

บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาท  
ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น



นายไพศาล สีนาคล้วน

วิทยานิพนธ์นี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2540

ISBN 974-638-185-7

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

117938405

19 11 2005

ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN : A COMPARATIVE  
STUDY OF LOCAL AND PROVINCIAL ADMINISTRATION

Mr. Paisal Srinakluan

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

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

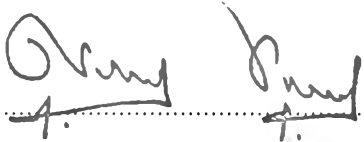
Academic Year 1997

ISBN 974-638-185-7

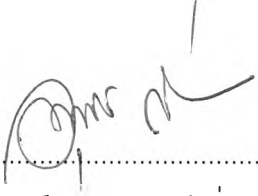

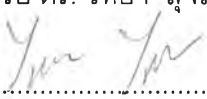
หัวข้อวิทยานิพนธ์ : บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครอง  
ท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น  
โดย : นายไพศาล สีนาคล้วน  
ภาควิชา : การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์

---

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

  
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ นายแพทย์ศุภวัฒน์ ชูติวงศ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
.....ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลิ้มมณี)  
  
.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วิทยา สุจริตนารักษ์)  
  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไชยันต์ ไชยพร)

ไพศาล สีนาคล้วน : บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ (ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN : A COMPARATIVE STUDY OF LOCAL AND PROVINCIAL ADMINISTRATION) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.วิทยา สุจริตธนารักษ์. 171 หน้า. ISBN 974-638-185-7.

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบถึงการจัดการปกครองในเขตพื้นที่ตำบล ความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองในเขตพื้นที่ตำบล และการแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องที่ และการปกครองท้องถิ่น ว่ามีการแสดงบทบาทอย่างไร มีความขัดแย้งกันหรือไม่ ระหว่างบทบาทที่สวมอยู่ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ในเขตพื้นที่ตำบลหนึ่ง ๆ จะมีการจัดการปกครอง 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบที่เป็นการปกครองท้องที่ ทับซ้อนกันอยู่ในเขตพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทับซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ ภารกิจ และบุคลากรผู้ดำเนินการ โดยมีกำนันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในตำบล เนื่องจากเป็นผู้ที่สวมบทบาทอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ แม้ว่าลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ มีความแตกต่างกันในเรื่องของหลักการจัดการปกครอง แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของกำนันหลายประการ และกำนันไม่สามารถแยกบทบาทที่ตนเองแสดงได้ว่าเป็นการแสดงบทบาทในฐานะใด บทบาทที่กำนันแสดงจึงไม่มีความขัดแย้งกัน แต่ในอนาคตอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ขึ้นได้ เมื่อแต่ละหน่วยการปกครองมีผู้บริหารแยกต่างหากจากกัน

ภาควิชา การปกครอง .....  
สาขาวิชา การปกครอง .....  
ปีการศึกษา 2540 .....

ลายมือชื่อนิสิต *Provi* .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *→* .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาพร้อม .....

##C 831664 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN/LOCAL ADMINISTRATION/PROVINCIAL  
ADMINISTRATION

FAISAL SRINAKLUAN : ROLES OF SUB-DISTRICT HEADMEN : A COMPARATIVE  
STUDY OF LOCAL AND PROVINCIAL ADMINISTRATION. THESIS ADVISOR : ASSO.  
PROF. WITHAYA SUCHARITHANARUGSE Ph.D. 174 PP. ISBN 974-638-185-7

This research aims at finding out types of administration at sub -  
district level relationship among these types of administration, role of the  
sub-district headmen or leader both of local administrative unit and local  
government, and possible conflict of role

It finds out that within one locality, there exist two types of  
administration, that is local administration and local government  
superimposed on each other in terms. of territory, missions and personnel.  
The sub-district headman plays both roles in local administration and local  
government. Although there exist distinction between these two units of  
administration, the similarity of the duties and responsibilities of the  
both roles cannot be clearly identified by the sub-district headman.  
Up to now, there finds no conflict in performing both roles. But in the  
future when leadership of both local administration units are separated,  
conflict will emerge

ภาควิชา การปกครอง.....

สาขาวิชา การปกครอง.....

ปีการศึกษา 2540.....

ลายมือชื่อนิติ..... *Trolo'*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... *W W*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความช่วยเหลือแนะนำจากรองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา สุจริตนารักษ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาแนะนำพร้อมให้ความเห็นเกี่ยวกับการทำการวิจัยมาตั้งแต่ต้น รวมทั้ง รองศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไชยันต์ ไชยพร กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น จึงขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้งสามท่าน ไว้ ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ ต้องขอขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของผู้วิจัยตลอดมา คุณรุ่งนภา ด.ญ.ธนพร และ ด.ญ.ปวรรณ สีนาคล้วน ตลอดจนเจ้ ๆ พี่น้อง ๆ อีกหลายท่าน ที่ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ และคุณสุदारัตน์ ทรัพย์ประเสริฐ ที่ช่วยเหลือในการพิมพ์วิทยานิพนธ์ จนแล้วเสร็จ

นายไพศาล สีนาคล้วน

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของสภาพปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
สมมติฐานของการศึกษา.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	7
ขอบเขตของการศึกษา.....	7
วิธีการศึกษา.....	8
นิยามศัพท์.....	8
การนำเสนอ.....	9
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท.....	11
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครอง.....	17
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	26
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น.....	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
บทที่ 3 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นของไทย.....	40
สมัยสุโขทัย.....	40
สมัยกรุงศรีอยุธยา.....	41
สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น (รัชกาลที่ 1 - รัชกาลที่ 4).....	43
สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลเจ้าเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5.....	44
หลังการปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ.2475.....	47
หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน.....	49

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4	ความเป็นมาและพัฒนาการเกี่ยวกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	62
	ความเป็นมาของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	62
	พัฒนาการเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	65
	พัฒนาการเกี่ยวกับการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	69
	พัฒนาการเกี่ยวกับการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง.....	72
	พัฒนาการเกี่ยวกับการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีและรักษาวิทย.....	79
	พัฒนาการเกี่ยวกับการให้มีผู้ช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่.....	81
	พัฒนาการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	84
บทที่ 5	รูปแบบการปกครองที่จัดตั้งและมีพื้นที่ดำเนินการในเขตพื้นที่ตำบล.....	92
	รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในตำบล.....	92
	รูปแบบการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในตำบล.....	106
บทที่ 6	บทวิเคราะห์.....	121
	ข้อมูลเกี่ยวกับตำบลที่ศึกษา.....	121
	ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น.....	128
	ความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองในตำบล.....	133
	การแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น.....	139
	การพิสูจน์สมมติฐาน.....	145
บทที่ 7	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	146
	รายการอ้างอิง.....	157
	ภาคผนวก	
	ก. หัวข้อสัมภาษณ์และแบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัย.....	162
	ข. สถิติข้อมูลหน่วยการปกครองในแต่ละจังหวัด จำแนกเป็นรายภาค.....	170
	ประวัติผู้เขียน.....	174



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	แสดงสถิติจำนวนตำบลปี 2531 - 2540..... 94
ตารางที่ 2	แสดงสถิติจำนวนหมู่บ้าน ปี 2531 - 2540..... 99
ตารางที่ 3	แสดงจำนวนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตกรุงเทพมหานคร..... 104
ตารางที่ 4	แสดงเปรียบเทียบความแตกต่างของหมู่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ หมู่บ้านชั่วคราว และหมู่บ้าน อาสาพัฒนาป้องกันตนเอง..... 105
ตารางที่ 5	แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537..... 110
ตารางที่ 6	แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล และจำนวนอัตราพนักงาน/ลูกจ้าง ที่กำหนดไว้ตามชั้นองค์การบริหารส่วนตำบล..... 112
ตารางที่ 7	แสดงข้อมูลตำบลจำปา..... 122
ตารางที่ 8	แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลจำปา..... 122
ตารางที่ 9	แสดงข้อมูลสุขาภิบาลท่าหลวง..... 123
ตารางที่ 10	แสดงข้อมูลตำบลขวัญเมือง..... 123
ตารางที่ 11	แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง..... 124
ตารางที่ 12	แสดงข้อมูลสุขาภิบาลบางปะหัน..... 124
ตารางที่ 13	แสดงข้อมูลตำบลสามไถ..... 125
ตารางที่ 14	แสดงข้อมูลสภาตำบลสามไถ..... 125
ตารางที่ 15	ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจำปา..... 126
ตารางที่ 16	ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง..... 127
ตารางที่ 17	ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรของสภาตำบลสามไถ..... 128
ตารางที่ 18	แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันระหว่าง องค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน..... 135
ตารางที่ 19	แสดงเปรียบเทียบข้อมูลบุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลกับการปกครองท้องที่..... 138