

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองของไทยมีประวัติยาวนานตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ซึ่งมีการปกครองที่เรียกว่า “พ่อปกครองลูก” ส่วนในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีการปกครองแบบจตุสดมภ์ 4 ได้แก่ เวียง วัง คลัง นา ซึ่งการปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราช และได้ใช้มาจนกระทั่งสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยมีการวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ในรูปกระทรวงทบวงกรมการติดตามพื้นที่เป็นมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการใหม่ให้สามารถกระชับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลาง และแผ่กระจายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจัง โดยนำเอาเทศาภิบาลมาใช้ อันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทุกวันนี้ มีการแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญตามหัวเมืองต่าง ๆ และจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบมณฑล นอกจากนี้ยังทรงริเริ่มให้คนในท้องถิ่นได้ร่วมในการบริหารงานท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านอีกด้วย (โกวิท พวงงาม. 2543 : 78)

ในราชการส่วนภูมิกษานั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง หลักการปฏิวัติ พ.ศ.2475 ซึ่งรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ พ.ศ.2475 ซึ่งได้จัดรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน ในส่วนของตำบลให้ผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลความสงบเรียบร้อยและพัฒนาหมู่บ้านทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอันเป็นการปกครองในรูปแบบของประชาธิปไตย (ดำรง สุนทรสารทูล. 2526 : 6-9)

การปกครองระดับหมู่บ้านถือได้ว่าเป็นการปกครองที่มีความสำคัญยิ่ง และถือเป็นการปกครองในระดับรากหญ้าหากประชาชนในหมู่บ้านมีความอยู่ดีกินดี มีความคิดสร้างสรรค์แล้วหมายถึง ความเจริญก้าวหน้าของสังคมชาติโดยรวม เพราะหมู่บ้านมีจำนวนมาก

ที่สุดในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การที่จะพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมให้เจริญก้าวหน้าได้นั้น จำเป็นต้องเริ่มพัฒนาในระดับหมู่บ้านก่อน (กรมการปกครอง. 2529 : 12)

ดังนั้น การปกครองในระดับหมู่บ้านให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ นั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือผู้นำเพราะหากหมู่บ้านมีผู้นำที่ดี มีความสามารถ ย่อมจะนำสังคมหรือชุมชนในหมู่บ้านพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเหมาะสม แต่ถ้าชุมชนใดมีผู้นำที่ไม่ดี ไม่มีความสามารถ ก็จะทำให้ชุมชนขาดการพัฒนาและไม่เท่าเทียมกับชุมชนอื่น (สัญญา สัญญาวิวัฒน์. 2527 : 15) โดยทั่วไปในหมู่บ้านมักจะมีผู้นำอยู่ 2 ประเภทคือ ผู้นำที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้นำที่มีความดี มีความเสียสละและคุณลักษณะพิเศษบางอย่างจนเป็นที่ยอมรับนับถือของชาวบ้านและชาวบ้านมักจะเชื่อฟังปฏิบัติตามคำแนะนำอยู่เสมอ เช่น ผู้อาวุโส เจ้าของที่ดินรายใหญ่ พ่อค้า คหบดี เป็นต้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช . 2523 : 72) ส่วนอีกประการหนึ่ง คือ ผู้นำที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2475 ในปัจจุบันผู้นำประเภทนี้ คือ ครู พัฒนาการ เกษตรตำบล เป็นต้น (ดำรง สุนทรสารทูล. 2526 : 6)

จะเห็นได้ว่า ผู้ใหญ่บ้าน คือ ผู้นำที่มีจำนวนมากที่สุด ในจำนวนผู้นำที่เป็นทางการ และมีความสัมพันธ์กับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2475 (ฉบับที่ 4) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2510 จึงได้กำหนดหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ถึง 19 ข้อ ซึ่งสรุปได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านคือผู้นำที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเป็นนักปกครองท้องถิ่นและจะต้องเป็นนักพัฒนาท้องถิ่นด้วยการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาหมู่บ้านนั้น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำที่จะประสานงานกับทางราชการได้มากกว่าผู้นำประเภทอื่น เพราะเป็นผู้นำที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางและเป็นผู้เสนอความต้องการของชาวบ้านเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลและผู้ใหญ่บ้านมีความสำคัญกับประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย และที่สำคัญคือ ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ประสานระหว่างตัวแทนของรัฐบาลจากส่วนกลางกับประชาชนในหมู่บ้าน นอกจากนี้การมีผู้ใหญ่บ้านคือการเกี่ยวข้องกับรัฐในหน่วยย่อยที่สุดของสังคม เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งทางการที่รัฐกำหนดขึ้นให้อยู่ภายใต้ลำดับชั้นการบังคับบัญชาของกำนัน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน จึงเปรียบเหมือนการระดมเอาผู้นำท้องถิ่นตามธรรมชาติเข้าไปผูกพันกับอำนาจรัฐ จึงทำให้เกิดบทบาทใหม่แตกต่าง

ไปจากเดิม ที่สำคัญ คือ ผู้ใหญ่บ้านเกิดความสัมพันธ์กับคนในหมู่บ้านทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (อมร รักษาศักดิ์. 2510 : 9)

อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปวิถีชีวิตของคนในระดับหมู่บ้านก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนประชากรของไทยและการไหลบ่าของวัฒนธรรมตะวันตกที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของคนเป็นจำนวนมาก ได้เกิดมีการแก่งแย่งแข่งขันกัน ในเกือบทุกด้าน เช่น การแย่งที่ทำกิน การแย่งน้ำเพื่อการเกษตร การแย่งผลประโยชน์การแบ่งเป็นพรรคเป็นพวก และการทะเลาะเบาะแว้งเป็นต้น เมื่อความเจริญทางด้านวัตถุไปสู่ชนบทมากยิ่งขึ้น ผู้คนก็จะนำเอาวัฒนธรรมใหม่จากภายนอกหรือจากที่อื่นเข้าไปเผยแพร่ในหมู่บ้าน แต่วัฒนธรรมในตัวเมืองและในชนบทมีความแตกต่างกันอยู่มาก จึงเกิดปัญหาความขัดแย้งทางวัฒนธรรมเพิ่มขึ้นในชนบทด้วย อีกประการหนึ่ง เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญขึ้น ก็มีการชวนชวายในอาชีพและการส่งบุตรหลานมารับการศึกษาในเมืองมาก ยิ่งขึ้น สภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้จิตใจความรู้สึกนึกคิดและค่านิยมทางวัฒนธรรมประเพณีของชาวชนบทดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนรุ่นใหม่ที่ได้รับการศึกษามากขึ้นกว่าในอดีต

การเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมดังกล่าวข้างต้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาการปกครองบ้านเมืองในระดับหมู่บ้านมิใช่น้อย ซึ่งผู้ที่จะแก้ปัญหาในหมู่บ้านได้ดีที่สุดคือ ผู้ใหญ่บ้าน เพราะในการบริหารงานในระดับหมู่บ้านเป็นการบริหารงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับรากหญ้ามากที่สุด ซึ่งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้รับผิดชอบงานระดับนี้ หากผู้ใหญ่บ้านมีความสามารถหรือมีศักยภาพสูงแล้วจะทำให้นโยบายของรัฐบาลสามารถตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของประชาชน แต่ถ้าผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีศักยภาพเพียงพอจะมีผลทำให้นโยบายของรัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการอันแท้จริงของประชาชนในระดับหมู่บ้านได้ อันจะส่งผลต่อความเจริญของประเทศทุกด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ผู้วิจัยในฐานะผู้ดำรงชีวิตอยู่ในอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม มีความสนใจ ที่จะศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม โดยมีความคาดหวังว่าผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนและการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านในอนาคตต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อเปรียบเทียบการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุและระดับการศึกษา แตกต่างกัน
3. เพื่อศึกษาปัญหาและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการวิจัย

1. การดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับปานกลาง
2. คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ที่มีเพศ อายุ และระดับการศึกษา แตกต่างกัน มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตในการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ คณะกรรมการหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม หมู่บ้านละ 5 คน นวน 240 หมู่บ้าน วมทั้งสิ้น 1,200 คน

2. ขอบเขตด้านพื้นที่ของการวิจัย

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ หมู่บ้านในเขตพื้นที่อำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 240 หมู่บ้าน

3. ระยะเวลาในการเก็บข้อมูล

ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ คือ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึง เมษายน พ.ศ.2548

4. ตัวแปรที่ศึกษา

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ คุณลักษณะของคณะกรรมการหมู่บ้าน แบ่งเป็น

4.1.1 เพศ

4.1.2 อายุ

4.1.3 ระดับการศึกษา

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการดำเนินงานตามบทบาทผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม 4 ด้าน ดังนี้

4.2.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย

4.2.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม

4.2.3 ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน

4.2.4 ด้านการบริการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

ในการวิจัยการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้กำหนดคำนิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. ตำบลและหมู่บ้าน หมายถึง ตำบลและหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
2. ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านประจำหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
3. คณะกรรมการหมู่บ้าน หมายถึง ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านในเขตอำเภอวาปีปทุม จังหวัดมหาสารคาม
4. การดำเนินงาน หมายถึง การดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้านที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แก้ไขตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง-ท้องที่ พุทธศักราช 2510 แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และด้านการบริการ

4.1 ด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อย หมายถึง การสอดส่องดูแลประชาชนในหมู่บ้านไม่ให้เล่นการพนัน เช่น หวยได้ดิน ไพ่ ฯลฯ การสอดส่องดูแลให้ประชาชนในหมู่บ้านไม่ซื้อสิทธิ์ขายเสียงในการเลือกตั้ง การสอดส่องดูแลประชาชนใน

หมู่บ้าน ไม่ซื้อขายยาเสพติดการรายงานเหตุการณ์ที่เป็นภัยต่อประชาชนในหมู่บ้าน เช่น การตั้งตนเป็นผู้วิเศษ การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในงานประเพณีต่าง ๆ ของหมู่บ้าน การสอดส่องดูแลการจัดเวรยามรักษาความสงบภายในหมู่บ้าน การจับกุมปราบปรามผู้บุกรุกทำลายป่าหรือสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านการจับกุม ปราบปราม ผู้ลักลอบจับสัตว์ที่อยู่ในเขตห้ามจับสัตว์หรือเขตป่าสงวน การรายงานเหตุการณ์ที่สงสัยว่าจะเกิดเหตุร้ายในหมู่บ้านให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

4.2 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม หมายถึง การสำรวจปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพของประชาชนในหมู่บ้าน การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านเกษตรกรรม การส่งเสริมให้ความรู้แก่เกษตรกรในการบำรุงรักษาดิน และปลูกพืชให้เหมาะสม การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านพาณิชยกรรม การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพแก่ประชาชนในด้านอุตสาหกรรม การสนับสนุนชุมชนเป็นศูนย์กลางรวมความเจริญของชุมชน การสนับสนุนให้เกิดร้านค้าชุมชน ร้านค้าชุมชน การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีท้องถิ่น การอบรมสั่งสอนให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นคนดีมีคุณธรรม

4.3. ด้านการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน หมายถึง การให้คำปรึกษาหารือและระงับข้อพิพาทของประชาชน การขจัดความขัดแย้งของประชาชน การแจ้งให้ประชาชนที่มีอายุครบ 15 ปี บริบูรณ์ไปยื่นคำขอมีบัตรประชาชน การแจ้งให้ชายสัญชาติไทยที่มีอายุอย่าง 18 ปีบริบูรณ์ไปลงบัญชีทหารกองเกิน การกำหนดแนวทางในการป้องกันทรัพย์สินของประชาชนในหมู่บ้านการนำประชาชนประกอบกิจกรรมในวันสำคัญทางศาสนา การนำประชาชนจัดงานบุญประเพณีต่าง ๆ ของหมู่บ้าน และการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประกอบอาชีพในหมู่บ้านเช่น ความแห้งแล้งและน้ำท่วม

4.4 ด้านการบริการ หมายถึง การจัดตั้งสาธารณประโยชน์ต่อประชาชนในหมู่บ้าน เช่น สถานที่พักผ่อน ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน การจัดทำบัญชีสำมะโนครัวเรือนในหมู่บ้านและการแก้ไขบัญชีให้ถูกต้อง การดูแลรักษาความสะอาดและกำจัดขยะมูลฝอยในหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ข่าวสารการ ให้ประชาชนในหมู่บ้านทราบ การบำรุงรักษาสาธารณสมบัติหมู่บ้าน เช่น การซ่อมถนนแหล่งน้ำ การรับแจ้งการเกิด การตาย การประสานงานกับทางอำเภอเมื่อมีโรคระบาดสัตว์ การช่วยเหลือแก้ไขปัญหา ความแห้งแล้งและสาธารณภัยอื่น ๆ ภายในหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนสวมหมวกนิรภัย ในการขับขี่รถจักรยานยนต์ และแนะนำข้อกฎหมายเบื้องต้นให้กับประชาชนภายในหมู่บ้านทราบ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ทั้งในด้านระดับของการดำเนินงานตามบทบาทของผู้ใหญ่บ้าน พร้อมข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจะใช้เป็นข้อมูลเพื่อเสนอเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปรับปรุงการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY