

บทที่ 6

บทวิเคราะห์

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเพื่อให้รู้ว่าการกำหนดนโยบายในระบบการเมืองของไทย นั้น มีขั้นตอนอย่างไร ปัจจัยใดที่ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว และการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลใดบ้าง รวมทั้งกลุ่มบุคคลนั้นมีความเห็นต่อการแก้ไขกฎหมายนี้อย่างไร และภายใต้สภาพทางการเมืองที่แตกต่างกัน การกำหนดนโยบายนั้นมีขั้นตอนที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาครั้งนี้พบว่า

1. การกำหนดนโยบายของไทยนั้น ไม่ว่าจะสภาพทางการเมืองจะมีแนวโน้มไปสู่รูปแบบประชาธิปไตย หรือรูปแบบเผด็จการก็ตาม การกำหนดนโยบายได้ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของชนชั้นนำ ซึ่งก็คือผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้นโดยที่ประชาชนมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ มิได้เคยมีการกำหนดให้มีการลงประชามติ หรือสอบถามความเห็นของประชาชนว่ามีความเห็นชอบกับนโยบายต่าง ๆ หรือไม่ อย่างไร รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่มักจะกำหนดให้กลุ่มบุคคลที่เข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมืองในสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสภา และรัฐบาลเท่านั้นเป็นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการเสนอนโยบาย กำหนดรายละเอียดของนโยบาย รวมทั้ง การตัดสินใจว่าจะให้นโยบายดังกล่าวมีผลบังคับใช้หรือไม่ โดยถือว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้กำหนดนโยบายใด ก็เสมือนกับประชาชนได้เห็นชอบกับนโยบายนั้นแล้วด้วย แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้ที่ความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป จะเหมือนหรือ สอดคล้องกับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายทุก ๆ อย่าง และยังเป็นไปไม่ได้เช่นกัน ที่ประชาชนทุกคนจะเห็นชอบกับนโยบายใดนโยบายหนึ่งด้วยทุกคน ดังนั้น สิ่งที่เรามักจะพบเห็นกันอยู่เสมอก็คือ กลุ่มประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายใด นโยบายหนึ่ง มักจะแสดงออกต่อการไม่เห็นด้วยกับนโยบายที่ถูกกำหนดโดยชนชั้นนำก็คือ การชุมนุมประท้วง หรือการพยายามกระทำการต่าง ๆ เพื่อกดดันชนชั้นนำให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งบางครั้งการกระทำเหล่านี้ ก็ก่อให้เกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้นได้

การที่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ กำหนดให้การกำหนดนโยบายเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกลุ่มชนชั้นนำนั้นอาจจะกล่าวได้ว่ามีเหตุผลด้วยกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ ¹

1) เหตุผลในเรื่องหลักการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล กล่าวคือตามระบอบประชาธิปไตย หลักการของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล อยู่ที่ว่า ประชาชนมิใช่เป็นสิ่งเดียวกับรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็ตาม แต่ประชาชนก็มีใช้รัฐบาล ทั้ง ๆ ที่จะมีการยอมรับคำกล่าวของ อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่า ระบอบประชาธิปไตย

¹ สวัสดิ์ สุคนธรังษี . มติมหาชนกับการบริหารและการเมือง . (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย . 2517) . หน้า 6 - 18

คือระบอบการปกครองที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนก็ตาม ด้วยเหตุที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งก็ดี หรือเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ก็ดี มิได้เป็นการทำให้ประชาชนกลับกลายเป็นรัฐบาลแต่อย่างใด และถ้าได้มีการนำเอามติมหาชนมาเป็นเครื่องกำหนดเป้าหมายของนโยบายของรัฐเสียแล้ว ก็เท่ากับเป็นการยอมรับว่าประชาชนเป็นรัฐบาลเสียเอง ซึ่งเป็นการนำเอาหลักความรับผิดชอบในการบริหารการปกครอง ไปปะปนกับผลความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของประชาชน และผลที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่ความยุ่งเหยิงวุ่นวายในการปกครองประเทศ เพราะผู้กำหนดนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีก็ดี สมาชิกสภาที่ดี ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นเพียง “พลนำสาร” ที่คอยรับคำสั่ง (มติมหาชน) ของประชาชนไปกำหนดนโยบายเท่านั้น

2) เหตุผลในเรื่องคุณภาพของประชาชน กล่าวคือเนื่องจากในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลสมัยหนึ่ง ๆ นั้นย่อมมีมติมหาชนอยู่มากมายหลายประการ ซึ่งมติมหาชนบางประการอาจมีคุณภาพดี ถูกต้องเชื่อถือได้ และมีประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างแท้จริง แต่ก็มีมติมหาชนอีกหลายประการที่ไม่มีคุณภาพดังเช่นที่วานี้ เพราะเป็นมติที่เกิดขึ้นจากอารมณ์ของประชาชนในขณะนั้น หรือมีผลประโยชน์เบื้องหลังบางประการของบุคคลบางคน บางกลุ่ม ดังนั้น การยอมรับมติมหาชนมาใช้กำหนดเป้าหมายของนโยบายจึงเป็นการเสี่ยงต่อการสูญเสียผลประโยชน์ของประเทศชาติได้ ส่วนมติมหาชนที่มีคุณภาพดี และเป็นประโยชน์ของประเทศชาติอย่างแท้จริงนั้น มติมหาชนเช่นนี้จะมีขึ้นได้ ก็ต้องอาศัยประชาชนที่มีคุณภาพในด้านความคิดเห็น และสติปัญญาเฉลียวฉลาด มีเหตุมีผล ตลอดจนประชาชนแต่ละคนจะต้องมีความสนใจ และให้ความเอาใจใส่ติดตามความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศ จนสามารถล่วงรู้ด้วยตนเองว่าสิ่งใดเป็นข้อเท็จและสิ่งใดเป็นข้อจริง ซึ่งคุณสมบัติเช่นนี้ โดยความเป็นจริงแล้ว ประชาชนแต่ละคนในแทบทุกประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นระดับความเฉลียวฉลาด รอบรู้ ความคิดเห็น ความพึงพอใจ หรือด้านอื่นใดก็ตาม ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประชาชนทุกคนมิได้มีคุณสมบัติด้านต่าง ๆ อย่างครบถ้วนและอย่างเท่าเทียมกัน แม้แต่ในประเทศที่ถือว่าอยู่ในระดับที่เจริญหรือพัฒนาแล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้ไม่เป็นการสมควรที่จะนำเอามติมหาชนที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่มีคุณภาพแตกต่างกันมาเป็นเครื่องกำหนดนโยบาย

3) เหตุผลเกี่ยวกับลักษณะและวิธีการวัดมติมหาชน กล่าวคือ การวัดมติมหาชนไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีใดก็ตาม มิได้หมายความว่า ผลของการวัดนั้นจะเป็นตรรกะที่แสดงให้เห็นได้อย่างเที่ยงตรงว่า ความคิดเห็นของประชาชนโดยแท้จริงในประเด็นนั้น ๆ เป็นอย่างไร และในวิธีการต่าง ๆ ในการวัดมติมหาชน ไม่ว่าจะเป็นวิธีการเลือกตั้ง การลงประชามติ การประมวลความคิดเห็นจากสื่อมวลชนต่าง ๆ การสอบถามความคิดเห็นของประชาชนโดยทั่วไป หรือการรวบรวมจาก คำร้องหรือจดหมายของประชาชนก็ตาม ไม่อาจใช้เป็นเครื่องแสดงมติของมหาชนได้อย่างถูกต้อง และเป็นการทั่วไปได้ทุกกรณี

นอกจากนี้ การวัดมติมหาชนบางวิธี จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ มากมายทั้งในด้านเวลาของประชาชน และงบประมาณของประเทศ เช่น วิธีการเลือกตั้ง วิธีการลงประชามติ เป็นต้น

ดังนั้น การวัดมติมหาชนจึงไม่อาจจะทำได้อย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้ง และแม้ว่ารัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จะยินดีลงทุนโดยขอมสัญญาเสียทรัพยากรมากเท่าใดก็ตาม ผลที่ได้จากการวัดมติมหาชนก็มิใช่ว่าจะมีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หรือความคิดเห็นความต้องการของประชาชนทุกคนเสมอไป ซ้ำร้ายกว่านั้น ในกรณีที่เกิดความผิดพลาดขึ้นทั้งโดยตั้งใจหรือโดยไม่ตั้งใจในการวัดมติมหาชน เช่น มีการทุจริตในการเลือกตั้งหรือลงประชามติด้วยแล้ว ข่อมเป็นที่แน่นอนได้ผลของการวัดมติมหาชนครั้งนั้น ๆ มิใช่เป็นการลงมติที่ถูกต้องอย่างแท้จริงของประชาชน

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การกำหนดนโยบายทั่วไป ตกอยู่กับกลุ่มชนชั้นนำ อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายจะเป็นของชนชั้นนำกลุ่มใด ข่อมขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองด้วยว่าเป็นเช่นใด สำหรับประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่า กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายมีเพียงสองกลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ กับ กลุ่มนักการเมือง กล่าวคือ หากสภาพทางการเมืองมีแนวโน้มไปสู่รูปแบบประชาธิปไตยแล้ว กลุ่มนักการเมืองจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยมีกลุ่มข้าราชการประจำหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ แต่หากสภาพทางการเมืองมีแนวโน้มไปสู่รูปแบบเผด็จการแล้ว กลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว

2. ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายนั้น ไม่ว่าสภาพทางการเมืองจะมีแนวโน้มไปสู่รูปแบบใด ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ยังคงกระทำกันในระบบราชการ กล่าวคือ ข้าราชการซึ่งอยู่ในองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะเป็นผู้ช่วยเหลือฝ่ายการเมือง ทั้งที่มาจากการเลือกตั้งและมาจากการทำรัฐประหาร ทำการกำหนดนโยบาย โดยเป็นผู้เสนอทางเลือก หรือเสนอรายละเอียดนโยบายต่าง ๆ ที่องค์กรของตนมีอยู่แล้วจัดเป็นนโยบายเสนอต่อฝ่ายการเมือง อนึ่งแม้ว่าบทบาทของข้าราชการประจำในการเสนอนโยบายนี้ จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกนโยบาย แต่หากฝ่ายการเมืองไม่มีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบาย หรือมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายดังกล่าวไม่ดีพอ ฝ่ายการเมืองอาจจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายตามที่ข้าราชการประจำเสนอมาก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะตามมา ซึ่งโดยนัยนี้เองก็เท่ากับว่าการกำหนดนโยบายนั้น แท้ที่จริงผู้ที่กำหนดนโยบายก็คือข้าราชการประจำของหน่วยงานต่าง ๆ โดยที่ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบกับนโยบาย เพื่อให้เกิดความชอบธรรมว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำเท่านั้นเอง

จากการที่ข้าราชการประจำองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายรวมทั้งมีบุคลากรและองค์กรในการจัดทำนโยบายที่มีประสิทธิภาพมากกว่าฝ่ายการเมือง ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายการเมือง หากไม่ได้รับการช่วยเหลือจากข้าราชการประจำแล้ว ข่อมที่จะประสบความสำเร็จได้ยาก โดยเฉพาะหากฝ่ายการเมืองมีความอ่อนแอ หรือไม่มี ความตั้งใจที่จะให้นโยบายมีผลใช้บังคับอย่างจริงจังแล้ว ข่อมจะมีผลทำให้นโยบายนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด อาจจะกล่าวได้ว่าในการกำหนดนโยบายของประเทศไทยนั้น นอกจากฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายแล้ว กลุ่มข้าราชการประจำก็มีบทบาทไม่น้อยกว่าฝ่ายการเมือง เช่นกัน และเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ให้นโยบายมีผลใช้บังคับหรือไม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่า

นโยบายนั้นจะมีผลกระทบต่อข้าราชการประจำในหน่วยงานนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด และระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำนั้น ใครจะมีอิทธิพลเหนือกว่ากัน หากฝ่ายใดมีอิทธิพลเหนือกว่ากันแล้ว นโยบายย่อมจะมีแนวโน้มเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายนั้น

3. ในการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นความขัดแย้งทางด้านความคิดของกลุ่มบุคคล สองกลุ่มคือ กลุ่มนักการเมือง กับกลุ่มข้าราชการ ที่พยายามจะผลักดันแนวความคิดของตนให้ออกมามีผลใช้บังคับในรูปของกฎหมาย ซึ่งก็คือนโยบายอย่างหนึ่งกล่าวคือ

ก. ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช สภาพทางการเมืองมีแนวโน้มสู่รูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งเปิดโอกาสให้กลุ่มนักการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเหนือกว่ากลุ่มข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาพทางการเมืองในยุคนี้ มิได้ทำให้กลุ่มข้าราชการหมดอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพราะ

1) รูปแบบรัฐสภาที่นำมาใช้ในขณะนี้ยังคงกำหนดให้มีสภา 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน กับวุฒิสภา สมาชิกมาจากการแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกในวุฒิสภานี้เป็นกลุ่มข้าราชการ การที่รูปแบบการปกครองยังคงกำหนดให้มีวุฒิสภาไว้ เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น เป็นกลุ่มข้าราชการเสียส่วนใหญ่ และมีความเห็นว่าการปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้แก่นักการเมืองปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายแต่เพียงลำพังจะไม่รัดกุมเท่าที่ควร เพราะอาจจะมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างรีบเร่ง หรืออาจมีการอนุมัติกฎหมายได้ออกมาภายใต้ภาวะบีบบังคับจากสถานการณ์ต่าง ๆ หรือเพื่อหาคะแนนเสียงจากประชาชนแล้ว อาจเป็นผลเสียต่อสังคมในภายหลัง อีกทั้งการมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวอาจเป็นเหตุให้สภาผู้แทนราษฎรกระทำการใดตามอำเภอใจโดยขาดเหตุผลเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการบีบบังคับรัฐบาล หรือการออกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ หรือความต้องการของประชาชน การมีวุฒิสภาจะช่วยถ่วงดุล หรือยับยั้งการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎรตามเหตุอันควรได้ และจะทำให้การปฏิบัติงานของผ่านนิติบัญญัติมีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น การที่รูปแบบการปกครองยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ยังคงมีวุฒิสภาไว้ดังนั้น กลุ่มข้าราชการส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายอยู่ คือ มีอำนาจในการยับยั้งไม่ให้เกิดการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ สามารถผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา ซึ่งมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวต้องยืดระยะเวลาในการใช้บังคับออกไปอีกระยะหนึ่ง

2) ขั้นตอนในการจัดทำนโยบายในยุคนี้ ยังคงทำในระบบราชการ โดยเฉพาะการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว ในยุคนี้รัฐบาลเป็นฝ่ายรับมาเป็นผู้เสนอร่างเอง ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าข้าราชการประจำ เป็นผู้มีบทบาทในการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นอย่างมาก ในฐานะช่วยเหลือฝ่ายการเมืองในการจัดทำนโยบาย แต่โดยที่ฝ่ายการเมืองในยุคนี้มีอิทธิพลเหนือข้าราชการประจำ และมีความตั้งใจจริงที่จะผลักดันนโยบายดังกล่าว จึงทำให้นโยบายสามารถผ่านเข้าสู่สภาได้สำเร็จ โดยที่ข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะถ่วงระยะเวลาได้มากเท่า

ที่ควร ภายใต้สภาพทางการเมืองในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมชนี้ กลุ่มนักรการเมือง มีอำนาจทางการเมืองเหนือกว่ากลุ่มข้าราชการ ทั้งกลุ่มข้าราชการที่เป็นสมาชิกวุฒิสภา และกลุ่มข้าราชการประจำ การผลักดันนโยบายเรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนั้น กลุ่มนักรการเมืองสามารถที่จะผลักดันนโยบาย ให้เป็นไปตามแนวทางที่ตนต้องการได้มากกว่ายุคอื่น ๆ แต่เนื่องจากการขัดแย้งกันเองของกลุ่มนักรการเมืองในเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว จึงทำให้เกิดความแตกแยกกัน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การผลักดันนโยบายต้องล้มเหลวเป็นในที่สุด เมื่อพิจารณาจากจุดนี้แสดงให้เห็นว่าการผลักดันนโยบายของกลุ่มนักรการเมืองดังกล่าวในช่วงนี้ มิได้มีความจริงใจที่จะผลักดันให้นโยบายมีผลใช้บังคับอย่างแท้จริง การผลักดันนโยบายเป็นเพียงการสร้างภาพกลุ่มของตน ให้เกิดความชอบธรรมตามกระแสความรู้สึกของประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่แท้ที่จริงเป็นเพียงการหาคะแนนเสียงเพื่อผลการเลือกตั้งเท่านั้นเอง

อนึ่ง ในการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ในยุคนี สิ่งให้เห็นได้อย่างชัดเจน ก็คือ การใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในสภานั้น ใช้ระยะเวลามากในการประชุมแต่ละครั้ง และในการพิจารณามีผู้อภิปรายเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการพยายามของนักรการเมืองกลุ่มต่าง ๆ ที่ใช้การอภิปรายโน้มน้าวนักรการเมืองกลุ่มอื่น ๆ ให้มีความเห็นสอดคล้องกับกลุ่มของตน และสนับสนุนแนวความคิดต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางของกลุ่มตนมากที่สุด เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มนักรการเมืองนั้น มิได้มีความเป็นปึกแผ่นมากพอที่จะสามารถผลักดันนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างเด็ดขาดโดยกลุ่มเดียว อำนาจทางการเมืองในช่วงนี้ ได้กระจายไปยังกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น การผลักดันนโยบายจะสามารถกระทำได้ ก็โดยการอาศัยความร่วมมือกันของกลุ่มอื่น ๆ ด้วย จึงจะประสบผลสำเร็จ

ข. สำหรับในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นั้น สภาพทางการเมืองเป็นแบบเผด็จการคือไม่เปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีเพียงกลุ่มข้าราชการที่ยึดอำนาจโดยการทำรัฐประหารเท่านั้น ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแต่เพียงกลุ่มเดียว แม้ว่ากลุ่มข้าราชการทหารซึ่งได้อำนาจมาโดยการทำรัฐประหาร จะมิได้ตั้งตนเข้าบริหารประเทศโดยตรง แต่ตั้งบุคคลอื่นเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศแทน แต่นั่นมิได้หมายความว่า รัฐบาลที่แต่งตั้งเข้ามานั้นจะมีอำนาจที่แท้จริง เพราะอำนาจทางการเมืองโดยส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่กับกลุ่มข้าราชการทหารที่ทำการรัฐประหาร ซึ่งเราเรียกกันว่า คณะ รสช. ทั้งนี้ เพราะทั้งสภานิติบัญญัติและรัฐบาลต่างก็ได้รับการแต่งตั้งจากคณะ รสช. ทั้งสิ้น โดยเฉพาะสภานิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในความให้ความเห็นชอบว่านโยบายใดจะมีผลใช้บังคับหรือไม่ สมาชิกส่วนใหญ่ล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่ม ข้าราชการ ที่เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของกลุ่มผู้นำในคณะ รสช. ดังนั้น นโยบายใดก็ตามหากมิได้รับ ความเห็นชอบจากกลุ่มคณะ รสช. แล้ว ยากที่จะผ่านความเห็นชอบของสภาไปได้

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ในยุคนี อาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดนโยบายที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นเรื่องของชนชั้นนำอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะการเริ่มต้นการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการสั่งการของ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (หนึ่งในแกนนำของกลุ่ม รสช.) ที่

ต้องการให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กลุ่มของตน และเพื่อเป็นการลดกระแสการต่อต้านจากประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเข้าครอบครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตน ที่เข้ามาโดยมิชอบตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งที่หวังผลทางการเมือง เพื่อต้องการสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อการคงอยู่ในอำนาจทางการเมืองต่อไป

บทบาทของข้าราชการประจำในการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในยุคนี้ กล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญมาก เพราะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดต่างๆ ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว แต่เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลกระทบต่อกลุ่มข้าราชการประจำเป็นอันมาก ดังนั้น ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ กลุ่มข้าราชการประจำจึงพยายามที่จะเสนอข้อมูลต่างๆ ให้พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เห็นด้วยกับแนวความคิดของกลุ่มตน ที่จะไม่ให้มีการแก้ไข เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านแต่ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องการสร้างความชอบธรรมให้แก่ตน ตามกระแสประชาธิปไตยที่เกิดขึ้น ดังนั้น แม้วกลุ่มข้าราชการประจำจะไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว แต่โดยที่กลุ่มของตนมีอำนาจทางการเมืองดีกว่าจึงต้องจำยอมจัดทำนโยบายตามคำสั่งของพลเอกอิสระพงศ์ ซึ่งมีผลทำให้นโยบายดังกล่าวนี้ ผ่านเข้าสู่สภา และผ่านการเห็นชอบจากสภาอย่างง่ายดาย โดยมีได้มีการคัดค้านจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแต่อย่างใด และมีผลให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในเวลาต่อมา

4. จากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน นี้ เมื่อพิจารณาขั้นตอนในการกำหนดนโยบาย และกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่ายังคงกระทำกันในกลุ่มชนชั้นนำ อันได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการที่เข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมือง และกลุ่มข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว ขึ้นอยู่กับชนชั้นนำฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการเป็นสำคัญว่า เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวมากน้อยเพียงใด หากทั้งสองฝ่ายเห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลทำให้นโยบายดังกล่าวสามารถมีผลใช้บังคับสูง แต่หากทั้งสองฝ่ายมีความเห็นขัดแย้งกันแล้วย่อมขึ้นอยู่กับว่า ฝ่ายใดมีอิทธิพลต่อกันมากน้อยเพียงใด ในการผลักดันนโยบายให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ ซึ่งบางครั้งอาจมีผลทำให้นโยบายต้องล้มเลิกไป หรือหากจะมีผลใช้บังคับก็ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ดังเช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านที่ได้เสนอมา ซึ่งนับว่าเป็นการสอดคล้องกับสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาครั้งนั้นนอกจากจะพบว่าชนชั้นนำทางการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำจะเป็นปัจจัยสำคัญโดยตรงที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายแล้ว ยังพบว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าว ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย ที่จะถูก

กำหนดออกมาในรูปแบบใด กล่าวคือ หากสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีแนวโน้มไปสู่ประชาธิปไตยแล้ว นโยบายที่ถูกกำหนดออกมาก็จะมีแนวโน้มไปตามกระแสประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากชนชั้นนำที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายนั้น จำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมให้กับตน มิฉะนั้น จะทำให้เกิดกระแสต่อต้านขึ้นและอาจมีผลให้กลุ่มชนชั้นนำนั้นต้องหมดอำนาจไป

ผลกระทบจากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

นับแต่มีการออกกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแรกในสมัยรัชกาลที่ 6 เป็นต้นมา รูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้าน ได้ถูกยึดถือเป็นแบบอย่างในการปกครองของไทยเรื่อยมา จวบจนปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ในสมัยรัฐบาลต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป แต่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ที่กระทบต่อรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านแต่อย่างใด การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน นับได้ว่ามีผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศของไทย ในด้านต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อรัฐบาล โดยที่การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระนั้น มีผลให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี แล้วต้องทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งในการเลือกผู้ใหญ่บ้านนี้ จะต้องใช้จ่ายงบประมาณในการเลือกตั้ง โดยอาศัยงบประมาณของประเทศแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพราะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทั่วประเทศมีอยู่เกือบแสนคน ซึ่งมีผลทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศ มาเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกผู้ใหญ่บ้านเสียส่วนหนึ่งในทุก ๆ ปี และหากขามไตฐานะทางการเงินของรัฐบาลมีสภาพไม่มั่นคงแล้ว ย่อมส่งผลให้การบริหารประเทศของรัฐบาลเป็นไปด้วยความลำบาก และไม่สามารถที่จะพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากถูกจำกัดด้วยงบประมาณ

2. ผลกระทบต่อข้าราชการภูมิภาค การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ไม่ได้ก็คือ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะมีวิถีทางเข้าสู่ระบบการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งบ่อยครั้ง จะทำให้ผู้ที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจำต้องคำนึงถึงกลุ่มที่สนับสนุนตนให้เป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ มากกว่าที่จะคำนึงถึงข้าราชการภูมิภาค เช่น นายอำเภอ ซึ่งเคยมีผลต่อการให้คุณให้โทษในการอยู่ในตำแหน่งของตน โดยเฉพาะการเลือกตั้งของไทยนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ยิ่งในการเลือกตั้ง ก็คือ เงินทุนที่ใช้ในการหาเสียง หากผู้สมัครคนใดไม่มีเงินแล้ว ยากยิ่งนักที่จะได้รับการเลือกตั้ง ด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง จะส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ลดความสำคัญลง โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้านกับนักการเมืองจะมีความสัมพันธ์เพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม โดยต่างฝ่ายต่างช่วย

เหลือเกือบลูกกัน เพื่อให้แต่ละคนสามารถชนะการเลือกตั้งและจากนี้ขึ้นเอง จะทำให้ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นหัวหน้าของนักรการเมืองอย่างชัดเจน และนักรการเมืองก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านว่าจะให้การสนับสนุนผู้สมัครคนใด โดยการสนับสนุนเงินทองเพื่อใช้ในการหาเสียง เป็นต้น อนึ่ง โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้านเริ่มเปลี่ยนไป ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะข้าราชการภูมิภาค ที่จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือ จะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหากนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติมีผลกระทบต่อกลุ่มที่สนับสนุนผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านที่จะเลือกปฏิบัติตามกลุ่มที่สนับสนุนตนให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมากกว่าที่จะทำตามคำสั่งของนายอำเภอ ซึ่งจะส่งผลให้นโยบายนั้นต้องประสบความล้มเหลว และจะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น จากการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เนื่องจากมีความเห็นในนโยบายแตกต่างกัน

3. ผลกระทบต่อการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้าน โดยที่ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้นกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ นั่นก็คือ เป็นพนักงานของรัฐ ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ ของผู้ใหญ่บ้านให้ประสบผลสำเร็จ และมีประสิทธิภาพจำต้องอาศัยประสบการณ์เป็นสำคัญอีกทั้ง การดำเนินงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านนั้น ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นงานต่อเนื่อง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นระยะเวลาเช่นเดียวกับข้าราชการประจำนั้นว่ามีความเหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านแล้ว ส่วนใหญ่เป็นผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบายดังเช่นนักรการเมือง ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในระดับต่าง ๆ ด้วยความแตกต่างด้านบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และนักรการเมืองเหล่านี้เอง ทำให้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของนักรการเมือง กับผู้ใหญ่บ้านแตกต่างกัน การแก้ไขกฎหมายกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยมีได้แก้ไข อำนาจ หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องตามไปด้วย จะทำให้การดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านด้อยประสิทธิภาพลงไปด้วย นั่นก็คือ ผู้ใหญ่บ้านจะไม่สามารถปฏิบัติงานที่มีความต่อเนื่องดังเช่นแต่ก่อน หากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นคนเดิม ทั้งนี้ เพราะผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ ย่อมยังไม่มีประสบการณ์ และยังไม่มีความรู้ที่จะสานต่อการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านคนเดิมได้ จำต้องอาศัยการเรียนรู้เกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนสักระยะหนึ่งก่อน จึงจะสามารถปฏิบัติงานได้ และเมื่อผู้ใหญ่บ้านคนนั้น มีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว พอถึงวาระการเลือกตั้งเกิดไม่ได้รับการเลือกตั้ง แต่ได้ผู้สมัครคนใหม่มาอีกย่อมจะมีผลต่อการดำเนินงานเช่นรูปแบบเดิมอีก ด้วยระบบดังกล่าวนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้านย่อมจะต้องลดลงอย่างแน่นอน โดยไม่สามารถปฏิเสธได้

4. ผลกระทบต่อประชาชน โดยที่การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น อาจจะกล่าวได้ว่า เรื่องดังกล่าวมีผลกระทบต่อประชาชนเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งที่ทำเนิกร

ต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐให้ประสบผลสำเร็จ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน หากผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ความสงบสุขหรือความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

5. ผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองไทย การกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ นั้น แม้ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่สิ่งหนึ่งที่ควรพิจารณาก็คือ การเลือกตั้งนั้นมิใช่จะทำให้ประเทศเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ทั้งนี้ เพราะการเลือกตั้งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักการการปกครองแบบประชาธิปไตยเท่านั้น หากส่วนอื่น ๆ ของประเทศ เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ความเสมอภาคของประชาชนและวิถีชีวิตของประชาชน ยังไม่เป็นประชาธิปไตยแล้ว การเลือกตั้งก็เป็นเพียงวิถีทางที่สร้างความชอบธรรมให้กับผู้ปกครองบางกลุ่มเท่านั้นเอง ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านก็เช่นกัน หากวิถีทางการเลือกตั้งเป็นแบบการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ คือ มีการซื้อขายเสียงเป็นหลักเพื่อให้ตนได้รับการเลือกตั้งแล้ว ย่อมทำให้คนดีมีความสามารถถูกกีดกันออกไป จนไม่สามารถที่จะเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชนได้ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะถูกจำกัดไว้สำหรับคนที่มีเงิน ดังเช่นการเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย และส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองของไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น ต้องล้มเหลวลงไปในที่สุด

6. ผลกระทบต่อความสามัคคีของราษฎรในหมู่บ้าน โดยที่การเลือกตั้งเพื่อให้ได้ผู้ใหญ่บ้านนั้น จำต้องมีการแข่งขันกันระหว่างผู้สมัครต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อให้ได้ชัยชนะในการเลือกตั้ง ผู้สมัครจำต้องแสวงหากลุ่มราษฎรให้สนับสนุนตนให้มากที่สุด จากจุดนี้เอง สิ่งหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ก็คือ กลุ่มราษฎรจำต้องมีการแบ่งแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่ายเพื่อสนับสนุนผู้สมัครกลุ่มตน และบางครั้งก็ก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างกลุ่มราษฎรต่าง ๆ โดยเฉพาะหากราษฎรกลุ่มใดมีความยึดมั่นต่อผู้สมัครที่ตนสนับสนุนอยู่เป็นอย่างมาก อาจจะทำให้เกิดการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นได้ หากผลการเลือกตั้งนั้นไม่เป็นผลตามที่กลุ่มตนต้องการ การแตกแยกของกลุ่มราษฎรนี้มีผลเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาหมู่บ้านในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมีความจำเป็นต้องพัฒนาหมู่บ้านในด้านหนึ่ง ด้านใดแล้ว อาจจะได้รับการคัดค้านหรือขัดขวางจากกลุ่มราษฎรดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาหมู่บ้านเกิดความชะงัก ลำช้า หรือต้องล้มเลิกไปในที่สุด

แนวโน้มการปกครองระดับหมู่บ้านในอนาคต

การปกครองระดับหมู่บ้านของไทยนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองชั้นพื้นฐาน ซึ่งมีผลต่อการปกครองระดับอื่น ๆ กล่าวคือ หากการปกครองระดับหมู่บ้านดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะส่งผลให้การปกครองระดับอำเภอและจังหวัด มีประสิทธิภาพไปด้วย แต่หากการปกครองระดับหมู่บ้านมีความอ่อนแอ ก็จะทำให้การปกครองระดับอื่นมีความอ่อนแอด้วยเช่นกัน การปกครองระดับหมู่บ้านของไทยในอดีตมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองแบบธรรมชาติ คือ ผู้นำนั้นเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนแต่งตั้งขึ้นมาให้เป็นผู้ปกครอง โดยลักษณะของผู้นำจะขึ้นอยู่กับลักษณะของชุมชนว่าเป็นอย่างไร เช่น ชุมชนใดมีความอ่อนแอถูกรุกรานจากชุมชนอื่นอยู่เสมอก็มักจะเลือกผู้นำที่มีความเข้มแข็ง เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ปกป้องชุมชน

ของตน แต่หากชุมชนใดมีความเป็นอยู่ที่สงบ ก็มักจะเลือกผู้นำที่มีอายุ มีประสบการณ์ เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ในการอบรมสั่งสอนสมาชิกในชุมชน และขจัดความขัดแย้งระหว่างสมาชิก

การปกครองระดับหมู่บ้านในอดีตนั้น อาจจะกล่าวได้ว่ามีลักษณะการปกครองแบบธรรมชาติ ไม่เป็นทางการเพราะชุมชนของหมู่บ้านส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มเครือญาติกัน การเปลี่ยนแปลงการปกครองระดับหมู่บ้านให้มีรูปแบบเป็นทางการของไทยเห็นได้ชัดเจนในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครองระดับหมู่บ้านให้เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อความมั่นคงของประเทศที่กำลังถูกรุกรานจากประเทศอื่น แม้ว่าการจัดรูปแบบการปกครองในยุคนี้จะมีการกำหนดให้ชุมชนหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้นำของชุมชนเอง แต่ก็มีใช้วัตถุประสงค์ที่จะให้การปกครองระดับหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด เหตุผลสำคัญที่ให้สมาชิกของชุมชนเลือกผู้นำกันเองนั้น เนื่องจากต้องการที่จะให้ผู้นำของชุมชนเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิก สามารถเป็นตัวแทนของราชการในการปฏิบัติงานได้อย่างราบรื่น ซึ่งจะมีผลให้สมาชิกไม่หนีไปขึ้นกับชุมชนของประเทศอื่นและการให้สมาชิกของชุมชนเลือกผู้นำกันเองนี้ จะเป็นการประกันได้อย่างหนึ่งว่าผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้นำนั้นจะไม่ใช้อำนาจรัฐแก่สมาชิกของชุมชน การจัดการปกครองระดับหมู่บ้าน ในช่วงนี้ เมื่อพิจารณาให้ดีจะเห็นได้ว่าเป็นการจัดการปกครองเพื่อมุ่งหวังประสิทธิภาพของการปกครองเป็นสำคัญ การจัดรูปแบบการปกครองดังกล่าวได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งยังคงยึดหลักการจัดรูปแบบการปกครองเช่นเดิมเป็นหลัก โดยถือว่าการปกครองระดับหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาคและตำแหน่งของผู้นำหมู่บ้าน ก็คือตัวแทนของทางราชการ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นเช่นเดียวกับของราชการ

การแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระ แม้ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เรียนรู้หลักการปกครองแบบประชาธิปไตย และเพื่อให้สอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ แต่สิ่งหนึ่งที่ควรพิจารณาก็คือ สัดส่วนของความเป็นประชาธิปไตย กับการมีประสิทธิภาพในการบริหารนั้นจะต้องสอดคล้องต้องกัน ในระดับที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อผลในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระเพื่อให้ความเป็นประชาธิปไตย ในความเห็นของผู้เขียนนั้นจะส่งผลต่อการบริหารประเทศอย่างแน่นอน ซึ่งเราอาจจะไม่เห็นผลในระยะอันใกล้แต่จะเห็นได้ชัดเจนในระยะยาว นั่นก็คือ การปกครองระดับหมู่บ้านจะขาดประสิทธิภาพในเรื่องการบริหารหมู่บ้าน ทั้งนี้ เพราะผู้ใหญ่บ้านซึ่งเคยเป็นกลไกประจำในการบริหาร ไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่อง เพราะถูกจำกัดด้วยเรื่องระยะเวลาแห่งการดำรงตำแหน่ง การขาดกลไกในการบริหารอย่างต่อเนื่องนี้เอง จะส่งผลกระทบต่อการบริหารระดับภูมิภาคด้วย เพราะการปกครองระดับหมู่บ้านนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับภูมิภาค ด้วยผลดังกล่าว ดังนั้น การปกครองระดับหมู่บ้านจะต้องถูกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ซึ่งอาจจะกลายเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดระดับหนึ่ง ซึ่งมีองค์กรประจำเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน ดังเช่น การปกครองระดับประเทศที่มีข้าราชการประจำเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อคอยช่วยเหลือฝ่ายการเมือง ซึ่งมีหน้าที่เข้ามาเพียงเพื่อกำหนดนโยบายเท่านั้น