

บทที่ 6 บทวิเคราะห์



การศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทของกำนัน : ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการปกครองท้องถิ่นและบทบาทในการปกครองท้องที่ ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาการจัดระบบการปกครองในเขตพื้นที่ตำบล และศึกษาบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ โดยได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า "ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ยังผลให้กำนันต้องสวมบทบาทที่ขัดแย้งกันได้ ซึ่งในการนำเสนอบทวิเคราะห์ในบทนี้ ได้แบ่งเนื้อหาการนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยการปกครองในตำบลที่ศึกษา

ส่วนที่ 2 ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่

ส่วนที่ 3 ความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องที่
ในเขตพื้นที่ตำบล

ส่วนที่ 4 การแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่

ส่วนที่ 5 การพิสูจน์สมมติฐาน

ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยการปกครองในเขตพื้นที่ตำบลที่ศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้เลือกพื้นที่ที่จะศึกษา จำนวน 3 ตำบล คือ ตำบลจำปา อำเภอกำแพงแสน ตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และตำบลสามโก้ อำเภอนครหลวง ในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งจากการเก็บรวบรวมข้อมูลปรากฏว่า แต่ละตำบลมีข้อมูลเกี่ยวกับการปกครองในเขตพื้นที่ตำบล ดังนี้

1. ตำบลจำปา อำเภอกำแพงแสน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีเขตพื้นที่ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลจำปาและสุขาภิบาลท่าหลวง อยู่ในเขตพื้นที่ตำบล โดยมีข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 7 แสดงข้อมูลตำบลจำปา

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ราษฎร (คน)	เนื้อที่ (ตร.กม.)	หมายเหตุ
1	บ้านไร่	2,299	(จำนวนเนื้อที่แต่ละ	เขตสุขา
2	บ้านสวนทับทิม	323	หมู่บ้าน ไม่ทราบ	เขต อบต.
3	บ้านเตาปูน	588	จำนวนที่แน่นอน)	เขต อบต.
4	บ้านจำปา	484		เขต อบต.
5	บ้านจำปา	476		เขต อบต.
6	บ้านมะขามเรียง	1,726		เขตสุขา
7	บ้านท่าแดง	1,451		เขตสุขา
8	บ้านโคกมะนาว	678		เขต อบต.
9	บ้านท่าลาน	1,029		เขตสุขา
รวม	9 หมู่บ้าน	9,054 คน	8,886 ตร.กม.	

ตารางที่ 8 แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลจำปา

- จัดตั้งเมื่อปี 2540 มีข้อมูล ดังนี้

ข้อมูล	จำนวน
พื้นที่	9 ตร.กม.
ราษฎร	2,554 คน
หมู่บ้าน	6 หมู่บ้าน
สมาชิก อบต.	18 คน (โดยตำแหน่ง 6 คน, เลือกตั้ง 12 คน)
รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	255,468.00 บาท

ตารางที่ 9 แสดงข้อมูลสมาชิกบาทหลวง

ข้อมูล	จำนวน
พื้นที่	2.5 ตร.กม.
ราษฎร	10,262 คน
รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	16,725,716.39 บาท

หมายเหตุ สมาชิกบาทหลวง มีพื้นที่ดำเนินการอยู่ในตำบลจำปา ครอบคลุมหมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1, 6, 7 และ 9 และมีพื้นที่ดำเนินการอยู่ในตำบลท่าหลวง ครอบคลุม 5 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1, 4, 5, 6 และ 9

2. ตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีเขตพื้นที่ดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง และสมาชิกบาทหลวงบางปะหัน อยู่ในเขตพื้นที่ โดยมีข้อมูล ดังนี้

ตารางที่ 10 แสดงข้อมูลตำบลขวัญเมือง

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ราษฎร (คน)	เนื้อที่ (ตร.กม.)	หมายเหตุ
1	บ้านค่าย	527	2.16	เขต อบต.
2	บ้านขวัญเมือง	306	1.04	เขต อบต.
3	บ้านขวัญเมือง	392	2.145	เขตสุขา
4	บ้านขวัญเมือง	404	3.449	เขตสุขา
5	บ้านขวัญเมือง	948	2.065	เขตสุขา
รวม	5 หมู่บ้าน	2,577 คน	10,859 ตร.กม.	

ตารางที่ 11 แสดงข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง
- จัดตั้งเมื่อปี 2539 มีข้อมูล ดังนี้

ข้อมูล	จำนวน
พื้นที่	5.54 ตร.กม.
ราษฎร	797 คน
หมู่บ้าน	2 หมู่บ้าน
สมาชิกสภา อบต.	7 คน (โดยตำแหน่ง 3 คน, เลือกตั้ง 4 คน)
รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	860,387.000 บาท

ตารางที่ 12 แสดงข้อมูลสุขาภิบาลบางปะหัน

ข้อมูล	จำนวน
พื้นที่	5.98 ตร.กม
ราษฎร	4,202 คน
รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	3,853,998.08 บาท

หมายเหตุ สุขาภิบาลบางปะหัน มีพื้นที่ดำเนินการอยู่ในตำบลบางปะหัน
ครอบคลุม 3 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 5, 6 และ 7 และมีพื้นที่ดำเนินการอยู่ในตำบลขวัญเมือง
ครอบคลุม 3 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 3, 4 และ 5

3. ตำบลสามโก้ อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีเขตพื้นที่ดำเนินการของสภาตำบลสามโก้ และสุขาภิบาลอรัญญิก อยู่ในเขต
พื้นที่ โดยมีข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 13 แสดงข้อมูลตำบลสามไถ

หมู่ที่	ชื่อหมู่บ้าน	ราษฎร (คน)	เนื้อที่ (ตร.กม.)	หมายเหตุ
1	ตำหรุ	365	(แต่ละหมู่บ้าน ไม่ทราบเนื้อที่ ที่แน่ชัด)	เขตสภาพตำบล/สุขา
2	ศาลเจ้า	486		เขตสภาพตำบล/สุขา
3	ท้ายวัด	226		เขตสภาพตำบล/สุขา
4	ตะโกเก่า	278		เขตสภาพตำบล/สุขา
รวม	4 หมู่บ้าน	1,355 คน	11.22 ตร.กม.	

ตารางที่ 14 แสดงข้อมูลสภาพตำบลสามไถ

ข้อมูล	จำนวน
พื้นที่	6.79 ตร.กม.
ราษฎร	125 คน
หมู่บ้านในเขตสภาพตำบล	เต็มพื้นที่ 1 หมู่บ้าน บางส่วน 3 หมู่บ้าน
สมาชิกสภาพตำบล	6 คน (โดยตำแหน่ง 4 คน, เลือกตั้ง 2 คน)
รายได้ (ไม่รวมเงินอุดหนุน)	118,008.00 บาท

3.3 นอกจากนี้ในเขตตำบลสามไถ ยังมีเขตสุขาภิบาลอรัญญิกเข้ามาครอบคลุมด้วย โดยสุขาภิบาลอรัญญิก มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของ 3 ตำบล คือ ตำบลพระนอน ตำบลท่าช้าง และตำบลสามไถ สำหรับตำบลสามไถ สุขาภิบาลอรัญญิกจะมีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของหมู่ที่ 1 ถึง หมู่ที่ 4

**ตารางที่ 15 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลจำปา อำเภอกำแพง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หมู่ที่	อายุ (ปี)	วุฒิการศึกษา	วัน/เดือน/ปีที่ดำรงตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปีที่ครบวาระ	ตำแหน่งใน อบต. (ระบุ)
สมาชิกโดยตำแหน่ง							
1.	นายธีระพงศ์ กลิ่นอังกาบ	2	41	ปวช.	19 ม.ค.2539	8 ม.ค.2544	กรรมการบริหาร
2.	นายบวร อัมพลพร	3	42	ม.ศ.3	9 มี.ค.2535	29 ก.ย.2559	กรรมการบริหาร
3.	นายบำรุง แจ่มสาคร	4	48	ป.4	6 ก.ค.2535	20 พ.ค.2553	สมาชิกสภา อบต.
4.	นายสง่า ดอกจันทร์	5	49	ป.4	17 พ.ย.2531	23 ก.ย.2552	สมาชิกสภา อบต.
5.	นายแวนแก้ว ชมดวง	8	51	ม.6	5 เม.ย.2535	4 เม.ย.2549	ประธานกรรมการบริหาร
6.	นายณรงค์ ตริ่มล	8	38	ม.3	1 พ.ค.2540	30 เม.ย.2545	สมาชิกสภา อบต.
สมาชิกโดยการเลือกตั้ง							
1.	นายกฤษณา กมลปลื้ม	2	44	ปวช.	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	กรรมการบริหาร
2.	นายประจวบ ชวนิช	2	62	ป.4	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	สมาชิกสภา อบต.
3.	นางสำรวย แก้วอำภัย	3	29	ม.6	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	เลขานุการสภา อบต.
4.	นายกนก คชประภา	3	45	ม.ศ.3	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	กรรมการบริการ
5.	นางเรียม วัฒนนะ	4	46	ป.4	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	ประธานสภา อบต.
6.	นายนิรันดร์ แก้งโกสุม	4	40	ม.ศ.3	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	รองประธานสภา อบต.
7.	นางอำภา วีระเดชะ	5	41	ม.6	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	กรรมการบริหาร
8.	นางจรินทร์ วังเวงจิตร	5	45	ป.4	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	สมาชิกสภา อบต.
9.	นางสมาน พรหมศิลป์	8	59	ป.4	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	กรรมการบริหาร
10.	นายวรพจน์ บุญนิยม	8	51	ม.ศ.3	11 พ.ค.2540	10 พ.ค.2544	สมาชิกสภา อบต.
เลขานุการ อบต.							
	นางสำรวย แก้วอำภัย						เลขานุการสภา อบต.

ตารางที่ 16 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลขวัญเมือง
อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ลำดับที่	ชื่อ - สกุล	หมู่ที่	อายุ (ปี)	วุฒิการศึกษา	วัน/เดือน/ปี ที่ดำรงตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ครบวาระ	ตำแหน่งใน อบต. (ระบุ)
สมาชิกโดยตำแหน่ง							
1.	น.ส.อุไรวรรณ หอมระรื่น	2	36	ม.ศ.5	6 มี.ค.40	5 มี.ค.2545	ประธานกรรมการบริหาร
2.	นายเจริญ เทียรฤกษ์	1	51	ม.3	28 มี.ค.38	12 ก.พ.2549	กรรมการบริหาร
3.	นายสายันต์ เรืองความดี	-	46	ป.7	28 มี.ค.38	7 เม.ย.2554	รองประธานสภา
สมาชิกโดยการเลือกตั้ง							
1.	นายประสิทธิ์ ภูทอง	1	68	ป.4	28 เม.ย.39	27 เม.ย.2543	ประธานสภา อบต.
3.	นายพิชัย แจ่มนุช	2	40	ป.4	28 เม.ย.39	27 เม.ย.2543	กรรมการบริหาร
4.	นางสมศักดิ์ สุขสมบูรณ์	2	42	ปวช.	28 เม.ย.39	27 เม.ย.2543	กรรมการบริหาร
เลขานุการ อบต.							
	นายสมนึก แสงทอง	1	38	ม.5	28 เม.ย.39	27 เม.ย.2543	เลขานุการสภา

**ตารางที่ 17 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรของสภาตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา**

ชื่อ - สกุล	อายุ (ปี)	วุฒิการ ศึกษา	วัน/เดือน/ปี ที่ดำรง ตำแหน่ง	วัน/เดือน/ปี ที่ครบวาระ	ตำแหน่งในสภาตำบล (ระบุ)
ประธานสภาตำบล					
นายวิเชียร สกุลทอง	53	ม.3	7 ม.ค.2536	6 ม.ค.2541	ประธานสภาตำบล
สมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง					
1. นายวิชัย บัวชูชัย	53	ป.4	1 ต.ค.2538	30 ก.ย.2547	รองประธานสภาตำบล
2. นายชลอ พระครุถิ่น	52	ป.4	6 มี.ค.2527	22 ส.ค.2548	กรรมการสภาตำบล
3. นายสมคิด พระนอนเขตต์	27	ป.7	27 มิ.ย.2533	12 เม.ย.2565	กรรมการสภาตำบล
สมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้ง					
1. นายสละ น้อยจัญ	54	ป.4	23 ม.ค.2539	22 ม.ค.2543	สมาชิกสภาตำบล
2. นายถวัลย์ พูลสวัสดิ์	55	ป.4	12 พ.ย.2535	12 พ.ย.2540	สมาชิกสภาตำบล
เลขานุการสภาตำบล					
นายสิทธิชัย กุ่มะณี	35	ปริญญา ตรี	16 ธ.ค.2539	-	เลขานุการสภาตำบล

ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการจัดการปกครองตามทีกล่าวไว้ในบทที่ 2 สามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประการแรก ตามหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ที่ประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นหลักในการปกครอง หรือการบริหารราชการแผ่นดินมีอยู่ 3 ประการ คือ หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งแต่ละหลักการมีเจตนารมณ์ในการจัดการปกครองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การรวมอำนาจ ถือเป็นหลักการปกครองอย่างสิทธิขาด ซึ่งจะรวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้ในส่วนกลางแห่งเดียว หลักการนี้ตรงกันข้ามกับการกระจายอำนาจที่ถือหลักการจัดการปกครองอย่างมีเสรีภาพ โดยให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการจัดการปกครองของตนเอง สำหรับการแบ่งอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ โดยส่วนกลางได้แบ่งอำนาจบางประการตามความจำเป็นและเหมาะสมให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคไปดำเนินการ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงหลักการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแล้ว จะพบว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจการปกครอง แต่สำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการจัดการปกครองย่อยลงมาจกจังหวัดและอำเภอ ใช้หลักการปกครองแบบแบ่งอำนาจการปกครอง ดังนั้น ในแง่ของหลักการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น จึงมีเจตนารมณ์ที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ประการที่สอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 282 ว่า "ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น" และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 284 ว่า "องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ" ในกรณีนี้แตกต่างกับการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลและหมู่บ้าน เนื่องจากตำบลและหมู่บ้าน จะไม่มีความอิสระด้านการกำหนดนโยบายการปกครองและการบริการต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ประการที่สาม ความอิสระที่แตกต่างกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นตามที่กล่าวมาแล้ว ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแตกต่างกัน กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องถูกกำกับดูแลจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า "การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้" ในกรณีนี้แตกต่างกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในลักษณะของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง โดยสามารถเรียงลำดับฐานะของหน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ ดังนี้ คือ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ สำหรับการควบคุมบังคับบัญชา หน่วยการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล จะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของอำเภอซึ่งมีนายอำเภอเป็นหัวหน้า และอำเภอจะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า

อำนาจบังคับบัญชากับอำนาจกำกับดูแลนั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจกำกับดูแล แตกต่างกับอำนาจบังคับบัญชาอย่างมาก กล่าวคือ อำนาจกำกับดูแลจะไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจดูแลที่มีเงื่อนไขเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งได้

ประการที่สี่ หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองหรือบริหารงานได้ด้วยตนเอง มีสิทธิที่จะตรากฎหมายของท้องถิ่นของตนเอง เช่น เทศบาล สามารถตราเทศบัญญัติ สุขาภิบาล สามารถตราข้อบังคับสุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถตราข้อบังคับตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถตราข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น และที่สำคัญมีสิทธิที่จะกำหนดงบประมาณของตนเองในการดำเนินงานของท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งในกรณีดังกล่าว แตกต่างกับการปกครองท้องที่ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องที่ที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีสิทธิที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใช้เอง รวมทั้งไม่สามารถกำหนดงบประมาณเพื่อดำเนินการในเขตรับผิดชอบได้

ประการที่ห้า หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ว่าหน่วยงานของตนจะดำเนินการอย่างไรกับท้องถิ่นของตน ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างกับหน่วยการปกครองท้องที่ที่มีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามหน่วยการปกครองท้องที่สามารถมีความคิดริเริ่มหรือกำหนดนโยบายได้บ้างเหมือนกัน แต่ไม่มีความอิสระเท่ากับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากจะต้องขอความเห็นชอบจากหน่วยงานที่อยู่เหนือตนขึ้นไปก่อน

ประการที่หก การปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติไว้ว่า

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ถึงแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครอง โดยประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารของตน คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้แก่ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง เงื่อนไขในการดำรงตำแหน่ง และการออกจากตำแหน่ง พบว่ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญหลายประการ กล่าวคือ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดไว้ค่อนข้างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้กำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงของผู้ดำรงตำแหน่งไว้คือ อายุ 25 ถึง 60 ปี แต่สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นจะกำหนดคุณสมบัติไว้อย่างกว้าง ๆ และจะไม่มีกำหนดอายุขั้นสูงไว้ ซึ่งเป็นการเปิดกว้างให้บุคคลในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้มากกว่าการปกครองท้องถิ่นที่ เกี่ยวกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่ง โดยทั่วไปสมาชิกสภาท้องถิ่น จะกำหนดเงื่อนไขให้อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระวาระ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 ววรรค 5 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งและการออกจากตำแหน่งไว้หลายประการมากกว่าที่กำหนดไว้สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ถึงแม้ในปัจจุบันจะได้มีการกำหนดเงื่อนไขให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเข้ามาใหม่ ต้องดำรงตำแหน่งตามวาระก็ตาม แต่ก็ยังมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ดำรงตำแหน่งมาแต่เดิมอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังกล่าวสามารถดำรงตำแหน่งได้จนอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

ประการที่เจ็ด ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีฐานะแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของท้องถิ่น เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ใด มีอำนาจอิสระในกำหนดนโยบายการบริหารงานของตนเอง แต่ผู้บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายที่ทางราชการกำหนดไว้ แต่มิใช่เป็นข้าราชการ เนื่องจากมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ โดยจะได้รับค่าตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กำหนดไว้ นอกจากนี้อัตราค่าตอบแทนสำหรับผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องถิ่น กำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ค่าตอบแทนผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะกำหนดไว้อัตราเดียวเท่านั้น คือจะกำหนดไว้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดจะได้รับค่าตอบแทนเท่าใด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ เช่น นายก

รัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น แต่สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งเป็นผู้บริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะกำหนดค่าตอบแทนตำแหน่งโดยมีลำดับชั้นเงินตอบแทนตำแหน่งจากน้อยไปหามาก คล้ายคลึงกับของชั้นเงินเดือนของข้าราชการ และในแต่ละปีก็จะมีการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินค่าตอบแทนตำแหน่งให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ หนึ่งชั้น หนึ่งขั้นครึ่ง หรือ สองชั้น เช่นเดียวกับข้าราชการ ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาในการเลื่อนชั้นเงินเดือนให้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ คือ นายอำเภอ ดังนั้น ถึงแม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ผู้ที่มีส่วนให้คุณและให้โทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัด และเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นทั้งตัวแทนของประชาชนและตัวแทนของทางราชการด้วยในขณะเดียวกัน

ความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบล

ก่อนที่จะพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบล ควรที่จะวิเคราะห์ก่อนว่า พื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวิเคราะห์หาค่าของกำนันต่อไป

เป็นที่ทราบแล้วว่า การบริหารราชการแผ่นดินของไทย แบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการแล้ว การบริหารราชการส่วนกลางจะเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและมอบหมายให้ข้าราชการหรือหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานหลักจะอยู่ในกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งโดยทั่วไปแบ่งเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยังสามารถที่จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งเขตท้องถิ่นออกเป็นเขต เพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งเขตต่าง ๆ ที่จัดตั้งจะมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อการบริหารราชการส่วนกลาง จะไม่ขึ้นกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แม้ว่าจะมีหน่วยงานไปตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคก็ตาม

สำหรับพื้นที่รับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอทั้งหมด ยกเว้นพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร สำหรับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีพื้นที่รับผิดชอบที่น้อยแตกต่างกันไป ทั้งนี้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้ คือ เทศบาล เมืองพัทยา และสุขาภิบาล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบตามที่กำหนดไว้ใน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลหรือเมืองพัทยา หรือตามประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลแล้วแต่กรณี ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งตำบล เว้นแต่ตำบลใดมีเทศบาลและสุขาภิบาลอยู่ในเขตพื้นที่ เขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเหลือเพียงเขตพื้นที่ตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ และพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความสัมพันธ์ด้านพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จะเห็นได้ว่า ระหว่างพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะไม่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน แต่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีพื้นที่ความรับผิดชอบที่ทับซ้อนกัน โดยพื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีพื้นที่เท่ากับจังหวัด (การบริหารราชการส่วนภูมิภาค) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ด้านพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กับพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จะพบว่าพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะในรูปแบบใดล้วนแต่มีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น เว้นแต่พื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานครจะไม่ทับซ้อนกับพื้นที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครไม่มีหน่วยการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครเลย ถึงแม้ว่าในเขตกรุงเทพมหานครนั้นจะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นบุคลากรของหน่วยการปกครองที่เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด และถ้าเมื่อใดเห็นว่ามีไม่ควมจำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่กรุงเทพมหานครดังกล่าว ก็สามารถยกเลิกได้

สำหรับการพิจารณาความสัมพันธ์ด้านพื้นที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ตำบล พิจารณาได้ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในตำบล ไม่ว่าจะเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเมืองพัทยา ล้วนแต่มีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกับพื้นที่ของตำบลและหมู่บ้านทั้งสิ้น กรณีของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล คงมองเห็นได้ชัดเจนว่ามีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของตำบล หมู่บ้าน เนื่องจากในพื้นที่ดังกล่าวจะมีกำนัน และผู้ใหญ่บ้านอยู่ แต่กรณี ของเทศบาล (รวมทั้งเมืองพัทยา) อาจเกิดความสงสัยได้ว่าพื้นที่รับผิดชอบ

ของเทศบาลทับซ้อนกับพื้นที่รับผิดชอบของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะตำบล หมู่บ้าน หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้สามารถอธิบายได้ว่าพื้นที่ที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล กฎหมายได้กำหนดให้ ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ดังกล่าว แต่ในด้านพื้นที่ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นพื้นที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มิได้ถูกยกเลิกไปด้วยแต่อย่างใด และการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็ น่าจะชอบด้วยเหตุผล เพราะมีเช่นนั้นจะทำให้เกิดช่องว่างที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการบางอย่างที่จำเป็นในพื้นที่ดังกล่าวได้ เช่น การจับกุมสอบสวนผู้กระทำความผิดกฎหมาย การรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

นอกจากพื้นที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ตำบล จะมีความทับซ้อนกันดังกล่าวแล้ว เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว พบว่าในสาระสำคัญแล้วมีอำนาจหน้าที่หลายประการที่เหมือนกัน ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งสามารถเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ คล้ายคลึงกันระหว่างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดังนี้

**ตารางที่ 18 แสดงเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันระหว่าง
องค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน**

ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)	อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องถิ่น 2457)
1.	- มาตรา 67(1) จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางน้ำและทางบก	-
2.	มาตรา 67(2) รักษาความสะอาดของ ถนน ทางน้ำ ทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	มาตรา 27 ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบ เรียบร้อย และต้องด้วยสุขลักษณะ
3.	- มาตรา 67(3) ป้องกันโรคและระงับ โรคติดต่อ	มาตรา 27 ข้อ 15 จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นใน หมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามต่อไป

ตารางที่ 18 (ต่อ 1)

ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537)	อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ 2457)
4.	- มาตรา 67(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณ ภัย	- มาตรา 27 ข้อ 14 สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือ ในการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดป้อง ภัยอันตราย ซึ่งมีมาเป็นสาธารณะโดยฉุกเฉิน และให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎร ผู้ประสบสาธารณภัย
5.	- มาตรา 67(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	-
6.	- มาตรา 67(6) ส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	-
7.	- มาตรา 67(7) คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	- มาตรา 40 กำนันต้องตรวจตราสิ่งที่เป็น สาธารณประโยชน์ในตำบล
8.	- มาตรา 67(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทาง ราชการมอบหมาย	- มาตรา 27 ข้อ 18 ปฏิบัติตามคำสั่งของ กำนันหรือทางราชการ ฯลฯ
9.	- มาตรา 68(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร	- มาตรา 27 ข้อ 2 บำรุงและส่งเสริมการอาชีพ ของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
10.	- มาตรา 68(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือ แสงสว่างโดยวิธีอื่น	-
11.	- มาตรา 68(3) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	- มาตรา 27 ข้อ 16 จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบ เรียบร้อยและต้องด้วยสุขลักษณะ
12.	- มาตรา 68(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวน สาธารณะ	-
13.	- มาตรา 68(5) ให้มีการส่งเสริมเกษตรกรรมและ กสิกรรมสหกรณ์	- มาตรา 27 ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการ อาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม

ตารางที่ 18 (ต่อ 2)

ที่	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537)	อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ 2457)
14.	- มาตรา 68(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมใน ครอบครัว	- มาตรา 27 ข้อ 12 บำรุงและส่งเสริมการ อาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม
15.	- มาตรา 68(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบ อาชีพของราษฎร	มาตรา 27 ข้อ 13 ตรวจตราและรักษา ประโยชน์ในการประกอบอาชีพของราษฎร
16.	- มาตรา 68(8) การคุ้มครองดูแลและรักษา ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของ แผ่นดิน	มาตรา 40 กำนันต้องตรวจตราสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบล เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ เป็นต้น
17.	- มาตรา 68(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล	-
18.	- มาตรา 68(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และ ท่าข้าม	-
19.	- มาตรา 68(1) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์	-

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องทำหรืออาจทำในเขต
องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 19 ข้อ ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม
กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ถึง 11 ข้อ ส่วนที่เหลืออีก 8 ข้อ ถ้าพิจารณา
ให้ละเอียดถึงอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น ๆ ก็จะมีพบว่ามี ความ
ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกหลายประการ

อีกประการหนึ่ง หน่วยการปกครองท้องถิ่น และหน่วยการปกครองท้องที่ ในเขตพื้นที่
ตำบลจะมีความทับซ้อนกันเกี่ยวกับบุคลากรผู้มิบทบาทสำคัญในการบริหารงาน เนื่องจากตาม
โครงสร้างของหน่วยการปกครองที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเข้าไปมีบทบาทในการ
ปกครองทั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องที่ กล่าวคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะ
ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ปกครองตำบลและหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช
2457 และยังคงดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง หากพื้นที่ตำบลทั้งหมดหรือบางส่วน

อยู่ในเขตสุขภาพิบาล นอกจากนี้ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกด้วย ซึ่งในช่วง 4 ปีแรก ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (2 มีนาคม 2538 ถึง 1 มีนาคม 2542) กำนัน จะดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งอีกด้วย สำหรับผู้ใหญ่บ้าน นอกจากเป็นผู้ปกครองหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แล้ว ยังดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และอาจได้รับเลือกเข้ามาเป็นกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ด้วย

**ตารางที่ 19 แสดงเปรียบเทียบข้อมูลบุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงานของ
องค์การบริหารส่วนตำบลกับการปกครองท้องที่**

บุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงาน ขององค์การบริหารส่วนตำบล	บุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงานของ หน่วยการปกครองท้องที่
<p><u>สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล - แพทย์ประจำตำบล - สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร หมู่บ้านละ 2 คน <p><u>คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - กำนัน - ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน - สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง ไม่เกิน 4 คน 	<p><u>ตำบล</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - กำนัน - แพทย์ประจำตำบล - สารวัตรกำนัน <p><u>หมู่บ้าน</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้ใหญ่บ้าน - ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน - กรรมการหมู่บ้าน

จากตารางจะเห็นได้ว่า บุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กับบุคลากรผู้มีบทบาทในการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องที่ มีความซ้ำซ้อนกัน

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลจะมีความทับซ้อนกันทั้งในด้านของพื้นที่ดำเนินการ ภารกิจที่จะต้องดำเนินการ และตัวบุคคลผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความแตกต่างกันของการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่น จึงอาจส่งผลให้บุคคลผู้สวมบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่นคือกำนันและผู้ใหญ่บ้าน แสดงบทบาทที่อาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งในลำดับต่อไปจะได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนัน ที่เก็บรวบรวมได้ในพื้นที่ที่จะศึกษามาวិเคราะห์ต่อไป

การแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนัน ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กำนันจำนวน 3 ท่าน ในท้องที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา คือ กำนันตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และกำนันตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง ซึ่งในท้องที่ตำบลทั้งสามแห่ง มีการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล/สภาตำบล ทับซ้อนกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบตำบลและหมู่บ้าน สำหรับเหตุผลที่เลือกพื้นที่ตำบลดังกล่าวเป็นพื้นที่ศึกษา นอกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเหตุผลที่สำคัญคือ ในพื้นที่ตำบลที่จะศึกษาทั้ง 3 แห่ง จะมีสภาพความเจริญหรือความเป็นชุมชนเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ มีคนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก มีสภาพความเจริญทางเศรษฐกิจสูง และมีสภาพเป็นชุมชนเมือง สำหรับตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน เป็นท้องที่ที่มีคนอาศัยอยู่น้อยกว่าตำบลจำปา มีความเจริญทางเศรษฐกิจปานกลาง และสภาพชุมชนมีลักษณะกึ่งเมือง กึ่งชนบท สำหรับตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง มีคนอาศัยอยู่น้อยไม่หนาแน่น มีความเจริญทางเศรษฐกิจต่ำกว่าตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และมีสภาพเป็นชุมชนชนบท ซึ่งผู้วิจัยมีความหวังว่าการเลือกพื้นที่ตำบลที่มีลักษณะแตกต่างกัน อาจจะทำให้เห็นภาพของการแสดงบทบาทของกำนันที่แตกต่างกันได้ ซึ่งจะได้เสนอข้อมูลที่ได้รับการสัมภาษณ์ ดังนี้

จากการสัมภาษณ์กำนันทั้ง 3 ท่าน ดังกล่าว ทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ประเด็นแรก ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน

จากการสัมภาษณ์กำนันทั้ง 3 ท่าน ได้ข้อมูลในแนวทางเดียวกันว่า กำนันไม่สามารถเข้าใจความหมายของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น ว่ามีความหมายที่แท้จริงอย่างไร คำ 2 คำนี้ มีความแตกต่างกันอย่างไร และกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ที่กำนันได้กระทำในตำบล

ส่วนใหญ่ไม่สามารถแยกออกอย่างแน่ชัดว่าเป็นงานของการปกครองท้องถิ่น หรือเป็นงานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กำนันไม่ทราบวาทะต่าง ๆ ส่วนใหญ่ที่ตนเองแสดงออกมา เป็นการแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของราชการ ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือเป็นการแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่บางกิจกรรมหรืองานบางเรื่องเท่านั้นที่รู้แหล่งที่มาของงบประมาณ หรือนโยบาย จึงสามารถบอกได้ว่ากรกระทำนั้นเป็นการแสดงบทบาทในฐานะใด

เกี่ยวกับประเด็นที่กำนันทั้ง 3 ท่าน ไม่มีความเข้าใจความหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งไม่สามารถแยกแยะบทบาทที่ตนเองแสดงได้ว่า เป็นการแสดงบทบาทในการปกครองท้องถิ่นหรือในการปกครองท้องถิ่น น่าจะเป็นเพราะกำนันยังคงยึดติดอยู่กับสถานภาพเดิมที่มีในอดีต ยังไม่เห็นความสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากเท่าที่ควร และน่าจะเป็นเพราะความรู้และคุณสมบัติเฉพาะตัวของกำนันแต่ละคนอีกด้วย นอกจากนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกำนันกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนกันหลายประการ ดังนั้นกำนันจึงไม่สามารถแยกแยะบทบาทส่วนใหญ่ที่ตนแสดงในตำบล ได้ว่าเป็นบทบาทในการปกครองท้องถิ่นหรือบทบาทในการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง เกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

เกี่ยวกับบทบาทที่กำนันแสดงอยู่ในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น พบว่า กำนันเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างมากในตำบล โดยกำนันแต่ละคนจะแสดงบทบาทมากขึ้นแตกต่างกัน ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มี ดังนี้

กำนันตำบลจำปา อำเภอกาญจนบุรี เป็นผู้ที่มีบทบาทในตำบลมากกว่ากำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และกำนันตำบลสามโก้ อำเภอนครหลวง กล่าวได้ว่าแสดงบทบาททั้งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นและในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยในสาขาภิบาลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสาขาภิบาล ได้รับทราบข้อมูลต่าง ๆ ของสาขาภิบาลเป็นอย่างดี รวมทั้งให้ข้อมูลที่ได้รับทราบปัญหาของราษฎรในเขตสาขาภิบาลเป็นอย่างดี และได้นำเสนอข้อมูลให้คณะกรรมการสาขาภิบาลพิจารณาอยู่เสมอ และถ้าไม่ติดภารกิจสำคัญ จะเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการสาขาภิบาลท่าหลวงเสมอ สำหรับบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลจำปา ซึ่งกำนันดำรงตำแหน่งเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนันตำบลจำปา จะแสดงบทบาทในด้านนี้มากกว่าบทบาทใน

สุขภาพ โดยได้ตั้งที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลจำปา ไว้ที่บ้านของกำนันนั่นเอง ซึ่งกำนันตำบลจำปาได้เล่าให้ฟังว่า การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ จะทำควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน จากการสัมภาษณ์ได้ข้อมูลว่า กำนันแสดงบทบาทในสุขภาพน้อยมาก โดยกำนันได้บอกกับผู้วิจัยโดยตรงไปตรงมาว่า ได้แต่เข้าร่วมประชุมกับกรรมการสุขภาพเท่านั้น แต่ไม่เคยเสนอข้อมูลหรือความเห็นใด ๆ ให้กับสุขภาพเลย แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันจะแสดงบทบาทด้านนี้มาก โดยจะต้องทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับบทบาทตามกฎหมายปกครองท้องที่ กำนันได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ กรณีการแสดงผลของกำนันตำบลขวัญเมือง มีประเด็นที่น่าพิจารณาว่า การที่กำนันมีบทบาทน้อย น่าจะมีสาเหตุมาจากสิ่งเหล่านี้ด้วยคือ ประการแรก กำนันตำบลขวัญเมือง เพิ่งได้ดำรงตำแหน่งเป็นกำนันเพียง 4 เดือน เท่านั้น อีกทั้งก่อน 4 เดือน ก็ไม่เคยเป็นผู้ใหญ่บ้านมาก่อนด้วย จึงทำให้ไม่รู้จักบทบาทของตนก็เป็นได้ หรือเหตุผลประการที่สอง เนื่องจากเป็นกำนันสตรี จึงอาจมีบุคลิกภาพที่เป็นผู้นำน้อย จึงมีการแสดงผลบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่นน้อยเกินไป

กำนันตำบลสามโก้ อำเภอนครหลวง แสดงบทบาทในสุขภาพน้อยมาก โดยร่วมประชุมกับกรรมการสุขภาพเป็นประจำทุกเดือนเท่านั้น ส่วนบทบาทอื่น ๆ ในสุขภาพ กำนันไม่แสดงผลบทบาทได้ที่เด่นชัด แต่จะแสดงผลบทบาทในสภาตำบลมาก เพราะดำรงตำแหน่งเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง สำหรับการแสดงผลบทบาทตามกฎหมายปกครองท้องที่ กำนันได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ

เกี่ยวกับประเด็นการแสดงผลบทบาทของกำนันในการปกครองท้องถิ่น และการปกครองท้องที่ มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ประการแรก กำนันแต่ละคนจะแสดงผลบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากน้อยแตกต่างกัน กล่าวคือ ตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ จะแสดงผลบทบาทในสุขภาพมากกว่า กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และกำนันตำบลสามโก้ อำเภอนครหลวง ซึ่งกรณีนี้จะน่าเป็นเพราะความสามารถพิเศษของกำนันแตกต่างกัน เนื่องจากการปกครองแบบสุขภาพได้กำหนดให้กำนันได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยเป็นกรรมการสุขภาพโดยตำแหน่ง ซึ่งถ้ากำนันเข้าใจในบทบาทของตนเอง ก็จะสามารถแสดงผลบทบาทในด้านนี้ได้เหมาะสม ประการที่สอง กำนันทุกคนจะให้ความสำคัญ และแสดงผลบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างมาก กรณีเช่นนี้

น่าจะเป็นเพราะว่า โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีงานในภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ประการที่สาม บทบาทกำนันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีมากมาย และบทบาทหลายประการก็ซ้ำซ้อนกับบทบาทของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำนันทั้ง 3 ท่าน ให้ความเห็นแนวทางเดียวกันว่า ไม่สามารถกำหนดได้ว่า เรื่องใดเป็นเรื่องของการปกครองท้องที่ หรือการปกครองท้องที่โดยเฉพาะ หรือเรื่องใดเป็นทั้งการปกครองท้องที่และการปกครองท้องที่

นอกจากนี้ เมื่อสอบถามกำนันทั้ง 3 ท่านว่า ระหว่างนโยบายของทางราชการที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แจกมาให้กำนันปฏิบัติกับเรื่องที่เป็นความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น กำนันให้ความสำคัญกับเรื่องใดเป็นลำดับแรก กำนันทั้ง 3 ท่านให้ความเห็นตรงกันว่า ให้ความสำคัญกับความต้องการของประชาชนเป็นลำดับแรก

ประเด็นที่สาม การแบ่งเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ระหว่างบทบาทในการปกครองท้องถิ่น และบทบาทในการปกครองท้องที่

จากการสัมภาษณ์กำนันทั้ง 3 ท่าน ให้ข้อมูลตรงกันว่า สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ โดยไม่มีปัญหาเรื่องเวลาในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ถึงแม้ว่าจะดำรงตำแหน่งหลายตำแหน่งพร้อมกัน คือเป็นทั้งกำนัน กรรมการสุขาภิบาล และประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยได้ แต่อย่างไรก็ตาม กำนันแต่ละท่านจะให้ความสำคัญ และแบ่งเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งแตกต่างกัน กล่าวคือ

กำนันตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ ให้ความสำคัญและแบ่งเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกำนัน และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาก โดยให้ความสำคัญและแบ่งเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลน้อย สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ จะให้เวลาร่วมกับการทำงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน ให้ความสำคัญและแบ่งเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด รองลงมาจะให้ความสำคัญ และให้เวลากับการปฏิบัติหน้าที่ในตำบลกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ สำหรับในตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลจะให้ความสำคัญและแบ่งเวลาให้น้อยมาก

กำนันตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง ให้ความสำคัญและแบ่งเวลาให้กับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานสภาตำบลมากที่สุด รองลงมาคือ กำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และกรรมการสุขาภิบาลตามลำดับ

สำหรับการแบ่งเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ กำนันตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ มีการแบ่งเวลาอย่างเป็นสัดส่วน โดยเล่าให้ฟังว่า หากประชาชนต้องการพบกับกำนัน ให้มาติดต่อก่อนเวลา 08.00 น. เพราะหลังจากเวลา 08.00 น. กำนันจะออกไปติดต่อกงานที่อำเภอหรืองานอื่น ๆ แต่ถ้าไม่มีธุระอะไร กำนันจะทำงานอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งใช้สถานที่ทำการที่บ้านของกำนันเอง โดยกำนันบอกว่าสามารถทำหน้าที่ได้ทั้งในตำแหน่งกำนัน และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม ถ้าต้องปฏิบัติหน้าที่หลายประการพร้อมกัน จะบริหารเวลาโดยเข้าทำกิจกรรมแต่ละตำแหน่งไม่เต็มเวลา เช่น ถ้าวันใดมีการประชุมที่อำเภอตรงกับงานสำคัญที่จะต้องดำเนินการในองค์การบริหารส่วนตำบล จะใช้เวลาประชุมไม่เต็มชั่วโมงเพื่อปลีกเวลาส่วนหนึ่งไปทำงานในอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วนกำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน และกำนันตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง ไม่มีการแบ่งเวลาเป็นสัดส่วนแต่อย่างไร

ประเด็นที่สี่ ความสนใจของราษฎรเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนัน

กำนันทั้ง 3 ท่าน ให้ข้อมูลตรงกันว่า ชาวบ้านให้ความสนใจกับการทำงานของกำนันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านงานที่ทำอยู่ในหมู่บ้านใด ชาวบ้านในหมู่บ้านนั้นจะช่วยดูแลการปฏิบัติงานของกำนันในท้องที่นั้น ๆ เป็นอย่างดี และถ้ากำนันไม่สนใจในการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม หรือพบยาก ชาวบ้านก็จะร้องเรียน ต่อนายอำเภอ ซึ่งทำให้กำนันต้องสนใจปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ

ประเด็นที่ห้า ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนันในปัจจุบัน

กำนันแต่ละคนให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนันในปัจจุบัน ดังนี้

กำนันตำบลจำปา อำเภอท่าเรือ ให้ความเห็นว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมา เป็นการทำลายเงินให้หมดไปโดยได้ประโยชน์น้อย และไม่น่าจะให้มีบุคลากรจำนวนมาก การปฏิบัติงานของกำนันในองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีปัญหาความขัดแย้งกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด นอกจากนี้ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแสดงบทบาทต่าง ๆ ว่า กำนันควรทำตัวให้เป็นกลาง โดยไม่เข้าข้างกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะการปฏิบัติตัวดังกล่าว จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ประสบความสำเร็จ และมีความเห็นว่าบทบาทของกำนันในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว ควรให้กำนันมีบทบาทอยู่ทั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยให้เหตุผลว่า กำนัน เป็นผู้ มีความรู้

ความสามารถ และมีประสบการณ์ เห็นบ้านเมืองมามาก มีความอดทนมาก ประชาชนศรัทธากำนันมากกว่าคนอื่น ๆ เพราะประชาชนเป็นผู้เลือกกำนันเข้ามา และการที่กำนันเข้าไปมีบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบล จะช่วยทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสะอาดขึ้น งบประมาณต่าง ๆ จะรั่วไหลน้อยลง อย่างไรก็ตาม กำนันตำบลจำปาได้ให้ความเห็นว่า ทางราชการควรที่จะมีการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกำนันอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพราะจะทำให้มีความรู้ สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย สำหรับประเด็นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะไม่ให้กำนันเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกต่อไป กำนันตำบลจำปา แสดงความคิดเห็นว่า ถ้าเป็นเช่นนั้นก็ควรให้ยกเลิกตำแหน่งกำนันเสีย เพราะจะได้ช่วยรัฐประหยัดงบประมาณ เนื่องจากเห็นว่า งานต่าง ๆ ทำในพื้นที่เดียวกัน

กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน มีความเห็นว่า บทบาทของกำนันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเหมาะสมแล้ว และให้ความเห็นว่า กำนันควรมีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย สำหรับประเด็นที่ว่าควรปรับปรุงบทบาทของกำนันอย่างไร หรือไม่ กำนันตำบลขวัญเมือง อำเภอบางปะหัน ไม่แสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ สำหรับกรณีที่จะต้องเลือกระหว่างตำแหน่งกำนัน กับ ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันตำบลขวัญเมืองเลือกที่จะดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเห็นว่า ตำแหน่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถแสดงบทบาทได้มากกว่าตำแหน่งอื่น ๆ ในตำบล

กำนันตำบลสามไถ อำเภอนครหลวง มีความเห็นว่า บทบาทของกำนันในปัจจุบันเหมาะสมแล้ว แต่การปฏิบัติหน้าที่ให้ประสบความสำเร็จ ขึ้นอยู่กับความสามารถของกำนันเป็นสำคัญ และกำนันควรให้ทำหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วย เพราะบทบาทที่กำนันแสดงส่วนใหญ่ เป็นบทบาทด้านการปกครองท้องถิ่น และถ้าไม่ให้กำนันดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันตำบลสามไถได้แสดงความเห็นว่า ในอนาคตจะสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากประเด็นความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกำนัน จะพบว่ากำนันทุกคนล้วนแต่มีความเห็นว่า บทบาทของกำนันที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว และกำนันจะให้ความสำคัญกับบทบาทในองค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าบทบาทอื่น ๆ ซึ่งเมื่อกำนันมีความเห็นเช่นนี้ จึงมีประเด็นที่น่าคิดว่า เมื่อกำนันไม่สามารถดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ คงจะมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยที่จะขอสมัครตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประเด็นที่น่าติดตามดูต่อไปว่าจะจริงหรือไม่

สำหรับความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ได้แก่ ปลัดอำเภอ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามพบว่า บุคคลดังกล่าวส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับการแสดงบทบาทของกำนัน ดังนี้

1. กำนัน มีลักษณะเป็นตัวแทนของทางราชการมากกว่าตัวแทนของประชาชน
2. กำนันแสดงบทบาทในการปกครองท้องถิ่นมากกว่าบทบาทในการปกครองท้องที่
3. กำนันมีบทบาทมากเกินไป และไม่รู้จักบทบาทของตนเอง
4. การที่กำนันมีบทบาททั้งในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
5. หากไม่ให้กำนันเข้าไปมีบทบาทในหน่วยการปกครองท้องถิ่น กำนันส่วนใหญ่คงจะสมัครรับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การพิสูจน์สมมติฐาน

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้กำหนดสมมติฐานไว้ว่า "ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ ยังผลให้กำนันต้องสวมบทบาทที่อาจขัดแย้งกัน"

ผลของการศึกษาวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่าลักษณะของการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ จะมีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการก็ตาม แต่เนื่องจากกำนัน เป็นผู้ที่สวมบทบาททั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ จึงไม่มีการแสดงบทบาทในทางที่ขัดแย้งกันแต่ประการใด แต่กลับมีการแสดงบทบาทที่สนับสนุนซึ่งกันและกันอีกด้วย ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับกำนันในปัจจุบัน มีอำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันหลายประการ จึงทำให้กำนันได้แสดงบทบาททั้งสองด้านไปพร้อมกัน ประกอบกับกำนันยังเคยชินอยู่กับสภาพเดิมที่มีมาตั้งแต่อดีต จึงทำให้ไม่แสดงบทบาทในทางที่ขัดแย้งกันออกมา นอกจากนี้กำนันบางคนยังได้ใช้เวลาและสถานที่เดียวกัน ทำงานทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่พร้อมกันไป ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมานี้ จึงทำให้ผลการศึกษาออกมาไม่สอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาทำให้พบว่า การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่มีความแตกต่างกันในหลักการและสาระสำคัญหลายประการ ดังนั้น ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องที่ มีผู้บริหารที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน อาจเกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นได้ในอนาคต หากไม่มีการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและหน่วยการปกครองท้องที่ให้ชัดเจน