับบัญชาหรือสั่งการให้ปฏิบัติต่าง ๆ แต่ขาดการส่งเสริมความคิดริเริ่มหรือสนับสนุนความพยายามของภูมิปัญญาท้องถิ่น⁶

(3) ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านถือตนเองว่าเป็นกลุ่มบุคคลซึ่งมีฐานะในทางสังคมสูงกว่าราษฎรชาวบ้าน และมักเทียบตัวเองเข้ากับพวกข้าราชการ ยิ่งกว่านั้นสัญลักษณ์ต่าง ๆ เช่น เครื่องแบบ เครื่องหมาย ยศต่าง ๆ ที่คล้ายกับข้าราชการ เงินค่าตอบแทนซึ่งเรียกกันว่าเงินเดือน ตลอดจนสวัสดิการด้านต่าง ๆ ซึ่งได้รับเหมือนข้าราชการ มีอิทธิพลต่อความแปลกแยกในความรู้สึกนึกคิดของผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านและลูกบ้านอยู่เป็นอย่างมาก⁷

(4) เนื่องจากราษฎรถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นคนของทางการ เป็น

⁶ประเวศ วะสี, วิกฤติหมู่บ้านไทย, หน้า 22.

⁷กองบรรณาธิการวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, "กำนัน : บุคลิกภาพ และทัศนคติ", หน้า 30.

ตัวแทนของรัฐ และมีฐานะแตกต่างไปจากราษฎร จึงทำให้มีความเกรงกลัว ไม่กล้าเข้าพบอย่างใกล้ชิด จะเห็นได้ว่ากษัตริย์ผู้ใหญ่มักบางคนในสมัยก่อนนั้นเมื่ออำนาจมาก ลูกบ้านมีความเกรงกลัว จึงเกิดความเหินห่างเวลามีปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ก็ไม่กล้าบอก รัฐจึงไม่ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง รวมทั้งราษฎรก็ขาดความรู้สึกลงในการมีส่วนร่วมในการปกครอง เนื่องจากคิดว่าการปกครองเป็นเรื่องของรัฐ เป็นเรื่องของกษัตริย์ผู้ใหญ่มัก ราษฎรจะท้อหรือให้ความร่วมมือต่อเมื่อมีคำสั่งให้ปฏิบัติเท่านั้น

8.1.2 กษัตริย์ผู้ใหญ่มักในฐานะตัวแทนของราษฎร

เนื่องจากกษัตริย์ผู้ใหญ่มัก โดยแท้จริงแล้วก็คือผู้นำชุมชนโดยธรรมชาติที่ได้รับการยอมรับจากราษฎรให้ขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้นำแบบเป็นทางการนั่นเอง ดังนั้นโดยลักษณะธรรมชาติ กษัตริย์ผู้ใหญ่มักจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎร หรือเป็นตัวแทนของชุมชน ทำหน้าที่ในการนำปัญหาต่าง ๆ ของราษฎรเสนอให้รัฐหรือเป็นผู้ประสานระหว่างหมู่บ้านกับรัฐ ซึ่งบทบาทของกษัตริย์ผู้ใหญ่มักในฐานะตัวแทนของราษฎรนั้น สามารถจำแนกทั้งผลดีและผลเสียได้พอสรุปดังนี้

ก. ผลดี

(1) เนื่องจากกษัตริย์ผู้ใหญ่มักได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีฐานะเป็นตัวแทนประชาชน จึงมีความเชื่อมั่นและกล้าหาญในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณะ⁸ และการดำเนินการต่าง ๆ จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลัก ทั้งนี้เพราะกษัตริย์ผู้ใหญ่มักมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎร จึงย่อมมีความรับผิดชอบต่อราษฎรในท้องถิ่น และรู้ปัญหาความต้องการของราษฎรว่าเป็นประการใด

(2) เนื่องจากความรู้สึกที่ว่ากษัตริย์ผู้ใหญ่มักเป็นคนของประชาชน ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ให้มาทำหน้าที่ซึ่งผลการปฏิบัติงานกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน นอกจากจะส่งผลให้ประชาชนพึงพิถันในการเลือกบุคคลที่เหมาะสมเป็นกษัตริย์ผู้ใหญ่มักแล้ว ยังส่งผลให้ประชาชนเอาใจใส่ต่อการควบคุมการปฏิบัติงานระหว่างที่อยู่ตามตำแหน่งซึ่งเท่ากับเป็นการรักษาประสิทธิภาพของกษัตริย์ผู้ใหญ่มักให้อยู่ในระดับสูงเสมอ⁹

⁸สงคราม กอสุทธิธีรกุล และ สุขสันต์ บุญยากร, "กษัตริย์ผู้ใหญ่มัก : นักปกครองท้องถิ่น", หน้า 148.

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 149.

(3) ราษฎรสามารถมีบทบาทมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีส่วนร่วมในการปกครองและการพัฒนาชุมชนตำบลหมู่บ้านในทุก ๆ ด้าน สามารถเสนอปัญหาความต้องการของตนให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนราษฎรได้อย่างสะดวกและใกล้ชิด เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องรับฟังเสียงของราษฎรอยู่เสมอ

(4) ราษฎรสามารถถอดถอนหรือเปลี่ยนแปลงตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตลอดเวลา หากมีพฤติกรรมที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของบวงชน หรือมีความประพฤติที่จัดต่อจารีตประเพณีท้องถิ่น

(5) ราษฎรมีจิตสำนึกในการปกครองตนเอง มีความเป็นตัวของตัวเอง สามารถที่จะพัฒนาชุมชนตำบลหมู่บ้านให้สามารถพึ่งตนเองได้โดยไม่หวังแต่จะรอความช่วยเหลือจากรัฐหรือราชการแต่เพียงประการเดียว

ข. ผลเสีย

(1) กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนอาจถูกแทรกแซง ควบคุม และอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมือง พ่อค้ายาทุน มากเกินไป จนขาดความเป็นอิสระในการปกครองหมู่บ้าน ต้องพึ่งพากลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์มากเกินไป ทำให้การแก้ไขปัญหของตำบลหมู่บ้านบางเรื่องต้องหันเหไปตามอำนาจภายนอก ซึ่งอาจผิดพลาดได้¹⁰

(2) กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนอาจใช้ระบบอุปถัมภ์ เห็นแก่พรรคพวกญาติพี่น้องหรือกลุ่มใกล้ชิดมากเกินไป การช่วยเหลือต่าง ๆ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่รัฐจัดสรรให้แก่ชุมชนอาจกระจุกตัวอยู่เฉพาะบางกลุ่ม¹¹ โดยเฉพาะกลุ่มที่มีความสนิทสนมหรือกลุ่มให้การสนับสนุนที่มีอิทธิพลต่อการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

(3) เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของราษฎร ดังนั้นการขอความร่วมมือ การติดต่อประสานงานกับรัฐหรือหน่วยงานองค์การของราชการ เพื่อแก้ไขปัญหานั้นพื้นที่อาจเป็นไปอย่างล่าช้า เป็นไปตามขั้นตอนของระบบราชการ ไม่สามารถสนองตอบหรือแก้ไขปัญหามุมชนได้อย่างทันต่อเวลา

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

8.1.3 กำหนดผู้ใหญ่บ้านในฐานะนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง

การกำหนดหลักเกณฑ์ที่กำหนดผู้ใหญ่นบ้านมาจากการเลือกตั้งและการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้อยู่ได้คราวละ 5 ปี เป็นการทำให้กำนันผู้ใหญ่นบ้านมีฐานะเป็นนักการเมือง เนื่องจากจะต้องคำนึงถึงการเลือกตั้งตลอดเวลา และในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งพรรคการเมืองได้พยายามขยายฐานเสียงของตนลงไปในระดับตำบลหมู่บ้าน ดังนั้นหากกำนันผู้ใหญ่นบ้านมีฐานะเป็นนักการเมืองซึ่งต้องสังกัดพรรคการเมือง จะก่อให้เกิดผลดีและผลเสีย พอสรุปได้ดังนี้

ก. ผลดี

(1) เป็นการขยายฐานประชาธิปไตยในระบบพรรคการเมืองลงไปถึงชุมชนตำบลหมู่บ้าน อันเป็นการปกครองในระดับรากฐาน ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบพรรคการเมือง เข้าไปมีกิจกรรมร่วมกับพรรคการเมืองอันเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ระบบพรรคการเมืองมีความมั่นคงแข็งแรง ซึ่งจะทำให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับประเทศมีการพัฒนาไปบนแนวทางที่ดียิ่งขึ้น

(2) ระบบพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลในท้องถิ่นเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองลงเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่นบ้าน เป็นการคัดเลือกและกลั่นกรองคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นกำนันผู้ใหญ่นบ้านเสียชั้นหนึ่งก่อน ซึ่งพรรคการเมืองย่อมที่จะคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับในการเป็นตัวแทนของตน เพื่อสร้างชื่อเสียงให้พรรคการเมืองเป็นที่ยอมรับของประชาชนในระดับประเทศ นอกจากนี้พรรคการเมืองยังสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่นบ้านที่มีความประพฤติที่อยู่รอบและขอบเขตไม่กระทำการทุจริตหรือประพฤตินิชอบเนื่องจากมีวินัยพรรคที่สมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งสมาชิกพรรคที่จะต้องมีการติดตามท่วงติงการปฏิบัติงานตลอดเวลา

(3) การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่นบ้าน จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการแข่งขันกันทุกระดับทั้งในระดับพรรคการเมืองเดียวกัน และในระหว่างพรรคการเมืองด้วยกัน การบริหารงานของกำนันผู้ใหญ่นบ้านจะมีการจัดตั้งองค์กรและการบริหารอย่างเป็นระบบตามแบบอย่างของพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นผู้ถ่ายทอดวิทยาการ ความรู้ และเทคนิคในการบริหารงาน ซึ่งมีได้เป็นระบบราชการ แต่เป็นการบริหารงานอย่างทันสมัยลงไปชุมชนตำบลหมู่บ้าน เป็นการเตรียมชุมชนให้มีความพร้อมที่จะรับกับปัญหาและการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ

(4) ราษฎรสามารถนำเสนอปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนตำบลหมู่บ้านผ่าน กำนันผู้ใหญ่บ้านโดยกระบวนการพรรคการเมือง เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาโดยรัฐในระดับชาติ และเป็นที่น่าใจว่าปัญหาในระดับตำบลหมู่บ้านจะไม่ถูกละเลยหรือเพิกเฉยไม่เอาใจใส่อีกต่อไป

ข. ผลเสีย

(1) กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนพรรคการเมือง ย่อมมีความรับผิดชอบ ต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมากกว่าที่จะรับผิดชอบต่อราษฎร เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นผู้พิจารณา คัดเลือกตนเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน

(2) การแก้ไข้ปัญหาของราษฎร โดยเฉพาะปัญหาสาธารณะ กำนันผู้ใหญ่บ้านอาจไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ อาจต้องดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองหรือเสียงของสมาชิกพรรคส่วนใหญ่ ซึ่งบางครั้งนโยบายของพรรคการเมืองหรือเสียงของสมาชิกพรรคการเมือง อาจจะขัดต่อความต้องการที่แท้จริงของชุมชนตำบลหมู่บ้านก็ได้

(3) การแข่งขันในระบบพรรคการเมือง ของการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสาเหตุให้ชุมชนหมู่บ้านเกิดความขัดแย้ง ความแตกแยก ขาดความสามัคคี สมานฉันท์ รวมทั้ง ปัญหาอื่น ๆ ที่ตามมา เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น¹²

(4) การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนอาจมีปัญหาในแง่ของการเลือกปฏิบัติโดยคำนึงถึงแต่ฐานเสียงของการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ อาจไม่มีความเป็นธรรม โดยเน้นเฉพาะกลุ่มฐานเสียงพรรคการเมืองของตน และละเลยต่อราษฎร ซึ่งไม่ได้สนับสนุนพรรคการเมืองของตน

(5) ในกรณีกำนันผู้ใหญ่บ้านสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ซึ่งไม่มีอำนาจ ในการปกครองหรือไม่ได้เป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาล การประสานงานขอความร่วมมือหรือขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล อาจมีปัญหายุบสรรคได้

8.2 การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

จากการทดลองเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งแรกที่บ้านเกาะบางปะอิน โดยหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 อันปัจจุบันถือความสำคัญของวันดังกล่าวเป็น

¹² อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 82.

วันกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น จึงถือได้ว่าระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ถือปฏิบัติเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการปกครองท้องที่ตำบลหมู่บ้านมาตั้งแต่ยุคสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนมาถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาเกือบศตวรรษที่ราษฎรในชนบททั่วประเทศคุ้นเคยกับคำว่า "กำนันผู้ใหญ่บ้าน" และ "การเลือกตั้ง" ซึ่งจะต้องเคียงคู่อยู่ด้วยกันเสมอ แม้ว่าจะมีบางช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์จากการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านไปเป็นการคัดเลือกและแต่งตั้งก็ตามที่ แต่เป็นช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ซึ่งงานที่สุดก็หันกลับมาเป็นาใช้วิธีเลือกตั้งตามเดิมทั้งนี้เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยข้าราชการนั้นไม่เป็นที่นิยมนับถือของราษฎร ไม่สามารถที่จะควบคุมประชาชนในพื้นที่ได้ และทำให้การบริหารตำบลหมู่บ้านเกิดปัญหาอุปสรรค¹³

นอกเหนือจาก "วิธีการเลือกตั้ง" ในระบบของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว "คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน" ก็เป็นอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญและมีความสัมพันธ์ต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะได้วิเคราะห์ถึงวิธีการเลือกตั้งและคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามลำดับดังนี้

8.2.1 วิธีการเลือกตั้ง

ก. การพัฒนาวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านให้ราษฎรชายหญิงซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดแพประจำในหมู่บ้านประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง โดยให้นายอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ซึ่งอาจทำได้โดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ตามความเห็นพ้องของราษฎรส่วนใหญ่ แต่ถ้าเลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก ก็ให้มาบอกนายอำเภอแจ้งขบ ๆ ทีละคนเพื่อมาให้เพื่อนบ้านรู้ว่าเลือกใคร¹⁴ หากราษฎรโดยมากด้วยกันได้เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยทางราชการออกหมายตั้งรับรองเป็นหลักฐาน

สำหรับการเลือกตั้งกำนันในระบบการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือให้สิทธิ

¹³สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "การพัฒนาท้องที่ในหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2515), หน้า 12.

¹⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116", มาตรา 9 และมาตรา 10.

แก่ผู้หมู่บ้านในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้หมู่บ้านคนใดคนหนึ่งในเขตตำบลขึ้นเป็นกำนัน เมื่อผู้หมู่บ้านส่วนมากเลือกผู้ใดเป็นกำนันแล้ว ให้นายอำเภอผู้ได้รับเลือกตั้งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยและออกหมายตั้งให้เป็นหลักฐาน จึงจะถือว่าผู้นั้นเป็นกำนันโดยสมบูรณ์

วิธีการเลือกตั้งดังกล่าวได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอดแม้เมื่อได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ก็ยังคงหลักการดังกล่าวไว้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2486 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งมาเป็นวิธีการพิจารณาคัดเลือกและแต่งตั้งแทน โดยมีคณะกรรมการไม่น้อยกว่า 3 นาย มีนายอำเภอเป็นประธานทำหน้าที่สอบสวนคัดเลือกราษฎรผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการคัดเลือกเป็นผู้หมู่บ้าน แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรก็ให้ออกหมายตั้งผู้นั้นเป็นผู้หมู่บ้าน¹⁵ สำหรับกำนันก็ใช้วิธีการคัดเลือกเช่นเดียวกัน

เหตุผลในการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้หมู่บ้านเป็นวิธีการคัดเลือกนั้น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการที่จะยกฐานะกำนันผู้หมู่บ้านให้เทียบเท่ากับข้าราชการประจำ มีการกำหนดคุณสมบัติต่าง ๆ เพิ่มขึ้น กำหนดค่าที่มีเงินเดือนหรือค่าตอบแทน ตลอดจนวิธีการคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งคล้ายกับข้าราชการประจำ¹⁶ ทั้งนี้ เพราะต้องการให้บ้านเมืองมีความมั่นคงในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2¹⁷

อย่างไรก็ตามหลังจากใช้วิธีการคัดเลือกได้ประมาณ 3 ปี ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 กลับมาใช้วิธีการเลือกตั้งกำนันผู้หมู่บ้านตามเดิม ทั้งนี้ เนื่องจากว่าในการคัดเลือกกำนันผู้หมู่บ้านคณะกรรมการส่วนมากพิจารณาในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหารงานตำบลหมู่บ้าน จึงได้กำนันผู้หมู่บ้านจำนวนมากที่อยู่ในวัยหนุ่มอายุน้อยแต่มีคุณวุฒิ มีการศึกษาสูง แต่ผลปรากฏว่ากำนันผู้หมู่บ้านที่มาจากการคัดเลือกเหล่านี้ ไม่ค่อยได้รับ

¹⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 11, 13.

¹⁶พรยม คล้ายทับทิม, "ว่าที่กำนันและว่าที่ผู้หมู่บ้าน", หน้า 608.

¹⁷บุญชู ชุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน",

ความนิยมนับถือจากประชาชน จึงทำให้การบริหารงานตำบลหมู่บ้านมีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้น¹⁸ นอกจากนี้ยังได้รับการคัดค้านว่าเป็นการรื้อถอนสิทธิทางการเมืองในลักษณะของเผด็จการและไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁹ จึงหันกลับไปใช้วิธีการเลือกตั้งตามหลักการเดิม

การเลือกตั้งผู้ใหญ่วillageยังคงใช้วิธีเปิดเผยและลับมาจนกระทั่งปัจจุบัน แต่ได้วิวัฒนาการวิธีการลงคะแนนโดยวิธีลับเสียใหม่จากการกระชับที่ขุนยาอำเภอ มาเป็นวิธีการลงคะแนนในคูหา²⁰

สำหรับการเลือกตั้งกำนันในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งโดยอ้อมคือให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่วillageกันเองเป็นกำนัน มาเป็นวิธีการเลือกตั้งโดยตรงคือให้ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งกำนันได้เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ใหญ่วillage²¹ แต่คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นกำนันยังจำกัดเฉพาะผู้ใหญ่วillageเท่านั้น และให้ใช้วิธีการเลือกตั้งโดยวิธีลับคล้ายกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่วillageมีวาระการดำรงตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ดังนั้นจึงเท่ากับว่าการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่วillageนั้นจะมีกำหนดการเลือกตั้งทุกระยะเวลา 5 ปี เป็นประจำ ยกเว้นกำนันผู้ใหญ่วillageอาจจะออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระก็อาจมีการเลือกตั้งใหม่เป็นไปตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้

ข. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง

นอกเหนือไปจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 รวมทั้งที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2524 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ใหญ่วillage พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่วillageในปัจจุบัน ซึ่งมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

¹⁸สงคราม กอสุทธิธีรกุล, "การพัฒนาท้องถิ่นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่วillage", หน้า 12.

¹⁹ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, "วิเคราะห์การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่วillage", หน้า 107.

²⁰ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่วillage พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2524, ข้อ 16.

²¹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, ข้อ 3.

(1) องค์กรควบคุมการเลือกตั้ง

ในการดำเนินการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้มืองค์กรควบคุมการเลือกตั้งในแต่ละระดับตามลำดับสายการบังคับบัญชาคืออำเภอ จังหวัด และกระทรวงมหาดไทย

โดยในการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือกรรมการอำเภอเป็นผู้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น ทั้งนี้ในการเลือกผู้ใหญ่นั้นกำหนดให้กรรมการอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกษัตริย์หรือผู้ใหญ่นานตามลานั้นอย่างน้อยหนึ่งคน²²

นายอำเภอมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการเลือกตั้ง เจ้าหน้าที่คะแนน และกำหนดหน่วยการเลือกตั้ง นอกจากนั้นยังมีอำนาจควบคุมการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารราชการทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534²³

สำหรับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นอำนาจในการที่จะออกหนังสือหรือยับยั้งการออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ได้รับเลือกเป็นกษัตริย์หรือผู้ใหญ่นั้น และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยับยั้งไม่ออกหนังสือสำคัญก็ถือว่าการดำรงตำแหน่งกษัตริย์หรือผู้ใหญ่นั้นไม่สมบูรณ์ นอกจากนั้นยังมีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนภูมิภาคระดับตำบลหมู่บ้าน

ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดคำร้องคัดค้านว่าการเลือกตั้งเป็นไปโดยมิชอบ และมีอำนาจสั่งยกเลิกการเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้น²⁴

²²ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกกษัตริย์ พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 24 มิถุนายน, 2524 ข้อ 7.

²³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 มาตรา 13 และมาตรา 30.

²⁴ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่นั้น พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2535 ข้อ 26.

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวในการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาวินิจฉัยคำร้องคัดค้าน การเลือกตั้งก็ได้อำนาจไว้เฉพาะสำหรับการเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้น มิได้กำหนดไว้ให้อำนาจวินิจฉัยในการเลือกตั้งกันด้วยแต่อย่างใด

สำหรับกระทรวงมหาดไทยนับเป็นองค์กรสังกัดราชการบริหารส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งกันผู้ใหญ่นั้นระดับชาติตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยให้อำนาจที่จะออกระเบียบหรือกฎข้อบังคับกับการเลือกตั้งกันผู้ใหญ่นอกจากนี้ยังให้อำนาจควบคุมการเลือกตั้งในรูปของการกำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง รวมทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายในการเลือกตั้งตามวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐบาล

มีข้อสังเกตในกระบวนการเลือกตั้งกันผู้ใหญ่นั้น องค์กรท้องถิ่นระดับสภาพล ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใด ทั้งที่ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดให้การเลือกตั้งผู้ใหญ่นั้นจะต้องมีกันหรือผู้ใหญ่นร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แต่ในข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่นประกอบด้วยเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้งคือปลัดอำเภอและกรรมการตรวจคะแนนได้แก่ผู้ซึ่งนายอำเภอเห็นสมควรจำนวนไม่เกินเจ็ดคน และเจ้าหน้าที่คะแนนซึ่งเป็นข้าราชการ²⁵ โดยไม่ได้มีข้อกำหนดให้กันผู้ใหญ่นเป็นกรรมการร่วมด้วยแต่อย่างใด

(2) มาตรการในการควบคุมการเลือกตั้ง

ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งกันผู้ใหญ่นที่สำคัญประการหนึ่งก็คือไม่มีมาตรการหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหรือควบคุมให้ความเป็นธรรมและความยุติธรรมแก่การเลือกตั้งดังกล่าว โดยไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษโดยเฉพาะเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งในกรณีความผิดทั่วไป กรณีความผิดของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับกฎหมายเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ เช่น สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในด้านความชอบธรรมของการเลือกตั้งกรณีมีการทุจริตหรือทุ่มเงินซื้อเสียงเพื่อเอาชนะการเลือกตั้ง แต่กฎหมายไม่สามารถจะดำเนินการใด ๆ ได้ เนื่องจากไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึง

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับกระบวนการเลือกตั้งกันผู้ใหญ่น

²⁵ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่น พ.ศ. 2535.

ข้าราชการมีอำนาจในฐานะเป็นทั้งองค์กรควบคุมและดำเนินการเลือกตั้ง ซึ่งสามารถทำให้การเลือกตั้งเป็นไปตามแนวนโยบายของทางราชการได้ รวมทั้งยังขาดมาตรการในการควบคุมการทุจริตต่อการเลือกตั้ง ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมและความชอบธรรมในการเลือกตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน

8.2.2 คุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ก. การพัฒนาการในเรื่องคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

คุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 นั้น กำหนดให้ต้องเป็นชายเจ้าบ้าน อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายและมีอาชีพที่ยังอยู่ในหน้าที่ราชการ

ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมว่าต้องเป็นพรവാส มีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป และต้องไม่เป็นคนาซ์หรือลูกจ้างผู้อื่น ซึ่งได้ลดอายุลงมา 1 ปี การกำหนดดังกล่าวเพื่อให้เป็นชายที่มีศักดิ์ศรีเกียรติภูมิเป็นที่เคารพนับถือของคนทั้งหลาย จะเป็นคนาซ์หรือลูกจ้างผู้อื่นไม่ได้²⁶

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ได้แก้ไขคุณสมบัติที่สำคัญคือต้องเป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจและจำกัดอายุไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ รวมทั้งมีภูมิลำเนาในหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 เดือน ยกเว้นคนเป็นทหารหรือตำรวจ มีความรู้หนังสือไทย อ่านออกเขียนได้ ไม่เป็นข้าราชการประจำ ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช และกำหนดเรื่องสุขภาพความประพฤติไว้ด้วย ซึ่งคุณสมบัติเหล่านี้รวม 11 ประการ ได้ยึดถือเป็นหลักการมาโดยตลอด และได้แก้ไขให้เป็นชายเจ้าบ้านดั้งเดิม ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489

ในปี พ.ศ.2515 ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้มาที่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และกำหนดความรู้ให้สูงขึ้น คือจากอ่านออกเขียนได้เป็นามีความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า โดยไม่มีข้อยกเว้น แต่ปรากฏว่ามีปัญหาเรื่องความรู้ จึงได้แก้ไขในปี 2516 อีกครั้งหนึ่งโดยผ่อนผันให้เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

²⁶บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 138.



มีข้อสังเกตว่าข้อกำหนดในการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นคนไข้หรือ
ลูกจ้างผู้อื่นนั้นได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2515 แต่หลังจากที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครอง
ท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ก็ได้มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวกลับมาซึ่งบังคับอีกครั้งหนึ่ง

ในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมคือจะต้องไม่
ข้าราชการการเมือง รวมทั้งได้ชี้หลักความเสมอภาค คือให้สิทธิสตรีเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้โดย
เหตุผลว่าผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่ต้องรับผิดชอบด้านการปราบปรามอาชญากรรม ทั้งอาจแต่งตั้งผู้ช่วย
ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นชายได้อยู่แล้ว²⁷ โดยกำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ 11 ประการ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ได้
กำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างละเอียดถึง 15 ประการ²⁸ โดยเป็นการกำหนดเงื่อนไข
เพิ่มเติมจากหลักการเดิมอีกหลายประการ ดังนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนาให้มีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่เป็นประจำ
และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า
สองปี จนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ในขณะที่หลักเกณฑ์เดิมกำหนดให้เพียง
มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนเท่านั้น

(2) นอกจากจะไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น
ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วยังได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าจะต้องไม่
เป็นลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน

(3) เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ความประพฤติจากไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงทาง
ทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม เป็นไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อเสียงทางพาลหรือทุจริต หรือเสื่อม
เสียทางศีลธรรม

(4) เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับการถูกลงโทษปล่อย ปลดออก ฐาน
ทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือองค์การส่วนท้องถิ่น หรือเคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่
ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ จากกำหนดเวลาจะต้องพ้นระยะเวลาการถูกลงโทษดังกล่าว
เป็นเวลา 3 ปี เพิ่มเป็นระยะเวลา 10 ปี

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

²⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

(5) เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับการไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานความผิดที่เกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบัญญัติข้อนี้ เมื่อได้กระทำความผิดดังกล่าว ถึงแม้ศาลจะสั่งรอลงอาญาหรือปรับสถานเดียว ก็ถือว่าขาดคุณสมบัติที่จะรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้ว

(6) เพิ่มข้อกำหนดจะต้องไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันลาออก

(7) เพิ่มข้อกำหนดไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ซึ่งการถูกให้ออกกรณีดังกล่าวคือกรณีที่ราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งร้องขอให้ออก และกรณีที่ถูกว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และจะต้องพ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออกแล้วจึงจะมีสิทธิรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้

(8) เพิ่มข้อกำหนดจะต้องไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(9) กำหนดชั้นความรู้เพิ่มขึ้นจากความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า เป็นพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษา

ข. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น จะเห็นได้ว่ามีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด ซึ่งอาจพิจารณาเป็นหลักการโดยสรุปได้คือ

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสัญชาติ อันเป็นหลักสำคัญว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวได้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่เริ่มมีการปฐมนิเทศปกครองระดับตำบลหมู่บ้านเป็นครั้งแรก ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้อง "เป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมาย" ซึ่งก็คือบุคคลสัญชาติไทยนั่นเอง โดยปัจจุบันกำหนดไว้ว่าจะต้อง "มีสัญชาติไทยโดยการเกิด" เท่านั้น

(2) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุ ซึ่งแต่เดิมกำหนดอายุกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า 21 ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาลดเหลือ 20 ปี และในที่สุดได้ปรับปรุงให้มีอายุขั้นต่ำ 25 ปีบริบูรณ์ และมีอายุสูงสุดไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

(3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่หรือความผูกพันกับท้องถิ่นโดยมีเงื่อนไขระยะเวลา ซึ่งกำหนดไว้ครั้งแรกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 กำหนดระยะเวลาว่าต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นไม่น้อยกว่าหกเดือน และปัจจุบันได้เพิ่มระยะเวลาเป็นสองปี

(4) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเพศ เดิมที่กำหนดให้เฉพาะเพศชาย ซึ่งเป็นเจ้าบ้านเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับการเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันระหว่างเพศ ในปี พ.ศ. 2525 จึงได้มีการแก้ไขให้สตรีสามารถดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

(5) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ โดยจะต้องเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช และไม่เข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งไม่เป็นข้าราชการการเมืองและลูกจ้างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน

(6) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรู้ เดิมที่ไม่ได้กำหนดวุฒิความรู้ไว้แต่อย่างใด ทำให้เกิดปัญหาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งแล้วไม่สามารถจะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงได้ปรับปรุงกำหนดให้มีพื้นความรู้ขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น และในปัจจุบันได้กำหนดให้มีพื้นความรู้ชั้นการศึกษามัธยมศึกษา

(7) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพร่างกาย โดยจะต้องเป็นผู้มีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรง ไม่วิกลจริต ไม่ทุพพลภาพ ไม่ติดยาเสพติด ตลอดจนไม่เป็นโรคร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(8) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขไว้มากมายหลายประการ เช่น ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล ทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ต้องไม่เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้จำคุก ไม่เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก จากกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสิบปี ประการที่สำคัญคือจะต้องไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามกฎหมายสำคัญหลายฉบับ

จากข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้ง 8 ประการดังกล่าว นั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) ในการกำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านแต่แรกเริ่มนั้น มีข้อกำหนดเพียง 4 ประการเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งทั่วไปที่การกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง ควรเป็นการให้มีการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง (universal suffrage) ไม่ควรกำหนดหรือจำกัดคุณสมบัติโดยไม่จำเป็น²⁹ แต่อย่างไรก็ตามการวิวัฒนาการในระยะต่อมาปรากฏว่าได้มีการเพิ่มเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกมากมาย อันเป็นการขัดต่อหลักการเลือกตั้งดังกล่าว จริงอยู่ที่ว่าการกำหนดคุณสมบัติเงื่อนไขบางประการเพื่อให้ได้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมนั้นเป็นสิ่งจำเป็น แต่การกำหนดเงื่อนไขที่เพิ่มเฟื้อยมากเกินไป เป็นการจำกัดสิทธิในการเข้าสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลโดยทั่วไป

(2) การกำหนดคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นระบบข้าราชการ และข้อกำหนดส่วนมากก็คล้ายกับคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอยู่ 14 ประการ³⁰ แต่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านมี 15 ประการ และจากวิวัฒนาการของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ก็จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เป็นหลักการในปัจจุบันนี้ได้กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ซึ่งรัฐบาลในยุคนั้นมีนโยบายในการยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นข้าราชการ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ คล้ายกับข้าราชการ เช่น

²⁹ประทาน คังฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องที่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ รอยเทียนสตรี, 2526), หน้า 84.

³⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 31 วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2535 มาตรา 30.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ การลงโทษทางวินัย การทำให้มีเงินเดือนประจำรวมทั้งยกเลิกการเลือกตั้ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน ครอบครัวยุคใหม่ระบบคัดเลือกโดยคณะกรรมการเหมือนกับระบบคัดเลือกข้าราชการพลเรือน แต่หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกมาเป็น การเลือกตั้งเหมือนเดิมในปี พ.ศ. 2489 แล้ว แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติ หรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ อันทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเหมือนข้าราชการ มิได้ยกเลิกตามไปด้วย และยังคงใช้ถือปฏิบัติมา จนถึงปัจจุบัน

(3) คุณสมบัติหรือเงื่อนไขบางประการที่กำหนดไว้ไม่เหมาะสมกับ สภาวการณ์ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นลูกจ้างของส่วนราชการหรือ เอกชนนั้น ได้มีการยกเลิกเป็นเวลานานแต่ต้นที่สุดก็ได้มีการนำกลับมาใช้อีก ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจ ของประเทศก้าวเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมทันสมัย ธุรกิจเอกชนมีการประกอบการขนาดใหญ่เป็น พันล้านบาท การเป็นลูกจ้างเอกชนในภาวะดังกล่าว จึงไม่น่าจะเป็นเงื่อนไขต้องห้ามมิให้ดำรง ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

(4) การพิจารณาคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นอำนาจของคณะกรรมการซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากข้าราชการ³¹ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถชักจูง พินิจงานการตีความข้อกำหนดดังกล่าวได้หลายประการ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับความประพฤติในการ เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นข้อกำหนดซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานใน การพิจารณา แต่ให้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการว่าจะวินิจฉัยเป็นประการใด

(5) ข้อกำหนดเกี่ยวกับความประพฤติในการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้อง ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ รวม 10 ฉบับด้วยกันนั้น แม้ว่าศาลจะสั่งรอลงอาญาหรือปรับสถานเดียวก็ถือว่าบุคคลนั้นขาดคุณสมบัติที่จะรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั้น เป็นการเพิ่มเงื่อนไขจากเดิมที่ว่าไม่เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่กระทำ โทษประมาทหรือลหุโทษ และยังไม่ทันกำหนดเวลาสิบปี แต่การกระทำความผิดในกฎหมาย 10 ฉบับ ดังกล่าวนั้น ไม่มีกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาไว้ จึงถือว่าหากบุคคลใดกระทำความผิดแม้ศาล จะสั่งให้รอลงอาญาหรือถูกปรับเพียงอย่างเดียว ก็หมดสิทธิที่จะได้รับการเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน

³¹ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2535 ข้อ 8 ข้อ 9.

จนตลอดชีวิต ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมและไม่มีความเป็นธรรม

(6) ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่าในการแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 นี้เป็นแนวทางหนึ่งที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเพื่อเพิ่มอำนาจของราชการในการตรวจสอบคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยอ้างเหตุผลว่าการปรับปรุงข้อกำหนดคุณสมบัติใหม่เพื่อหารัดกุมขึ้น และทางราชการสามารถตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครโดยกวดขันเป็นการกั้นกรองเสียชั้นหนึ่งก่อน ทั้งนี้เพื่อเป็นการทดแทนอำนาจของราชการที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีการเลือกตั้งทุก 5 ปี³²

จากข้อกำหนดของกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านและข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าระบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยองค์กรการปกครองส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ มีอำนาจและอิทธิพลในการควบคุมและกำหนดวิธีการเลือกตั้ง รวมทั้งอำนาจดุลพินิจในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจทำให้ผลการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นไปตามแนวนโยบายของทางราชการมากกว่าที่จะเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

8.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้ง

การพิจารณาเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น จากการศึกษาที่ได้ทราบมาแล้วว่ากำนันผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะและบทบาทอยู่ 3 ประการ คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐ ฐานะตัวแทนของราษฎร และฐานะนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านในบทบาทแต่ละฐานะจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกระบวนการหรือวิธีการใดมาซึ่งตำแหน่งอยู่เสมอ ซึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

8.3.1 ฐานะเป็นตัวแทน "วิธีการได้มา" ซึ่งตำแหน่ง

หากเราพิจารณากำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของรัฐ หรือตัวแทนอำนาจรัฐในระดับชุมชนแล้ว จะเห็นได้ว่าวิธีการใช้อำนาจรัฐหรือการเมืองแบบที่เป็นทางการนั้น จะผูกพันอยู่กับเครื่องมือของรัฐบาล ซึ่งโดยหลักของระบบราชการแล้ว ตัวแทนของระบบราชการ ระเบียบ

³²สิริเลิศ เมฆาพุลย์, "มองจากคนละมุม", หน้า 10-11.

แบบแผนวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนเครื่องแบบที่สวมใส่ ภาษาท่าที เครื่องมือที่ใช้ล้วนแต่เป็นสิ่งที่ไม่มี
ความเป็นกันเอง หรือแสดงออกซึ่งความใกล้ชิดกับคนในชุมชนเท่าใดนัก

นอกจากนั้น อำนาจรัฐหรือการเมืองที่เป็นทางการ มีกระบวนการที่จำกัด
วงแคบและขาดกลไกที่จะเปิดโอกาสให้คนส่วนใหญ่ได้เข้ามามีส่วนร่วม แม้จะไม่อาจร่วมเข้าอำนาจได้
อย่างน้อยก็ร่วมในการรู้เห็นตั้งแต่ขั้นต้นแรกของกระบวนการตัดสินใจนั้น นอกจากนี้ความเป็นทาง
การของระเบียบพิธีการ ภาษาทั้งที่เป็นภาษาเขียน และภาษาพูด ตลอดจนสัญลักษณ์อื่น ๆ อันเกี่ยว
เนื่องล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดความรู้สึกห่างไกลมากกว่าใกล้ชิด

กล่าวโดยสรุปบทบาทของรัฐหรืออำนาจรัฐมีลักษณะ เน้นหนักไปทางด้านการบังคับ
ใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากกว่าสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
ดำเนินกิจกรรมของรัฐ ดังนั้นโครงสร้างทางการปกครองที่ดี ทรศนะและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่
ที่ดี จึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับลักษณะของแนวทางหลักของการใช้อำนาจการปกครองของรัฐ ซึ่งมี
ความเป็นทางการสูงและยึดตัวบทกฎหมาย ระเบียบแบบแผน มากกว่าการคำนึงถึงลักษณะทาง
วัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ และวิถีชีวิตของคนในชุมชน ทั้งนี้เนื่องจากในความสัมพันธ์ระหว่าง
"รัฐ" กับ "ราษฎร" นั้น โครงสร้างของอำนาจรัฐในแง่ของสถาบันและองค์กร และกระบวนการ
ปฏิบัติงานต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างไปจากโครงสร้างอำนาจดั้งเดิมของชุมชน และกระบวนการ
ตลอดจนพิธีการต่าง ๆ ของระบบราชการนั้นก็มีความแปลกแยกไปจากกระบวนการปฏิสัมพันธ์และ
ธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชน³³

ในการใช้อำนาจรัฐโดยระบบบริหารแบบราชการนั้น แมกซ์ เวเบอร์ (Max
Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน พยายามเสนอแนะความคิดเห็นว่าระบบการบริหารราชการ
ที่คตินั้นควรมีลักษณะเหล่านี้ คือ³⁴

1. มีการกำหนดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น กำหนดอำนาจบังคับบัญชา
ให้ชัดเจนว่าใคร เป็นผู้บังคับบัญชาและใคร เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

³³ช้อยนันต์ สมุทวนิช, รัฐกับสังคม : ๖๓ ลักษณะรัฐไทยในพุทธสังคมสยาม,
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 18-20.

³⁴บุญวัฒน์ วีสุกุล, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2531), หน้า 237.

2. มีการแบ่งงานและกำหนดขอบเขตของงานเป็นสัดส่วน จนเกิดมีหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้น และเกิดความชำนาญเฉพาะอย่าง มีการแจกจ่ายหน้าที่การงานพร้อมกับอำนาจบังคับบัญชาอย่างแจ่มแจ้ง
3. มีการปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้เป็นระเบียบแบบแผนเพื่อให้การทำงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน
4. มีการติดต่อสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การตัดสินใจต่อเนื่องและเป็นหลักประกันในการใช้กฎเกณฑ์
5. ผู้ปฏิบัติงานไม่นำเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความลำเอียง
6. ผู้ปฏิบัติงานต้องผ่านการอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี มีการคัดเลือกเฉพาะคนที่สามารถและชำนาญพิเศษ มีการให้เงินเดือนตามความสามารถและผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานเป็นอาชีพได้

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงองค์การและการบริหารราชการไทยก็จะปรากฏสภาพที่ใหม่แตกต่างกับแนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ นัก³⁵ โดยเฉพาะการบริหารงานในระดับตำบลหมู่บ้านของกษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นเป็นการบริหารงานที่ใหม่แตกต่างจากระบบราชการเท่าใดนัก เฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 นั้น กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้นถือว่ามีความมั่นคงในตำแหน่งมาก มีระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่นาน จึงมีความต่อเนื่องในหน้าที่ สามารถวางแผนการปฏิบัติงานในระยะยาวได้³⁶

จากอิทธิพลในแนวความคิดของระบบราชการนี้เองที่เป็นตัวกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนของผู้ใช้อำนาจรัฐในระดับตำบลหมู่บ้าน โดยถือว่าผู้ใช้อำนาจรัฐหรือตัวแทนของรัฐจะต้องเป็นผู้ที่รัฐได้พิจารณาตรวจสอบและกลั่นกรองว่ามีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ มีความรู้ความสามารถ

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 238.

³⁶สงคราม กอสุทธิธีรกุล, และสุสันต์ บุญยากร, "กษัตริย์ผู้ใหญ่นั้น : นักปกครองท้องที่", หน้า 148-149.

และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานบริหารงานราชการได้เป็นอย่างดี ซึ่งการเข้ามาสู่ระบบราชการ หรือวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยวิธีนี้เรียกว่าระบบวิธีการคัดเลือก แต่งตั้ง

ตัวอย่างของแนวความคิดนี้ ซึ่งมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อระบบราชการ โดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทย ก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ซึ่งการรณรงค์ให้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ โดยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น กระทรวงมหาดไทยซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าคงไม่สามารถที่จะ ทัดทานกระแสประชาธิปไตยในการเรียกร้องกำหนดวาระกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ จึงได้มีแนวความคิด เสนอให้เปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการ "เลือกตั้ง" ไปเป็นวิธีการ "สรรหา" หรือ "คัดเลือก" แทน

กล่าวคือให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกบุคคลที่เห็นสมควรเป็นผู้ใหญ่บ้านขึ้นมา 5 คน แล้วให้กรรมการระดับจังหวัดเลือกให้เหลือ 1 คน ตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

โดยเหตุผลว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีอยู่ 2 ฐานะด้วยกัน คือ ฐานะของตัวแทนราษฎร และฐานะตัวแทนราชการ ด้วยเหตุนี้ในส่วนที่เป็นตัวแทนราษฎรในหมู่บ้านก็ให้ประชาชนเลือกเข้ามา ในส่วนที่เป็นตัวแทนของทางราชการก็ให้ทางราชการมีโอกาสดำเนินการคัดเลือก โดยคณะกรรมการของจังหวัด รวมด้วยกัน 7 คน เพื่อพิจารณากลับกรองอันเป็นวิธีเดียวกับการคัดเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านดีเด่นที่ได้ กระทำมาเป็นประจำทุกปี ทั้งนี้เพื่อช่วยกันสรรหาบุคคลที่ดีที่สุดเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะถ้าเปรียบ เทียบกับบรรดาข้าราชการทั้งหลายแล้ว จะเห็นว่าข้าราชการนั้นกว่าจะเข้ามารับราชการ ดูแล บังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ซึ่งส่งผลต่อทุกข์สุขของประชาชน ล้วนผ่านการพิจารณากลับกรองมาแล้ว อย่างรอบคอบหลายขั้นตอน นอกจากนั้นมหาดไทยยังให้เหตุผลว่าเพื่อป้องกันผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่มี โอกาสเข้ามาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ยากขึ้น เพราะการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคนเป็นผู้มีอิทธิพลมาก ซึ่งเป็นจุดหนึ่งที่ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกโจมตีตลอดมา รวมทั้งช่วยป้องกันอันตรายในการซื้อเสียง ขยายเสียงเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี เพราะผู้ที่ได้รับเลือกไม่ได้อยู่ในอาณัติ หรือตกอยู่ภายใต้อำนาจ อิทธิพลของผู้ใดทั้งสิ้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าถ้าหากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐแล้ว วิธีการ ได้มาซึ่งตำแหน่งโดยวิธีการ "คัดเลือก" นั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะหากใช้วิธีการ

"เลือกตั้ง" ซึ่งขึ้นอยู่กับความพอใจของราษฎรแล้ว ทางราชการก็อาจได้ตัวแทนของรัฐซึ่งไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นที่น่าพอใจของราชการ

อย่างไรก็ตามฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับระบบวิธีการ "สรรหา" หรือ "คัดเลือก" กำนันผู้ใหญ่บ้านโดยระบบราชการนั้น ต่างก็มีความเห็นว่าวิธีการดังกล่าวไม่เป็นประชาธิปไตยเป็นการแสดงความแก่คร่ำครึโดยหลังเข้าคลองและแสดงให้เห็นถึงความต้องการจะมีอำนาจควบคุม กำนันผู้ใหญ่บ้านของกระทรวงมหาดไทย³⁸ และเห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นตัวแทนราษฎรก็น่าจะให้ราษฎรได้ใช้สิทธิอันชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยทำการ "เลือกตั้ง" ผู้ที่เห็นว่ามี ความเหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการ หนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ ของประชาชนในอันที่จะมอบความไว้วางใจให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปใช้อำนาจแทนตน การออก เสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย³⁹

ดังนั้น ในแนวความคิดของประชาธิปไตยซึ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนของราษฎร วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งที่เหมาะสมที่สุดก็คือ "การเลือกตั้ง" ซึ่งเป็นวิถีทางประชาธิปไตย

ส่วนในฐานะของนักการเมืองหรือตัวแทนของพรรคการเมืองนั้นวิธีการได้มา ซึ่งตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวอาจได้มาโดยทั้งวิธีการ "คัดเลือก" และ "เลือกตั้ง" กล่าวคือจะต้องผ่านการพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลในระดับพรรคก่อน แล้วจึงเสนอชื่อให้ราษฎรทำ การเลือกตั้งต่อไป ดังนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนราษฎร หรือในฐานะตัวแทนพรรคการเมือง จะมีวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งคล้ายกัน คือ ได้มาโดยวิธีการ "เลือกตั้ง"

กล่าวโดยสรุปฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยหากกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐ ก็จะเป็นตัวกำหนดวิธีการได้มา ซึ่งตำแหน่งโดยการ "คัดเลือก" หากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะตัวแทนราษฎร หรือตัวแทนพรรคการเมือง ก็จะมีวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยการ "เลือกตั้ง"

³⁸ เรื่องเดียวกัน.

³⁹ จรูญ สุภาพ, การเมืองและการปกครองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2531), หน้า 201.

8.3.2 สถานะที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

ดังเป็นที่ทราบว่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะถึงสามฐานะ บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นต้องแบ่งออกเป็นสามภาค หรือสวมหมวกสามใบ คือ เป็นทั้งตัวแทนพรรคการเมือง ตัวแทนรัฐ หรือข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค และตัวแทนของประชาชนในตำบลหมู่บ้าน⁴⁰

จากการที่บุคคลเพียงคนเดียวมีถึงสวมหมวกถึงสามใบหรือมีถึงสามฐานะนั้น ปัญหาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเผชิญอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือปัญหาความสับสนใน เรื่องฐานะและบทบาทหน้าที่ของตนเอง เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น โดยพื้นฐานก็คือผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ ซึ่งได้รับการยอมรับจากประชาชน แต่หลังจากที่รัฐได้ให้การรับรองตำแหน่งผู้นำดังกล่าวอย่างเป็นทางการแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำอย่างเป็นทางการ ก็จะต้องเสริมบทบาทในการบริหารงานปกครองตำบลหมู่บ้านเพิ่มจากบทบาทผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ และนอกจากนั้นเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นนักการเมืองเพิ่มขึ้นอีกฐานะหนึ่ง บทบาททางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ต้องพึงหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้นความสับสนเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว จึงเป็นบ่อเกิดของปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะการตัดสินใจ การวินิจฉัยปัญหาการดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด ล้วนแต่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่ฐานะจะเป็นตัวกำหนด

เนื่องจากฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นจะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินการแตกต่างกันไป โดยในฐานะตัวแทนของรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐหรือต่อราชการ การดำเนินงานต่าง ๆ จะเป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อแนวทางนโยบายและความต้องการของรัฐเป็นประการสำคัญ

ในขณะที่การมีฐานะเป็นตัวแทนพรรคการเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองที่ตนสังกัด การปฏิบัติงานก็เป็นไปโดยวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองแนวทางนโยบาย และความต้องการของพรรคการเมืองเป็นหลัก และถ้าหากกำนันผู้ใหญ่บ้านสำนึกในความรับผิดชอบต่อผู้มีต่อราษฎร ในฐานะที่ตนเป็นตัวแทนประชาชน การดำเนินงาน การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในตำแหน่งหน้าที่ก็จะเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน และปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของชุมชนที่ตนเป็นตัวแทน

⁴⁰ เฉลิมศักดิ์ แหงมงาม, "บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต", หน้า 6.

แต่เนื่องจากฐานะทั้งสามประการ รวมอยู่ในตัวบุคคลคนเดียว ความสับสนใน เรื่องฐานะและบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะในภาวะ ปัจจุบันซึ่งปัญหาแต่ละอย่างที่เกิดขึ้นในชุมชนมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น การตัดสินใจวินิจฉัยแนวทางเพื่อ แก้ไขปัญหาแต่ละครั้ง จะมีปัญหาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านสมควรดำเนินการไปเพื่อตอบสนองต่อความ ต้องการของรัฐ ของพรรคการเมือง หรือของประชาชน เพราะในการตอบสนองความต้องการหรือ ผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ ก็อาจกระทบกระเทือนทำให้ฝ่ายอื่น ๆ เกิดความไม่ พอใจขึ้นได้ ความลังเลสงสัยและความไม่มั่นใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาละครั้ง ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานตามหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตามในท่ามกลางความสับสนเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในภาวะ ที่บทบาทและฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายกำลังจับตามองดูว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสม ควรจะมีฐานะเป็นประการใดนั้น เราก็น่าจะศึกษาว่าในสภาพปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านที่แท้จริงนั้นมี บทบาทและความโดดเด่นในฐานะใด ซึ่งมีอิทธิพลและครอบงำเหนือบทบาทในฐานะอื่น ซึ่งพิจารณา พอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างของอำนาจหน้าที่

การพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตาม กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่นั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นตำแหน่งทางการที่รัฐ ใดกำหนดขึ้น อยู่ภายใต้ลำดับชั้นทางบังคับบัญชาและควบคุมจากกำนันและนายอำเภอ ผู้ว่าราชการ จังหวัด เป็นลำดับไป และมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับอำนาจจาก รัฐที่เป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจอย่างเป็นทางการเสริมบทบาทผู้นำตามธรรมชาติ กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในขั้นตอนของการบังคับบัญชาในระบบราชการ และสามารถออกคำสั่งบังคับซึ่งผู้ที่ ผ่าฝืนอาจได้รับโทษ ยิ่งไปกว่านั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านยังได้รับประโยชน์จากตำแหน่งที่เป็นทางการ เช่น มีเงินตอบแทน มีสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ข้าราชการมีเครื่องแบบ ยศและเครื่องหมายที่เหมือนกับ ข้าราชการ รวมทั้งมีอำนาจในฐานะเจ้าพนักงาน⁴¹ ตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งทำให้อำนาจไว้มากมาย หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ ซึ่งมีอยู่ถึง 19 ประการนั้น โดยสรุปแล้วก็คือหน้าที่ของรัฐในการปกครองนั่นเอง อำนาจรัฐ

⁴¹ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "หมู่บ้าน ราชการ และการพัฒนา", หน้า 8.

ในส่วนกลางจึงได้แผ่ขยายอำนาจการปกครองลงไปถึงตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยสังคมเศรษฐกิจที่เล็กที่สุดและเป็นพื้นฐานของสังคมขั้นต่ำที่สุด⁴² โดยผ่านตัวแทนของอำนาจรัฐคือกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในขณะที่โครงสร้างอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่ดัดกล่าวถึงไว้แต่เพียงกว้าง ๆ มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่การเป็นตัวแทนราษฎรให้แน่นอนชัดเจนแต่อย่างใด และสำหรับโครงสร้างเกี่ยวกับด้านการเมืองนั้น ข้อกำหนดเพียงประการเดียวที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติไว้ คือ การให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยไม่ได้กำหนดโครงสร้างอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือพรรคการเมืองไว้แต่อย่างใด

และหากพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรต่อระบบทางการเมืองและระบบราชการแล้ว จะเห็นได้ว่าการเมืองที่เป็นทางการซึ่งอาจแยกว่ามีสองรูปแบบ คือ การเมืองแบบทางการซึ่งมีสถาบันทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นศูนย์กลางกับการเมืองแบบทางการซึ่งมีสถาบันราชการเป็นศูนย์กลางนั้น การเมืองแบบที่เป็นราชการได้ทอดสายลงไปจัดตั้งและครอบงำชุมชนหมู่บ้านตำบลอย่างเต็มรูปแบบของการจัดตั้งโครงสร้าง และการมีกิจกรรมตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ส่วนโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นที่เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกจังหวัดและตัวแทน (ส.ส., ส.จ.) นั้น ไม่มีบทบาทและหน้าที่เป็นทางการในโครงสร้างและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการและจัดตั้งองค์การที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับตำบลและหมู่บ้านเลย⁴³

2. ด้านวัฒนธรรมและจารีตประเพณี

ระบบความเชื่อของคนไทยซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรมและจารีตประเพณีในการปกครองแบบดั้งเดิมนั้น ถือว่าการปกครองในระดับชุมชนหมู่บ้านที่เป็นการปกครองแบบบิดากับบุตร โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเสมือน "พ่อบ้าน" จะต้องดูแลทุกข์สุขของ "ลูกบ้าน" ในตำบลหมู่บ้านที่ปกครองอย่างใกล้ชิด ผู้ถูกปกครองมอบความไว้วางใจอำนาจและความรับผิดชอบไว้แก่บิดาหรือผู้ปกครองอย่างบริสุทธิ์ใจ และไม่มีข้อแม้ ผู้มีอำนาจในการปกครองจึงถือว่ามีหน้าที่ในการช่วยเหลือ แนะนำ กำกับดูแลบุคคลเหล่านั้น ประหนึ่งคนในครอบครัวเดียวกัน มากกว่าที่

⁴²เรื่องเดียวกัน.

⁴³เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-6.

จะปล่อยให้ประชาชนปกครองตนเองและมาควบคุมการปฏิบัติงานของตนภายใต้ระเพณีการปกครองแบบนี้ การโต้แย้ง การคัดค้าน การมีส่วนในการตัดสินใจหรือในการกำหนดนโยบายของสังคมนวมทั้งการควบคุมที่มาจากประชาชนย่อมจะเกิดขึ้นได้ยาก⁴⁴

นอกจากนั้นคนไทยยังมีทัศนคติที่เชื่อว่าการบริหารราชการหรือการปกครองเป็นเรื่องของหลวง ไม่ควรจะไปยุ่งเกี่ยวกับ⁴⁵ นอกจากนั้นชนชั้นปกครองถือเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ข้าราชการซึ่งรวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านด้วย จึงมักถือตนเองว่ามีสถานะในทางสังคมสูงกว่าราษฎรชาวบ้านโดยทั่วไป

กล่าวโดยสรุปเมื่อพิจารณาจากด้านของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สถาบันการเมืองกับประชาชน รวมทั้งวัฒนธรรมและจารีตประเพณีในการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นแท้ที่จริงแล้ว มีฐานะในการเป็นตัวแทนของรัฐซึ่งมีอิทธิพลและบทบาทหน้าที่ที่โดดเด่นมากกว่า และครอบงำฐานะอื่น ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนแทบจะเรียกได้ว่าในปัจจุบันกำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทหน้าที่ประการสำคัญในฐานะตัวแทนของรัฐ

8.3.3 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้ง

เมื่อเราได้ทราบว่าถึงแม้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะอยู่ถึง 3 ฐานะด้วยกัน แต่ในความเป็นจริงนั้นกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะความเป็นตัวแทนรัฐหรือตัวแทนราชการโดดเด่นและครอบงำฐานะตัวแทนราษฎรและตัวแทนพรรคการเมือง จึงมีข้อพิจารณาว่าในเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งที่ถูกต้องเหมาะสมก็จะต้องได้มาโดยวิธีการ "คัดเลือก" นั้น แต่จากการที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้กำหนดวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งในปัจจุบันโดยวิธีการ "เลือกตั้ง" นั้น จะมีความเหมาะสมเพียงใด และจะมีปัญหาอุปสรรคใดนั้น จะได้วิเคราะห์พอสรุปดังนี้

(1) ในยุคของชุมชนบุพกาลซึ่งหมู่บ้านมีความเป็นอิสระเป็นตัวของตัวเองและปลอดจากอำนาจรัฐนั้น หัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกและความยินยอมตกลงใจของราษฎรในชุมชนที่จะเลือกบุคคลคนใดคนหนึ่งมาชุมชนที่ชุมชนเห็นว่ามีความสามารถที่จะเป็นตัวแทนของราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน เห็นได้ว่าในยุคชุมชนบุพกาลนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทน

⁴⁴ทินพันธุ์ นาคะตะ, การเมืองการบริหารไทย : ภาวะของชาติ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 81.

⁴⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 186.

ราษฎร และมีวิธีการที่ได้มาโดยการเลือกตั้งเช่นกัน แม้ว่าการเลือกตั้งในสมัยชุมชนบุพกาลกับการเลือกตั้งในสมัยปัจจุบันจะมีความแตกต่างกันในรูปแบบ แต่โดยเนื้อหาแล้วคือวิธีการที่หัวหน้าหมู่บ้านหรือกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เข้าสู่การดำรงตำแหน่งนั้นได้รับการยอมรับจากชุมชนนั้นในรูปแบบตามธรรมชาติและรูปแบบอย่างเป็นทางการ

(2) ในยุคสมัยต่อมาที่อำนาจรัฐได้ขยายเขตการปกครองเข้าไปครอบคลุมตำบลไปจนถึงหมู่บ้าน เพื่อความสะดวกในการปกครองรัฐจึงได้แต่งตั้งตำแหน่งอย่างเป็นทางการลงไปในส่วนชุมชนตามธรรมชาติและมอบอำนาจรัฐให้ผู้นำเป็นตัวแทนของรัฐทำการปกครองชุมชนประเทศาทยตั้งแต่ยุคสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นต้นมา อันเป็นรัฐศักดินานั้น ได้ใช้วิธีแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีการที่รัฐเป็นผู้พิจารณาหาตัวบุคคลที่เหมาะสมทำการ "คัดเลือก" และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมาโดยตลอด จนกระทั่งได้เปลี่ยนแปลงเป็นวิธีการเลือกตั้งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

(3) มีข้อสังเกตว่าการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นวิธีการทำให้ได้มาซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น แท้จริงแล้วเป็นวิเทศบายอันชาญฉลาดของรัชกาลที่ 5 ในสภาวะของประเทศท่ามกลางสังคมและบรรยากาศทางการเมืองการปกครองในขณะนั้น ในขณะที่พระองค์กำลังปฏิรูปการปกครองโดยการดึงศูนย์อำนาจการปกครองจากมือของขุนนางข้าราชการในท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าสู่พระมหากษัตริย์ อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองเข้าสู่รัฐส่วนกลางนั้น แนวความคิดในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นไปเพื่อที่จะทราบปัญหาความต้องการที่แท้จริงของอาณาประชาราษฎร์ทั้งหลายที่อยู่ตามหัวเมือง ตามตำบลหมู่บ้านต่าง ๆ ทั่วประเทศ⁴⁶ นอกจากนั้น การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้ นับได้ว่าเป็นรูปแบบวิธีการหนึ่งที่ส่วนกลางฯ ใช้นการพยายามเข้าปกครองท้องถิ่นชนบท โดยผ่านทางตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเดิมเป็นผู้นำท้องถิ่นตามธรรมชาติที่มีความเป็นอิสระอยู่เดิม ให้เข้ามาอยู่ในโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ที่ได้รับจัดตั้งขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าในขณะที่บรรยายการปกครองประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นการรวมอำนาจในการปกครองตั้งแต่ระดับหน่วยการปกครองพื้นฐานคือหมู่บ้านขึ้นมา นั้น วิธีการ "เลือกตั้ง" กำนันผู้ใหญ่บ้านในแนวคิดของการปกครองระบอบเทศาภิบาลในขณะนั้นจึง

⁴⁶ อรรถนทร์ เทียนทอง, "การกำหนดวาระในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน", หน้า 8-9.

น่าจะไม่ใช่ "การเลือกตั้ง" ตามแนวความคิดการกระจายอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย
ในขณะนี้

(4) ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลในขณะนั้นอยู่ในภาวะสงครามโลก จึงมีนโยบาย
เน้นด้านความมั่นคง ต้องการปรับปรุงกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีฐานะเทียบเท่าราชการ ซึ่งได้ปรับปรุง
หลักเกณฑ์กฎหมายปกครองท้องถิ่นหลายประการ เช่น ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีคุณสมบัติคล้ายข้าราชการ
มีเงินเดือน มีสวัสดิการ และมีข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเหมือนข้าราชการ และในเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน
อยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐ จึงได้เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งให้เหมาะสมโดยยกเลิกหลักการเลือกตั้ง
และหันกลับมาใช้วิธีการ "คัดเลือก" แทน แต่วิธีการดังกล่าวใช้ได้ประมาณ 3 ปี ก็ได้ยกเลิก
หันกลับมาใช้วิธีการเลือกตั้งตามเดิม

(5) ระเบียบที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ วิธีทางที่ถูกต้องในการ
เข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าว เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความสามารถ มีประสิทธิภาพมาปฏิบัติหน้าที่ตัวแทนรัฐใน
การใช้อำนาจรัฐในการปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ จึงน่าจะใช้วิธีการ "คัดเลือก" เพื่อให้ได้
บุคคลที่มีคุณสมบัติผ่านการพิจารณาจากส่วนราชการ มาทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทย
ก็ได้มีแนวคิดเช่นนี้ ดังที่เรียกว่าการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยระบบเลือกสรร คือให้ราษฎรทำการ
เลือกตั้งผู้มีสิทธิเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านจำนวนประมาณ 5 คน จากนั้นจึงให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณา
คัดเลือกเข้าสู่การดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แต่แนวความคิดดังกล่าวก็ถูกคัดค้านโดยเหตุผลว่า
เป็นแนวคิดที่ขัดต่อหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

จากหลักการดังกล่าวมาแล้วว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นตัวกำหนด
วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าจากฐานะที่แท้จริงของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการ
เป็นตัวแทนของรัฐ วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งโดยถูกต้องเหมาะสม ก็น่าจะเป็นวิธีการคัดเลือกแต่โดย
เหตุที่วิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นได้มีการถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 อันเป็นการทดลอง
เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านครั้งแรกที่เกาะบางปะอิน ซึ่งระยะเวลาเกือบศตวรรษที่ผ่านมาทำให้การ
เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านกลายเป็นจารีตประเพณีที่จำเป็นต้องถือปฏิบัติ

จริงอยู่ที่ว่าความเป็นประชาธิปไตยอาจดูกันได้ที่กระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งได้
กล่าวกันว่าเป็นหัวใจอันสำคัญของการปกครองในระบอบนี้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะวัดถึงระบอบ
ประชาธิปไตยนอกจากการเลือกตั้งแล้วยังจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายด้าน เพราะถึงแม้
ว่าเมื่อได้มีการเลือกตั้งเข้ามาแล้วยังจะต้องพิจารณาด้วยว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านยังจะต้องถูกควบคุมจาก

องค์กรหรือระบบราชการอีกหรือไม่ การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการขององค์กร
ใด รัฐ หรือประชาชน

กล่าวโดยสรุปผู้วิจัยมีความเห็นว่าในขณะที่ระบอบการปกครองของประเทศไทย
เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มีแนวโน้มในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่ในขณะที่ยว
กันระบบการบริหารราชการแผ่นดินกลับเน้นเรื่องการรวมศูนย์อำนาจจนกลายเป็นลักษณะการรวม
อำนาจมากเกินไป ชุมชน ตำบล หมู่บ้าน อันเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานล่างสุดก็อยู่ในอิทธิพลของ
ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นตัวแทนอำนาจรัฐ
ในระดับชุมชน แต่ได้ใช้ชีวิตการเข้าสู่ตำแหน่งโดยวิธีการเลือกตั้ง ทั้งนี้ด้วยเหตุว่าการเลือกตั้งกำนัน
ผู้ใหญ่บ้านเป็นจารีตประเพณีที่ถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน และนอกจากนั้นโดยรูปธรรมแล้ว การเลือกตั้ง
กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นการแสดงออกถึงพื้นฐานในวิถีทางระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่โดยเนื้อหาแล้ว
กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐ และถูกควบคุมจาก
องค์กรของรัฐ แทนที่จะได้รับการตรวจสอบหรือควบคุมจากประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย