

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหา

ตำบล หมู่บ้าน เป็นหน่วยการปกครองระดับภูมิภาคชั้นพื้นฐานของประเทศที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ โดยปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยการปกครองระดับตำบลจำนวน 6,954 ตำบล จำนวนหมู่บ้าน 63,365 หมู่บ้าน และมีประชาชนอาศัยอยู่ถึง 46,916,696 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 82.37 ของประชาชนทั้งหมด¹ นอกจากนี้หน่วยการปกครองแบบดังกล่าวยังได้ถูกกระจายออกไปในทุกรัฐภูมิภาคของประเทศ จึงทำให้หน่วยการปกครองแบบตำบล หมู่บ้าน มีความผูกพันใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนไทยมากที่สุด

ในด้านโครงสร้างทางการปกครองของตำบล หมู่บ้านนั้น มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครองราษฎรในเขตตำบล หมู่บ้าน ที่ตนรับผิดชอบอยู่ โดยตำแหน่งดังกล่าวได้มาจากการเลือกของราษฎรในตำบล หมู่บ้านโดยตรง และมีวาระของการดำรงตำแหน่งอยู่คราวละ 5 ปี² ตั้งแต่วันที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงถือได้ว่าเป็นตัวแทน

¹ ข้อมูลจากบัญชีแสดงจำนวนราษฎรและจำนวนบ้าน ในวันที่ 31 ธันวาคม 2534 ที่วราชนาณาจักร (กรุงเทพฯ : สำนักงานกลางทะเบียนราษฎร, กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2535) ฉบับอัดสำเนา

² เดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก (โปรดดูเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535

ของประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากการเข้าสู่ตำแหน่งมาจากการเลือกสรรของประชาชน
 นั้นเอง แต่อย่างไรก็ดีเมื่อเราพิจารณาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว
 เราจะพบว่า บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีลักษณะที่ผสมปนเปกันระหว่างการเป็นตัวแทน
 ของประชาชนกับเป็นตัวแทนของทางราชการ ซึ่งขอแยกพิจารณาบทบาททั้งสองประการดังนี้

ก. บทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็น
 บุคคลที่มาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง เมื่อเป็นเช่นนี้ ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่
 เป็นตัวแทนของประชาชนก็ย่อมติดตามชนมาทันที เสมือนกับเป็นเงาตามตัว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 จะต้องเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของราษฎร เมื่อราษฎรมีเรื่องเดือดร้อนก็ต้องถือเป็นธุระ
 แทนให้ ในขณะเดียวกันเมื่อราษฎรประสงค์สิ่งใดจากทางราชการ เช่น ต้องการทาง
 คมนาคม การชลประทาน การให้การช่วยเหลือในการทำนา ฯลฯ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านย่อมถือ
 เป็นหน้าที่ที่ต้องนำเอาความต้องการของประชาชนมารายงานให้ทางราชการทราบเพื่อหา
 ทางพิจารณาช่วยเหลือ นอกจากนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการพัฒนา
 ท้องถิ่นของตน ในฐานะที่เป็นกรรมการในสภาตำบลอีกด้วย จากฐานะดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า
 กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดำเนินบทบาทของตนในการเป็นตัวแทนของประชาชน ในลักษณะที่คล้าย
 กับนักการเมือง ในระดับท้องถิ่นเลยทีเดียว

ข. บทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของทางราชการ แม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะ
 เป็นผู้เข้าสู่ตำแหน่ง โดยการเลือกของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ทางราชการก็ยังถือว่า
 ผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของทางราชการ ดังจะเห็นได้จากการกำหนด
 อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

³ ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ :
 ไทยวัฒนาพานิช 2517), หน้า 122 - 123.

(และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ให้มีอำนาจหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นข้าราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาอาทิเช่น การแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนทราบ การติดตามจับกุมผู้ร้าย การจับกุมผู้กระทำความผิด อำนาจในการตรวจค้นยึดสิ่งของตามหมายศาลหรือเจ้าพนักงานการบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การบำรุงท้องถื่นให้เจริญก้าวหน้า เป็นต้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองด้วย แม้ว่าในพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีได้ระบุไว้อย่างชัดเจนก็ตาม⁴ นอกจากนั้นการที่กฎหมายดังกล่าวยังได้ระบุเกี่ยวกับการรักษาวินัย โดยการนำเอากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้โดยอนุโลม ยิ่งไปกว่านั้นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ยังได้กำหนดสายการบังคับบัญชาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างเคร่งครัดโดยให้อำนาจแก่ข้าราชการฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้⁵ สิ่งเหล่านี้ได้ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับระบบราชการและทำให้มีลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของทางราชการมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากเราจะย้อนพิจารณาไปจนถึงเจตนาเดิมในการจัดให้มีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 114 แล้ว เราจะพบว่าวัตถุประสงค์เดิมมุ่งหมายที่จะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นแขนขาหรือตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค⁶ และแม้ว่าในปัจจุบันวัตถุประสงค์เดิมดังกล่าวจะได้เปลี่ยน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

⁴ ย่างแล้ว

⁵ วิสันต์ ธีรานุรักษ์, พ.ต.ท., พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นปัจจุบัน) (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์ 2530), หน้า 23

⁶ ทิตยา สุวรรณะชญ และรพี สุวรรณะชญ, กำนัน บุคลิกภาพ และทัศนคติ (สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2510), หน้า 3.

ไปเป็นการมุ่งให้ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน เพื่อให้อำนาจใช้สิทธิและหน้าที่ของตนเอง ในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่เราก็ต้องยอมรับความจริงที่ว่าปัจจุบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงเป็นจักรกลที่สำคัญยิ่งของการปกครองในราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม ไม่เปลี่ยนแปลง

เมื่อได้พิจารณาบทบาททั้งสองประการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว เราอาจจะสังเกตได้ว่า แม้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ที่เข้ามาสู่ตำแหน่ง โดยการเลือกของราษฎรอันถือได้ว่าเป็นตัวแทนโดยตรงของประชาชน โดยตรงก็ตาม แต่กฎหมายก็มิได้ยอมรับสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นข้าราชการการเมืองเหมือนกับผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) หรือสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) แต่อย่างใด แต่ทางราชการกลับถือว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้านคือตัวแทนของทางราชการ โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ วินัย สายการบังคับบัญชา ใหม่ลักษณะที่คล้ายคลึงกับข้าราชการประจำ ยิ่งกว่านั้นทางราชการ ยังได้ปฏิเสธความสัมพันธ์ในทางการเมืองที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีต่อการเมืองหรือพรรคการเมืองคนหนึ่งคนใดอย่างสิ้นเชิง ดังจะพิจารณาได้จากกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ห้ามมิให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีพฤติการณ์ที่ผิดไป ให้การช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนผู้สมัคร หรือพรรคการเมืองคนหนึ่งคนใดพรรคหนึ่งพรรค ใดทั้งสิ้น และได้กำหนดวิธีการลง โทษอีกด้วย⁷ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นสิ่งยืนยันถึงการปฏิเสธต่อสถานภาพทางการเมืองหรือต่อบทบาททางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างสิ้นเชิงนั่นเอง

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University
กฎหมายและระเบียบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522

(แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2535) มาตรา 15 และมาตรา 15 ทวิ

⁸ ธนัน อนุมานราชธน และณัฐรุจ ชพานนท์, พฤติกรรมการหาเสียงเลือกตั้ง ในท้องที่ห่างไกล (การเลือกตั้งทั่วไป 2531), คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 45.

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม แม้ว่าจะมีได้มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ ของทางราชการที่ได้ระบุให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เข้ามามีบทบาทในทางการเมือง แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ จะพบหรือทราบข่าวอยู่เสมอว่ามีกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน อยู่จำนวนไม่น้อยเลยทีเดียวที่ได้ เข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง บทบาทในทางการเมืองของบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจเริ่มตั้งแต่การให้ความสนใจข่าวสารการเมือง การวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมือง การช่วยผู้สมัครรณรงค์หาเสียง การเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การลงสมัครรับเลือกตั้ง จนถึง การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มักจะได้รับการพิจารณาหรือกล่าวหาจากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน นักวิชาการ หรือแม้แต่พนักงานเมืองว่ามีพฤติการณ์ผิดไต่กับนักการเมือง หรือกระทำการไม่เหมาะสม ส่วนการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ในปัจจุบันมีกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน อยู่จำนวนไม่น้อยที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี วุฒิสมาชิก อาทิเช่น นายอินศักร มณีชัยย์ กำหนดตำบลบ้านธิ กิ่งอำเภอบ้านธิ จังหวัดลำพูน ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด นายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตกำนันจังหวัดนครศรีธรรมราช ปัจจุบันได้เข้ามา เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯ นายทรง อังค์ชัยวัฒน์ กำหนดในจังหวัดนครสวรรค์ ปัจจุบันเป็นวุฒิสมาชิก เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมานี้ย่อมเป็นเครื่องชี้ให้เห็นอย่างดีว่ากำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ได้ เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวางและแพร่หลายในทุกระดับของระบบการเมืองไทยปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าบทบาททางการเมืองของกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะมีได้หลายรูปแบบ แต่สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งเป็นจุดเริ่มของการ เข้ามามีบทบาททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้นก็คือ การ เข้ามามีความสัมพันธ์กับนักการเมือง ในปัจจุบันกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยที่ได้เข้าไปติดต่อกับนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ทั้งในระบอบที่มีการเลือกตั้ง และระบอบหลังการเลือกตั้ง การที่บรรดาผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้นต้อง เข้ามามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองก็อาจเนื่องจากเหตุผลสองประการ กล่าวคือ

ประการแรก การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเนื่อง
 จากเป็นผู้ที่ได้รับเลือกมาจากประชาชน จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำต้องปฏิบัติหน้าที่ในอัน
 ที่จะรักษาผลประโยชน์และสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง แต่เป็นที่ทราบดี
 ว่างบประมาณที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับจัดสรรจากทางราชการเพื่อมาพัฒนาตำบลหมู่บ้านนั้น
 ไม่อาจจะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้เองจึงมีกำนัน
 ผู้ใหญ่บ้าน จำนวนไม่น้อยที่เข้าไปติดต่อกับนักการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกสภาจังหวัด
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้จัดสรรงบประมาณมาพัฒนาตำบลหมู่บ้านที่ตนเองรับผิดชอบ
 รวมจนถึงการเสนอปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อให้นักการเมืองเหล่านั้นได้
 สนับสนุนช่วยเหลือ ดังผลการวิจัยของ จิตินันทนา เวตติวงษ์⁹ ซึ่งได้ศึกษาพบว่า "ผู้นำ
 ท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) มักจะเข้ามาติดต่อบริการของงบประมาณจาก ส.ส. ที่ได้รับการจัดสรร
 จากสภาผู้แทนราษฎร เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และ ส.ส. ก็ใช้เงินส่วนนี้เองเป็นเครื่องมือ
 ดึงดูดความสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นด้วย" ซึ่งเมื่อบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการสนับสนุน
 ช่วยเหลือจากนักการเมืองเหล่านั้นก็ย่อมจะเกิดความรู้สึกผูกพันหรือการรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อ
 กันอยู่

ประการที่สอง เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ให้
 ความเคารพนับถือและไว้วางใจ ดังนั้นหากตัวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความนิยมเลื่อมใส
 นักการเมืองผู้ใดแล้ว ก็มีความนิยมเป็นอย่างมากกว่าประชาชนในพื้นที่ที่จะเกิดความนิยมต่อนัก
 การเมืองผู้นั้นคล้อยตามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ของตนเอง ไปด้วย ซึ่งจะเห็นได้จากผลการศึกษา
 ของนักวิชาการไทยหลาย ๆ ท่าน ดังเช่น ผลการวิจัยของพรรคัด ผ่องแผ้ว และอุดม

⁹ จิตินันทนา เวตติวงษ์ "พฤติกรรมและกระบวนการหาเสียงในการเลือกตั้ง
 ทั่วไป ปี 2531 กรณีการศึกษาจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคกลาง" รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 35 ฉบับ
 ที่ 2 (สิงหาคม 2535), หน้า 91.

พริยสิงห์ พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลกลุ่มแรกที่มีอิทธิพลในการโน้มน้าวชักจูงให้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง¹⁰ นอกจากนั้นจากการศึกษาวิจัยของจรรยา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ก็ได้พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการระดมชักจูงประชาชนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากที่สุด¹¹ ซึ่งก็สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยของธัน อนุมานราชธน และณัฐ ชพานนท์ พบว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นิยมใช้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการทำหน้าที่เป็น "หัวคะแนน" มากที่สุด เนื่องจากเห็นว่า เป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าคนอื่น ๆ¹² และจากการศึกษาวิจัยของจิตินันทนา เวตติวงษ์ พบว่า กลุ่มผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญต่อสังคมและได้รับการยกย่องให้เป็นผู้นำของสังคม ดังนั้นการชักนำและการตัดสินใจของบุคคลเหล่านี้มักจะได้รับความเชื่อถือจากประชาชน การชักนำบุคคลเหล่านี้ให้มาเป็นหัวคะแนนจะมีผลต่อการชักนำบุคคลอื่น ๆ ในกลุ่มให้มาเป็นหัวคะแนนได้ ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนชักนำการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนได้ด้วย¹³ เป็นต้น จากความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีต่อประชาชน ในพื้นที่เอง ได้ทำให้เห็นการเมืองทั้งในระดับชาติและใน

¹⁰ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และอดม พริยสิงห์, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 3 จังหวัดขอนแก่น 18 เมษายน 2526 (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2527), หน้า 191.

¹¹ จรรยา สุภาพ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, พฤติกรรมการณ์ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการบริหารการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร : ศึกษาจากกรณีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างของ จ.มุกดาหาร 14 สิงหาคม 2526 (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์ 2527) หน้า 110.

¹² ธัน อนุมานราชธน และณัฐ ชพานนท์, อ้างแล้ว, หน้า 24.

¹³ จิตินันทนา เวตติวงษ์, อ้างแล้ว, หน้า 95.

ระดับท้องถิ่นต่างพยายามที่จะเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับก้าน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอให้ช่วย เหลือหรือสนับสนุนตนเองในการเลือกตั้ง¹⁴ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะพบว่า ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งได้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ต่างก็พบว่า นักการเมืองที่ลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนไม่น้อย ได้อาศัยก้าน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้สนับสนุนคะแนนเสียง หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "หัวคะแนน" ของตน นอกจากนั้น แล้วก้าน ผู้ใหญ่บ้าน ยังได้มีส่วนช่วยเหลือนักการเมืองที่ลงสมัครในรูปแบบอื่น ๆ อีก อาทิ เช่น การระดม การโน้มน้าวชักจูง ประชาชนในพื้นที่ให้ไปลงคะแนนเสียงแก่ผู้สมัครคน หนึ่งคนใด เป็นต้น ซึ่งมักจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ อย่างกว้างขวางอยู่เสมอ ๆ

จากเหตุผลกว้าง ๆ ทั้งสองประการที่ได้ยกมาสนับสนุนข้างต้นแล้วนี้ ผู้ศึกษา เห็นว่าน่าจะเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ช่วยให้ก้าน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมือง ได้เกิดมีความสัมพันธ์ทางการเมืองต่อกัน ซึ่งหากเราจะพิจารณาดูให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายหาได้มีอยู่เฉพาะในช่วงระยะเวลาที่ทำการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้เกิดขึ้นและมีอยู่ในทุกระยะเวลา ครอบคลุมเท่าที่นักการเมืองและก้าน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงอยู่ในตำแหน่ง ยิ่งกว่านั้น ในความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายต่างฝ่ายต่าง ก็มุ่งหวังที่จะได้รับประโยชน์จากอีกฝ่ายหนึ่งให้มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่ฝ่ายตนคาดว่าจะได้รับจากอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งก้าน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมือง จึงจะต้องมีการกระทำอะไรบางอย่างเกิดขึ้นเพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการซึ่งกันและกัน ซึ่งผู้ศึกษาขอเรียกการกระทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการต่อกันบนความสัมพันธ์ทางการเมืองนี้ว่าเป็น การหน้าที่ (functions) ทั้งนี้เพื่อให้การสื่อ

¹⁴ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, การเลือกตั้ง พรรคการเมือง และ

ความหมายต่อพฤติกรรมทางการเมืองของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวเกิดความชัดเจนและเป็นที่
เข้าใจตรงกันนั่นเอง

การหน้าที่ (functions) ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมือง ในที่นี้
เป็นการกระทำหรือพฤติกรรมบางอย่างที่ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมือง ได้ประพฤติ
ปฏิบัติต่อกันเมื่อทั้งสองฝ่ายได้มีโอกาสเข้ามาติดต่อสัมพันธ์กัน และการหน้าที่ดังกล่าวนี้เองที่
เป็นสิ่งที่ช่วยให้ทั้งนักการเมือง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถรักษาความสัมพันธ์ต่อกันไว้ให้ยืน
ยาว ตรวจจับที่ทั้งสองฝ่ายยังเห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งสามารถทำประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อยู่
หากเรานำเอาความสัมพันธ์ในการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
กับนักการเมือง มาเทียบเคียงกับนิยามของระบบการเมืองที่ David Easton ได้ให้
ความหมายว่า ระบบการเมืองเป็นพฤติกรรมเฉพาะอย่างในสังคม ซึ่งทำไปเพื่อการแบ่งปัน
สิ่งที่มอบคุณค่า (Values) ings หลาย โดยสิ่งที่ถือว่าเป็นสิ่งที่มอบคุณค่าในสังคมอาจจะ ได้แก่
อำนาจทางการเมือง ผลประโยชน์และบริการทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพในสังคม
เป็นต้นแล้ว¹⁵ เราจะเห็นได้ว่าการหน้าที่ (functions) ที่เกิดขึ้นจากการที่กำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมือง ได้เข้ามามีความสัมพันธ์กันนั้น แท้จริงแล้วก็คือความพยายาม
ที่จะให้ ได้มาซึ่งสิ่งที่แต่ละฝ่ายถือเอาว่าเป็นสิ่งที่มอบคุณค่าสำหรับตนเองนั่นเอง

ด้วยเหตุต่าง ๆ ที่ได้กล่าวอ้างมาแล้วข้างต้นเอง ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าเป็น
เรื่องที่น่าสนใจควรแก่การศึกษาว่า จากการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมือง ไม่ว่าจะ
เป็นนักการเมืองในระดับชาติ อันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนักการเมืองในระดับ
ท้องถิ่นคือสมาชิกสภาจังหวัด ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ในการเมืองต่อกันนั้น ทั้งสองฝ่าย
ได้มีการหน้าที่ (functions) ต่อกันอย่างไรบ้าง และมีปัจจัยประการใดที่มีส่วนชักนำให้
ทั้งสองฝ่ายได้เข้ามามีความสัมพันธ์ต่อกัน อีกทั้งความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างกำนัน

¹⁵ David Easton A Framework for Political Analysis, New
Jersey : Prentice Hall, Inc. 1965, p. 50.

ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมืองนั้น มีรูปแบบความสัมพันธ์อย่างไร ตลอดจนความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นของทั้งสองฝ่ายนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่อยู่ในความปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรบ้าง ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้ศึกษาวิจัย เห็นว่ายังมีผู้ใดได้ทำการศึกษาไว้เป็นการเจาะจง หรือกระทำการศึกษาโดยละเอียดมาก่อน ซึ่งหากได้มีการศึกษาอย่างจริงจังแล้ว จะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงบทบาททางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและต่อหน่วยการปกครองชั้นพื้นฐานของประเทศไทยเป็นอย่างดี

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ในทางการเมือง ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่อกัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาถึงการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกิดขึ้นในขณะที่ได้เข้าไปติดต่อสัมพันธ์กับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมือง ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ามามีความสัมพันธ์กับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและนักการเมืองในระดับท้องถิ่น
4. เพื่อศึกษาว่า การหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นนั้น ได้มีผลกระทบต่อการเมืองของประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้าน ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรบ้าง

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

1. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีการนำที่ของตนเอง ในการเป็นผู้เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักรการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น กับประชาชนในพื้นที่
2. ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักรการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น เป็นลักษณะของความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ลูกน้อง
3. ปัจจัยที่มีส่วนผลักดันให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักรการเมืองระดับชาติ และนักรการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเงิน ปัจจัยอำนาจทางการเมือง ปัจจัยด้านความเจริญของท้องถิ่น

1.4 ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ ต้องการศึกษถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักรการเมืองเป็นประการสำคัญ ด้วยเหตุนี้หน่วยการศึกษาที่ต้องการนำมาใช้ในการวิเคราะห์นั้นจะต้องเป็นพื้นที่ถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นของบุคคลทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างชัด ตั้งแต่ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดให้หน่วยการศึกษาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้นคือกลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มของนักรการเมืองอันได้แก่นักรการเมืองระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) นักรการเมืองระดับท้องถิ่น (สมาชิกสภาจังหวัด) กลุ่มของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับตำบล และกลุ่มของประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งหมด 4 กลุ่มด้วยกัน

การที่นำเอากลุ่มของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มของนักรการเมืองมาเป็นหน่วยในการศึกษาวิจัยก็เนื่องจาก ทั้งสองกลุ่มเป็นผู้ที่ได้เข้ามามีความสัมพันธ์ในทางการเมืองโดยตรงและเป็นจุดที่สำคัญที่ทำให้เกิดการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ดังนั้นการได้รับข้อมูลของบุคคลทั้งสองกลุ่มจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตามในการให้ข้อมูลของ

บุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าวบางครั้งอาจจะให้ข้อมูลที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง ไปบ้าง อันเนื่องเพราะการต้องการรักษาภาพพจน์ของตนเอง หรืออาจเพราะเกรงว่าผลจากการให้ข้อมูลนั้นอาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ในทางใดทางหนึ่งได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการตรวจสอบข้อมูลที่ จะได้รับจากทั้งสองฝ่ายจึงได้กำหนดให้กลุ่มของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นหน่วย ของการศึกษาอีกหน่วยหนึ่ง โดยกลุ่มของข้าราชการคัดเลือกมาจากผู้ที่ปฏิบัติงาน ในคณะ ทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (เคปต.) ซึ่งได้แก่ ปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบล พัฒนาการตำบล เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล และครู คปต. ซึ่งข้าราชการกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงย่อมทราบถึงบทบาท ทางการเมืองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างดี ส่วนการที่นำเอากลุ่มของประชาชนที่อาศัย อยู่ในตำบล หมู่บ้าน มาเป็นหน่วยการศึกษานั้นเนื่องจากประชาชนเป็นบุคคลที่อาจจะได้รับ ผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมืองโดยตรง ดังนั้นการ ได้รับข้อมูลจากกลุ่มประชาชนเพื่อให้ทราบว่าเขาเหล่านั้นมีพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะใช้หน่วยการศึกษามาจากบุคคลทั้ง 4 กลุ่ม ดังกล่าวข้างต้นก็ตาม แต่ขอบเขตหรือประเด็นในการศึกษาวิจัยจะกระทำในขอบเขตต่อไปนี้ เท่านั้น กล่าวคือ

1. การหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้เกิดขึ้นในขณะที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ ทางการเมือง กับนักการเมืองในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่น
2. รูปแบบความสัมพันธ์และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ นักการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
3. ปัจจัยที่ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ามามีความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนัก การเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
4. ทรรศนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อการหน้าที่ของตนเอง โดยมุ่งหาข้อมูล ที่ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นว่าการหน้าที่ของตนเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของตน ต่อประชาชน และต่อนักการเมืองในแง่ใด และมากน้อยเพียงใด

5. ทรรศนะของนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ที่มีต่อการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมุ่งศึกษาว่าบรรดานักการเมืองเหล่านั้นเห็นว่าการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกิดขึ้นในการเข้ามามีความสัมพันธ์กับตนนั้น มีความสำคัญต่อตนเองในแง่ใด และมากน้อยเพียงใด

6. ทรรศนะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในตำบล หมู่บ้าน ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีต่อการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมุ่งในประเด็นที่ว่า การหน้าที่ดังกล่าวมานั้น ได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนอย่างไรบ้าง

1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ช่วยให้ทราบถึงการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เกิดขึ้นต่อการสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการทั้งสองฝ่ายติดต่อสัมพันธ์กัน
3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบของความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับนักการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น ที่มีต่อพฤติกรรมทางการเมืองของประชาชนที่อาศัยในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน

1.6 นิยามศัพท์

การหน้าที่ หมายถึง การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ปฏิบัติ ในขณะที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับนักการเมืองทั้ง ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กำนัน หมายถึง กำนัน หัวหน้าหน่วยการปกครองระดับตำบล. และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับหมู่บ้าน และเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

นักการเมืองระดับชาติ หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

นักการเมืองระดับท้องถิ่น หมายถึง สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) เท่านั้น ไม่รวมถึงสมาชิกสภาเทศบาล

ประชาชน หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในท้องที่ตำบล หมู่บ้าน ที่อยู่ในความปกครองของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ - ลูกน้อง หมายถึง ความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยผู้ที่มีฐานะที่เหนือกว่า (ผู้อุปถัมภ์) เป็นผู้ให้ประโยชน์ในรูปของวัตถุและบริการแก่ผู้ที่มีฐานะที่ต่ำกว่า (ลูกน้อง) โดยที่ผู้ที่เป็นลูกน้องจะต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved