

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การที่มนุษย์เราจำเป็นต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Man is Social Animal) ดังนั้นจึงไม่มีใครสามารถที่จะดำรงชีวิตอยู่คนเดียวได้ มนุษย์จึงจำเป็นต้องเรียนรู้วิธีการที่จะอยู่ร่วมกันกับคนอื่นและในการที่จะอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะนั้นจำเป็นต้องมีผู้นำ¹ ดังนั้นผู้นำเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับการตั้งชุมชนของมนุษย์ ผู้นำได้ถูกตั้งขึ้นเพื่อนำชุมชนไปสู่ความเจริญก้าวหน้าหรือสิ่งที่ดี ๆ สำหรับชุมชน การคัดเลือกผู้นำในชุมชนก็แล้วแต่ชุมชนจะกำหนดวิธีที่คิดว่าจะได้ผู้นำสำหรับชุมชนที่ดีที่สุดด้วย เพราะผู้นำชุมชนนั้นมีผลต่อการคงอยู่หรือล่มสลายของชุมชน จึงเห็นได้ว่าผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อชุมชนอย่างมากไม่ว่าจะในอดีตจนปัจจุบันที่เป็นยุคโลกาภิวัตน์ ความสำคัญของผู้นำในชุมชนมนุษย์ก็ได้ลดลงมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ผู้นำชุมชนของมนุษย์มีหลายระดับนับแต่ ระดับโลก ระดับระหว่างประเทศ ระดับกลุ่มประเทศ ระดับประเทศ ระดับเมือง ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ระดับหมู่บ้าน สำหรับการท้าวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาผู้นำชุมชนในระดับตำบลและระดับหมู่บ้าน อันได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

กำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ถือกำเนิดในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศโดยการรวมอำนาจเข้าสู่เมืองหลวงในปี พ.ศ. 2435 จุดประสงค์ใหญ่ในขณะนั้นก็คือ การสร้างรัฐบาลกลางที่มีอำนาจและเพื่อจะได้วางนโยบายปฏิบัติประเทศชาติในด้านต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเมืองขึ้นของชาติมหาอำนาจตะวันตก จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงาน ในการปกครองส่วนภูมิภาคใหม่ด้วย โดยมีส่วนตำบลและหมู่บ้านนั้นเป็นหน่วยการปกครองระดับล่างสุด ซึ่งมีหลายๆ หมู่บ้านรวมกันเป็นตำบลโดยที่หมู่บ้านจะมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครอง และตำบลจะมีกำนันเป็นผู้ปกครอง โดยตรากฎหมายการจัด

¹ สุรัช จงรักษ์, บทบาทผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณี “หัวหน้าบ้าน” ของเทศบาลเมืองน่าน, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536), หน้า 29.

ระเบียบการปกครอง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน (มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจำนวน 8 ครั้งและโดยประกาศคณะปฏิวัติ 2 ครั้ง)²

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้นราษฎรในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรในตำบลเป็นผู้เลือกกำนันจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น³ จะเห็นได้ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้ง ที่มีวาระ 5 ปี มีจำนวน 9,615 คน และ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งจนเกษียณอายุ มีจำนวน 56,453 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2538 กระทรวงมหาดไทย)⁴

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถแบ่งได้ 3 ประเภทคือ

1. หน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดไว้ดังนี้⁵

- 1.1 หน้าที่ของกำนัน กำนันมีหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ถึงมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งสรุปได้ 8 ประการด้วยกันคือ
 - 1.1.1 หน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล
 - 1.1.2 หน้าที่เกี่ยวกับคดีอาญาเช่นการปฏิบัติให้เป็นไปตามหมายจับ หมายค้น เป็นต้น
 - 1.1.3 หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับคนเดินทาง เช่น ให้ที่พักอาศัยแก่คนเดินทางตามสมควร หากผู้เดินทางมาในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ กำนันจะต้องช่วยจัดหาผู้นำทางพร้อมทั้งจัดหาเสบียงอาหารให้แก่ผู้เดินทางตามสมควรอีกด้วย เป็นต้น
 - 1.1.4 หน้าที่ในการตรวจตราดูแลรักษาสิ่งที่เป็นประโยชน์
 - 1.1.5 หน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียน เช่น จัดทำทะเบียนคนเกิด คนตาย เป็นต้น
 - 1.1.6 หน้าที่ในการเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน
 - 1.1.7 หน้าที่เกี่ยวกับการสำรวจต่างๆ และการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่
 - 1.1.8 หน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบล

² นคร พจนนรพจน์ และ สมบัติ พรหมเมศร์, ผู้รวบรวม, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

³ สุเทพ เตียวตระกูล และ คนอื่น ๆ, ผู้เรียบเรียง, วิทยาการนักปกครอง, (กรุงเทพฯ : ธารนิพนธ์, 2532), หน้า 21-24

⁴ นคร พจนนรพจน์ และ สมบัติ พรหมเมศร์, เรื่องเดิม, หน้า 9.

⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, บทบาทและสถานภาพของผู้นำระดับตำบลหมู่บ้าน, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526), หน้า 27-28.

1.2 หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หน้าที่โดยทั่วไปของผู้ใหญ่บ้านก็คือ การปกครองประชาชนที่อยู่ในเขตหมู่บ้านของตนและรักษาความสงบเรียบร้อยของลูกบ้าน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 27 ซึ่งแบ่งเป็นข้อๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

1.2.1 ป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน รวมทั้งรายงานเหตุการณ์ผิดปกติในหมู่บ้าน

1.2.2 ปฏิบัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา เช่น ยึดของกลาง จับกุมผู้กระทำความผิด ปฏิบัติให้เป็นไปตามหมายค้น หมายจับ หมายยึดทรัพย์ เป็นต้น

1.2.3 บำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน

1.2.4 ป้องกันโรคติดต่ออันตราย จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยถูกสุขลักษณะ

1.2.5 เป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อวางแผนพัฒนาหมู่บ้านและป้องกันโจรผู้ร้าย

2. หน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁶

2.1 หน้าที่เกี่ยวกับสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง กำหนดให้กำนันท้องที่เป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง⁷

2.2 หน้าที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้กำนันและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คนเป็นกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกด้วย⁸

2.3 หน้าที่เกี่ยวกับการเกณฑ์ทหาร พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านนำประกาศของอำเภอเกี่ยวกับการให้ผู้มีอายุถึงเกณฑ์ที่จะต้องลงบัญชีทหารกอง

⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคหน่วยที่ 1-6, ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 252 - 256.

⁷ นคร พจนวรรณ และ สมบัติ พรหมเมศร์, เรื่องเดิม, หน้า 3.

⁸ เพ็งฮ้าง, หน้า 6.

เกิน (ตามที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าขึ้นทะเบียนทหาร) ไปติดไว้ในหมู่บ้านของตน เพื่อแจ้งให้ประชาชนในตำบลหรือหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน

2.4 หน้าที่เกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พระราชบัญญัติเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร พ.ศ. 2464 ได้กำหนดหน้าที่ของกำนันเอาไว้ โดยให้เป็นเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจและดำเนินการในเขตตำบลของตน เมื่อได้รับหมายเกณฑ์จากผู้มีอำนาจสั่งเกณฑ์พลเมืองอุดหนุนราชการทหาร

2.5 หน้าที่ในการเป็นกรรมการสุขาภิบาล กำนันและผู้ใหญ่บ้านที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลให้เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง

2.6 หน้าที่เกี่ยวกับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดระเบียบการบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลางหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง แต่ถ้าหมู่บ้านนั้นมีผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกำนัน ก็ให้กำนันเป็นประธานกรรมการกลาง ถ้าหลายๆ หมู่บ้านมารวมกันเป็นหนึ่งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง และในหมู่บ้านเหล่านั้นมีกำนันอยู่ด้วย ให้กำนันเป็นประธานกรรมการกลาง ถ้ามีกำนันหลายคน ให้กรรมการกลางเลือกกำนันคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการกลาง ให้กำนันที่เหลือเป็นรองประธานกรรมการกลาง

2.7 หน้าที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนครอบครัว พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ได้กำหนดหน้าที่ให้กำนันเป็นผู้รับคำร้องขอจดทะเบียนสมรสของคู่สมรส ซึ่งฝ่ายชายหรือฝ่ายหญิงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีภูมิลำเนาอยู่ในตำบลนั้น และให้ถือว่าการสมรสได้สมบูรณ์ตั้งแต่วันที่กำนันได้รับคำร้องนั้น (เฉพาะในท้องที่ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศให้กระทำยื่นคำร้องเช่นว่าได้)

2.8 หน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนสัตว์พาหนะ กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2483 และมีหน้าที่พอสรุปได้ดังนี้

2.8.1 ให้เจ้าของสัตว์นำสัตว์ไปจดทะเบียนตัวพิมพ์รูปพรรณต่อนายทะเบียนท้องที่ที่สัตว์นั้นอยู่ในเขต

2.8.2 เมื่อมีผู้นำตัวพิมพ์รูปพรรณสัตว์มาส่ง โดยไม่มีสัตว์สำหรับตัวพิมพ์รูปพรรณนั้นไว้ในครอบครอง เช่น สัตว์ตายหรือหาย จะต้องนำตัวพิมพ์รูปพรรณนั้นส่งนายทะเบียนท้องที่โดยเร็ว

2.8.3 รับแจ้งความสัตว์ตายจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองสัตว์ชั่วคราว

2.9 หน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาดสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดปศุสัตว์และสัตว์พาหนะ พ.ศ. 2474 ในท้องที่ที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้จะต้องมีเจ้าพนักงานเป็นนาย

ตรวจประจำตำบล ซึ่งได้แก่กำนันในท้องที่นั้น เมื่อกำนันได้รับรายงานจากเจ้าของสัตว์หรือได้ทราบว่า มีโรคระบาดสัตว์เกิดในท้องที่ของตน จะต้องรีบไปสอบสวนอาการของโรคระบาดยังสถานที่ที่สัตว์ นั้นอยู่ทันที เมื่อเห็นว่าเป็นโรคระบาดหรือเพียงแต่สงสัยจะเป็นโรคระบาดจริง ต้องรีบดำเนินการให้ คำแนะนำเพื่อกำจัดโรคระบาดนั้น เช่น ให้แยกสัตว์ที่เป็นโรคระบาดออกจากฝูง เป็นต้น แล้วรายงาน ให้อำเภอทราบโดยเร็วที่สุด หากนายตรวจหรือกำนันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราวในเวลา จะ ต้องมอบให้ผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งในตำบลนั้นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน และจะต้องแจ้งการมอบ หมายนี้ให้ผู้ใหญ่บ้านคนอื่นๆ ได้รับทราบด้วย

2.10 หน้าที่เกี่ยวกับการทำสวนครัวและการเลี้ยงสัตว์ พระราชบัญญัติการสวนครัวและ การเลี้ยงสัตว์เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พ.ศ. 2482 ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่ในการสอดส่อง ตรวจตรา ให้คำแนะนำให้ ประชาชนทำสวนครัว คือปลูกพืชปลูกผัก หรือทำการเลี้ยงสัตว์ เช่น เป็ด ไก่ หมู เพื่อเอาไว้กินเป็น อาหารในครอบครัว ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งในการช่วยบรรเทาค่าครองชีพของประชาชนเอง ในกรณีนี้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำสวนครัวและเลี้ยงสัตว์เพื่อตัวอย่างแก่ลูกบ้านในเขตปกครองของตนด้วย

2.11 หน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานราษฎร กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานตามพระราช บัญญัติการชลประทานราษฎร พ.ศ. 2482 ด้วย พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของกำนันผู้ ใหญ่บ้านไว้พอสรุปได้ว่า ในยามฉุกเฉิน กำนันผู้ใหญ่บ้านสั่งเกณฑ์แรงงาน เครื่องอุปกรณ์การชล ประทาน โดยสั่งเกณฑ์จากประชาชนผู้ได้รับประโยชน์ในเขตชลประทานนั้น พร้อมทั้งแบ่งปันงาน ควบคุมงานตามที่ได้เกณฑ์แรงงานมานั้นจนกว่างานจะแล้วเสร็จ ในการเกณฑ์แรงงานนี้จะกระทำได้ เฉพาะในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น ถ้าในยามปกติกำนันผู้ใหญ่บ้านจะสั่งเกณฑ์แรงงานเพื่อการนี้ไม่ได้

2.12 หน้าที่เกี่ยวกับการชลประทานหลวง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2486 ได้กำหนดหน้าที่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแลรักษาคันคลองและหนองน้ำ ให้เป็นไปโดยเรียบ ร้อยและสามารถใช้การให้เป็นประโยชน์ได้อยู่เสมอ ถ้ามีเหตุอะไรที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่คัน คลองหรือทางน้ำ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องหาทางแก้ไขและรายงานให้อำเภอทราบโดยด่วน

3. หน้าที่ที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย⁹

3.1 หน้าที่การชำระคดีความ ในท้องที่อยู่ห่างไกล ตัวแทนของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับ ประชาชนอย่างแท้จริงก็คือกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนในตำบลหมู่บ้านทุกคนเคารพ เชื่อถือและยำเกรง เมื่อเกิดมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา เรื่องต่างๆ ไปหรือ เรื่องภายในครอบครัว คดีพิพาทเล็กน้อยหรือใหญ่โต ก็มักจะนำมาให้กำนันผู้ใหญ่บ้านตัดสินเสีย

⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ, เรื่องเดิม, หน้า 257-259.

ก่อนที่จะมีการดำเนินการแจ้งความต่อตำรวจหรือฟ้องร้องกันในศาล เมื่อเป็นเช่นนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จะต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยชำระคดีความต่างๆ โดยไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้แต่ได้ทำสืบทอดต่อกันมาจนเป็นประเพณี การชำระคดีความหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ บางครั้งสามารถชำระคดีความจนเป็นที่พอใจกับคู่กรณีได้ก็เลิกแล้วกันไป แต่ในบางครั้งคู่กรณียังไม่เป็นที่พอใจ ก็สามารถไปฟ้องร้องกันเองยังโรงศาลต่อไป การชำระคดีความของกำนันผู้ใหญ่บ้านนี้มิได้มีการบังคับว่าคู่กรณีจะต้องปฏิบัติตาม

3.2 หน้าที่การพัฒนา การพัฒนาในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านวัตถุ เช่น การก่อสร้างถนน หรือการพัฒนาจิตใจ เช่น การสร้างความสามัคคี เป็นต้น กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องมากมาย อาจจะทำหน้าที่เป็นแม่งานหรือหัวเรี่ยวหัวแรงในการพัฒนาตำบลหมู่บ้าน กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่ทำงานใกล้ชิดและเคียงบ่าเคียงไหล่กับประชาชนในท้องที่ในการพัฒนาตำบลหมู่บ้านของตน การขาดกำนันผู้ใหญ่บ้านจะทำให้การดำเนินงานการพัฒนาต่างๆ ไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น การพัฒนาท้องที่ในตำบลจึงมักจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดำเนินการในตำบลของตนเอง จนดูเหมือนว่าการพัฒนาเป็นหน้าที่โดยอัตโนมัติทั้งๆ ที่ไม่มีกฎหมายใดๆ บังคับไว้

3.3 หน้าที่การศาสนา กุศล อันได้แก่การทำบุญตามลัทธิประเพณีทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็นการสร้างวัด การจัดให้มีพระประจำวัด การบำเพ็ญกุศลตามเทศกาลต่างๆ ผู้ที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงของงานที่สำคัญก็ได้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหลาย โดยจะต้องเป็นผู้ริเริ่มและจัดให้มีขึ้น มิฉะนั้นประชาชนในเขตปกครองก็ถือว่าบกพร่องในหน้าที่ ศาสนกุศลจึงเป็นหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ชุมชนมอบให้และไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ประการใด

การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคม ด้านการเมือง หรือด้านเศรษฐกิจเอง ไม่ว่าช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นจะผ่านการปกครองด้วยประชาธิปไตยหรือเผด็จการทหารก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังคงดำเนินอยู่ตลอดมา ซึ่ง ดร. ภาสกร¹⁰ ได้ให้เหตุผลว่า “กลไกตลาดเป็นตัวกำหนดสัมพันธภาพทางอำนาจระหว่างกลุ่มชนชั้นผู้ครอบครองทุนและเทคโนโลยี กับ กลุ่มชนผู้ไร้หรือถูกทำให้ไร้ทุนและเทคโนโลยี ภายใต้เศรษฐกิจการเมืองเช่นว่ารัฐไม่พึงมีบทบาทอะไรนักและโดยแท้จริงแล้วพลังอำนาจเศรษฐกิจ กล่าวคือกลุ่มชนผู้ครอบครองทุนและเทคโนโลยีนั้นเองประกอบกันขึ้นเป็น

¹⁰ ภาสกร พงษ์ไพบูลย์ และ สังคีต พิริยะรังสรรค์, บรรณาธิการ, รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่น กับ สังคมไทย, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 23.

ตัวอำนาจรัฐ เพราะฉะนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจที่นโยบายการพัฒนาของรัฐจะพึงกำหนดและเป็นในทางเอื้ออำนวยต่อกลุ่มชนกลุ่มใดและชั้นใดในสังคมเศรษฐกิจการเมืองไทย นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยเฉพาะภายใต้รัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง เป็นตัวสะท้อนอย่างดีถึงฐานะความเติบโตของธุรกิจการเมือง ไม่เพียงแต่ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งจะได้พัฒนาเข้าสู่อำนาจของกลุ่มธุรกิจ” กลุ่มธุรกิจยังได้แผ่ขยายอำนาจออกไปทั่วทุกภูมิภาค ยิ่งในปัจจุบันในโลกยุคโลกาภิวัตน์ การสื่อสารคมนาคมโยงใยระหว่างหน่วยการปกครองใหญ่ๆ ถึงหน่วยการปกครองย่อยๆ และเมื่อมีผลกระทบหน่วยการปกครองใหญ่ๆ ก็จะกระทบหน่วยการปกครองย่อยๆ อย่างต่าบลหมู่บ้าน จึงไม่น่าแปลกใจว่าระบบเศรษฐกิจและธุรกิจจะเข้าไปถึงต่าบลหมู่บ้าน นับวันวิถีชีวิตชาวบ้านในต่าบลหมู่บ้านเริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากวิถีชีวิตที่เรียบง่ายเอื้ออาทรต่อกันไปสู่วิถีทางธุรกิจเมื่อความเจริญเข้าสู่ต่าบลหมู่บ้าน แม้ว่าชาวบ้านจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจแต่ธุรกิจก็มายุ่งเกี่ยวกับชาวบ้านเอง โดยนักธุรกิจจากเมืองใหญ่มองเห็นผลประโยชน์ที่ได้จากต่าบลหมู่บ้านก็จะสร้างความสัมพันธ์ในอันที่จะโยงไปหากิจการที่สามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงอย่างค้ำค่าที่เสี่ยงผลได้จากชาวบ้านหรือทรัพยากรในต่าบลหมู่บ้านนั้นๆ เพราะนักธุรกิจในฐานะผู้ครอบครองทุนและเทคโนโลยีย่อมที่จะประกอบการผลิต ซึ่งในการผลิตมีสิ่งจำเป็นที่ต้องใช้ก็คือ วัตถุดิบ และวัตถุดิบราคาถูกที่สามารถเพิ่มกำไรให้มากขึ้นสามารถหาได้จากชนบท ไม่ว่า แร่ธาตุจากเหมืองแร่ ไม้จากป่าหินจากภูเขา ผลผลิตทางการเกษตรราคาถูกจากชาวบ้านในชนบท การแผ่ขยายดังกล่าวจะเข้าถึงหมู่บ้านชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นตัวแทนเพื่อที่จะดำเนินการในกิจการที่มีผลประโยชน์ เพราะผู้นำชุมชนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจสูงสุดในต่าบลหมู่บ้านที่ปกป้องคุ้มครองและเอื้อประโยชน์ต่อกิจการของนักธุรกิจ รวมทั้งการที่ชาวบ้านให้ความเคารพยำเกรงและเชื่อฟัง ซึ่งคุณสมบัติเช่นนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมจะมีมากกว่าใครในต่าบลหมู่บ้านนั้นๆ

การพัฒนาเศรษฐกิจทำให้เกิดการพัฒนาเมืองและอุตสาหกรรม นำไปสู่นโยบายและพัฒนากการที่เป็นผลเสียต่อชนบท แนวโน้มอันนี้ได้เกิดมานานแล้วและได้ทวีเป็นปัญหามากขึ้นหลัง พ.ศ. 2490 ชาวชนบทพบว่าในกระบวนการพัฒนาที่ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว นั้น เศรษฐกิจเมืองเจริญเติบโตเร็วกว่าอุตสาหกรรมส่วนเกินจากภาคเกษตร นายธนาคาร พ่อค้าในเมือง หรือพ่อค้าท้องถิ่นร่ำรวยอย่างรวดเร็ว ในขณะที่เดียวกันชาวนาชาวไร่รายย่อยจำนวนมากย่ำอยู่กับที่ หรือมีฐานะเลวลง อัตราการสูญเสียที่ดินให้กับนายทุนเพิ่มมากขึ้น¹¹

¹¹ เพิ่งอ้าง, หน้า 35.

จากเหตุผลข้างต้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยส่งผลให้กลุ่มทุนหรือนายทุนได้เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองในลักษณะของการครอบงำ และมีส่วนในการกำหนดนโยบายในการบริหารและการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งยังได้แผ่ขยายอำนาจไปทั่วภูมิภาคของประเทศ ส่งผลต่อชาวบ้านในชนบทคือการสูญเสียที่ดินทำกินและมีความเป็นไปได้ที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านได้เร่งกระแสนของการสูญเสียที่ดิน โดยได้กระทำตัวเป็นตัวกลางระหว่างนายทุนกับชาวบ้านในการค้าที่ดินเพราะโดยฐานะของกำนันผู้ใหญ่นั้นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราษฎรหลายๆ เรื่องตามที่กล่าวไว้ข้างต้น รวมทั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นทั้งตัวแทนของทางราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมและตัวแทนราษฎรในตำบลหมู่บ้าน จึงทำให้ราษฎรนั้นมีความเคารพยำเกรง เชื่อฟัง และไว้วางใจ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องง่ายที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำตัวเป็นนายหน้าค้าที่ดินในชุมชนที่ตนเป็นผู้นำ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความสงสัยอันเป็นเหตุจูงใจให้ศึกษาเรื่องบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการเป็นนายหน้าของอำนาจธุรกิจที่ดิน

นอกจากนี้บทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นทางอำนาจธุรกิจที่ดินเป็นเรื่องที่น่าสนใจและยังไม่มีใครที่ศึกษาอย่างชัดเจน ส่วนใหญ่การศึกษาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นไปในประเด็นทางการเมืองหรือไม่ก็การบริหาร เช่น การศึกษาของปกรณ สุริวรรณ¹² เรื่องการหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่น กับ ประชาชน ซึ่งเป็นการศึกษาบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในประเด็นทางการเมือง ได้พบว่า กำนันผู้ใหญ่นั้นมี "การหน้าที่" เป็นผู้เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่นกับประชาชนและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่นับกับนักการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่นเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในรูปแบบ "ผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง" โดยนักการเมืองจะให้ความช่วยเหลือแก่กำนันผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะสร้างคามนิยมแก่นักการเมืองที่ช่วยเหลือท้องถิ่นของตน รวมทั้งพบว่าความสัมพันธ์แบบ "ผู้อุปถัมภ์-ลูกน้อง" มีผลกระทบต่องานทางการเมืองของประชาชนหลายประการกล่าวคือ ทำให้ประชาชนขาดความสนใจตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจบทบาทที่แท้จริงของนักการเมืองและทำให้ขาดจิตสำนึกในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือ การศึกษาของ ร้อยตรีเรีร ธรรมาธิปดี¹³ เรื่องบทบาทของ กำนันในการบริหาร

¹² ปกรณ สุริวรรณ, การหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ/ท้องถิ่น กับ ประชาชน, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536).

¹³ ร.ต.เรีร ธรรมาธิปดี, บทบาทของกำนันในการบริหารราชการในจังหวัดยะลา, (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 200.

ราชการในจังหวัดยะลา ได้พบว่ากำนันมีบทบาทในการบริหารราชการในองค์กรต่างๆ ในระดับ ตำบล และการปกครองระบอบประชาธิปไตย การศึกษาของ เชาวนวัศ สุตลาภา¹⁴ ในเรื่องกำนันกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค พบว่ากำนันเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตำแหน่งหนึ่ง ที่มีบทบาทอันสำคัญต่อการบริหารงานในส่วนภูมิภาคอย่างยิ่ง และการศึกษาของ จารุพงศ์ พลเดช¹⁵ ซึ่งได้ศึกษาเรื่องผู้ใหญ่บ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่สรุปได้ว่า รูปการปกครองแบบหมู่บ้านเป็นรูปการปกครองที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด ผู้ใหญ่บ้านในฐานะหัวหน้าหมู่บ้านจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับราษฎร เป็นผู้นำท้องถิ่นที่มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้าน การปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านจะเกิดประสิทธิภาพได้ก็ด้วยความรู้ความสามารถของตัวผู้ใหญ่บ้านและทัศนคติที่ดีต่อตำแหน่งหน้าที่รวมทั้งความร่วมมือที่จะได้รับจากราษฎรในหมู่บ้าน ทั้งสามคนนี้ได้ศึกษาบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในประเด็นทางการบริหาร ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการศึกษาของปกรณ์ สุวีวรรณ, ร.ต. เรียง ธรรมาธิปดี, เชาวนวัศ สุตลาภาและ จารุพงศ์ พลเดช นั้นเราจะพบบทบาทที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านคือเป็นตัวกลาง, ตัวแทน หรือนายหน้าของอำนาจทางการเมืองและอำนาจการบริหาร แต่การศึกษาวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาการเป็นตัวกลาง, ตัวแทน หรือนายหน้าของอำนาจธุรกิจที่ดินของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ในการศึกษาเรื่องบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการเป็นนายหน้าของอำนาจธุรกิจที่ดิน ได้ศึกษาเฉพาะกรณี ตำบลออนกลาง กิ่งอำเภอแม่ฮ่องสอน จังหวัดเชียงใหม่ มี 10 หมู่บ้าน มีกำนัน 1 คน ผู้ใหญ่บ้าน 9 คน มีประชากรประมาณ 4,390 คน และมีพื้นที่ประมาณ 26.32 ตารางกิโลเมตร หรือ 16,449 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.34 ของพื้นที่ทั้งหมดของกิ่งอำเภอแม่ฮ่องสอน การเลือกศึกษาวิจัยเพื่อวิทยานิพนธ์ที่ตำบลออนกลาง ก็เนื่องมาจากเกิดการซื้อขายที่ดินอย่างมาก เพราะในช่วงปี พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2535 เศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตในอัตราที่สูง ได้ส่งผลให้ธุรกิจที่ดินเฟื่องฟูอย่างมากและมีการตั้งกิ่งอำเภอใหม่ คือ กิ่งอำเภอแม่ฮ่องสอน ซึ่งแยกจากอำเภอสันกำแพงและการสร้างถนน เชียงใหม่-สันกำแพง-ออนหลวยสายใหม่ ประกอบกับมีกระแสข่าวการสร้างเมืองคู่แฝดเมืองเชียงใหม่หรือเมืองใหม่ ในพื้นที่กิ่งอำเภอแม่ฮ่องสอน (ปัจจุบันไม่มีการสร้างเมืองคู่แฝดเมืองเชียงใหม่หรือเมือง

¹⁴ เชาวนวัศ สุตลาภา, กำนันกับการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505).

¹⁵ จารุพงศ์ พลเดช, ผู้ใหญ่บ้านกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ : ศึกษาบทบาทของผู้ใหญ่บ้านเฉพาะกรณี อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 90.

ใหม่ในพื้นที่นี้แล้ว) นอกจากนี้ตำบลออนกลางมีพื้นที่ไม่กว้างใหญ่ และได้เกิดสภาพปัญหาที่ต้องการศึกษา

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างนักธุรกิจที่ดินกับประชาชนในหมู่บ้าน
2. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ นักธุรกิจที่ดิน
3. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นการติดต่อระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับนักธุรกิจที่ดินและประเด็นการติดต่อระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับประชาชนในชุมชน
4. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อต่อการเป็นนายหน้าธุรกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
5. เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเป็นแนวทางปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองส่วนภูมิภาคและพัฒนากการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน และเป็นรากฐานประชาธิปไตยของประเทศ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐาน : กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้ตำแหน่งของตนในการเป็นนายหน้าธุรกิจที่ดิน

1.4 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาการเป็นนายหน้าอำนาจธุรกิจที่ดินของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในตำบลหมู่บ้าน ในฐานะผู้มีส่วนรับผิดชอบต่อความเจริญ ความสงบสุขของตำบลหมู่บ้าน ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้นำชุมชนนี้เป็นผู้มีอำนาจและบทบาท ต่อชุมชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้ผู้วิจัยมุ่งศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะกรณีตำบลออนกลาง กิ่งอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ โดยมุ่งศึกษาว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในตำบลหมู่บ้านมีฐานะเป็นตัวแทนราษฎร ได้ใช้อำนาจการเป็นตัวแทนนั้นเพื่อผลประโยชน์แห่งชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือเพื่อผานประโยชน์ตนเอง ญาติพี่น้อง และพวกพ้อง ซึ่งในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้สัมภาษณ์เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและประชาชนที่ขายที่ดิน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของอำนาจธุรกิจที่คืนกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎรในการทำหน้าที่บริหารการปกครองและสร้างความเจริญแก่ชุมชน
2. ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยแวดล้อมที่มีความสัมพันธ์ต่ออำนาจธุรกิจที่คืนกับการเป็นนายหน้าอำนาจธุรกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้านและบทบาทที่แท้จริงของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
3. ข้อเท็จจริงและผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ในการนำมาปรับปรุงรูปแบบการปกครองของหน่วยการปกครองระดับล่าง
4. ผลการศึกษาจะช่วยให้ชาวบ้านได้ประเมินบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านในรูปแบบใหม่และทำให้มีผลต่อพฤติกรรมของชาวบ้านที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตนด้วยตนเอง เพื่อลดความเสียหายในด้านผลประโยชน์ที่เคยเป็นมาได้

1.6 คำจำกัดความของศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยเรื่องนี้

บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยตนเองและผู้อื่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติซึ่งในการศึกษาค้นคว้าได้นิยามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้คือ บทบาทในการเป็นนายหน้าซื้อขายที่ดิน

กำนัน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองระดับตำบลและเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับหมู่บ้านและเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

เชิงธุรกิจการเมือง หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ในการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านในการเป็นนายหน้าซื้อขายที่ดิน

นายหน้าซื้อขายที่ดิน หมายถึง การเป็นตัวกลางในการติดต่อซื้อขายที่ดินระหว่างประชาชนในตำบลหมู่บ้านกับนักธุรกิจทั้งหลาย โดยใช้อำนาจหน้าที่ของการเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน

หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เป็นโฉนด หมายถึง หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เป็น น.ส. 3 หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่วๆ ไป ปกติก็ออกเป็นเฉพาะราย ไม่มีระวางที่โยงยึด มีรูปแผนที่แต่เป็นแผนที่รูปลอย

หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เป็น น.ส. 3 ก หมายถึง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ชนิดนี้ เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินได้ทั่วไปเหมือนกัน แต่จำกัด เฉพาะที่ดินบริเวณนั้นได้มีการทำระวางรูปถ่ายทางอากาศแล้ว กล่าวคือ ถีอระวางรูปถ่ายทางอากาศ เป็นหลักในการออก ถ้าไม่มีจะออก น.ส. 3 ก ไม่ได้ และโดยส่วนใหญ่แล้วออกโดยการเดินสำรวจ ทั้งตำบล มีการออกเฉพาะรายบั้งก็เนื่องมาจากการออกตกค้างจากการเดินสำรวจ หรือเปลี่ยนหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ตามแบบชนิดอื่นมาเป็นแบบ น.ส. 3 ก