

บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
กับตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

นายชูชีพ พงษ์ไชย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2541
ISBN 974-332-406-2
ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLE OF KAMNAN AND VILLAGE HEADMEN
UNDER THE 1914 LOCAL ADMINISTRATION ACT AND THE 1994
TAMBOL COUNCIL AND ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ACT

Mr. CHOOCHAP PONGCHAI

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 1998

ISBN 974-332-406-2

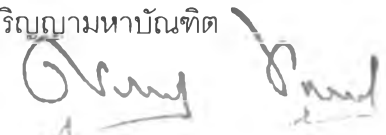
หัวข้อวิทยานิพนธ์ : บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พรบ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
กับตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

โดย : นายชูชีพ พงษ์ไชย

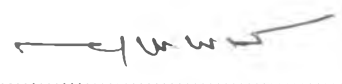
ภาควิชา : การปกครอง

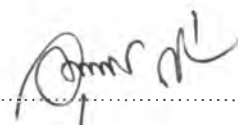
อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี

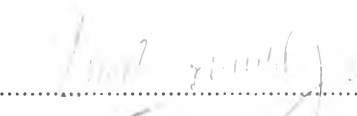
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ ศุภวัฒน์ ชูติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจิตธนารักษ์)


.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลีम्मณี)

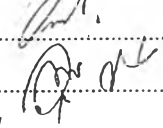

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ)

ชูชีพ พงษ์ไชย : บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับตาม พ.ร.บ. สมาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (THE ROLE OF KAMNAN AND VILLAGE HEADMEN UNDER THE 1914 LOCAL ADMINISTRATION ACT AND THE 1994 TAMBOL COUNCIL AND ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ACT) อาจารย์ ที่ปรึกษา : รศ. ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี , 92 หน้า . ISBN 974 - 332 - 406 - 2

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามลักษณะการปกครองท้องที่ กับการปกครองท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีลักษณะสนับสนุนหรือขัดแย้งอย่างไร ตลอดจน วิเคราะห์ผลกระทบและความขัดแย้งต่อการบริหาร การปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ที่มีบทบาทอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ แม้จะมีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาตำบลในภาพรวม แต่เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายและลักษณะการแสดงบทบาทหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถตระหนักและแสดงบทบาทตามสถานการณ์การเป็นนักปกครองท้องที่ได้ชัดเจน แต่มีระดับความเข้าใจบริบทน้อยในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ในฐานะสมาชิกสภาและผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนอกจากจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารและการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ความไม่สามารถในการแยกแยะและระบุบทบาทหน้าที่ของตนเองได้ เป็นผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มักจะแสดงบทบาทความเป็นผู้นำตามธรรมชาติ ในฐานะการเป็นนักปกครองท้องที่ในการบริหารและปฏิบัติงานซึ่งส่งผลกระทบในด้านความขัดแย้งกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง

ภาควิชา การปกครอง
สาขาวิชา การปกครอง
ปีการศึกษา 2541

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม


C830056

GOVERNMENT

##

MAJOR

KEY WORD:

THE ROLE / KAMNAN / VILLAGE HEADMEN/LOCAL ADMINISTRATION ACT/TAMBOL COUNCIL AND ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ACT

CHOOCHAP PONGCHAI : THE ROLE OF KAMNAN AND VILLAGE HEADMEN UNDER THE 1914 LOCAL ADMINISTRATION ACT AND THE 1994 TAMBOL COUNCIL AND ADMINISTRATIVE ORGANIZATION ACT. THESIS

ADVISOR : ASSO. PROF. ANUSORN LIMMANEE,Ph.D 92 pp.

ISBN 974-332-406-2

The purpose of this study is to explore whether the role of Kamnan and village headman under The 1914 Local Administration Act and the one under the 1994 Tambol Council and Administrative Organization Act are complementary or conflicting and whether the double role affects the works carried out by Kamnan and village headman on the one hand and elected members of Tambol Council and its executive committee on the other hand . Ten Tambols in two Amphoes of Chiang Mai Province are taken as cases for this study

It is found that while Kamnans and village headmen in the Tambols realize and perform their duties under the 1914 Local Administration Act quite well , they have limited understanding of their role under the 1994 Tambol Council and Administrative Organization Act . This causes not only some inefficiency in their works but also certain conflicts with elected members of Tambol Councils and Their executive committee .

ภาควิชา..... การปกครอง

สาขาวิชา..... การปกครอง

ปีการศึกษา..... 2541

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างยิ่ง จาก รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับ การศึกษาวิจัยมาด้วยดีตลอด รวมทั้ง รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตธนารักษ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบขอบพระคุณ บิดา-มารดา คุณลุงปรีชา-คุณป้า ชูศรี ยมรักษ์ คุณน้ำพัฒนา-คุณน้ำอุบลวรรณ อีร์วัฒน์ชัย ญาติ พี่ น้องทุกท่าน ซึ่งเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนในด้านการศึกษาของผู้ศึกษาวิจัยมาโดยตลอด ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร ที่ได้ให้คำแนะนำซึ่งเป็นประโยชน์และเป็นกำลังใจแก่ลูกศิษย์ ในด้านการศึกษาและการดำรงชีวิต ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ปลัดจังหวัดเชียงใหม่ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ที่ได้ให้โอกาสในด้านเวลาสำหรับการศึกษา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่อำเภอดอยสะเก็ดและอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ทุกท่านที่ได้เสียสละเวลาให้สัมภาษณ์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา คุณดาว เนตรหิน คุณเชิงชาย ลีวีระพันธุ์ คุณกฤษฎา สัจจกุล คุณราเชนทร์ คุณวชิรวัฒนาเสรี คุณจุมพฏ คำสนอง คุณอุดมโชค อาษาวิมลกิจ คุณพัชระ สิมะเสถียร คุณโชคชัย รัตนเมธานนท์ คุณรัฐกร ก้อนแก้ว คุณไพฑูรย์ แยมโสพิศ คุณเชษฐา โมสิกรัตน์ คุณฉัตรพงษ์ ชิตอักษร คุณประสาน สรรเพ็ชรศิริ คุณชัชวาลย์ ปัญญา คุณประพจน์ จินดาประยูรวงศ์ กัลยาณมิตรที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือในด้านการค้นคว้าวิจัย และประสานงานในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ คุณพุดมิพงค์ ศิริมาตย์ คุณเบญจรัตน์ เลิศชูสกุล พี่ๆน้องๆสมาคมศิษิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภาคเหนือทุกท่าน ตลอดจนเพื่อนๆ พี่น้องๆ อื่นๆ อีกหลายท่าน ที่ให้กำลังใจแก่ผู้ศึกษาวิจัยเสมอมาจนสำเร็จการศึกษาในที่สุด

นายชูชีพ พงษ์ไชย

สารบัญ

| | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | จ |
| กิตติกรรมประกาศ..... | ฉ |
| สารบัญ..... | ช |
| สารบัญตาราง..... | ฅ |
| บทที่ 1 บทนำ..... | 1 |
| สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา..... | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย..... | 5 |
| สมมติฐานของการศึกษาวิจัย..... | 6 |
| กรอบแนวความคิดในการศึกษา..... | 6 |
| ขอบเขตการศึกษา..... | 6 |
| ระเบียบวิธีการวิจัย..... | 7 |
| ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา..... | 7 |
| การนำเสนอ..... | 8 |
| บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... | 9 |
| แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครองและ การปกครองท้องถิ่น..... | 9 |
| แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและ การปกครองท้องถิ่น..... | 26 |
| งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง..... | 28 |
| แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท..... | 30 |
| บทที่ 3 บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 กับ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537..... | 36 |
| ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น..... | 36 |
| บทบาท อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน..... | 40 |

สารบัญ (ต่อ)

| | | |
|---------|--|----|
| | วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านระหว่าง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับการปกครอง ท้องถิ่น..... | 48 |
| บทที่ 4 | บทวิเคราะห์..... | 54 |
| | ข้อมูลทั่วไปพื้นที่ศึกษา..... | 54 |
| | การมีบทบาทใน 2 ฐานะ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก่อให้เกิดผลกระทบ และความขัดแย้งต่อการบริหารปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน..... | 56 |
| | การมีบทบาทใน 2 ฐานะ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ก่อให้เกิดผลกระทบและ ความขัดแย้งต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะกรรมการบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง..... | 69 |
| | การพิสูจน์สมมติฐาน..... | 74 |
| บทที่ 5 | บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 76 |
| | รายการอ้างอิง..... | 80 |
| ภาคผนวก | | |
| | หัวข้อสัมภาษณ์และแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย..... | 83 |
| | ประวัติผู้เขียน..... | 92 |

สารบัญตาราง

| | หน้า | |
|--------------|---|----|
| ตารางที่ 3-1 | แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ระหว่าง อบต. กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร.... | 41 |
| ตารางที่ 3-2 | แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับ กำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพราษฎร..... | 42 |
| ตารางที่ 3-3 | แสดงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ อบต. กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้านกิจการสาธารณะประโยชน์..... | 43 |
| ตารางที่ 3-4 | แสดงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ อบต. กับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้านการที่เกี่ยวกับความอาญา..... | 45 |
| ตารางที่ 3-5 | แสดงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ อบต. กับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้านงานทะเบียน..... | 46 |
| ตารางที่ 3-6 | แสดงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ อบต. กับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้านการวางแผนและการบริหาร..... | 47 |
| ตารางที่ 3-7 | แสดงเปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ อบต. กับ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้านการบริหารและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม..... | 48 |
| ตารางที่ 4-1 | แสดงข้อมูลรายละเอียด อบต. ในอำเภออดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่..... | 54 |
| ตารางที่ 4-2 | แสดงข้อมูลรายละเอียด อบต. ในอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่..... | 55 |
| ตารางที่ 4-3 | แสดงทัศนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย..... | 62 |
| ตารางที่ 4-4 | แสดงทัศนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการปราบปรามการกระทำผิด..... | 62 |
| ตารางที่ 4-5 | แสดงทัศนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการแจ้งข้อมูลทางราชการ..... | 63 |

สารบัญตาราง (ต่อ)

| | | |
|---------------|--|----|
| ตารางที่ 4-6 | แสดงทัศนคติเกี่ยวกับการช่วยเหลือของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่นๆ..... | 63 |
| ตารางที่ 4-7 | แสดงทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการระงับป้องกันที่ดินของรัฐ..... | 64 |
| ตารางที่ 4-8 | แสดงทัศนคติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการรายงานเหตุการณ์ในท้องที่กับทางราชการ..... | 64 |
| ตารางที่ 4-9 | แสดงทัศนคติเกี่ยวกับวิธีการตัดสินใจในนโยบาย/โครงการต่างๆ ใน อบต. ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน..... | 71 |
| ตารางที่ 4-10 | แสดงทัศนคติต่อการตัดสินใจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อนโยบาย/โครงการต่างๆ ของการบริหาร อบต..... | 71 |
| ตารางที่ 4-11 | แสดงทัศนคติเกี่ยวกับการใช้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภา อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง..... | 72 |