

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดประชาธิปไตย

การปกครองตำบลหมู่บ้านซึ่งได้เริ่มมีปรากฏมาตั้งแต่สมัยชุมชนบุพกาล โดยที่หมู่บ้านมีความเป็นอิสระของตนเอง มีรูปแบบการปกครองของตนเอง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ เช่น การปกครองในรูปของสภาผู้อาวุโส หรือการปกครองโดยเลือกผู้นำหมู่บ้านขึ้นมาทำการปกครอง จนนับได้ว่าการปกครองหมู่บ้านในลักษณะของชุมชนบุพกาลนั้น มีความเป็นตัวของตัวเอง (autonomy) สูง ดังนั้นการปกครองตนเอง และการทำให้หมู่บ้านเป็นอิสระปลอดจากอำนาจรัฐจึงเป็นอุดมคติของชาวบ้าน¹ เป็นความสับสนของราษฎรในท้องถิ่นอยู่เสมอที่จะปรารถนาและอยากเห็นการปกครองดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

จากขั้นตอนของกระบวนการวิวัฒนาการการปกครองนั้น เมื่อมีรัฐเกิดขึ้นมาในยุคของกรุงสุโขทัยนั้น รัฐได้อ้างสิทธิการปกครองครอบคลุมไปในชุมชนหมู่บ้าน เพื่อความชอบธรรมของรัฐในการเกณฑ์แรงงานและภาษีและโดยเฉพาะรัฐศักดินาไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยา และกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้มีระบบการเกณฑ์แรงงานไพร่ การเก็บผลผลิตส่วนเกินของหมู่บ้านในรูปของส่วยอากรและภาษี อย่างไรก็ตามในแง่ความสัมพันธ์ของรัฐส่วนกลางและหมู่บ้านนั้น นอกจากการเกณฑ์แรงงานและภาษีอากรแล้ว รัฐก็ไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับหมู่บ้านมากนัก หมู่บ้านยังคงมีอิสระในการปกครองตนเองเป็นอย่างสูง จนกระทั่งได้เกิดการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินครั้งยิ่งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งมีนโยบายที่จะรวมศูนย์อำนาจการปกครองประเทศไว้ที่รัฐบาลกลาง โดยยกเลิกการปกครองระบบกินเมือง และเริ่มการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของการปกครองแบบเทศาภิบาล โดยมีโครงสร้างการปกครองและอำนาจการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปตามลำดับ ตั้งแต่กระทรวงมหาดไทยลงไปถึงตำบลและหมู่บ้าน อันเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด และการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวก็ประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก รัฐสามารถสร้างความมั่นคงในการบริหารราชการและสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่

¹ นัตรีทิพย์ นาดสุภา, เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต, หน้า 3-19.

ประเทศไทยได้ จนมาถึงยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มต้น การปกครองสมัยใหม่ในรูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งก็ยังมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ จนกระทั่งปัจจุบัน

ภายใต้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าว การปกครองการบริหารตำบลหมู่บ้าน ก็ยังคงอาศัยหลักการเดิมตามกฎหมายปกครองท้องที่ ซึ่งบัญญัติไว้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2457 ถึงแม้ว่าจะมีการพัฒนาการปกครองตำบลหมู่บ้านในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเป็นหมู่บ้าน อพป. องค์การบริหารส่วน ตำบล หรือสภาตำบลก็ตาม ซึ่งก็ยังมีได้ถือว่าประสบผลสำเร็จเท่าใดนัก แต่ก็ได้มีการพยายามที่จะ ปรับปรุงรูปแบบและพัฒนา เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีทางประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

และจากสภาพการณ์ดังกล่าว การศึกษาถึงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดประชาธิปไตย ตั้งแต่เริ่มยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มการ เปลี่ยนแปลงในอนาคตจึงเป็นความจำเป็น เพื่อให้ได้ทราบว่ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิด ประชาธิปไตยนั้น มีบทบาทหน้าที่ในการปกครองและบริหารงานตำบลหมู่บ้านเป็นอย่างไร ซึ่งจะได้ นำเสนอเป็นลำดับไปดังนี้

7.1 แนวความคิดประชาธิปไตยในการปกครองตำบลหมู่บ้าน

7.1.1 การรวมศูนย์อำนาจ : บ่อเกิดของปัญหา

การรวมอำนาจ (centralization) เป็นความจำเป็นในการบริหารประเทศ ซึ่งในกรณีของประเทศไทยนั้น การรวมอำนาจโดยรัฐบาลกลางได้มีปรากฏขึ้นหลายครั้ง ตั้งแต่สมัย กรุงศรีอยุธยา การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินเพื่อให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากขึ้นในสมัยพระบรมไตร โลกนาถ โดยยกเลิกโครงสร้างการปกครองแบบเดิมซึ่งหัวเมืองชั้นนอกหรือเมืองพระยามหานครมี อิสระ เกือบเต็มที่ในการปกครองแทบจะไม่ต้องขึ้นต่อรัฐบาลกลางที่เมืองหลวงเลย สภาพเช่นนี้เป็น อันตรายต่อความมั่นคงและ เอกราชของชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีการปรับปรุงขยายอำนาจการปกครอง ของรัฐบาลกลางให้สามารถครอบคลุมอาณาเขตที่กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยรวมอำนาจการ ปกครองไว้ในส่วนกลางให้มากที่สุด เพื่อประสิทธิภาพและ เศรษฐภาพในการปกครองบังคับบัญชา²

²ประหยัด หงษ์ทองคำ, การเมืองและการปกครองไทย, หน้า 18-19.

ในรูปแบบการปกครองดังกล่าวนั้นย่อมเหมาะสมและใช้ได้ผลานสมัยหนึ่ง แต่เมื่อมหาอำนาจตะวันตกได้แผ่อิทธิพลเข้ามาทำการค้า และเมื่อไทยได้ทำสนธิสัญญาการค้าและมิตรภาพกับอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2398 ไทยก็ได้เผชิญกับภัยลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก มีอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น และภัยดังกล่าวได้ทวียิ่งขึ้นเมื่อประเทศเพื่อนบ้านต่างตกเป็นเมืองขึ้นไปตามกัน

ปัญหาเฉพาะหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เผชิญอยู่นั้นก็คือ การที่ต้องปฏิรูปประเทศเพื่อแปรเปลี่ยนสังคมสยามและราชอาณาจักรสยามให้เป็นรัฐชาติ (nation-state) เพื่อให้เข้ากับสภาวะ ระเบียบการเมืองอันใหม่ซึ่งต้องเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ปกครอง และบริหาร อันเป็นขั้นแรกของการพัฒนาการเมืองหรือการรวมชาติ³

นอกเหนือไปจากการปฏิรูปด้านสังคมแล้ว ในด้านการปกครองและการบริหารนั้น ในปี พ.ศ. 2435 ได้ทรงมีนัยบายานการรวมศูนย์อำนาจขึ้น ซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดตั้งกระทรวงมหาดไทย เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ ฯลฯ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยนั้นนับว่าเป็นกระทรวงหลักในการรวมศูนย์อำนาจซึ่งแกนสำคัญได้แก่ ระบบเทศาภิบาล หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยแบ่งเขตการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นระดับต่าง ๆ ตั้งแต่มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล จนถึงหมู่บ้าน มีข้าราชการกินเงินเดือนจากรัฐบาลกลางออกไปปกครอง เพื่อดึงเอาเมืองต่าง ๆ ให้อยู่ในอำนาจของเมืองหลวงหรือกรุงเทพฯ อย่างแท้จริง

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้แก่สมเด็จพระยาตรางราชานุภาพ ซึ่งได้ทรงกระทำการรวมศูนย์อำนาจอย่างสัมฤทธิ์ผล ระบบการรวมศูนย์อำนาจได้แปรเปลี่ยนระบบการปกครองเดิมซึ่งเจ้าเมืองมีอำนาจอิสระไปสู่ระบบรัฐชาติแบบสมัยใหม่โดยอำนาจรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง แต่ความสำเร็จดังกล่าวนี้ได้นำไปสู่ผลในทางลบต่อมานั้นคือการรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาด (over-centralization) จนขาดความคล่องตัว ทำให้สภาวะที่เหมาะสมสำหรับยุคนั้น คือยุคการสร้างชาติ และรัฐชาติเพื่อการยอมรับโดยมหาอำนาจตะวันตกกลายเป็นอุปสรรคนานาประการในยุคการปกครองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือต้องมีการพัฒนาด้านต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการรู้จักปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ และการพัฒนาท้องถิ่นหรือชนบทเพื่อเป็นฐาน

³ลลิต วีระเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 233.

สำหรับการพัฒนาระดับชาติ ทั้งนี้เพราะการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางนั้น เป็นการไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองการบริหารอย่างแท้จริง มีผลทำให้การพยายามกระจายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การบริการต่าง ๆ ทั่วทั้งท้องถิ่นหรือชุมชนตำบลหมู่บ้านเกิดปัญหาเพราะต้องพึ่งพิงอาศัยกลไกของรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่⁴

การรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขนาดก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

ก. ปัญหาในด้านการเมืองและการปกครอง

การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ทำให้เกิดความรู้สึกที่ว่าทุกสิ่งทุกอย่างจะเน้นความสำคัญในระดับชาติมากกว่า ผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือชุมชนตำบลหมู่บ้านจะถูกละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญ⁵ เช่น มีการเก็บภาษีอากรจากท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่รัฐส่วนกลางกลับไม่ได้ตอบแทนท้องถิ่นในรูปของการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นแต่อย่างใด ความเจริญต่าง ๆ กระจุกตัวเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ หรือเมืองใหญ่ ๆ ไม่ก็เมืองเท่านั้น

สำหรับผลในทางการปกครองนั้น ทำให้เห็นนโยบายการกระจายอำนาจเกิดอุปสรรค ประชาชนไม่มีโอกาสในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ทำให้ไม่มีโอกาสได้เรียนรู้ในการปกครองตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความไม่พร้อมที่จะมีการปกครองตนเอง เมื่อไม่พร้อมก็ทำให้ผู้มีอำนาจรู้สึกที่ไม่ควรมีการปกครองตนเอง กลายเป็นวัฏจักรอันเป็นอุปสรรคอย่างมหันต์ต่อการพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมและการพัฒนาขีดความสามารถในการปกครองตนเอง⁶

โดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงมหาดไทยนี้มีส่วนสำคัญมากในด้านการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง โดยอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อม ประชาชนยังไม่รู้เรื่องเหล่านี้พอ ขณะเดียวกันก็มีการขยายอำนาจการปกครองของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น⁷ และมีแนวโน้ม

4 เรื่องเดียวกัน, หน้า 234-235.

5 เตช บุนนาค, การปกครองระบอบเทศาภิบาลในประเทศไทยสยาม, หน้า 347.

6 ลิจิต ชีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 238.

7 ฐเนศวร์ เจริญเมือง, "บัญญัติการปกครองท้องถิ่น ภารกิจแห่งทศวรรษ", มติชนรายวัน,

ที่จะหลีกเลี่ยงการกระจายอำนาจโดยการเน้นที่การแบ่งอำนาจโดยเสนอนำอำนาจแก่ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่มากขึ้น แต่อำนาจดังกล่าวนั้นเป็นการแบ่งอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจแต่อย่างใด

นอกจากนี้การที่การกระจายอำนาจไม่ได้เกิดขึ้นอย่างบริบูรณ์ ทำให้การปกครองท้องถิ่นแม้จะมากไปด้วยรูปแบบ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ขาดฐานความเป็นประชาธิปไตยอย่างมั่นคง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้นและโครงสร้างเบื้องล่าง โครงสร้างเบื้องต้นได้แก่ สถานิติบัญญัติ โครงสร้างฝ่ายบริหารและตุลาการ พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการเมืองในระดับชาติ แต่การเมืองในระดับชาติหรือโครงสร้างเบื้องต้นจะไม่สัมฤทธิ์ผลถ้าขาดฐานของโครงสร้างเบื้องล่างซึ่งได้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองตนเองของชุมชนตำบลหมู่บ้าน จึงมีส่วนทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่เป็นผล เพราะเป็นการสร้างระบบโดยไม่มีฐานล่างรองรับ ย่อมจะทำให้ดำรงอยู่ได้ลำบาก⁸

ปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งในการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางคือ กรุงเทพมหานคร เมื่อเกิดเหตุบิวัตติยิตอำนาจก็สามารถทำได้ง่ายเพราะเพียงแต่ยึดอำนาจในกรุงเทพฯ ได้ก็สามารถยึดอำนาจการปกครองของประเทศไว้ได้ทั้งหมด นอกจากนี้การรวมศูนย์อำนาจและการกระจุกตัวของกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม ทำให้หันไปสู่วิถีความไม่พอใจของกลุ่มชนจำนวนไม่น้อยโดยเฉพาะคนในต่างจังหวัด ในชนบทตำบลหมู่บ้าน ซึ่งได้รับความไม่เท่าเทียมกันดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาประเด็นการเมืองที่สำคัญต่อไปได้⁹

ข. ปัญหาในด้านเศรษฐกิจและสังคม

เกิดปัญหาด้านการกระจายรายได้ เพราะผลจากความเจริญทางเศรษฐกิจตกอยู่กับเมืองมากกว่าคนในชนบท ทำให้คนในเมืองมีรายได้มากกว่า มีอำนาจในทางเศรษฐกิจมากกว่า ราษฎรในหมู่บ้านชนบท รวมทั้งด้านการบริการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข จะอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในเมืองหลวงหรือเมืองใหญ่ต่าง ๆ มากกว่าต่างจังหวัด ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในด้านของโอกาส เช่น โอกาสในการได้รับ

⁸ลิขิต ชีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 239.

⁹เรื่องเดียวกัน.

การศึกษา การประกอบอาชีพ การได้รับการรักษาพยาบาล สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งในการย้ายถิ่นฐานของราษฎรในชนบทเข้ามาอยู่ในเขตที่มีความเจริญ ซึ่งก่อปัญหาต่าง ๆ ต่อเนื่องตามมามากขึ้น เป็นปัญหาสำคัญระดับชาติที่รัฐจะต้องแก้ไขต่อไป¹⁰

7.1.2 การกระจายอำนาจ : การให้ตำบลหมู่บ้านมีอำนาจปกครองตนเอง

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามส่วนคือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางคือการรวมอำนาจ ส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ และส่วนท้องถิ่นนั้นตามทฤษฎีคือการกระจายอำนาจ รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะสามส่วนนี้มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ มากน้อยตามแต่อัตรา แต่บางประเทศ เช่น อังกฤษมีการแบ่งการปกครองเป็นส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค การแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นสามส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะมีส่วนคล้ายกันในรูปแบบคือ การแบ่งออกเป็นสามส่วน แต่ความเข้มข้นของแต่ละส่วนย่อมนำไปสู่ผลแตกต่างกัน กล่าวคือถ้าหากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้มข้นมาก ส่วนท้องถิ่นก็อาจมีลักษณะอ่อน ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมาของประเทศนั้น ๆ โดยเฉพาะวิวัฒนาการการปกครองและกระบวนการสร้างชาติและพัฒนาการเมือง¹²

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 มีการแบ่งการปกครองเป็น 2 ส่วนเท่านั้น คือการปกครองส่วนกลาง ได้แก่ การจัดรูปการปกครองเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และการจัดรูปการปกครองส่วนภูมิภาค อันได้แก่ การปกครองระบอบเทศาภิบาล อันมีมณฑล จังหวัด อำเภอ และตำบล เรียงลำดับไปจนถึงหมู่บ้านอันเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุด

ตำบลและหมู่บ้านได้จัดำให้อยู่ในรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ในขณะที่เริ่มมีการทดลองจัดตั้งรูปการปกครองตำบลหมู่บ้านในรูปแบบอื่น อันเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในปี พ.ศ.2448 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงฯให้จัดตั้งสุขาภิบาลทดลองขึ้นที่ตำบลท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 240.

¹¹ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 124.

¹²ลิขิต ชีรเวทิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 260.

และมอบให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนี้รวมกันเข้าเป็นคณะกรรมการบริหารงานของสุขาภิบาล¹³

ได้มีความพยายามในการพัฒนาการปกครองและการบริหารตำบลหมู่บ้านจากรูปภูมิภาคให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล แต่ก็เป็นการเฉพาะบางท้องถิ่นเท่านั้น ไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ทั่วประเทศ จึงเกิดระบบกิ่งภูมิภาคและกิ่งท้องถิ่นขึ้นมาโดยอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหลัก และมีราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการเลือกตั้งเข้าร่วมด้วย โดยมีข้าราชการเป็นที่ปรึกษาและเป็นพี่เลี้ยง โดยการปกครองดังกล่าวนี้ คือในรูปการปกครองแบบสภาตำบล ซึ่งถือกำเนิดจากแนวความคิดของจอมพล ป.พิบูลสงคราม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 และหลังจากนั้นก็เกิดสภาตำบลรูปอื่น ๆ ตามมา ทั้งนี้เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ก็มีได้แก่สภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" และสภาตำบลกิ่งภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นได้แก่ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งยกเลิกสภาตำบลตามระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 และ 275/2509 ซึ่งได้มีการใช้สภาตำบลตามรูปแบบของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 มาจนถึงปัจจุบัน¹⁴

เราต้องยอมรับว่าปัญหาของประเทศไทยทุกวันนี้อยู่ที่การเน้นน้ำหนักที่เมืองหลวงและกิจกรรมระดับชาติ ละเลยหน่วยเล็กคือชนบทโดยเฉพาะหน่วยย่อยที่สุดคือหมู่บ้าน และตำบล จนทำให้การพัฒนาต่าง ๆ เกิดขึ้นในลักษณะหัวโตตัวลีบ ดังนั้นถ้าจะเริ่มการพัฒนารากฐานประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะพื้นฐานต้องเริ่มต้นที่จุดย่อย คือที่หมู่บ้านและโดยเฉพาะตำบล ทั้งนี้เนื่องจากว่าตำบลหมู่บ้านเป็นเหมือนเซลล์สำคัญของระบบการเมืองของไทย ถ้าเซลล์ไม่แข็งแรง ระบบทั้งหมดก็พลอยอ่อนแอไปด้วย โดยเหตุนี้การเน้นการพัฒนาการปกครองตนเองและการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมในระดับต่ำสุดโดยการกระจายอำนาจแก่ตำบลหมู่บ้าน จึงเป็นการสร้างฐาน

¹³บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน", ใน อนุสรณ์ถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน กรมการปกครอง พ.ศ. 2527, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2527), หน้า 142.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 145-146.

สำคัญการรองรับการพัฒนาโครงสร้างระดับบนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย¹⁵

การกระจายอำนาจคือการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง โดยการบริหารงานมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะ เป็นนิติบุคคล¹⁶

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วนั้น ความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในการปกครองท้องถิ่นได้รับการพิจารณามากขึ้น และเป็นเรื่องสำคัญเพราะ เป็นไปตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่ว่าพลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง และแม้ว่าปัญหาของการกระจายอำนาจจะอยู่ที่ว่าอะไรคือความเหมาะสมของขอบเขตในการกระจายอำนาจก็ตาม แต่การกระจายอำนาจที่ปรากฏในปัจจุบันนั้น หากได้เป็นไปตามหลักการเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะในระดับพื้นฐานคือตำบลและหมู่บ้านนั้นยังไม่ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลการขวางกั้นจากรัฐบาลกลางในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากความไม่แน่ใจของขอบเขตของการกระจายอำนาจดังกล่าวว่า การมีอิสระในการปกครองตนเองของตำบลหมู่บ้าน จะนำมาซึ่งการสูญเสียอำนาจการปกครองของส่วนกลางหรือไม่¹⁷

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการมีแนวความคิดเสนอให้รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้ตำบลหมู่บ้านได้มีการปกครองตนเองในรูปของสภาตำบล ซึ่งนโยบายการกระจายอำนาจที่จะทำได้ในระยะยาวในลักษณะที่เป็นรากแก้วของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย และเพื่อการพัฒนาหมู่บ้านในรูปของสภาตำบลนั้น มีเหตุผลพอสรุปได้ดังนี้¹⁸

ก. สภาตำบลครอบคลุมตำบลซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐาน ไม่ใหญ่เกินไปและเล็กเกินไป เช่น ในกรณีหมู่บ้าน ที่สำคัญคือตำบลเป็นหน่วยที่จัดอยู่ในเขตชนบทซึ่งตรงข้ามกับอำเภอหรือเป็นเขตชุมชน การพัฒนาสภาตำบลให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาคมการเมืองขั้นพื้นฐาน

¹⁵ลิขิต ซีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 262.

¹⁶ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 12-13.

¹⁷พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, "การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 51.

¹⁸ลิขิต ซีรเวคิน, การเมืองการปกครองของไทย, หน้า 264-265.

ข. สภาพตำบล แม้จากประสบการณ์การบริหารเงินผันหรือโครงการ กสช. ฯลฯ จะมีข้อบกพร่องและการสูญเสียทรัพยากรรวมทั้งการรอกินอยู่บ้าง แต่ผลในทางการเมืองนั้น ทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมือง การตื่นตัวในเรื่องสิทธิและจัดสำนักงานการปกครองตนเอง ที่มีแนวโน้มพัฒนาไปทางบวก จึงกล่าวได้ว่าสภาพตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูง ต่อการพัฒนาในอนาคต

ค. การพัฒนาสภาพตำบลเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นหน่วยพื้นฐานโครงสร้างเบื้องต้น ซึ่งจะพื้นฐานเสริมเพื่อความเจริญของโครงสร้างเบื้องต้นในระดับอบประชาธิปไตย และน่าจะดูแล ให้เป็นไปบนแนวทิศทางการวางไว้ได้ง่ายกว่า

ง. สภาพตำบลจะเป็นบันไดไปสู่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ เมื่อสภาพตำบลได้พัฒนาไปตามเป้าหมายและประสบผลสำเร็จก็ย่อมเป็นการปูทางไปสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เช่น เทศบาล ดังนั้น จึงเท่ากับเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงด้วย

นอกจากการกระจายอำนาจการปกครองในระดับตำบลโดยการจัดตั้งสภาพตำบล ให้เน้นการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในระดับหมู่บ้านก็มีแนวความคิดที่จะให้หมู่บ้านเป็นอิสระ มีการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราษฎรในหมู่บ้านสามารถปกครองตนเองได้ ตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 ซึ่งนับเป็นวิวัฒนาการในการกระจายอำนาจให้แก่ตำบลหมู่บ้านในระดับหนึ่ง ซึ่ง คงจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงให้การกระจายอำนาจนั้น เป็นไปอย่างแท้จริงและ เห็น เป็นรูปธรรม ชัดเจนในโอกาสต่อไป

7.2 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับแนวความคิดประชาธิปไตย

ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงแก้ไข ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันมีอำนาจบังคับใช้จนกระทั่งในปัจจุบันได้วาง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกสรรหาตัวผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้โดยกำหนดให้มีการ "เลือกตั้ง" อันเป็นวิถีทางประชาธิปไตย ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นการปกครองของประเทศอยู่ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์

การเลือกตั้งผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านตามระบอบประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ นับว่าเป็น พระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่เปรียบมิได้ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะ พระองค์ทรงคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่าภายหน้าระบอบการปกครองของประเทศคงจะต้องเปลี่ยนแปลง

ไปอย่างแน่แท้ จึงได้ทรงวางรากฐานเสียในชั้นตำบลและหมู่บ้านก่อนโดยให้ราษฎรได้เรียนรู้ระบอบประชาธิปไตยด้วยการปฏิบัติดังกล่าวแล้ว แต่ที่ยังมิได้วางรากฐานให้เต็มรูปก็คงเนื่องจากปัญหาในด้านอื่น ๆ เช่น งบประมาณ การศึกษาของประชาชน รวมทั้งวัฒนธรรมจารีตประเพณีในการปกครองแบบเก่าซึ่งราษฎรได้เคยชินมาเป็นเวลานาน¹⁹

ดังนั้น จึงอาจพิจารณาได้ว่าระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตย ในแง่ดังต่อไปนี้²⁰

ก. เป็นระบบแรกที่มีการนำวิธีการเลือกตั้งมาใช้ในประเทศไทย โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 และใช้มาโดยต่อเนื่องเป็นเวลาร่วม 100 ปี แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงให้เป็นการคัดเลือกในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ จึงอาจนับได้ว่าเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยตรง

ข. เป็นประชาธิปไตยแบบไทย กล่าวคืออาชีพของวัฒนธรรมของวัฒนธรรมไทยเป็นรากฐานการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเครือญาติที่เนื่อง เพราะอยู่ในท้องที่ขนาดเล็ก ๆ สามารถพบปะกันได้ตลอดเวลา ไม่มีการโจมตีใส่ร้ายป้ายสี ไม่มีการจัดตั้งหรือพึ่งพาพรรคการเมือง ดุลยพินิจในการเลือกตั้งจะเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่เกิดจากระบบเครือญาติหรือเพื่อนฝูง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเคารพนับถือหรือไว้วางใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งของตนได้

ค. น่าเชื่อว่าระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้เองเป็นพื้นฐานให้ระบบผู้แทนอื่น ๆ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังดำเนินไปได้เพราะประชาชนทั่วทุกหัวระแหงได้เรียนรู้รูปแบบประชาธิปไตย เช่น วิธีการเลือกตั้งมาแล้วในระดับหมู่บ้าน แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิปกครองตนเองอย่างสมบูรณ์ภายในขอบเขตอำนาจของรัฐ และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของคนไทย และเป็นไปได้เช่นเดียวกันว่าหากไม่มีระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านมาก่อนหน้านี้ ประชาธิปไตยในระดับชาติของไทย เช่น ระบบรัฐสภาของไทย ก็อาจจะยังไม่พัฒนามาถึงระดับนี้ก็ได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวความคิดในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตกก็มีการพัฒนา

¹⁹ยูธ คชพิมพ์, "การปกครองตำบลและหมู่บ้าน", หน้า 203.

²⁰สงคราม กอสุทธิธีรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, "กำนันผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องถิ่น", หน้า 148.

ไปเป็นอันมาก ซึ่งในรูปแบบการปกครองตำบลหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ก็ได้มีการพัฒนาไปสู่การปกครองท้องที่รูปแบบอื่น ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ดังได้กล่าวมาแล้ว ในด้านเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามแนวคิดประชาธิปไตยนั้น นอกจากหลักการในการเข้าสู่การดำรงตำแหน่งโดยวิธีการ "เลือกตั้ง" แล้ว แนวคิดประชาธิปไตยยังได้กล่าวถึงฐานะของกำนันในแง่ของ "วาระในการดำรงตำแหน่ง" "การเป็นอิสระจากการควบคุมของราชการ" รวมทั้ง "การเป็นข้าราชการการเมือง" ทั้งนี้เห็นได้จากการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในวาระและโอกาสต่าง ๆ กันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีหลักการที่จะปฏิรูปกฎหมายปกครองท้องที่โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น

แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นได้เป็นภาพสรุปดังนี้

... เป็นไปได้ไหมกับการที่จะกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการการเมือง เพื่อการดำเนินการและบริหารงานได้อิสระ ไม่ขึ้นกับกระทรวงมหาดไทยอย่างทุกวันนี้ และมีการกำหนดให้อยู่เป็นวาระ เมื่อครบวาระก็เปิดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เพื่อเป็นการปลูกฝังความรู้และสร้างจิตสำนึกทางการเมืองที่ถูกต้องแก่ประชาชน...²¹

ซึ่งจะได้พิจารณาถึงแนวความคิดดังกล่าวเป็นลำดับไป

7.2.1 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง

เดิมทีนั้นลักษณะกฎหมายปกครองท้องที่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้แต่อย่างใด กำหนดไว้แต่เพียงว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งจากราษฎรแล้วจะพ้นจากตำแหน่งก็เมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แนวความคิดในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระคือให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4-5 ปี นั้น เกิดขึ้นโดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตดังนี้

²¹ พันสพล พลเดช, "การปกครองท้องที่ในแง่มุมมองของข้าราชการชนบท" มติชนรายวัน (20 พฤศจิกายน 2535) : 11.

ก. กำนันผู้ใหญ่บ้านบางส่วนเป็นหัวหน้าแผนเสียงของนักการเมืองและเป็นผู้มีส่วนร่วมในการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้ง

ข. กำนันผู้ใหญ่บ้านบางส่วนเป็นผู้มีอิทธิพลและมักจะใช้อิทธิพลหาประโยชน์ในทางมิชอบ

ทั้งนี้คนส่วนมากเฝ้ามองกันว่าสาเหตุที่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านบางส่วนประพฤติตนดังกล่าวได้เนื่องจาก

(1) กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ตามตำแหน่งนานเกินใบ กล่าวคือ เมื่อได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วก็จะอยู่จนอายุ 60 ปี จึงจะพ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น หากใครได้เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่ออายุ 25 ปี ก็จะอยู่ตามตำแหน่งได้นานถึง 35 ปี ซึ่งหากจะคิดสร้างอิทธิพลก็ทำได้โดยง่ายตาย หรือถ้าเป็นผู้มีอิทธิพลอยู่แล้วเดิมก็จะเป็นการสร้างหนทางในการแสวงหาผลประโยชน์เพิ่มขึ้น

(2) กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นง่ายแต่ออกยาก กล่าวคือถ้าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนถูกต้อง กล่าวคือมีสัญชาติไทย มีความรู้ประณมปีที่ 4 และมีภูมิลำเนาอยู่หมู่บ้าน 6 เดือน และอยู่ติดต่อกัน 6 เดือน ก็สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ และแม้จะถูกให้ออกจากตำแหน่งด้วยความประพฤติที่ไม่สมควร ก็สามารถกลับมาสมัครเข้ารับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านได้อีก และถึงแม้ระเบียบกฎหมายจะกำหนดวิธีการให้ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ คือให้ราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของหมู่บ้านเข้าชื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออก หรือเมื่อมีราษฎรร้องเรียนทางราชการว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านกระทำผิดและทางราชการตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดและเสนอให้ผู้ว่าราชการปลดออกจากตำแหน่งได้ก็ตามที่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะมีปัญหาตามมา เช่น ราษฎรไม่กล้าร้องเรียน หรือมีการปลุกระดมให้ชาวบ้านเดินขบวนบ้าง หรือคนที่ถูกให้ออกนั้นสมัครเข้าใหม่ ราษฎรก็จะเดือดร้อน²²

²²สิริเลิศ เมฆาพยุสย์, "มองจากคนละมุม", วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน 42 (พฤศจิกายน



สำหรับเหตุผลของการเสนอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น
พอสรุปได้ดังนี้²³

- (1) เป็นการให้กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเกิดความสำนึกว่าตนเป็นผู้ที่ราษฎรได้เลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง อันเป็นความไว้วางใจของประชาชน ย่อมเป็นการกระตุ้นเตือนต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินงานต่าง ๆ ว่าจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนในเขตตำบลหมู่บ้านนั้นเป็นส่วนรวม
- (2) การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างมีกำหนดวาระเป็นการช่วยย้าให้ประชาชนตื่นตัวและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครองอย่างสม่ำเสมอยิ่งขึ้น โดยที่กระบวนการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นผลทำให้การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นได้กระทำไปอย่างแท้จริง และมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- (3) หากมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารท้องถิ่นคือกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยมีกำหนดวาระแล้ว จะมีผลทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยจะเป็นการแข่งขันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นระหว่างหมู่บ้านกับหมู่บ้าน ตำบลต่อตำบล ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารตำบลหมู่บ้านจะมีการแข่งขันพัฒนาความเจริญให้แก่ท้องถิ่นเพื่อที่จะได้รับการยอมรับจากราษฎร และได้รับความไว้วางใจให้เป็นผู้บริหารต่อไปในการเลือกตั้งตามกำหนดวาระต่อไป
- (4) การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งเป็นกำหนดวาระ ทำให้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรได้รับการสอดส่องดูแลอย่างใกล้ชิดและได้รับการแก้ไขบรรเทาปัญหาอย่างรวดเร็วและทันการณ์ เนื่องจากผู้บริหารงานท้องถิ่นที่เสนอตัวเข้ามารับเลือกตั้งย่อมจะต้องรับปัญหาของตำบลหมู่บ้านนั้น และต้องพยายามแก้ไขปัญหานั้นในทันทีที่ได้รับการดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ยังเป็นสิ่งที่พึงพิงของประชาชนในตำบลหมู่บ้านนั้นได้อีกในกรณีเกิดเหตุความเดือดร้อนหรือภาวะฉุกเฉิน เช่น ภัยแล้งหรือน้ำท่วม เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งย่อมจะคำนึงถึงความทุกข์สุขของราษฎรเป็นสำคัญ

²³ชวลิต ภารัตตร, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517-2519 : ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 33-63.

(5) การมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ผิดสอนให้ประชาชนรู้จักขั้นตอนต่าง ๆ ในการเลือกตั้งผู้แทนของตนในระดับต่าง ๆ จนถึงการเลือกตั้งในระดับชาติ จึงเป็นการวางรากฐานในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

ความพยายามในการแก้ไขเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และประสบความสำเร็จเมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 ซึ่งประกาศ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2535 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2535 เป็นต้นไป ได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก²⁴ แต่ข้อกำหนดดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านที่กำลังดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติฉบับนี้จะใช้บังคับ นั่นคือกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนวันที่ 7 กรกฎาคม 2535 จะยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนครบกำหนดเกษียณอายุ 60 ปีบริบูรณ์²⁵ ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2535 เป็นต้นไป จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ที่ได้รับเลือกตั้ง เป็นระยะเวลา 5 ปี นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านหลายประการ

จากการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมจะมีผลเป็นการล้มเลิกหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องที่เกือบทั้งหมด ในประการแรกนั้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักการที่กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนครบเกษียณเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นให้อยู่ในตำแหน่งวาระคราวละ 5 ปี นั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการของตำบลหมู่บ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งประจำเป็นเวลานาน เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ ทั้งนี้เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญ ฉะนั้นการกำหนดให้มีการ

²⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 42 (8 เมษายน 2535) มาตรา 5.

²⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 มาตรา 7.

เลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก ๆ 5 ปี ย่อมจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีฐานะเป็นนักการเมือง เพราะจะต้องกังวลต่อการหาเสียงเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา²⁶

ในประการที่สอง การกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกระยะเวลาห้าปี ย่อมจะทำให้บรรยากาศทางการเมืองเข้าไปสู่ท้องที่ตำบลหมู่บ้านในชนบททั่วทุกแห่ง ทั้งนี้การแก้ไขหลักการดังกล่าวได้มุ่งประโยชน์ทางประชาธิปไตย เป็นสำคัญ ซึ่งจะ เป็นผลให้มีการนำวิธีตรงค้ทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ลงไปถึงระดับตำบลหมู่บ้าน²⁷ ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาว่าการปกครองตำบลหมู่บ้านนั้นในปัจจุบันยังเป็นการปกครองท้องที่อันเป็นลักษณะการปกครองที่มีข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ยังคงมีลักษณะของการปกครองแบบกึ่งส่วนภูมิภาคอยู่ ดังนั้นลักษณะของการปกครองตำบลหมู่บ้านในปัจจุบันจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวทางหมิ่นการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกำหนดวาระเพียงใดหรือไม่จึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณา ซึ่งรวมไปถึงปัญหาด้านบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับข้าราชการประจำ อันอาจจะ เป็นผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะทัศนคติของข้าราชการที่มักจะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการ เป็นมือเป็นแขนของฝ่ายปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยในการปกครองตำบลหมู่บ้านนั้น²⁸ ควรที่จะได้มีการปรับปรุงทัศนคติเหล่านั้นให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่เป็นไปในปัจจุบัน มิฉะนั้นอาจก่อปัญหาหรือความยุ่งยากในการบริหารงานปกครองตำบลหมู่บ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้านยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

7.2.2 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการเป็นนักการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจากการที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ใน

²⁶ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 81-82.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ สมหมาย ฉัตรทอง, "ขอพูดแทนกำนันผู้ใหญ่บ้านหน่อย" วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 42 (มิถุนายน 2534) : 3.

ตำแหน่งคราวละ 5 ปีนั้น ได้เกิดผลกระทบต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ตำบลหมู่บ้านเป็นอย่างมาก และโดยเฉพาะผลกระทบต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งแต่เดิมกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทหน้าที่เป็นสองประการ คือฐานะในการเป็นตัวแทนของทางราชการหรือในทัศนะของประชาชนก็คือ ตัวแทนของอำเภอในการที่จะนำเอาข่าวสาร กิจกรรมต่าง ๆ โครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาลงมาสู่ในหมู่บ้านตำบล และฐานะในการเป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้านและตำบล โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้แจ้งให้ทางอำเภอทราบถึงความต้องการ ความเดือดร้อนของชาวบ้าน ซึ่งทางราชการควรเข้ามาทำการช่วยเหลือ

และจากการทบทวนคดีที่มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นทุก 5 ปี ประเด็นที่น่าสนใจในฐานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปและเพิ่มขึ้นก็คือ บทบาทในฐานะนักการเมืองหรือตัวแทนพรรคการเมืองในระดับหมู่บ้าน ซึ่งแน่นอนว่าหากมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก 5 ปี การเข้ามาแทรกของพรรคการเมืองย่อมมีขึ้นอย่างแน่นอน เพราะแต่ละพรรคการเมืองต้องการเข้ามาขยายฐานะการเมืองออกสู่ทุกพื้นที่ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้มีบทบาทผู้นำในหมู่บ้านย่อมจะหนีไม่พ้นงานการที่จะเข้าไปมีส่วนในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างแน่นอน²⁹

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นนักการเมืองหรือไม่นั้น ได้มีแนวความคิดแยกออกเป็นหลายฝ่าย ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับการที่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นนักการเมืองได้ให้ข้อสังเกตในการพิจารณาดังนี้

(1) เจตนารมณ์ของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มิได้มุ่งหมายจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้แทนราษฎรในหมู่บ้านแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ประสงค์จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลืองานของทางราชการด้วย โดยจะเห็นได้จากกรณีที่กฎหมายมอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้มากมาย³⁰ และเมื่อพิจารณาจากขอบเขตความรับผิดชอบของกำนันที่มีอยู่อย่างกว้างขวางแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์เดิมในการจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อทำหน้าที่เป็นสาขา

²⁹เฉลิมศักดิ์ แห่งม่งาม, "บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต", วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 43 (มิถุนายน 2535) : 5.

³⁰สิริเลิศ เมฆาพบุลย์, "มองจากคนละมุม", วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 42 (พฤศจิกายน 2534) : 7.

(extension) ของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานในระดับอำเภอ นั้น น่าจะมีผลในข้อเท็จจริงมากกว่าวัตถุประสงค์ ประสงค์ใหม่ในการที่จะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นนักการเมือง หรือเป็นการฝึกหัดให้ประชาชน ในท้องถิ่นรู้จักใช้สิทธิและหน้าที่ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย³¹

(2) การปกครองตำบลหมู่บ้านมีราชการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลหรือ สุขาภิบาล แต่ตำบลหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้านตามลำดับ เมื่อทางราชการไม่สามารถมีข้าราชการไปอยู่ใน ระดับตำบลหมู่บ้านได้จึงได้ใช้บุคคลที่ราษฎรเลือกขึ้นมาขึ้นเอง ทำหน้าที่ต่อเชื่อมงานของทางราชการ ให้ไปถึงประชาชนโดยทั่วถึง หากกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นนักการเมืองหรือเป็นผู้แทนราษฎรใน ระดับหมู่บ้าน หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในขณะนี้ต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนราษฎรใน หมู่บ้านประการเดียว มีหน้าที่รับฟังทุกข์สุขความเดือดร้อนของราษฎรแล้วนำไปแจ้งแก่ทางราชการ หรือทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารในระดับหมู่บ้านตามแต่จะพิจารณากันต่อไป³²

(3) หากจะให้การปกครองหมู่บ้านมีลักษณะ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น เหมือนเทศบาลหรือสุขาภิบาล คือมีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นนักการเมือง ท้องถิ่น หมู่บ้านยังเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กมาก ซึ่งยังไม่มีรายได้ของตนเองเพียงพอที่จะทำ ให้ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งมาคงทำหน้าที่ได้เพียง เป็นปากเสียงของชาวบ้านเท่านั้น

(4) หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นและกฎหมาย อื่น ๆ ซึ่งทำอำนาจไว้มากมายนั้น เนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะใหม่มาช้พนักงานเจ้าหน้าที่ หากแต่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนประชาชนไม่สามารถใช้อำนาจรัฐในการจับกุมผู้กระทำความผิด ทำการสืบสวน การตรวจค้นในที่รโหฐาน หรือแม้แต่การเกณฑ์ราษฎรมาช่วยกันนยามเกิดทุกข์ภัยหรือยามสงคราม รวมทั้งงานทะเลเบียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน ก็คงใหม่มาช้หน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นผู้แทนราษฎรอีกต่อไป เช่นเดียวกับที่รัฐบาลไม่ได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล

³¹กองบรรณาธิการ, "กำนัน : บุคลิกภาพและทัศนคติ" วารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 43 (สิงหาคม 2535) : 29.

³²สิริเลิศ เมฆาพุลย์, "มองจากคนละมุม", หน้า 7.

แต่ประการใด³³

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นหรือไม่นั้นฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะฝ่ายกระทรวงมหาดไทยที่เห็นว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะ เหมือนข้าราชการและไม่มีฐานะ เป็นนักการเมือง³⁴ โดยมีเหตุผลพอสรุปได้ดังนี้³⁵

(1) กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติคือเป็นผู้ "ปกครองท้องที่" ในหมู่บ้านตำบลที่ตนรับผิดชอบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแก้ปัญหาโจรสลัด การแก้ปัญหาสาธารณสุขที่เกิดขึ้นในหมู่บ้าน ปัญหาการประกอบอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน เป็นต้น มีหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงาน ฝ่ายปกครอง ในขณะที่นักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรง เช่น สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภาจังหวัด หรือกรรมการสุขาภิบาล ไม่ได้มีหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติโดยตรง

(2) กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ "นําบริการของรัฐ" ไปสู่ประชาชนในพื้นที่ โดยตรง กล่าวคือ เมื่อรัฐมีโครงการจะให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการพัฒนาในด้านใด กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องนําบริการเหล่านั้นไปสู่ประชาชนในตำบลหมู่บ้าน เช่น การสงเคราะห์ราษฎร ผู้ยากจน การแก้ปัญหาภัยพิบัติและความเดือดร้อนต่าง ๆ การนําข่าวสารไปให้ประชาชน ตลอดจน การดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การเกณฑ์ทหาร หรือการเกณฑ์เด็กในบังคับบาให้ไป เรียนหนังสือ เป็นต้น

ส่วนนักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าวแต่อย่างใด แต่สามารถช่วยเหลือทางราชการได้โดยการติดตามควบคุมดูแลผ่านทาง "ข้อบัญญัติของสภาจังหวัด" เป็นต้น

(3) กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เป็น "เจ้าพนักงานของรัฐ" กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานสืบสวน เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้อํานาจไว้ เช่น กฎหมายป่าไม้

³³เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

³⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 9-10.

แต่นักการเมืองท้องถิ่น กฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจดังกล่าวไว้

แต่อย่างไร

(4) กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องวางตัว "เป็นกลางทางการเมือง" ไม่สามารถดำเนินงานร่วมกับพรรคการเมืองใดได้ ทั้งนี้เนื่องจากตามกฎหมายเลือกตั้งถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานของรัฐ มีหน้าที่รักษาความเป็นกลางทางการเมืองอย่างเคร่งครัด³⁶

ในขณะที่บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาจังหวัดย่อมทำหน้าที่ทางการเมืองเพื่อสนับสนุนกลุ่มหรือพรรคการเมืองของตนได้เต็มที่

(5) กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ "เสนอความต้องการของประชาชน" แต่ "ไม่มีสิทธิควบคุมฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ" เพราะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเสมือน "ผู้แทนของรัฐ" อยู่แล้ว มีหน้าที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ต้องคอยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร และเสนอปัญหาความต้องการให้ทางราชการทราบ เพื่อจะได้หาทางช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ให้แก่ประชาชนในพื้นที่

แต่นักการเมืองท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการ "ควบคุมฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ" โดยสามารถตั้งกระทู้ถามหรือซักถามเพื่อควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงให้เป็นไป เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร

(6) กำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีหน้าที่ในการ "พิจารณาจัดทางงบประมาณ" ให้ตนเอง เป็นเพียงผู้เสนอของบประมาณจากรัฐบาลหรือจากองค์กรเอกชน หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนนักการเมืองท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เป็นผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการพิจารณา "อนุมัติงบประมาณ" ที่จะดำเนินการในพื้นที่ของตนเองตามกำลังความสามารถของเงินในท้องถิ่นนั้น ๆ ที่มีอยู่³⁷

³⁶พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 96 ตอนที่ 12 (3 กุมภาพันธ์ 2522) มาตรา 15 และมาตรา 84.

³⁷สิริเลิศ เมฆาพบูลย์, "มองจากคนละมุม", หน้า 10.

ประเด็นคัดค้านที่กล่าวว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีฐานะ เป็นนักการเมืองนั้น กล่าวโดยสรุปเนื่องจากกำนันผู้ใหญ่บ้านและนักการเมืองมีความแตกต่างกันทั้งในด้านของบทบาท และโครงสร้างอำนาจหน้าที่โดยสิ้นเชิง แต่มีที่เหมือนกันอยู่เพียงประการเดียว คือ วิธีการได้มา หรือการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน³⁸

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่มีฐานะ เป็นนักการเมืองที่ สมบูรณ์แท้จริง เช่นเดียวกับนักการเมืองท้องถิ่นอื่น ๆ อันเนื่องมาจากความแตกต่างในด้านบทบาท และอำนาจหน้าที่ เราก็ยังไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีการเลือกตั้งทุก 5 ปีนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องคำนึงถึงการดำรงตำแหน่งครั้งต่อไป านสมัยหน้า การพะวงถึงการเลือกตั้งในวาระต่อไป การหาคะแนนเสียง การมีกลุ่มฐานเสียงหรือ หัวคะแนนของตนเอง บทบาทเหล่านี้ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะที่จะโน้มเอียงไปสู่การเป็นนักการเมืองยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในอนาคต ถ้าหากมีการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน ให้พ้นจากการปกครองส่วนภูมิภาค มีอำนาจการปกครองตนเอง และเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีการปรับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อรองรับโครงสร้างการปกครอง ดังกล่าว ตลอดจนพรรคการเมืองสามารถมีตัวแทนของตนลงสมัครรับเลือกตั้ง เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้แล้ว เมื่อนั้นความสับสนในฐานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่ามีฐานะ เป็นตัวแทนของรัฐหรือ เป็นตัวแทนของประชาชน หรือเป็นตัวแทนของพรรคการเมืองก็คงจะหมดไป

7.3 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการปกครองตนเองของตำบลหมู่บ้าน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าความเป็นอิสระของหมู่บ้าน ความปรารถนาที่จะปกครองตนเองของ ชุมชนตำบลหมู่บ้านนั้น เป็นอุดมคติของชุมชนไทยแต่โบราณ ในภาวะการดั่งปัจจุบันที่อุดมการณ์ประชาธิปไตยกำลังเบ่งบานในมวลชน เฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ดูเหมือนจะยังไม่เพียงพอ ยังมีการเรียกร้องให้รัฐมีการกระจายอำนาจโดยทั่วถึงอีกด้วย ซึ่งการกระจายอำนาจที่สำคัญมีทั้งการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา การกระจาย

³⁸ อรรถนทร์ เทียนทอง, "การกำหนดวาระในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน", วารสาร กำนันผู้ใหญ่บ้าน, 42 (มิถุนายน 2534) :

อำนาจทางเศรษฐกิจและทางวัฒนธรรม รวมทั้งการกระจายอำนาจการสื่อสารมวลชน³⁹

การกระจายอำนาจการปกครองหรือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง
นั้น ได้มีชื่อเรียกร้องนานาประการนับตั้งแต่

- (1) ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค ให้เหลือเฉพาะส่วนกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) ยกสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) ยกเลิกสุขาภิบาล โดยสุขาภิบาลเดิมให้แยกตั้งนี้ สุขาภิบาลในเขตเมืองให้ยกขึ้นเป็นเทศบาล สุขาภิบาลตำบลได้เปลี่ยนเป็นสภาตำบล
- (4) ปรับปรุงการปกครองเทศบาล
- (5) ยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารจังหวัดแทน โดยสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด
- (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ซึ่งอาจเปลี่ยนไปเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เปลี่ยนบทบาทให้เป็นตัวเชื่อมและประสานงานระหว่างรัฐบาลหรือการปกครองส่วนกลาง กับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง⁴⁰
- (7) การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรชุมชน ซึ่งหมายถึงองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้านหรือเล็กกว่า เป็นองค์กรที่ชาวบ้านรวมตัวกันกระทำกิจกรรมแล้ว เกิดมีองค์กรการบริหารจัดการที่ชาวบ้านสร้างขึ้นเอง บริหารเอง ควบคุมเอง มีขนาดและลักษณะหลากหลายตามสภาพของชุมชนและกิจกรรม⁴¹

ซึ่งประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับการปกครองตนเองของตำบลหมู่บ้าน ก็คือเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรชุมชนหมู่บ้าน ซึ่งจะได้ศึกษาเป็นลำดับต่อไป

³⁹ประเวศ วะสี "ครป.กับกองทัพพันธมิตราหมั่นการกระจายอำนาจสู่ชุมชน" วารสารจดหมายข่าว ครป. 1 (มกราคม 2536) : 16.

⁴⁰อัญฉ่างค์ ปาณิกบุตร, "สัมมนาวางแผนเรื่องสภาตำบล" วารสารจดหมายข่าว ครป. 1 (มกราคม 2536) : 23.

⁴¹ประเวศ วะสี "ครป.กับกองทัพพันธมิตราหมั่นการกระจายอำนาจสู่ชุมชน", หน้า 16.

7.3.1 การให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนั้น นอกจากรูปแบบโครงสร้างการปกครอง ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แล้วยังมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้สะท้อนออกมาในสภาพของการพัฒนาองค์การที่เรียกว่า "สภาตำบล"

สภาตำบลได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ.2499 จนถึงปัจจุบันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงหลายรูปแบบด้วยกัน แม้จะมีการตระหนักถึงความสำคัญในแง่ต่าง ๆ เช่น เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด เป็นสถาบันที่มีบทบาทต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การพัฒนาท้องถิ่น และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ไม่ว่าจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตาม ยังไม่มีสภาตำบลรูปใดดำเนินการปกครองตนเองได้ สภาตำบลเท่าที่เคยมีมาอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบคือ⁴²

- (1) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
- (2) สภาตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499

หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

- (3) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
- (4) สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกสภาตำบลในรูปแบบอื่น ๆ ทั้งหมด โดยให้ใช้สภาตำบลตามรูปแบบของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ซึ่งสภาตำบลดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารงานของตำบลและเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตย⁴³

ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงรูปแบบของสภาตำบลดังกล่าวโดยกระทรวง

⁴²ขุนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล, "การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณีศึกษาสภาตำบลม่วง อำเภอบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 67-68.

⁴³กรมการปกครอง, "การปกครองท้องถิ่นและสภาตำบล" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องสภาตำบลกับการกระจายอำนาจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (1 กุมภาพันธ์ 2536), หน้า 7.

มหาดไทยและสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 262/2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. มีสาระสำคัญโดยสรุป⁴⁴ ดังนี้

ก. ฐานะของสภาตำบล

- (1) สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล
 - (2) สภาตำบลอาจยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้เมื่อมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ส่งมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท
- องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ข. โครงสร้าง

(1) สภาตำบลมีกำนันเป็นประธานสภาตำบลและมีรองประธานสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาตำบลตามมติของสภาตำบล ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน มีวาระ 5 ปี โดยมีเลขานุการหนึ่งคน แต่งตั้งจากข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้น โดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนตามมติของสภาตำบล

(2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่งซึ่งเลือกจากสมาชิกที่มีใจกำนัน ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมาชิกโดยตำแหน่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 5 ปี เลขานุการ 1 คน เลือกจากสมาชิกสภาฯ และให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนันเป็นประธานกรรมการ ผู้ใหญ่บ้านซึ่งสมาชิกสภาเลือก 2 คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งสมาชิกสภาเลือก 4 คน เป็นกรรมการ ให้คณะกรรมการบริหารเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการกรรมการบริหารมีวาระ 5 ปี

ค. อำนาจหน้าที่

- (1) สภาตำบล มีหน้าที่โดยสรุปคือ
 - บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-40.

- อนุมัติและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา งบประมาณ โครงการ และงานพัฒนาตำบล

- การจัดทำมีน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคและการเกษตร การไฟฟ้า การคมนาคมทางน้ำทางบก การรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม รักษาทรัพยากรธรรมชาติ บำรุง และส่งเสริมการประกอบอาชีพราษฎร การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

- ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ สำหรับคณะกรรมการตำบล

- กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรหรือกฎหมาย บัญญัติให้เป็นกิจการของสภาตำบล

(2) องค์การบริหารส่วนตำบล นอกเหนือจากมีหน้าที่เช่นเดียวกับสภา ตำบลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีหน้าที่อื่น ๆ เพิ่มอีกดังนี้

- คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร
- การรักษาความสงบเรียบร้อย
- การจัดการดูแลรักษาสาธารณสุขสมบัติ การป้องกันบรรเทา

สาธารณสุข ป้องกันน้ำท่วมโรค จัดให้มีสถานที่เล่นนันทนาการ พักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ ตลาด ทำข้ามและทำเทียบเรือ โรงฆ่าสัตว์ สุสานและฌาปนสถาน และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- การจัดทำมีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- การออกข้อบังคับตำบล

สำหรับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ในการบริหารกิจการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณเพื่อเสนอสภาองค์การฯให้ความ เห็นชอบ ตลอดจนรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้สภาองค์การทราบ รวมทั้งปฏิบัติ หน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

ง. รายได้ สภาตำบลมีรายได้จากเงินซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เงินอากร ฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และ เงินรายได้อื่น ๆ ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากการเก็บภาษีต่าง ๆ ในเขตอำนาจ

ของตน รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามข้อบังคับตำบล และเงินรายได้
อื่น ๆ

จ. การควบคุมดูแล

- (1) นายอำเภอดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) นายอำเภอมีอำนาจเพิกถอนมติหรือสั่งระงับการดำเนินการใด ๆ
ของสภาตำบล สภาองค์การฯ และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเห็นว่าจะเป็นการเสียหายแก่ทางราชการ
หรือไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ
- (3) การอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้
วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์นั้น
- (4) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง คณะ
กรรมการบริหาร ออกจากตำแหน่งได้ หรือยุบสภาตำบล หรือสภาองค์การฯได้
- (5) การเป็นสมาชิกสภาตำบลหรือสภาองค์การ หรือเป็นกรรมการ
บริหารของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล เป็นหน้าที่อย่างหนึ่งตามกฎหมายลักษณะปกครอง
ท้องที่ หากปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมให้พ้นจากตำแหน่งโดย
คำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครอง
ท้องถิ่นฉบับนี้ แม้ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสภาตำบลไปจากเดิมมาก แต่ก็ยังมีได้
เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ยังมีผู้โต้แย้งไม่เห็นด้วยในหลายประเด็น เช่น ประเด็นของด้านการใช้
เกณฑ์เฉลี่ยของรายได้ 3 ปี ติดต่อกันปีละไม่น้อยกว่า 150,000 บาท เป็นเกณฑ์ในการกำหนด
ให้สภาตำบลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากสภาตำบลทั้งหมด 6,669 แห่ง จะมีเพียง 449
แห่ง หรือคิดเป็น 6.7 เปอร์เซ็นต์เท่านั้นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่จะเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วน
อีก 6,220 แห่ง หรือ 93.3 เปอร์เซ็นต์ จะต้องเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคต่อไป เป็นการไม่ทำให้
โอกาสและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน อีกทั้งในประเด็นของโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการควบคุม
ซึ่งเห็นว่าสภาตำบลยังถูกควบคุมโดยระบบราชการ แทนที่จะใช้หลักการควบคุมกันเองและควบคุม

โดยประชาชน⁴⁵

จากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวนี้ ได้กำหนดฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกรณีที่สภาตำบล เป็นนิติบุคคลแต่ไม่ได้ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นจะเห็นได้ว่ากำนันมีฐานะ เป็นประธานสภาตำบล และผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นสมาชิกสภาตำบลโดย ตําแหน่ง เช่นเดียวกับสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515

ส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคลและ เป็นการปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และกำนัน ยังมีฐานะ เป็นประธานคณะกรรมการบริหารขององค์การ ทั้งนี้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกสภาองค์การ อาจได้รับเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารอีกจำนวน 2 นาย

มีข้อสังเกตว่าทั้งสภาตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นการปกครองส่วน ท้องถิ่น และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นนิติบุคคล และเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รูปแบบ การปกครองดังกล่าวก็ยังเข้าช้ช้อนกับการปกครองตำบลหมู่บ้านอัน เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคตาม กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ทั้งนี้เนื่องจากยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายยกเลิกรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค หรือยกเลิกการปกครองตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แต่อย่างใด

อีกทั้งในการปฏิบัติงานในสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นยังได้กำหนดไว้ว่าให้ถือ เป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และหากมีเหตุปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือความประพฤติไม่เหมาะสมก็ให้พ้นจากกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มาซึ่งบังคับ อันเท่ากับเป็นการยอมรับว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการ เป็นหัวหน้าปกครองตำบล หมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่นั้น ยังมีบทบาทหน้าที่เหนือกว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตาม กฎหมายการปกครองท้องถิ่น

มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการครองท้องถิ่นใน รูปแบบอื่น ๆ เช่น เทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มิได้มีฐานะ เกี่ยวข้องกับเทศบาลแต่อย่างใด เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้พื้นที่มีการปกครองแบบเทศบาลนั้นให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและหมดอำนาจ หน้าที่เฉพาะในเขตนั้น และให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

⁴⁵ 1. พรจรรย์ พลเพชร, "หลักการรูปแบบสภาตำบลที่ควรจะเป็น" วารสารจดหมายเหตุข่าว
สรุป. 1 (มกราคม 2536) : 23-24.

บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่น เท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง⁴⁶ (กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2496 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2496 กำหนดให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ในมาตรา 27 ข้อ 1-3 ข้อ 5-6 ข้อ 9-15 มาตรา 35 ข้อ 1 มาตรา 38 และมาตรา 40)

สำหรับสุขาภิบาลนั้น การปกครองพื้นที่ตำบลหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นยังเข้าซ้อนกับเขตการปกครองสุขาภิบาล นอกจากนั้นเดิมทีกฎหมายยังกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้นเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง แต่ปัจจุบันกำหนดให้เฉพาะกำนันเท่านั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ดังนั้น ในเขตสุขาภิบาลกำนันจึงมีฐานะและอำนาจหน้าที่ควบกันทั้งฐานะในการเป็นกรรมการสุขาภิบาลและฐานะในการเป็นนายกตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น แต่สำหรับผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้น มีฐานะตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น⁴⁷

ในเขตกรุงเทพมหานครอันเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 นั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปกครองกรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงและแบ่งพื้นที่เป็นเขตและแขวงตามลำดับ โดยเทียบเขตเท่ากับอำเภอและแขวงเท่ากับตำบล และให้ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ในวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกระทรวงยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวหรือมีตำแหน่งของแขวงตามมาตรา 15 ขึ้นแทนตามความในมาตรา 91 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และแม้ว่าจะมีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตกรุงเทพมหานคร ก็ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ เพราะเหตุผลว่ายังมีความจำเป็นต้องใช้บุคคลเหล่านี้ในการปฏิบัติหน้าที่ระดับแขวงหรือระดับตำบล โดยยังไม่มีการประกาศ

⁴⁶พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496) มาตรา 4 และมาตรา 41.

⁴⁷บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 142-143.



กระทรวงมหาดไทยยกเลิกอย่างใด⁴⁸

7.3.2 การให้หมู่บ้านปกครองตนเองหรือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดในการที่จะให้หมู่บ้านอันเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานที่เล็กที่สุด ได้มีรูปแบบการปกครองโดยตนเองอย่างอิสระ หรือเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้เริ่มปรากฏขึ้นตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518 ซึ่งในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 31 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2518 นายอมร จันทรสมบูรณ์ และนายเอนก สิทธิประศาสน์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ร่วมกันเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยนายอมร จันทรสมบูรณ์ เป็นผู้แถลงเหตุผลว่า เนื่องจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับหมู่บ้านตามลัทธิยังไม่เหมาะสม เพราะได้บัญญัติขึ้นไว้นานแล้วในการปกครองระดับตำบลได้มีการปรับปรุงรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาลตำบล สภาตำบล ส่วนในระดับหมู่บ้านนั้นรูปแบบโครงสร้างเดิมยังไม่เหมาะสม เนื่องจากมีขนาดเล็กเกินไป อันเป็นผลทำให้ไม่สามารถจัดการปกครองในรูปแบบที่จะกระจายอำนาจให้แก่ราษฎรในท้องถิ่นให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ส่วนรูปแบบของตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่มีลักษณะครอบคลุมเขตพื้นที่กว้างเกินไป นอกจากนี้การจัดตั้งสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ก็เป็นการจัดรูปแบบ โดยมีความมุ่งหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์ปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นขณะนี้ประเทศไทยกำลังพัฒนาระบบประชาธิปไตย ฉะนั้นจึงต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบระดับหมู่บ้านตำบล โดยเหตุที่เป็นระดับพื้นฐานของประชาชนที่อาศัยอยู่มากกว่าร้อยละ 80 นอกจากนั้นสภาพการณ์ปัจจุบันราษฎรที่อยู่ในชนบทกำลังประสบกับการถูกละเลยของผู้ก่อการร้าย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงจำเป็นต้องสร้างรูปแบบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ในลักษณะที่เป็นชุมชนที่โตกว่าหมู่บ้าน แต่เล็กกว่าตำบลขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้ราษฎรอยู่ในชุมชนที่มีขนาดใหญ่มากจะกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง ในขณะที่ราษฎรที่มีจำนวนมากพอที่จะคุ้มครองตนเองจากการถูกละเลยของผู้ก่อการร้ายได้⁴⁹

⁴⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 144.

⁴⁹ชวลิต ภาโรตตร, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ.2517-2519 : ศึกษาด้านนโยบายการกระจายอำนาจ", หน้า 42-44.

อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์หลักในการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นายอมร จันทรสมบูรณ์ กล่าวว่ามีมุ่งถึงการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการป้องกันการ รุกรานของพวกคอมมิวนิสต์⁵⁰

โดยรูปแบบการปกครองหมู่บ้านอาสาพัฒนาเป็นรูปแบบการปกครองในลักษณะ ของการปกครองท้องถิ่น ที่ยกเลิกรูปแบบหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่พ้นจากตำแหน่ง โดยกำหนดให้มีหัวหน้าฝ่าย บริหารของหมู่บ้านอาสาพัฒนา ที่เรียกว่าหัวหน้าหมู่บ้าน 1 คน และรองหัวหน้าหมู่บ้าน 2 คน โดย คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน เลือกกันเองจากบรรดาคณะกรรมการกลาง ส่วนคณะกรรมการกลางมา จากการเลือกตั้งของราษฎร

หมู่บ้านมีอำนาจวางข้อบัญญัติบังคับใช้ด้านหมู่บ้าน มีอำนาจเรียกเก็บเงินจัดตั้ง กองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำนุบำรุงหมู่บ้าน อันเป็นลักษณะภาษีท้องถิ่น และมีอำนาจลงโทษผู้ ผ่าฝืนหรือกระทำความผิดข้อบัญญัติของหมู่บ้านโดยมีอำนาจปรับได้ไม่เกิน 500 บาท⁵¹

อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้มีการประกาศจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาอันเป็นหมู่บ้าน ในรูปแบบใหม่ที่เป็นารปกครองตนเอง ตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 จนถึงปี พ.ศ. 2522 ก็ได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ออกมายกเลิกหมู่บ้านการปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว และหันกลับมาใช้รูปแบบการปกครองท้องที่แบบ ภูมิภาคตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ตามเดิม ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุความไม่พร้อมและขีดจำกัด ของราษฎรทั้งในแง่ของการขาดความตื่นตัวทางการเมืองและการขาดแคลนงบประมาณ ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการต่าง ๆ⁵²

ถึงแม้ว่าหมู่บ้านอาสาพัฒนาที่เป็นการปกครองตนเองของหมู่บ้านจะไม่ประสบ ความสำเร็จ แต่ก็ชี้ให้เห็นถึงการล้มเลิกแนวความคิดเกี่ยวกับการให้หมู่บ้านปกครองตนเอง เช่น มี แนวความคิดในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรชุมชนอันหมายถึงองค์กรชุมชนระดับหมู่บ้านหรือเล็กกว่า

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-45.

⁵² บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน", หน้า 140-141.

เป็นองค์กรที่ชาวบ้านรวมตัวกันกระทำกิจกรรม แล้วเกิดมีองค์กรการบริหารจัดการที่ชาวบ้านสร้างขึ้น
ขึ้นมาเอง บริหารเอง ควบคุมเอง มีขนาดและลักษณะหลากหลายตามสภาพของชุมชนและกิจกรรม
โดยรัฐบาลควรออกกฎหมายองค์กรชุมชน เพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรชุมชน และให้
องค์กรชุมชนจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ รวมทั้งได้รับส่วนแบ่งภาษีอากร
อย่างเป็นธรรมเพื่อการจัดการกิจการต่าง ๆ ของชุมชน⁵³

โดยแนวความคิดประชาธิปไตยคาดหวังว่าองค์กรชุมชนหรือการให้หมู่บ้านมีสิทธิ
ปกครองตนเองนี้ คือประชาธิปไตยระดับรากหญ้า เมื่อชาวบ้านมีองค์กรของตัวเอง มีส่วนร่วมใน
การปกครองตนเอง สามารถจัดการบริการดูแลทรัพยากรของตนเอง มีเศรษฐกิจดีขึ้นและมีศักดิ์ศรี
จะทำให้เกิดการปรับตัวของการเมืองในระดับสูงให้มีคุณภาพดีขึ้นเป็นลำดับ⁵⁴

กล่าวโดยสรุปแนวความคิดประชาธิปไตยนั้นต้องการการกระจายอำนาจให้แก่
ท้องถิ่นระดับตำบลหมู่บ้านอย่างแท้จริง โดยเน้นความมีอิสระในการปกครองตนเองของตำบลหมู่บ้าน
ทั้งในรูปของสภาตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นนิติบุคคลและเป็นการ
ปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนระดับหมู่บ้านนั้นแม้ว่าการปกครองตนเองตามลักษณะของหมู่บ้านอาสาพัฒนา
จะประสบความสำเร็จแล้ว แต่แนวความคิดในการให้องค์กรชุมชน จัดการปกครองตนเองในระดับ
หมู่บ้าน ก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาว่าจะมีทางเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ในลักษณะรูปแบบการปกครอง
ตนเองของตำบลหมู่บ้านนั้น ย่อมจะกระทบถึงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครอง
ท้องถิ่นมากน้อยต่างกันตามแต่ระดับของการปกครองตนเอง ซึ่งฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีแนวโน้ม
การเปลี่ยนแปลงจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนของรัฐมาในฐานะ เป็นตัวแทนของประชาชน
มากยิ่งขึ้น และโดยเฉพาะในขณะที่แนวความคิดประชาธิปไตยกำลังโดดเด่น การที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน
ซึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งตามกำหนดวาระ ฐานะและบทบาทในการเป็นนักการเมืองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
จึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจมองข้ามไปได้ และในขณะที่พรรคการเมืองกำลังขยายฐานพรรคการเมืองลง
ไปในระดับตำบลหมู่บ้าน การที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีฐานะเป็นนักการเมืองที่สังกัดพรรคการเมือง
ต่าง ๆ ในการแข่งขันเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นสิ่งที่คาดหวังได้ในอนาคต
ของระบอบประชาธิปไตย

⁵³ประเวศ วะสี, "ครบ.กับกองทัพพันธมิตรใหม่ในการกระจายอำนาจสู่ชุมชน", หน้า 16.

⁵⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.