

บทที่ 3

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบ บทบาท หน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กับบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมุ่งพิจารณาจากมิติทางกฎหมาย ซึ่งอนุมานจากรายละเอียดที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย พร้อมทั้งข้อพิจารณาในด้านความแตกต่างในเชิงหลักการ ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ เพื่อตอบคำถามว่าบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะสนับสนุนหรือขัดแย้งต่อกันหรือไม่ อย่างไร โดยผลการศึกษาในส่วนนี้จะใช้เป็นคำตอบพื้นฐานเบื้องต้นในการศึกษาลำดับถัดไป ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะแบ่งแยกกรณีศึกษาในบทนี้เป็น 3 ส่วนใหญ่ๆ คือ

ส่วนที่ 1 ศึกษาข้อพิจารณาในด้านความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่

ส่วนที่ 2 บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ส่วนที่ 3 วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับ การปกครองท้องที่

ส่วนที่ 1

ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นและ การปกครองท้องที่

การศึกษาในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะนำเสนอข้อพิจารณาในด้านความแตกต่างในเชิงหลักการ ระหว่าง ลักษณะการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ ซึ่งสามารถสรุปได้จากแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องหลักการจัดการปกครองตามที่ได้ทำการศึกษาไว้ในบทที่แล้ว ทั้งนี้ ข้อพิจารณาในเรื่องดังกล่าวจะใช้เป็นกรอบในการพิจารณาวิเคราะห์ ความสัมพันธ์ระหว่างบทบาท/อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้เป็นอย่างดี โดยผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ในประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

1. เจตนารมณ์ในเรื่องการจัดสรรอำนาจปกครอง ตามหลักการจัดการปกครองดังที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่แล้ว ซึ่งแบ่งเป็นหลักการรวมอำนาจ (centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ผู้ศึกษาพบว่า หลักการปกครองแต่ละรูปแบบต่างก็มีคุณลักษณะในเรื่องตำแหน่งหน้าที่ และเจตนารมณ์ในด้านการจัดสรรอำนาจที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หลักการรวมอำนาจนั้น ยึดหลักว่า อำนาจทางการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในกิจการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งปวงนั้น จะถูกรวมศูนย์กระจุกตัวอยู่ที่ราชการบริหารและองค์กรของรัฐบาลกลางไว้เป็นเด็ดขาด โดยหลักการแบ่งอำนาจนั้น เป็นเพียงการแบ่งสรรและมอบหมายอำนาจในการบริหารและวินิจฉัยสั่งการในกิจการสาธารณะบางเรื่องไปให้กับหน่วยงานของรัฐบาลกลางซึ่งมีพื้นที่ปฏิบัติการในระดับภูมิภาค เป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบตามความเหมาะสม

ในขณะเดียวกัน หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั่นเอง¹ ทั้งนี้ โดยมีรูปแบบให้ราษฎรสามารถสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครองการบริหารกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ ในรูปแบบต่างๆ ร่วมด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักการจัดแบ่งอำนาจการปกครองแล้ว จะพบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นจุดสนใจในการศึกษาคั้งนี้ จึงเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจ ในขณะเดียวกัน ลักษณะการปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบหมู่บ้านและตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองระดับย่อยของราชการบริหารส่วนภูมิภาค จึงเป็นรูปแบบการปกครองแบบการแบ่งอำนาจ ทั้งนี้ เมื่อได้พิจารณาจากความแตกต่างของตำแหน่งหน้าที่และเจตนารมณ์ของการแบ่งสรรอำนาจ

2. ลักษณะความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย พบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ จะถูกจัดตั้งขึ้น และกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมี หน้าที่งบประมาณ และทรัพย์สิน เป็นของตนเองต่างหาก ตลอดจนสามารถที่จะกำหนด/จัดให้มีขึ้นซึ่ง

¹ ชูวงศ์ ฉายะบุตร . การปกครองท้องถิ่นไทย , หน้า 22.

กฎหมาย ระเบียบต่างๆ ใช้บังคับในท้องถิ่นนั่นเอง โดยความผูกพันที่มีอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางจะเป็นแต่เพียงการควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อเหตุผลด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยของส่วนรวมเท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน องค์กรในลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่สามารถกำหนดให้มีกฎหมาย ตลอดจนงบประมาณเพื่อใช้บังคับและดำเนินการในเขตพื้นที่ปฏิบัติการได้

3. อำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ถือเป็นหลักสำคัญที่จะต้องกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดระบบระเบียบการบริหาร ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย หรือกิจการสาธารณะประโยชน์อื่นๆ ที่อาจริเริ่มจัดทำหรือดำเนินการขึ้นเองได้ตามสมควร โดยที่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการตามนโยบาย ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองได้ ซึ่งจะมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งจะไม่ปรากฏอำนาจอิสระในการปกครองตนเองตามหลักการนี้ เนื่องจากการดำเนินงานต่างๆ จะอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการตามลำดับชั้นของหน่วยราชการระดับอำเภอและจังหวัด ในขณะที่เดียวกับที่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับหน่วยราชการระดับสูงกว่านั้นจะดำเนินไปในลักษณะของการกำกับดูแล ซึ่งไม่ปรากฏเงื่อนไขในลักษณะการ "สั่งการ" โดยเด็ดขาดได้ โดยการ "กำกับดูแล" ดังกล่าว จะสามารถทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่วนรวม โดยที่ไม่อาจก้าวล่วงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้

4. การมีรายได้และงบประมาณของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่น กฎหมายจะกำหนดให้มีงบประมาณของตนเอง โดยมีระบบ ระเบียบ วิธีการ ที่แยกต่างหากออกจากส่วนกลาง โดยไม่รวมรายได้ที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางในรูปแบบ "เงินอุดหนุน" ทั้งนี้เพื่อใช้สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นได้ตามศักยภาพและความเหมาะสม ซึ่งกรณีดังกล่าวจะแตกต่างจาก ตำบล และ หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง ที่ต้องใช้งบประมาณ ซึ่งได้รับการกระจายจากระบบงบประมาณแผ่นดินปกติ ในการจัดทำกิจการ/โครงการต่างๆ ในพื้นที่ และส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อสนองตอบนโยบายหรือแผนงานด้านต่างๆ ของรัฐบาลกลางเป็นด้านหลัก

5. การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยกำหนดให้มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น อำนาจในการถอดถอนออกจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจในการเข้าชื่อกันของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อนำเสนอให้สภาท้องถิ่นแห่งนั้นพิจารณาออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นนั้นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นที่จะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครอง โดยประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารของตน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขในการดำรงตำแหน่ง และการออกจากตำแหน่ง พบว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดไว้ค่อนข้างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงของผู้ดำรงตำแหน่งไว้คือ อายุ 25 ถึง 60 ปี แต่สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจะกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้างๆ และจะไม่มีกำหนดอายุขั้นสูงไว้ ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้มากกว่าการปกครองท้องถิ่นที่ เกี่ยวกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่ง โดยทั่วไป สมาชิกสภาท้องถิ่น จะกำหนดเงื่อนไขให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระวาระ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 ววรรค 5 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่งไว้หลายประการมากกว่าที่กำหนดไว้สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ถึงแม้ในปัจจุบันจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ ต้องดำรงตำแหน่งตามวาระก็ตาม แต่ก็ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ดำรงตำแหน่งมาแต่เดิมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าวสามารถดำรงตำแหน่งได้จนครบอายุ 60 ปี บริบูรณ์²

6. สถานะภาพของผู้บริหาร ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ไม่อยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ใด มี

²ไพศาล สีนาคล้วน , “บทบาทกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องถิ่น” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540) หน้า 132.

อำนาจอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารของตนเอง แต่ผู้บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของราชการที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ทางราชการกำหนดไว้ แต่มิใช่เป็นข้าราชการ เนื่องจากมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของส่วนราชการต่างๆ โดยจะได้รับค่าตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ค่าตอบแทนผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะกำหนดไว้อัตราเดียวเท่านั้น คือจะกำหนดไว้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งใด จะได้รับค่าตอบแทนเท่าใด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นๆ เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น แต่สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะกำหนดค่าตอบแทนตำแหน่งโดยมีลำดับขั้นเงินตอบแทนจากน้อยไปหามาก คล้ายคลึงกับของขั้นเงินเดือนของข้าราชการ และในแต่ละปีก็จะมีการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนค่าตอบแทนตำแหน่งให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ หนึ่งขั้น หนึ่งขั้นครึ่ง หรือ สองขั้น เช่นเดียวกับข้าราชการ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ คือ นายอำเภอ ดังนั้น ถึงแม้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ผู้มีส่วนให้คุณและให้โทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัด และเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นทั้งตัวแทนของประชาชนและตัวแทนของทางราชการด้วยในขณะเดียวกัน³

ส่วนที่ 2

บทบาท อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จากการศึกษาบทบาท/อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผู้ศึกษาสามารถสรุปรวบรวมบทบาทอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่ตามกฎหมายดังกล่าวแยกเป็นด้าน ๆ ดังนี้

1. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร

³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 132 - 133 .

2. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการพัฒนาและการส่งเสริมอาชีพของราษฎร
3. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านกิจการสาธารณประโยชน์
4. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการที่เกี่ยวกับความอาญา
5. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านงานทะเบียน
6. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผนและการบริหาร
7. บทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตารางที่ 3-1

แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร

ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ.2457	ตาม พ.ร.บ. สถาปตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537
<p>(1) กระทำตนให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ราชการแนะนำ</p> <p>(2) ตรวจตรารักษาความปกติ เรียบร้อย/ ว่ากล่าวราษฎรให้ประพฤติตนตามกฎหมาย</p> <p>(3) ให้กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พักตามสมควร (มาตรา 38)</p> <p>(4) ถ้าเกิดเหตุกลางลี้ภัย ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ตี ปล้นทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยเหลือ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง (มาตรา 27 ข้อ 7)</p>	<p>(1) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (มาตรา 67(3))</p> <p>(2) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 67(4))</p> <p>(3) คุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา 67 ((8))</p>

<p>(5) ผู้ใหญ่บ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใด แสดงความอาฆาตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี หรือเป็นคนจรจัดไม่ทำมาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงให้เห็นความบริสุทธิ์ของตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะเรียกลูกบ้านคนนั้นมาได้ตาม และว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอาตัวส่งกำนันจัดการตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (มาตรา 27 ข้อ 8)</p>	
---	--

ตารางที่ 3-2

แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพราษฎร

ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457	ตาม พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537
<p>(1) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎร ในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 27 ข้อ 12)</p> <p>(2) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพของราษฎร (มาตรา 27 ข้อ 13)</p>	<p>(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคด้านการเกษตร (มาตรา 68(1))</p> <p>(2) ให้มีการส่งเสริมเกษตรกรรมและกิจการสหกรณ์ (มาตรา 68 (5))</p> <p>(3) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (มาตรา 68 (6))</p> <p>(4) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (มาตรา 68 (7))</p> <p>(5) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (มาตรา 68(11))</p> <p>(6) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม (มาตรา 67 (5))</p> <p>(7) ส่งเสริมการพัฒนาเด็กสตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ (มาตรา 67 (6))</p>

ตารางที่ 3-3

แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านกิจการสาธารณประโยชน์

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457)	อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. สมาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537)
<p>(1) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและ ต้องด้วยสุขลักษณะ (มาตรา 27 ข้อ 16)</p> <p>(2) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณ ประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกันภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยอุกเงินและให้ ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ ประสบสาธารณภัย (มาตรา 27 ข้อ 14)</p> <p>(3) ตรวจตราสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น (มาตรา 40)</p> <p>(4) ชี้แจงให้ประชาชนเห็นความสำคัญของ ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งใน อนาคต เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น จำนวน ของประชาชนก็จะเพิ่มมากขึ้นเป็น ลำดับเมื่อถึงเวลานั้นแล้วจะไม่มีที่ดิน สาธารณะประโยชน์สำหรับให้ สาธารณะชนใช้ร่วมกัน</p> <p>(5) ตรวจสอบที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากทะเบียนเดิมให้เป็นปัจจุบัน กำนัน ท้องที่เป็นคณะกรรมการ ที่อำเภอแต่งตั้ง ตั้งร่วมกับปลัดอำเภอ ที่ดินอำเภอ และ</p>	<p>(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก (มาตรา 67 (1))</p> <p>(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่ง ปฏิกูล (มาตรา 67 (2))</p> <p>(3) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธี อื่น (มาตรา 68 (2))</p> <p>(4) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (มาตรา 68, (3))</p> <p>(5) ให้มีและบำรุงสถานที่การประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (มาตรา 68(4))</p> <p>(6) คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสา ธารณประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา 68 (8))</p> <p>(7) หาประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต. (มาตรา 68 (9))</p> <p>(8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (มาตรา 68 (10))</p>

<p>ป่าไม้อำเภอดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบ ทราบ สอบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์</p> <p>(6) ทำการพัฒนาที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยประสานงานกับอำเภอเพื่อขอความร่วมมือจากข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน และมวลชนในท้องที่ ชุมชน ทำถนน ปลูกต้นไม้โดยรอบที่ดินสาธารณะประโยชน์ อาจจะจัดทำในรูปโครงการที่ใช้งบประมาณของทางราชการสนับสนุนอยู่แล้ว หรือการพัฒนาท้องถิ่นในโอกาสอันสมควร เช่น วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันฉัตรมงคล วันจักรี เป็นต้น หรืออื่นๆ</p> <p>(7) เสนอให้อำเภอพิจารณาในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพราะอำเภออาจนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปใช้เป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรืออาจนำไปใช้เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น ใช้เป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่างๆ ใช้เป็นสถานที่กลางสำหรับนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น</p> <p>(8) ช่วยเหลืออำเภอตรวจตราดูแลมิให้บุคคลหรือหน่วยราชการใดเข้าไปใช้สิทธิในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย กรณีมีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์มิชอบในที่ดินดังกล่าว ให้รายงานอำเภอ</p>	
---	--

<p>ทราบ เพื่อรับดำเนินการแก้ไขทันทีก่อน ที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น (หนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0409/ ว 1394 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2528)</p>	
--	--

ตารางที่ 3-4

แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457)	อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.2537)
<p>(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตนต้องแจ้ง ความต่อกำนัน นายตำบลให้ทราบ</p> <p>(2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงต้อง แจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านนั้นให้ทราบ</p> <p>(3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิด กฎหมายหรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิด กฎหมายก็ดีให้จับสิ่งของนั้นไว้และรับนำส่งต่อ กำนันนายตำบล</p> <p>(4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิด กฎหมายก็ดีให้จับตัวผู้นั้นไว้และรับนำส่งต่อกำนัน นายตำบล</p> <p>(5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ ใดในหมู่บ้านนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้ นั้น และรับส่งต่อกำนันหรือกรมการอำเภอตามสม</p>	

<p>ควร</p> <p>(6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย (มาตรา 28)</p>	
--	--

ตารางที่ 3-5

แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านงานทะเบียน

<p>อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457)</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)</p>
<p>(1) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะทำบัญชีสำมะโนครัวในหมู่บ้าน และคอยแก้ไขบัญชีนั้นให้ถูกต้องเสมอ (มาตรา 27 ข้อ 4)</p> <p>(2) ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านจะต้องไต่ถาม ให้รู้จักตัวและรู้เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน (มาตรา 27 ข้อ 6)</p> <p>(3) กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้นและคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้าน (มาตรา 41)</p> <p>(4) เมื่อผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้าออกจากสำมะโนครัวตำบลมาส่งกำนันตามความในมาตรา 27 ข้อ 6 ให้กำนัน</p>	

<p>ปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควรจะขับไล่ผู้นั้นออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้ (มาตรา 53)</p> <p>(5) ในการที่จัดสำรวจสำมะโนครัวและจดทะเบียนบัญชีต่างๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การที่จะสำรวจสำมะโนครัว และทำบัญชีไร่นาและสิ่งของ ต้องพิกัดภาษีอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงประชุมกันตรวจทำบัญชีให้ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่จะยื่นต่อเจ้าพนักงานก็ได้ (มาตรา 57)</p>	
---	--

ตารางที่ 3-6

แสดงเปรียบเทียบระหว่าง อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการวางแผนและการบริหาร

<p>อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457)</p>	<p>อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)</p>
<p>(1) โดยคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำผู้ใหญ่บ้าน และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและจัดทำวางแผนการพัฒนาหมู่บ้านให้สอดคล้องกับระบบการบริหารการพัฒนาชนบทของรัฐบาลโดยขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐบาล (มาตรา 28 ตี)</p>	<p>(1) ร่วมกับคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำข้อบังคับ แผนพัฒนาตำบลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการบริหารกิจการของ อบต. (มาตรา 59)</p>

ตารางที่ 3-7

เปรียบเทียบระหว่างอบต.กับกำนันผู้ใหญ่บ้านด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457) และกฎหมายอื่นๆ	อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537)
(1) ป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า และการกระทำผิดต่างๆ ในเขตรับผิดชอบ (2) ดูแลพื้นที่ป่าไม้ในเขตรับผิดชอบ เมื่อมีการบุกรุกทำลายป่า และรายงานให้นายอำเภอทราบ (พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ)	(1) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ส่วนที่ 3

วิเคราะห์บทบาทอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ระหว่างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล กับการปกครองท้องที่

การปกครองพื้นที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านเป็นลักษณะการปกครองขั้นรากฐานของประเทศ (grass roots) เนื่องจากมีพื้นที่การปกครองตั้งอยู่ในชุมชนและท้องที่ชนบทซึ่งประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 80 อาศัยอยู่ ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการปกครองในเขตพื้นที่ระดับนี้ ทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การช่วยเหลือประชาชนและการรักษาความสงบเรียบร้อยต่างๆ ภายในตำบลและหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านต่างๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องที่ กับการเป็นผู้นำท้องถิ่นตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้โดย พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ผู้ศึกษาสามารถสรุปรวบรวมบทบาทอำนาจหน้าที่และข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาททั้ง 2 ได้ดังนี้

(1) เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ในส่วนนี้ที่เกี่ยวข้องกับราษฎร โดยภาพรวม ประกอบด้วย กิจกรรมด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันความทุกข์ภัยของราษฎร การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย การจับกุมผู้กระทำผิดหรือสงสัยว่ากระทำผิด นำส่งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการประนีประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่เกิดขึ้นในเขตความรับผิดชอบของตน

ผู้ศึกษาพบว่า ลักษณะน้ำหนักรหรือสัดส่วนในการแสดงบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านนี้ จะกระจุกตัวอยู่ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกัน การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะปรากฏอยู่ไม่มากนัก อีกทั้ง ลักษณะการแสดงบทบาทหาไม่ได้มีความแตกต่างในเชิงสาระสำคัญ ซึ่งส่งผลต่อ ผลนำออก (outputs) ของกิจกรรม ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านนี้มีแนวโน้มสอดคล้องในลักษณะสนับสนุนกันและกันเป็นด้านหลัก ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่า ลักษณะดังกล่าวน่าจะมีมูลเหตุมาจากเหตุผลด้านเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งป้องกันมิให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวมากเกินไปจนอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ซึ่งเรื่องดังกล่าว เชื่อได้ว่าเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นเป็นสากลที่รัฐบาลกลางหรือหน่วยงานของรัฐบาลกลางมักจะสงวนอำนาจในด้านการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐใช้ดำเนินการด้วย

(2) ความสัมพันธ์ของบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ในด้านการพัฒนาส่งเสริมอาชีพราษฎร และด้านกิจการสาธารณะประโยชน์ โดยภาพรวม กฎหมายจะกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะส่งเสริมและสนับสนุนกัน เพื่อให้สามารถบรรลุประสิทธิผลในการจัดกิจกรรมในด้านดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาลงไปรายละเอียด ผู้ศึกษาพบว่า ลักษณะของการดำเนินกิจกรรมย่อยๆ มีลักษณะแตกต่างในด้านสาระสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาจาก ข้อพิจารณาด้านความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ ที่ใช้เป็นกรอบในการพิจารณาความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ ระหว่างกฎหมายเดิม ในประเด็นดังนี้

ความแตกต่างในด้าน ลักษณะของการดำเนินภารกิจย่อย พบว่า อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ ไม่ระบุกิจกรรมย่อยๆ ไว้อย่างชัดเจนนัก เช่น ภารกิจในด้านการบำรุง ส่งเสริมการอาชีพของราษฎร การตรวจตรา และรักษาประโยชน์ในการประกอบอาชีพของราษฎร / สิ่งซึ่งเป็นสาธารณะประโยชน์ในเขตพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งการระบุภารกิจในลักษณะดังกล่าว จะมีแนวโน้มทำให้เกิดปัญหาในการตี

ความ ภารกิจที่ต้องปฏิบัติในระดับสูง ในขณะเดียวกัน ลักษณะภารกิจซึ่งกำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีการระบุ/ ชี้บ่งกิจกรรมย่อย ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ไว้ค่อนข้างชัดเจน

ลักษณะบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งปรากฏอยู่ตามกิจกรรมย่อยในแต่ละด้านตาม พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับ มีความแตกต่างในด้านสาระสำคัญของความเป็นอิสระในการบริหารงานและดำเนินกิจกรรมในเขตพื้นที่รับผิดชอบ กล่าวคือ ลักษณะการดำเนินภารกิจตามที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พบลักษณะของการเปิดโอกาสให้ อบต. สามารถริเริ่มในการจัดกิจกรรม/บริการสาธารณะประโยชน์อย่างอิสระ ทั้งในส่วนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และ ในส่วนที่อาจริเริ่มจัดทำหรือดำเนินการขึ้นเองได้ตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องอาศัยการสั่งการหรือกำกับควบคุมจากหน่วยราชการระดับสูงกว่า อาทิเช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก (มาตรา 67(1)) การจัดให้มีการบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่าง (มาตรา 68(3)) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่การประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ (68(4)) เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน ลักษณะการดำเนินภารกิจตามที่กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นอกจากภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในกิจกรรมปกติธรรมดา ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถดำเนินได้ด้วยตนเองแล้ว พบว่า กิจกรรมบางประเภทซึ่งมีความสลับซับซ้อน ต้องใช้ทักษะ ความชำนาญเฉพาะเรื่องของข้าราชการในทางกฎหมาย การทะเบียน หรือเป็นลักษณะกิจกรรมซึ่งมีความเกี่ยวพันกับการพัฒนาสาธารณะประโยชน์ของแผ่นดิน ซึ่งราษฎรใช้ร่วมกัน หรืออาจคำนวณเป็นผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจได้ ในการดำเนินการตามกฎหมายจะต้องอาศัยการประสานงาน การสั่งการ อนุมัติ หรือการให้ความเห็นจากนายอำเภอ ไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองโดยอิสระได้ อาทิเช่น ภารกิจในการตรวจสอบที่ดินสาธารณะประโยชน์ การขอให้อำเภอพิจารณาในการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งอำเภออาจนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในท้องที่ได้ เป็นต้น

ลักษณะดังกล่าว นอกจากจะสะท้อนให้เห็นระบบการรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลางแล้ว ยังพบลักษณะของการไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารในกิจการต่างๆ อีกด้วย

(3) ความล้ม鈍ของบทบาทอำนาจหน้าที่ด้านการวางแผนและการบริหาร เมื่อพิจารณารายละเอียดของบทบาทอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับ ในด้านดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาพบแนวโน้มการขัดแย้งในด้านการแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเรื่องดังนี้ คือ

กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องแสดงบทบาทร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน / และคณะกรรมการบริหารส่วนตำบล ตามลำดับ ในการจัดให้มีซึ่งแผนการพัฒนาหมู่บ้านหรือตำบลขึ้นในพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการ/แผนงานซึ่งจัดทำขึ้นในพื้นที่ มักเป็นแผนงาน/โครงการที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการส่วนกลางและระดับภูมิภาคที่มีพื้นที่ปฏิบัติการในเขตตำบลและหมู่บ้าน การกำหนดในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของแผนงาน/โครงการขึ้นในด้านพื้นที่ดำเนินการที่ดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะของภารกิจ อำนาจหน้าที่ตามที่ได้ศึกษาไว้แล้วในเบื้องต้นประกอบด้วยแล้ว จะพบว่าภารกิจที่มีการจัดทำในเขตพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ตามกฎหมาย ทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ลักษณะของความซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ แผนงาน นอกจากจะส่งผลให้การแสดงบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกันส่วนหนึ่งแล้ว เมื่อพิจารณาในด้านประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณยังพบลักษณะการจัดสรรงบประมาณซึ่งกระจัดกระจาย (fragmentation) และขาดประสิทธิภาพสูงอีกด้วย

ความขัดแย้งระหว่างบทบาทเมื่อพิจารณาในเชิงความเป็นนิติบุคคล ผู้ศึกษาพบว่าเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกำหนดฐานะให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการมีหน้าที่ งบประมาณ และ ทรัพย์สินเป็นของตนเอง ดังนั้น ลักษณะการบริหารงาน อำนาจหน้าที่ แผนงานพัฒนาตำบล หมู่บ้าน งบประมาณ ฯลฯ จะพบลักษณะของความเป็นอิสระในการบริหารงานที่มีความเป็นเอกเทศ สามารถที่จะริเริ่มจัดทำและกำหนดกิจกรรมดังกล่าวขึ้นได้ด้วยตนเอง

แต่ในขณะเดียวกัน การแสดงบทบาทตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการจัดทำแผนการพัฒนาหมู่บ้าน ตำบล เนื่องจาก ตำบล หมู่บ้าน ถือเป็นหน่วยการปกครองย่อยในระดับชุมชน ภายใต้การกำกับของรัฐบาล ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย คือไม่มีเอกเทศในด้านการบริหารกิจการของตนเองด้วยตนเอง ลักษณะการจัดทำแผนพัฒนาตำบล หมู่บ้าน จะต้องดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยเหนือ หรือระบบการพัฒนาชนบทของรัฐบาล เนื่องจาก ตำบล หมู่บ้านไม่มีงบประมาณในการจัดทำกิจกรรมของตนเอง แต่จะต้องเสนอขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลขึ้นไปตามระบบงบประมาณแผ่นดินปกติ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการปฏิบัติ ตามผลการวิจัยเบื้องต้นในเรื่องภารกิจและการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีในจังหวัดเพชรบุรี พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับตำบลกับส่วนราชการระดับจังหวัด อำเภอ กรณีที่มีการปฏิบัติการในพื้นที่ และมีความจำเป็นต้องขอ

ความร่วมมือ - ประสานงานกับองค์การปกครองท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ ส่วนราชการจะแจ้งหรือบอกขอความร่วมมือจากส่วนราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องๆ ไป ในบางกรณี ส่วนราชการอาจขอให้ องค์การปกครองท้องถิ่นบรรจุโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น (เช่น แผนพัฒนาตำบล เป็นต้น) เพื่อที่ส่วนราชการจะได้เสนองบประมาณไปยังกรมหรือสังกัดต่อไปได้⁴

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าด้วยลักษณะความแตกต่างในเชิงสาระสำคัญในด้านความเป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับหมู่บ้าน ตำบล เป็นผลให้การแสดงบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะในสิ่งที่เกี่ยวกับการวางแผน และการบริหารงาน มีแนวโน้มที่จะขัดแย้งอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากประเด็นในเรื่องความเป็นเอกเทศในการบริหารงาน ที่มาของงบประมาณ และระบบการครอบงำในเชิงปฏิบัติการของหน่วยราชการในระดับสูงกว่า

(4) สำหรับในส่วนของการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านการที่เกี่ยวข้องกับ ความอาญา การทะเบียน ไม่พบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่และการแสดงบทบาท เนื่องจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่เพียงฉบับเดียว ภารกิจในด้านดังกล่าวจึงถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะ “ตัวแทน” ของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในด้านการอำนวยความสะดวก เพื่อความมั่นคงสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นและ ด้านการบริหารงานทะเบียน ซึ่งจำเป็นต้องสงวนไว้ เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงและการมีมาตรฐานด้านการทะเบียน เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ จึงไม่มีการถ่ายโอนหน้าที่ในส่วนนี้ให้กับท้องถิ่นดำเนินการ

(5) ความสัมพันธ์ในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ศึกษาพบว่า การแสดงบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ทั้ง 2 ฉบับ มีลักษณะขัดแย้งในสาระสำคัญในเชิงปฏิบัติโดยพบว่าอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 จะเน้นหลักการป้องกันปราบปรามการบุกรุก ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ โดยจะประสานงานการปฏิบัติการร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองที่เกี่ยวข้องเป็นด้านหลัก ในขณะที่เดียวกัน ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่มุ่งหวังให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึง องค์การบริหารส่วนตำบล แสดงบท

⁴ จรัส สุวรรณมาลา, ภารกิจและการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดเพชรบุรี: รายงานการวิจัยเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 8 - 9.

บาทในลักษณะการ “คุ้มครองบำรุงรักษา” ซึ่งมีความหมายครอบคลุมกิจกรรมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือระบบ ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบอย่างครบวงจร ทั้งในด้านการคุ้มครอง บำรุงรักษา การจัดการใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ ซึ่งลักษณะดังกล่าว จัดได้ว่าเป็นแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสมัยใหม่ ที่ต้องการให้ชุมชน / ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการดังกล่าว ความแตกต่างในเชิงสาระสำคัญดังกล่าวอาจส่งผลให้การแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีแนวโน้มจะขัดแย้งในตัวเองสูง เนื่องจากกฎหมายมีความมุ่งหมายให้กำนันผู้ใหญ่บ้านแสดงบทบาทในลักษณะที่มีความกว้างขวางมากขึ้น

โดยสรุป จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ของบทบาทอำนาจหน้าที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นกับการเป็นสมาชิกของสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ว่าโดยภาพรวมจะพบว่า มีความสัมพันธ์และเอื้ออำนวยในแง่ของการพัฒนาตำบล / หมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียด โดยยึดกรอบความแตกต่างในเชิงสาระสำคัญ ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่และการแสดงบทบาท เชิงกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะขัดแย้งกัน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้อพิจารณาในด้านความซ้อนทับกันทั้งในด้านของพื้นที่ปฏิบัติการ ภารกิจที่ต้องดำเนินการและตัวบุคคลผู้ดำเนินการ ซึ่งอาจทำให้บุคคลซึ่งมีบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ดังเช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แสดงบทบาทในลักษณะขัดแย้งกันได้ ซึ่งในการศึกษาในลำดับต่อไป ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เก็บรวบรวมได้จากพื้นที่ที่ทำการศึกษามานำเสนอต่อไป