

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่หลักในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่มีขอบเขตของการกิจกว้างขวาง กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองในระดับท้องที่จึงมีบทบาทหน้าที่ต้องรับผิดชอบงานของกระทรวงมหาดไทย และยังคงรับผิดชอบงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่นำลงไปปฏิบัติในตำบล หมู่บ้าน จึงนับว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้งานของทางราชการบรรลุเป้าหมาย ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เนื่องจากสมัยนั้นประเทศไทยกำลังเผชิญกับการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกที่แผ่ขยายอิทธิพลเข้ามาถึงประเทศเพื่อนบ้านของไทย ขณะที่การปกครองของไทยขณะนั้นยังคงล้าสมัยไม่มีเอกภาพในทางการปกครองอย่างแท้จริง เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของราชอาณาจักร พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงตัดสินใจพระทัยที่จะปฏิรูปการปกครองเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและรักษาเอกราชของชาติไว้ จึงได้ปฏิรูปการปกครองระดับตำบล หมู่บ้านครั้งสำคัญในปี พ.ศ.2435 (ร.ศ. 111) โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้หลวงเทศาภิบาล (เส็ง วิริยศิริ) ไปทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บ้านเกาะบางปะอิน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นกำนัน ในการปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดให้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การป้องกันการโจรกรรมและผู้ร้ายและกำหนดให้มีผลประโยชน์ตอบแทนบ้าง เช่น สินลค่านา ภาษีไม้ไผ่ ค่าเหยียบย่ำที่นาราษฎร เป็นต้น ความมุ่งหมายก็เพื่อให้บุคคลที่ราษฎรเลือกเข้ามาได้มีหน้าที่ดูแลดำเนินงานของตำบล หมู่บ้าน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นหูเป็นตาให้แก่ทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎรทั่วไป ตลอดจนช่วยเร่งรัดจัดเก็บภาษีอากรและผลประโยชน์ของแผ่นดินซึ่งสมควรได้จากราษฎรโดยธรรม (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย : 2553,39 - 41)

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครอง “ท้องที่” ซึ่งได้ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และตราจนปัจจุบัน ยังคงกล่าวได้ว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่มีทั้งบทบาทและอำนาจหน้าที่ในเขตการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้าน โดยมีแนวคิดรวบยอดทางกฎหมายและการบริหารราชการเรียกรวมกันว่า เป็น “การปกครองท้องที่” ดังจะเห็นได้ว่าชื่อดังกล่าวเป็นชื่อ

ของการจัดระบบปกครองและเป็นระบบการบริหารราชการลักษณะหนึ่งของไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นกฎหมายแม่แบบ ถือได้วางรากฐานไว้ ลักษณะของการปกครองท้องที่ดังกล่าว นับว่าเป็นโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย (Territory Administration) โดยที่ในระยะต่อมาได้มีการสถาปนาโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง การที่การปกครองท้องที่มีลักษณะดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่อง(การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารแต่ละครั้งมุ่งปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างส่วนบนและไม่ได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงสร้างส่วนล่าง) และที่สำคัญคือ การมีสองสถานภาพควบคู่กันไปกล่าวคือในทางหนึ่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่างๆมีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่างๆเช่นการประชุมประชาชนในเขตหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ เป็นต้น ในขณะเดียวกัน กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชน เป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งยังได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลาบทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชนที่เรียกกันว่า “ลูกบ้าน” ในด้านต่างๆเป็นอันมาก ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นของตำบลหมู่บ้าน กิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมและทางด้านจิตใจของลูกบ้าน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ : 2546,1)

รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ.2549 เป็นการก่อรัฐประหารในประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นในคืนวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 นำโดย คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ โดยโค่นล้มรักษาการนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งนับเป็นการก่อรัฐประหารเป็นครั้งแรกในรอบ 15 ปี รัฐประหารครั้งนี้เกิดขึ้นก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนต่อมา หลังจากที่มีการเลือกตั้งเดือนเมษายนถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ดำเนินมายาวนานนับตั้งแต่เดือนกันยายน พ.ศ.2548 คณะรัฐประหารได้ยกเลิกการเลือกตั้งในเดือนตุลาคม ยกเลิกรัฐธรรมนูญ สั่งยุบสภา สั่งห้ามการประท้วงและกิจกรรมทางการเมือง ยับยั้งและเซ็นเซอร์สื่อ ประกาศใช้กฎอัยการศึกและจับกุมสมาชิกคณะรัฐมนตรีหลายคน พลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ได้แถลงเมื่อวันที่ 21 กันยายน ถึงสาเหตุในการยึดอำนาจและให้คำมั่นว่าจะฟื้นฟูรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยภายในหนึ่งปี อย่างไรก็ตาม คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขประกาศว่า หลังจากการเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาล

ประชาธิปไตยแล้ว คณะปฏิรูปการปกครองจะเปลี่ยนไปอยู่ในรูปแบบของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2549 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ยังมีคำถามและความสงสัยหลายประการ ทั้งที่ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทเช่นใดบ้าง รวมไปถึงการปรับเงินเดือนให้กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการดำรงตำแหน่งแบบมีวาระเหมือนข้าราชการการเมือง หรือให้มีการเกษียณอายุ 60 ปี (ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2551 มาตรา 14) เหมือนข้าราชการประจำ หรือแม้แต่ประเด็นที่ว่าใครหน่วยงานใด หรือองค์ใดจะเป็นผู้ควบคุมดูแล ประเมินผลการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านและถ้าหากมีแล้วจะมีการประเมินกันอย่างไร ด้วยวิธีการใด เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมมากที่สุด และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 มาตรา 3 บัญญัติว่า การยกเลิกระยะการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้ ซึ่งในกรณียกฐานะ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล หรือเทศบาลเมือง หากในท้องถิ่นดังกล่าวยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2457 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านภายหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 - 2553 เป็นประเด็นที่น่าศึกษา ถ้าหากเป็นการทำเพื่อมุ่งเอาใจกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเพื่อหวังผลทางการเมือง จะเป็นผลเสียมากกว่าผลดีในแง่ที่ว่ากำลังทำลายประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยมิได้ตั้งใจ เนื่องจากประชาชนจะถูกครอบงำโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไปโดยปริยาย ซึ่งการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งจนเกษียณอายุ 60 ปี นั้นอาจทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความห่างเหินกับประชาชนหรืออาจจะละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่พึงกระทำ เพราะไม่ต้องขอคะแนนเสียงจากประชาชนในระยะเวลาที่ยาวนาน

ผู้ศึกษาจึงเห็นความสำคัญถึงภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวควรที่จะมีการศึกษาว่า ภายหลังจากการรัฐประหาร ปี พ.ศ.2549 กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาท อำนาจหน้าที่ทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่เป็นจริงอย่างไรบ้าง กำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยควรมีการปรับตัวเช่นไร ลักษณะใดในท่ามกลางการปรับเปลี่ยนและการปฏิรูปทางการเมืองการบริหารและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

การศึกษานี้ได้กำหนดวัตถุประสงค์การศึกษาไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553 โดยศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมาย บทบาทอำนาจหน้าที่การปกครอง ท้องที่ประเภทอื่นๆ รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ไม่ได้ระบุไว้ อย่างรอบด้าน
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน อันจะส่งผลให้การพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ปลัดอำเภอ นายอำเภอเฉพาะในเขตพื้นที่ 3 อำเภอ คือ 1. อำเภอแม่อรม 2. อำเภอสันทราย 3. อำเภอสันกำแพง และปลัด จังหวัดเชียงใหม่ นักวิชาการด้านการเมืองและการปกครอง เพื่อต้องการทราบถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ ผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553 ซึ่งมีขอบเขตของการศึกษาที่สำคัญใน 2 ลักษณะคือ

1. ขอบเขตเนื้อหา

เนื้อหาในการศึกษานี้ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11)
2. ศึกษาประวัติความเป็นมาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
3. แนวโน้มของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ควรเป็นไปในปัจจุบัน โดยการวิเคราะห์จากสภาพความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้านในประเทศไทย

2. ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

การศึกษานี้ได้เลือกที่จะศึกษาพื้นที่คือ จังหวัดเชียงใหม่ เหตุผลที่เลือกศึกษาจังหวัดเชียงใหม่เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งมีประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมมายาวนาน และมีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รองจากจังหวัดกรุงเทพมหานคร

3. ขอบเขตเวลา

การศึกษาวิจัยนี้ จะศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ศึกษาผลกระทบที่มีต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในช่วงระยะเวลาภายหลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้วิจัยได้คาดหวังถึงผลที่จะได้รับจากการวิจัยครั้งนี้ไว้อย่างน้อย 3 ประการ คือ

1. ทราบถึงผลกระทบต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หลังการรัฐประหาร ปี พ.ศ. 2549 - 2553
2. ทำให้ได้ข้อมูลเพื่อที่จะเสริมสร้างสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น
3. เสนอแนวทางในการแก้ไขและพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องเหมาะสมกับปัจจุบัน

1.5 นิยามศัพท์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกำหนดความหมายของข้อความและคำศัพท์บางคำไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

กำนัน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองระดับตำบลในอำเภอสันทราย อำเภอแม่ริม และอำเภอสันกำแพง และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันขณะที่ทำการศึกษา

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับหมู่บ้านในอำเภอสันทราย อำเภอแม่ริม และอำเภอสันกำแพง และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันขณะที่ทำการศึกษา

บทบาท (Role) และอำนาจหน้าที่ (Authority/Duty) หมายถึง การแสดงออกของบุคคล หรือการแสดงออกขององค์กรเนื่องด้วยบุคคล หรือองค์กรนั้นๆ ได้ถือกำเนิดขึ้นหรือมีการพัฒนาการ หรือได้รับการสถาปนาขึ้น โดยมีตำแหน่ง (Position/Status) แห่งที่อย่างหนึ่งอย่างใดในโครงสร้างทางสังคม หรือในโครงสร้างขององค์กรปกครอง หรือในองค์กรการบริหารประเทศเมื่อบุคคล หรือองค์กรได้การสถาปนาขึ้นแล้วนั้น เรากล่าวได้ว่า บุคคล หรือองค์กรนั้นมีตำแหน่ง (Position) และมีสถานภาพ (Status) หนึ่งๆ เกิดขึ้น ซึ่งเป็นแหล่งที่มาของการแสดงออก

การรัฐประหาร หมายถึง การล้มล้างรัฐบาลที่บริหารปกครองรัฐในขณะนั้น แต่มิใช่การล้มล้างระบอบการปกครองหรือรัฐทั้งรัฐเสมอไป และมีจำเป็นต้องมีการใช้ความรุนแรงหรือนองเลือดเสมอไป เช่น หากกลุ่มทหารอ้างว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งบริหารประเทศชาติผิดพลาด และจำเป็นต้องบังคับให้รัฐบาลพ้นจากอำนาจ จึงใช้กำลังบังคับให้ออกจากตำแหน่งและประกาศรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือประกาศให้มีการเลือกตั้งใหม่ทันที อย่างนี้ก็เรียกได้ว่าเป็นการก่อรัฐประหาร