

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา

ปัญหาที่ขบไม่แตกมาเป็นเวลานาน ในการเมืองการปกครองของไทย ได้แก่ ปัญหาการกระจายอำนาจ ดังเป็นที่ทราบดีอยู่แล้ว สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งไม่ลงรอยระหว่างฝ่ายอำนาจต่าง ๆ คือ การมีระบบความคิดแบ่งเป็นคู่ตรงข้ามสองขั้วคือ รวมอำนาจ - กระจายอำนาจ ตราบใด ที่ระบบความคิดยังเป็นเช่นนี้ เราก็ไม่สามารถจัดส่วนผสมระหว่างความเข้มข้น - ความเจือจาง ของอำนาจได้¹

ในระยะเวลากว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ได้กลายเป็นประเด็นที่มีการนำมาพิจารณาอย่างกว้างขวาง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐโดยมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่า การบริหารงานของรัฐยังคงเป็นแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ในขณะที่ระบบการเมืองเป็นแบบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเรื่อย ๆ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ระบบการเมืองไทยมีจุดหมายที่เป็นแบบกระจายอำนาจ แต่ระบบการบริหารเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ

สภาพดังกล่าว เป็นภาพสะท้อนของความเป็นจริงของระบบการเมือง การบริหารของไทย ซึ่งหากศึกษาจากประวัติศาสตร์การเมือง การบริหารของไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แล้วเราจะเข้าใจเป็นอย่างดีถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ เนื่องจากระบบบริหารของประเทศไทยก่อนหน้านี้เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่การปฏิรูประบบบริหารงานของรัฐครั้งใหญ่ ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา อันเป็นความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในสมัยนั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการกระทำที่เปรียบเสมือนการถอดเอาโครงบ้านทรงไทยออกแล้วเอาโครงบ้านแบบตะวันตกมาสวมแทน โดยที่เครื่องเรือนและบุคคลภายในของบ้านใหม่นี้ ยังคง

¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, มัชฌิมทฤษฎี (กรุงเทพมหานคร : สถาบันเทคโนโลยีการศึกษา, 2538), หน้า 23.

เป็นแบบเก่าอยู่ จึงไม่น่าประหลาดใจว่า ทำไมประเทศไทยซึ่งมีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่า 60 ปีแล้ว แต่เรายังคงถกเถียงถึงประเด็นของการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจกันมาตลอด²

เป็นที่ทราบกันดีว่า โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการทั้ง 3 ส่วน ต่างก็ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยการบริหารราชการส่วนกลาง จะเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย และมอบหมายให้ ข้าราชการ หรือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลาง แบ่งเป็น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น จังหวัด อำเภอ สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับสภาตำบลยังไม่ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ แต่ในอนาคตอันใกล้นี้ สภาตำบลจะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด

เมื่อพิจารณาหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในแต่ละรูปแบบแล้ว พบว่า ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีการจัดโครงสร้างขององค์กรแตกต่างกันออกไป ตามความแตกต่างกันของพื้นที่และชุมชน โดยพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองจัดตั้งเป็นเทศบาล พื้นที่ในเขตชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล และพื้นที่ในเขตชนบทจะจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้แล้วยังได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีก 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นท้องที่ชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมสูง ปัจจุบันมีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้³

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75	แห่ง
2. เทศบาล	147	แห่ง
เทศบาลนคร	9	แห่ง

² ปราน สุวรรณมงคล, "มองการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นผ่านนโยบายรัฐบาล ตั้งแต่ปี 2475 - 2538," ในรวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ 14 ปี รัฐศาสตร์ มสธ. (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร, 2539) หน้า 93 - 94.

³ ประกาศกรมการปกครอง เรื่องแจ้งข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 16 มิถุนายน

เทศบาลเมือง	89	แห่ง
เทศบาลตำบล	49	แห่ง
3. สุขาภิบาล	983	แห่ง
สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอ	315	แห่ง
สุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังไม่เพียงพอ	668	แห่ง
4. องค์การบริหารส่วนตำบล	6,397	แห่ง
5. กรุงเทพมหานคร	1	แห่ง
6. เมืองพัทยา	1	แห่ง

ในบรรดาหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้ง 6 รูปแบบ องค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นมาหลังสุด โดยมีการจัดตั้งครั้งแรกเมื่อปี 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และถือเป็นการกระจายอำนาจลงไปในระดับรากหญ้าอย่างทั่วถึง ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ยกเว้นเขตเทศบาลและสุขาภิบาล โดยทำให้พื้นที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลซ้ำซ้อนกัน รวมทั้งมีผลกระทบต่อรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบอย่างมากเช่นกัน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ จะมีพื้นที่ความรับผิดชอบทับซ้อนกับพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งการทับซ้อนกันดังกล่าว ย่อมมีผลกระทบต่อบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากแต่เดิมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่มีบทบาทในด้านการปกครองและด้านการพัฒนาต่าง ๆ ในท้องที่ชนบทมาก แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนั้น บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอยู่มาช้านาน จึงได้รับผลกระทบโดยตรง และจะต้องเปลี่ยนแปลงไป

การกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวเอง ว่าบทบาทหน้าที่ด้านการปกครองของส่วนภูมิภาคจะต้องลดลง การปกครองในรูปแบบตำบล หมู่บ้าน จะต้องเปลี่ยนแปลงไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้⁴

การปกครองตำบล หมู่บ้าน ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองขั้นพื้นฐานของสังคมไทยมาช้านาน และเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน จะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งมีอยู่มากกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ทั้งประเทศ และผู้ที่มีบทบาทสำคัญในตำบล หมู่บ้าน คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เป็นกลไกสำคัญของระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศไทยเรามาช้านานกว่า 100 ปี แม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งของทางราชการ แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ใช่ข้าราชการ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ องค์ปฐมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ทรงพระปรีชาสามารถอย่างน่าอัศจรรย์ ที่ทรงสถาปนาระบบของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นกลไกสำคัญระดับรากฐาน กลไกนี้เป็นกลไกที่ราษฎรส่วนใหญ่คัดเลือกคนขึ้นมาเพื่อให้เป็นตัวแทนราษฎร ซึ่งมีมาตั้งแต่ครั้งที่ยังไม่มีระบบการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรในประเทศไทย กลไกนี้เป็นกลไกที่พระเจ้าแผ่นดินทรงแต่งตั้งคนเพื่อให้ทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในพื้นที่ ซึ่งยังไม่สะดวกที่จะมีเจ้าหน้าที่บ้านเมือง หรือข้าราชการเข้าไปทำงานประจำ กลไกนี้เป็นงานที่ประหยัดงบประมาณของทางราชการ เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ถือเป็นข้าราชการ ซึ่งไม่มีเงินเดือนแบบข้าราชการ และกลไกนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย⁵

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันแม้จะเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่คงเดิม แต่สภาพแวดล้อมของตำแหน่งนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเกือบจะเรียกว่า "โดยสิ้นเชิง" แล้ว ท้องที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเคยปกครองอยู่ ปัจจุบันได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกฐานะหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล หรือที่รู้จักกันทั่วไปในขณะนี้ว่า "อบต." โดยกำนันและ

⁴ ประเสริฐ โยธิตัทย์, "บทวิเคราะห์แนวโน้มการปกครองในรูปแบบตำบล หมู่บ้าน," รัฐสภาสาร 42 (ตุลาคม 2537) : 3.

⁵ สุวัฒน์ ตันประวัตติ, "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับ อบต." กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 7 (กรกฎาคม 2540) : 26 - 27.

ผู้ใหญ่บ้านนอกจากจะมีหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคแล้ว ในปัจจุบันยังคงมีฐานะและบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำนันจะมีฐานะเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง เป็นระยะเวลา 4 ปี นับตั้งแต่กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบล ใช้บังคับอีกด้วย

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอย่างมาก ราษฎรในหมู่บ้านต่าง ๆ ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น และส่วนใหญ่พากันไปหางานทำนอกหมู่บ้าน โดยในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ใกล้ตัวเมืองจะมีราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี มีความรู้ดี เข้ามาตั้งถิ่นฐานเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านของผู้ใหญ่บ้าน จะไม่ค่อยมีอะไรเกี่ยวข้องกับผู้มีผู้ใหญ่บ้าน หรือกำนันมากสักเท่าไร ซึ่งจะแตกต่างกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ชนบทที่ยังไม่เจริญ ที่จะมีความเกี่ยวข้องกับผู้มีผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันมากส่วนใหญ่จะมอบหมายให้ลูกน้องหรือเจ้าหน้าที่ของเขาติดต่อกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะเรื่อง ที่จำเป็น และต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านช่วยดำเนินการให้เท่านั้น บริการสาธารณะของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้ขยายเข้าไปอย่างทั่วถึงทุกหลังคาเรือน รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่ได้มี วิทยุ โทรทัศน์ โทรศัพท์ และเครื่องมืออุปกรณ์การติดต่อสื่อสารนานาชนิด ทำให้ราษฎรในตำบล หมู่บ้าน ทุกคนรู้ ข่าวสารบ้านเมืองได้ในเวลาเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาตีเกราะเรียกประชุมชี้แจงเช่นในอดีตที่ผ่านมาอีกต่อไป การประกอบอาชีพของราษฎรในด้านการเกษตรก็เปลี่ยนแปลงไปมาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แทบไม่ต้องทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำลูกบ้านในเรื่องการทำมาหากิน การป้องกันปราบปรามโจรผู้ร้าย การป้องกันและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร หรือแก้ไขเกี่ยวกับภัยพิบัติต่าง ๆ รวมทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็มีบทบาทหน้าที่น้อยลงไปด้วย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรงขยายตัวครอบคลุมพื้นที่มากขึ้น ประกอบกับความซับซ้อนของปัญหาก็มีมากขึ้นกว่าเดิมหลายเท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับเหตุการณ์เมื่อ 20 ปีก่อน ถึงแม้ว่าสิ่งต่าง ๆ จะเปลี่ยนแปลงไปมาก แต่เมื่อเรามองดูประสิทธิภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเครื่องมือเครื่องมือนี้อย่างไรก็ตาม ผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ว่ายังไม่มีพัฒนาการอย่างเป็นเรื่องเป็นราว จึงทำให้มีประเด็นน่าคิดว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะทำอะไรกันอย่างไรต่อไป ในวันข้างหน้า อะไรจะเกิดขึ้นอีก และจะมีสิ่งใดเปลี่ยนแปลงต่อไปอีก ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรจะมีหน้าที่และมีบทบาทอย่างไรในอนาคต โดยเฉพาะในท้องที่ที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลควบคู่ด้วย⁶

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

ในอดีต ถึงแม้ว่าการปกครองและการบริหารงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้งก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ก็ไม่มีใครที่เสนอให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีแต่ปรับปรุงเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองการปกครองในขณะนั้นเท่านั้น

ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมากในช่วงของการร่างรัฐธรรมนูญ ปี 2540 ที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ควรให้มีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นตรงกันข้ามว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรให้มีบทบาทอยู่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้กำหนดหลักการไม่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว จากความเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นที่น่าสนใจศึกษาว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบันมีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นอย่างไร และเนื่องจากในระบบการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความซับซ้อนกันหลายประการ ทั้งในแง่ของพื้นที่รับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ และตัวบุคคลผู้บริหาร โดยเฉพาะในแง่ตัวบุคคลผู้บริหาร กำนันเป็นผู้มีบทบาทอยู่ทั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น เรื่องบทบาทของกำนัน ที่มีอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจและสมควรที่ศึกษาวิเคราะห์ให้เห็นบทบาทชัดเจน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิวัฒนาการของการปกครองในระดับตำบล และบทบาทของกำนัน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาว่าตำบลหนึ่ง ๆ จะมีการปกครองในตำบลอย่างไร มีหน่วยการปกครองรูปแบบใดบ้าง และมีความเกี่ยวข้องกันหรือไม่ อย่างไร
3. เพื่อศึกษาบทบาทของกำนัน ที่แสดงอยู่ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ว่า มีลักษณะอย่างไร และในขณะเดียวกันได้แสดงบทบาทในการปกครองท้องถิ่นอย่างไร
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอันเกิดขึ้นจากการแสดงบทบาทของกำนัน ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

สมมติฐานของการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัย ได้ตั้งสมมติฐานของการศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ไว้ดังนี้

"ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ยังผลให้กำนันต้องสวมบทบาทที่อาจขัดแย้งกันได้"

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงวิวัฒนาการของการปกครองในระดับตำบล และบทบาทของกำนัน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. ทำให้ทราบว่าในตำบลหนึ่ง ๆ มีการจัดการปกครองอย่างไร มีหน่วยการปกครองรูปแบบใดอยู่ในตำบลบ้าง และแต่ละรูปแบบมีความสัมพันธ์ต่อกันหรือไม่ อย่างไร
3. ทำให้ทราบถึงบทบาทของกำนัน ที่สวมอยู่ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ และการปกครองท้องที่
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการสวมบทบาทของกำนัน ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่
5. ผลของการศึกษาวิจัย สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณากำหนดอำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมให้กับกำนัน ซึ่งกำนันควรจะมีบทบาทในอนาคต

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษารูปแบบของกำนัน ที่ได้สวมบทบาทและแสดงอยู่ ในระบบการปกครองของไทย ทั้งในระบบการปกครองท้องถิ่นและระบบการปกครองท้องที่ในครั้งนี้ ได้คัดเลือกตำบลในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 3 ตำบล ได้แก่ ตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง ตำบลจำปา อำเภอบางบาล และตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน ซึ่งตำบลทั้ง 3 แห่ง มีขนาดของพื้นที่และประชากรที่แตกต่างกัน โดยแต่ละตำบลมีข้อมูลเบื้องต้น ดังนี้

1. ตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง ประกอบด้วย 4 หมู่บ้าน ประชากร 1,355 คน พื้นที่ 11.12 ตารางกิโลเมตร
2. ตำบลจำปา อำเภอบางบาล ประกอบด้วย 9 หมู่บ้าน ประชากร 9,054 คน พื้นที่ 8.886 ตารางกิโลเมตร

3. ตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน ประกอบด้วย 5 หมู่บ้าน ประชากร 2,577 คน พื้นที่ 10.859 ตารางกิโลเมตร

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ในครั้งนี้ จะทำการค้นคว้าจากเอกสาร (document research) จากทบทวนฎิติของกฎหมายต่าง ๆ หนังสือ บทความ ข่าว งานวิจัย และเอกสารวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจะทำการสัมภาษณ์กำนัน ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่จะศึกษาเป็นรายบุคคล โดยวิธีสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in - dept interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของกำนันอย่างละเอียด รวมทั้งจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติม โดยใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เป็นเครื่องมือเพื่อสอบถามข้อมูลจากปลัดอำเภอ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง และคณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อให้ได้ข้อมูลว่า บุคคลดังกล่าวมองบทบาทของกำนันอย่างไร และเมื่อได้ข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ต้องการแล้ว จะนำข้อมูลไปวิเคราะห์ โดยวิธีการศึกษาเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive and analytical methods)

นิยามศัพท์

บทบาท (role) หมายถึง สิทธิและหน้าที่ของผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคม

กำนัน หมายถึง ผู้ที่ได้รับเลือก และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง รูปแบบการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีทั้งสิ้น 6 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องที่ หมายถึง การปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

สาขาวิชา หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ
สาขาวิชา พ.ศ. 2495

ตำบล หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านหลายหมู่บ้าน
มารวมกัน มีกำนันเป็นนายตำบล และบริหารงาน ในตำบลโดยยึดถือตามพระราชบัญญัติ
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงาน

การนำเสนอ

การนำเสนอเนื้อหาสาระของงานวิจัย จะได้นำเสนอรายละเอียดต่าง ๆ โดยแบ่ง
ออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1. บทนำ กล่าวถึงเค้าโครงทั่วไปของวิทยานิพนธ์ ได้แก่ ความเป็นมาและ
ความสำคัญของสภาพปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมติฐานของการศึกษา ประโยชน์ที่
คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา วิธีการศึกษา นิยามศัพท์ และการนำเสนอ เพื่อให้เห็นภาพโดยรวมของ
การศึกษาในเรื่องนี้ทั้งหมด

บทที่ 2. แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง แนวความคิด
และทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทการจัดการปกครอง การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น และผลงาน
การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีที่ผู้ศึกษาได้นำมาใช้เป็นกรอบแนวความคิด
ในการศึกษาในเรื่องนี้

บทที่ 3. วิวัฒนาการของการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น เป็นบทที่
กล่าวถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่อดีตมาจนถึง
ปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังของระบบการปกครองของไทย

บทที่ 4. ความเป็นมาและพัฒนาการเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กล่าวถึงประวัติ
ความเป็นมาของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพัฒนาการเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่ในระบบ
การปกครองของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

บทที่ 5. รูปแบบการปกครองที่จัดตั้งและมีพื้นที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ตำบล
กล่าวถึง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ที่อยู่ในตำบล และข้อมูลของหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ในตำบลที่ศึกษา

บทที่ 6. บทวิเคราะห์ เป็นการวิเคราะห์ถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องที่ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องที่ ในเขตพื้นที่ตำบล บทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ และปัญหาอันเกิดขึ้นจากการแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น บทบาทของกำนันในด้านต่าง ๆ ที่กำนันได้สวมบทบาทและแสดงอยู่ในระบบการปกครองของไทย ทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ปัญหาและผลกระทบจากการแสดงบทบาทของกำนัน

บทที่ 7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ เป็นการสรุปและอภิปรายผลการศึกษา พร้อมทั้งเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้