

การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง:
กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

Arrangement of The roles of Subdistrict Headman and Village Headmen in Local
Administration in Urban Social Areas: A Case Study of Bang Yai Subdistrict , Bang Yai
District, Nonthaburi Province



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

นทีมาศ สุขทวี : การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขต
พื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี. (Arrangement of
The roles of Subdistrict Headman and Village Headmen in Local Administration in
Urban Social Areas: A Case Study of Bang Yai Subdistrict , Bang Yai District, Nonthaburi
Province) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเรื่อง “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์ 1.
เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน 2. เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และ
ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และ 3. เพื่อหารูปแบบบทบาทของกำนัน และ
ผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง

โดยผลการศึกษาพบว่า บทบาทกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต่อองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่
สังคมเมือง ประกอบด้วย 1) บทบาทที่เป็นทางการ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ทำงานฝ่ายปกครองดูแลความสงบ
เรียบร้อยเพื่อให้ราษฎรเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นนายทะเบียน และเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง
ของราชการ นำคำสั่งหรือนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และเป็นตัวแทนประชาชนรายงานเหตุการณ์สร้างความ
เดือดร้อนในพื้นที่ แก่กำนัน เพื่อให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอ พร้อมกับแจ้งเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขความเดือดร้อน 2) บทบาทที่ไม่เป็นทางการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความคาดหวัง
ของราษฎรในบ่าบัดทุกข์ บำรุงสุข ช่วยขจัดปัญหาความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตประจำวัน รวมถึงเข้าไปมีส่วน
ร่วมกับกิจกรรมในชุมชน/หมู่บ้าน แม้ไม่ใช่งานของราชการก็ตาม เพื่อสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปกครองกับ
ลูกบ้าน และรักษาความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่อันเป็นจุดแข็งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ บทบาทสำคัญของ
กำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ และเป็นผู้
ประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับฝ่ายปกครองท้องถิ่น หรือกับประชาชน ตลอดจนให้ความ
ร่วมมือในการทำงาน สร้างสัมพันธภาพที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ปีการศึกษา 2566

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6482025624 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORD: Subdistrict Headman, Village Headman, Formal Role, Informal Role

Nateemas Suktawee : Arrangement of The roles of Subdistrict Headman and Village Headmen in Local Administration in Urban Social Areas: A Case Study of Bang Yai Subdistrict , Bang Yai District, Nonthaburi Province. Advisor: Asst. Prof. Pawin Siriprapanukul

This research is a study of “Arrangement of the roles of Subdistrict Headman and village headmen in local government administration in urban social areas: a case study of Bang Yai Subdistrict, Bang Yai District, Nonthaburi Province” has the objective 1. To recognize the role of the village headman and village headman in the current urban society area 2. To recognize the role of the village headman and village headman with current local government administration and 3. To find a model for the role of village headmen and village headman to local government administration in urban social areas

The study found that The role of the Subdistrict Headman and Village headman to local government administration in urban social areas, it consists of 1) formal roles Being a government official Work in the administrative department to maintain peace and order so that the people are safe in their lives and property. become a registrar and is a person who complies with government orders Implement orders or policies in the area. and being a representative of the people reporting incidents that create distress in the area to the village headman so that the village headman can report to the district chief along with reporting the incident to the local government organization and related agencies come to solve the problem 2) Informal role Perform duties according to the expectations of the people in relieving suffering, promoting happiness, and helping to eliminate problems and suffering in daily life. including participating in activities in the community/village Even if it's not government work. To create a good relationship between parents and residents. and maintaining closeness with the people in the area, which is the strong point of the village headman , In this regard, an important role of the village headman together with the local administrative organization is the role of preparing the area development plan. and is a liaison between local government organizations with the local government or with the public as well as cooperate in work Build good relationships with local government organizations.

Field of Study: Public Administration

Student's Signature

Academic Year: 2023

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล อาจารย์ที่ปรึกษา และ รองศาสตราจารย์ ดร.จุลณี เทียนไทย ประธานกรรมการ คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์ที่ให้คำแนะนำ แนวคิดทฤษฎีและมุมมองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษานี้ และขอขอบพระคุณคณาจารย์ และเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ คอยให้การช่วยเหลือตลอดเวลาที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้านี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาต้องขอขอบพระคุณข้าราชการ ปลัดอำเภอบางใหญ่ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ ที่ร่วมสละเวลาให้การสนับสนุนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการทำสารนิพนธ์อย่าง เต็มที่

นอกเหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษา ขอขอบพระคุณ พี่บูม เคียว น้องน้อย น้องพัค เต้ย ที่คอยเป็นผู้ให้ การสนับสนุนทั้งด้านเวลา และกำลังใจ เป็นแรงผลักดันและเชื่อมั่นของทุกการตัดสินใจของผู้วิจัย จน สามารถบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้เสมอมา รวมถึงเพื่อนพี่น้องหลักสูตร MPA56 โดยเฉพาะตาม ตาม ที่ให้ คำแนะนำและช่วยเหลือในการทำวิจัย สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมถึงเพื่อนๆ ท่านอื่น ที่ร่วมฝ่าฟันการ เรียนตลอดระยะเวลา 2 ปีนี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า สารนิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อย ต่อ หน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อผิดพลาดประการใดผู้วิจัยขออภัย ล่วงหน้ามา ณ ที่นี้ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

นทีมาศ สุขทวี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
ตาราง.....	ช
สารบัญภาพ	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ.....	1
1.2 วัตถุประสงค์	2
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	4
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท	4
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเมือง (Urbanisation)	5
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค	8
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	12
2.5 หลักการออกแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย.....	14
2.6 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	15
2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	18
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	23
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	23

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	24
3.3 การเก็บข้อมูลวิจัย.....	24
บทที่ 4 ผลการศึกษา.....	26
4.1 ข้อมูลทั่วไปของตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี	26
4.2 บทบาทและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองปัจจุบัน	27
4.3 ความสัมพันธ์ของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	34
4.4 ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด และวิธีแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ สังคมเมือง.....	36
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ.....	41
5.1 สรุปผลการศึกษา	41
5.2 การอภิปรายผล.....	46
5.3 ข้อเสนอแนะ	47
บรรณานุกรม.....	49
ประวัติผู้เขียน	51

ตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
ตารางที่ 2 สถิติจำนวนประชากร ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนบุรี ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2566	26
ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบจุดแข็ง และจุดอ่อนของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ อปท.....	44



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน	17



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ถือกำเนิดและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการปฏิรูปการปกครองให้มีความทันสมัย โดยทรงปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนกลาง และนำไปสู่การริเริ่มปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น โดยเรียกระบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวว่า เทศาภิบาล ออกแบบรูปแบบการปกครองให้มณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตการปกครองใหญ่ที่สุด รองลงมาคือจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยราษฎร และให้ผู้ใหญ่บ้านคัดเลือกกำนัน ก่อให้เกิดการตรากฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน

บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายมีสถานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการรักษาความสงบเรียบร้อย การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน การอำนวยความสะดวก ดูแลความเป็นอยู่ของราษฎรในพื้นที่ ตลอดจนเป็นกลไกสำคัญของภาครัฐในการขับเคลื่อนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ จึงทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ เป็นหน้าด่านในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของชาวบ้าน และเป็นกระบอกเสียงสำคัญของชาวบ้านต่อหน่วยงานภาครัฐในการเข้ามามีบทบาท บำรุงสุข ประชาชนในพื้นที่ กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ให้พิจารณาจากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตาม การปกครองแบบกระจายอำนาจ โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพาตบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปมีบทบาทเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้สมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคแยกจากการบริหารส่วนท้องถิ่น และถูกปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นผู้สนับสนุน และประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นผู้แทนประชาคมท้องถิ่นให้ข่าวสาร นำเสนอความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และเป็นกลไกตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติงานถูกต้องโปร่งใส รวมถึงมีศักยภาพสร้างความเข้มแข็งระหว่างประชาชน หน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ถือว่ามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ

ประชาชนซึ่งเป็นผู้คัดเลือกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่และรูปแบบกลไกตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการตรวจสอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ด้วย

ในปัจจุบัน สังคมมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในพื้นที่สังคมเมืองที่มีความเจริญทางด้านสังคม และเศรษฐกิจ ทำให้ความใกล้ชิดระหว่างประชาชนและกำนันผู้ใหญ่บ้านลดน้อยลงมากยิ่งขึ้น ประชาชนสามารถเข้าถึงการปกป้องรักษาชีวิตและทรัพย์สิน และการบริการภาครัฐได้ด้วยตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยผู้แทนหรือผู้นำในพื้นที่เข้ามามีบทบาทช่วยเหลือเหมือนอย่างในอดีต เสี่ยงความเดือดร้อนของประชาชนสามารถไปถึงหน่วยงานภาครัฐได้ง่ายยิ่งขึ้น ประกอบกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ จัดบริการสาธารณะ และพัฒนาการบริการอำนวยความสะดวกที่ตอบสนองความต้องการประชาชนได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พื้นที่ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ตั้งอยู่ในเขตปริมณฑล มีสภาพเป็นพื้นที่เมือง และมีกลไกของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีบทบาทประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ดังนั้น บทบาทกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในการเป็นกลไกหลักของการปกครองท้องถิ่น ถูกท้าทายด้วยตัวแปรสำคัญในการแบ่งส่วนราชการด้วยหลักการกระจายอำนาจมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความทับซ้อนบทบาทหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านระหว่างการเป็นผู้แทนการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค และการเป็นผู้แทนประชาชนในระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงควรวางบทบาทในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารราชการ ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ จึงสนใจศึกษาสารนิพนธ์หัวข้อการจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน
- 1.2.2 เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
- 1.2.3 เพื่อหารูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษารครั้งนี้ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ในมิติความสัมพันธ์ของการปกครองการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในบริบทพื้นที่สังคมเมือง เพื่อเสนอรูปแบบของบทบาทกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่สังคมเมืองต่อไป อีกทั้งสามารถก่อให้เกิดข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบาทกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่สังคมเมือง จากข้อมูลเอกสารทางวิชาการ แนวคิดทฤษฎี และบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยมีขอบเขตดังนี้

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

มุ่งศึกษาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ความสัมพันธ์ของการปฏิบัติหน้าที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนอิทธิพลของความเป็นเมืองต่อการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

1.3.2 ขอบเขตด้านกลุ่มประชากรเป้าหมาย

มุ่งศึกษาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่สังคมเมือง ในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษาดังนี้

1. กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่	3 คน
2. ข้าราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่	1 คน
3. ข้าราชการจากที่ทำการปกครองอำเภอบางใหญ่	1 คน
4. ข้าราชการจากที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี	1 คน
5. ข้าราชการกำกับดูแลงานกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จากกรมการปกครอง	1 คน
6. ประชาชนในพื้นที่	6 คน

1.3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ได้รับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน ในมิติความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1.4.2 ได้รับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน

1.4.3 ผลการวิจัยสามารถหารูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่สังคมเมือง เพื่อเสนอเป็นแนวทางการปรับปรุงพัฒนาบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อกรมการปกครองต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน 2) เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และ 3) เพื่อหารูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง โดยใช้แนวทางการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยได้ทบทวน วรรณกรรม พบว่า มีแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 7 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเมือง
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค
- 2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย
- 2.6 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
- 2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาท

2.1.1 ความหมายของบทบาท

พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (ราชบัณฑิตยสถาน, 2542) ให้ความหมายของคำว่าบทบาทไว้ว่า บทบาท (role) หมายความว่า การทำหน้าที่ที่กำหนดไว้ เช่น บทบาทของพ่อแม่ บทบาทของครู เป็นต้น

แดนเนียร์ เจ ลีวินสัน (Daniel J. Levinson) (ปริศนานันท์กุล, 2551) ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ

1. บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีในลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันกับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้
2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำโดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างทางสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เอง

2.1.2 ประเภทของบทบาท

ปราชญา กล้าผจญ (บุตรสิทธิ์วงศ์, 2550) กล่าวถึงประเภทบทบาทไว้ 2 ประเภท คือ

(1) บทบาทที่เป็นทางการ (formal role) เป็นบทบาทที่ได้มีการมอบหมายให้อย่างเป็นทางการกำหนดไว้แน่นอน มีระเบียบตายตัว เช่น เมื่อปฏิบัติราชการที่มีตำแหน่งหน้าที่การงานประจำ ได้แก่ เสมียนประจำตำแหน่ง หัวหน้าแผนก ผู้อำนวยการกอง เป็นต้น หรือเมื่อทำงานธุรกิจก็มีตำแหน่งงานเป็นหัวหน้างานผู้จัดการแผนก ผู้จัดการส่วน ผู้จัดการฝ่าย เป็นต้น ซึ่งแต่ละองค์กรจะต้องมีการกำหนดบทบาทของแต่ละตำแหน่งเอาไว้อย่างชัดเจนที่สุด เพื่อให้แต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่การงานตามบทบาทต่าง ๆ ที่ตนได้รับอยู่นั้นอย่างถูกต้องเหมาะสม

(2) บทบาทที่ไม่เป็นทางการ (informal role) ได้แก่ บทบาทที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งมอบหมายให้แก่บุคคลอย่างเป็นทางการ แต่เป็นบทบาทที่ผู้มีบทบาทอย่างเป็นทางการ จะต้องปฏิบัติเพื่อจะรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งบทบาทที่ตนครองอยู่นั้นเอาไว้ให้ได้ บทบาทที่ไม่เป็นทางการนี้แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(2.1) บทบาทในภารกิจ (task role) ซึ่งมุ่งไปที่การดูแลให้กลุ่มปฏิบัติงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(2.2) บทบาทในการสร้างกลุ่มและธำรงรักษา (group building and maintenance roles) หมายถึง บทบาทในการอำนวยความสะดวกและสร้างปฏิสัมพันธ์อันดีระหว่างกันและกันในบรรดากลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติงานร่วมกัน และสร้างสายใยแห่งสัมพันธ์มิตรต่อกันไว้ให้ผูกพันต่อกันไว้ อย่างเหนียวแน่นมีความห่วงใยเอื้ออาทรแก่กันและกัน

(2.3) บทบาทของเอกัตบุคคล (individual role) เป็นบทบาทส่วนตัวของแต่ละบุคคลที่เติมเต็มความเป็นตัวของตัวเอง ทำให้ตัวเองมีความสุข มีความพึงพอใจกับชีวิต เป็นเรื่องส่วนตัว ไม่ใช่เรื่องของกลุ่ม บทบาทส่วนตัวนี้บางทีจะเป็นเครื่องช่วยสนับสนุนสัมพันธภาพอันดีระหว่างบุคคลในกลุ่มก็อาจจะกลับกลายเป็นสิ่งที่อุปสรรคขัดขวางความผูกพันระหว่างกันและกันไปเสียก็ได้หากบุคคลนั้นมีลักษณะอุปนิสัยใจคอเป็นไปในทางที่เป็นลบ เห็นแก่ตัว อิจฉาริษยา เป็นต้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นเมือง (Urbanisation)

2.2.1 ความหมายของความเป็นเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน (2524) (วงศ์สืบชาติ, 2536) ให้ความหมายของคำว่า Urbanisation ไว้ว่าความเป็นเมือง (Urbanisation) หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมือง

หรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนหรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือในการดำเนินกิจกรรมงานต่าง ๆ มากขึ้น

เจ. จอห์น พาเลน (วงศ์สืบชาติ, 2536) อธิบายว่า ความเป็นเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรของประเทศที่อาศัยอยู่ในสถานที่แบบเมือง อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองหรือไปตั้งถิ่นฐานอยู่กับหนาแน่นบริเวณใดบริเวณหนึ่ง

2.2.2 การขยายตัวของเมือง

ความเป็นเมือง เป็นกระบวนการทางนิเวศวิทยาอย่างหนึ่งที่มีรูปแบบการใช้ที่ดินและการขยายตัวของเมืองแตกต่างกันออกไป รูปแบบของกระบวนการทางนิเวศวิทยาที่นิยมนำมาใช้ อธิบายจากการขยายตัวของเมือง มี 3 ทฤษฎีหลัก (เจนสันติกุล, 2556) ดังนี้

1. ทฤษฎีรูปดาว (Star Theory) โดย Richard M. Hurd อธิบายว่า การขยายตัวของเมืองนั้นเกิดมาจากบริเวณศูนย์กลางของเมืองที่รวมเส้นทางคมนาคมหลักของเมือง ทำให้เมืองขยายตัวออกไปตามเส้นทางรถยนต์ รถใต้ดิน และรถไฟ ประชาชนส่วนใหญ่จะนิยมอาศัยอยู่กันอย่างหนาแน่นบริเวณใกล้เคียงกับเส้นทางคมนาคม

2. ทฤษฎีวงแหวน (Concentric Zone Theory) โดย Ernest W. Burgess อธิบายว่าการขยายตัวของเมืองจะมีลักษณะเป็นรูปวงแหวนเป็นรัศมีวงกลมต่อเนื่องจากเขตศูนย์กลาง และแบ่งพื้นที่ของเมืองออกเป็น 5 เขต ได้แก่

2.1 เขตที่ 1 เป็นเขตศูนย์กลางเศรษฐกิจ (The Central Business District C.B.D) ประกอบด้วยร้านค้า ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงแรม ธนาคาร และสำนักงานทางเศรษฐกิจ การปกครอง กฎหมาย เป็นต้น เป็นเขตที่มีคนหนาแน่นเวลากลางวัน เพื่อทำธุรกิจและงานตามหน่วยงานต่าง ๆ มีคนจำนวนน้อยที่ดั่งบ้านเรือนอยู่อย่างถาวร

2.2 เขตที่ 2 เป็นเขตศูนย์กลางขนส่ง (The zone in transition) บางครั้งอาจเรียกว่าเป็นเขตการขายส่งและอุตสาหกรรมเบา (Wholesale and light manufacturing zone) รวมทั้งเป็นย่านโรงงานอุตสาหกรรมเก่า ๆ เป็นเขตที่มีปัญหาสังคมจำนวนมาก เป็นบริเวณของกลุ่มคนที่มีความฐานะทางเศรษฐกิจต่ำอพยพมาจากชนบท พักอาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกและทรุดโทรมใกล้ ๆ โรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อคนกลุ่มนี้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ก็จะย้ายออกไปอยู่ที่แห่งใหม่ กรรมสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินในเขตนี้จะเป็นของคนชั้นสูงที่ดำเนินกิจการในลักษณะให้ผู้อื่นเช่า

2.3 เขตที่ 3 เป็นเขตที่อยู่อาศัยของชนชั้นแรงงาน (The zone of workingmen's homes) สภาพที่อยู่อาศัยของในเขตนี้จะมีสภาพดีกว่าคนที่อาศัยอยู่ในเขตศูนย์กลางการขนส่ง บ้านเรือนที่อยู่อาศัยสร้างขึ้นอยู่ในระยะห่างกัน ไม่ชิดติดกันเหมือนสลัม และเมื่อครอบครัวใดมีฐานะดีขึ้นก็จะย้ายออกไปอยู่ในเขตชนชั้นกลางต่อไป

2.4 เขตที่ 4 เป็นเขตชนชั้นกลาง (The middle class zone) มีที่พักอาศัยประเภทห้องชุด โรงแรม บ้านเดี่ยวสำหรับครอบครัวเดี่ยว ผู้พักอาศัยอยู่ในเขตนี้ส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ พ่อค้า และรวมถึงชนชั้นผู้บริหารระดับกลาง

2.5 เขตที่ 5 เป็นเขตที่พักอาศัยชานเมือง (The commuters' zone) มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมือง เขตนี้จะมีทั้งชนชั้นกลางค่อนข้างสูง และชนชั้นสูง ที่เดินทางด้วยรถประจำทางและรถส่วนตัวเข้าไปทำงานเมืองและกลับออกมาพักอาศัยในเขตนี้

3. ทฤษฎีเสี้ยววงกลม (Sector Theory) โดย Homer Hoyt (Hoyt, 1939) อธิบายว่า รูปแบบของการขยายตัวของเมืองจะเหมือนกับเสี้ยววงกลมหรือรูปขนมพาย (Pie-shaped) มีลักษณะดังนี้

3.1 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามเส้นทางการคมนาคมขนส่งที่เชื่อมไปยังศูนย์กลางทางการค้าและที่อยู่อาศัยบริเวณอื่น ๆ

3.2 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามพื้นที่สูงและแม่น้ำลำคลองในเขตพัฒนาอุตสาหกรรม

3.3 การขยายตัวของเมืองจะขยายออกไปตามที่อยู่อาศัยของชุมชนชั้นสูง ขอบเขตที่สังคมห้องพักอาศัยราคาสูงมักจะเกิดขึ้นในบริเวณย่านธุรกิจใกล้ ๆ กับเขตที่อยู่อาศัยเก่าเขตที่อยู่อาศัยเก่าเช่าราคาสูง จะตั้งอยู่ติดกับเขตที่อยู่อาศัยเก่าเช่าราคาปานกลาง

2.2.3 คติเมือง

ความเป็นเมืองนั้นเป็นผลที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตนั้นไปสู่รูปแบบของเมือง ที่เรียกว่า คติแบบเมือง (Urbansim) นิลส์ แอนเดอร์สัน (Anderson, 1971) อังโน (นาคสุริยะ, 2547) ได้อธิบายถึงคติแบบเมืองว่า มีหลายลักษณะดังนี้

1. มีการแบ่งแยกแรงงาน (Division of labor) ตามความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผลมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจและการประดิษฐ์ ทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การประกอบอาชีพต่าง ๆ

2. วิถีชีวิต (Lifestyle) เป็นแบบคนเมืองและมีลักษณะเหมือนกับจักรกล เนื่องจากการใช้เทคโนโลยีและเครื่องจักร เพื่อเพิ่มความเร็วในการผลิต ทำให้ความสามารถของคน และคุณค่าของความเป็นมนุษย์ถูกทำลาย เพราะต้องรับคำสั่งและถูกควบคุมโดยเครื่องจักร ต้องมีการปรับตัว และเรียนรู้ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การเพิ่มความก้าวหน้าให้กับชีวิตและความเป็นอยู่ในเมืองจึงต้องสัมพันธ์กับระบบอุตสาหกรรม

3. การเคลื่อนที่ทางสังคม (Social mobility) ขึ้นอยู่กับความสามารถ ความสำเร็จ และความพยายาม ต้องต่อสู้และแข่งขันกับผู้อื่นทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยมากครั้งตามตำแหน่งและหน้าที่การงาน

4. อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อม (Environments) ที่สร้างสรรค์โดยมนุษย์มากกว่า สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ เช่น ถนน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ

5. การดำเนินชีวิตประจำวันผูกพันกับเวลา (Implications of the clock) การทำงาน การเดินทาง และกิจกรรมต่าง ๆ ของคนในเมืองจะถูกกำหนดโดยเวลา คนส่วนใหญ่ต้องทำงานตามตารางเวลาที่กำหนดไว้

6. มีความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเองหรือเพื่อครอบครัวของตัวเอง ความผูกพันภายในครอบครัวและเพื่อนบ้านมีน้อย สมาชิกของแต่ละครอบครัวมีสถานที่ทำงานต่างสถานที่และต่างอาชีพ ใช้เวลาส่วนมากในการทำงานเพื่อร่วมกันรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจของครอบครัว

7. มีความสัมพันธ์แบบทุติยภูมิ (Secondary relationships) ทำงานในองค์กรที่เป็นราชการทำให้การติดต่อของสมาชิกในสังคมต้องมีแบบแผนในการติดต่อตามระเบียบที่องค์กรกำหนดไว้

8. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับวิถีชีวิตแบบเมือง การอาศัยอยู่ในเมืองจะต้องไม่กลัวต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของความเจริญ และสามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวในกลุ่มของปัจเจกนิยมได้

9. มีความผูกพันและยอมเทคโนโลยี (Commitment to superlatives) เนื่องจากในเมืองจะเป็นดินแดนที่มีความก้าวหน้าในทุก ๆ ด้าน ดังนั้น การผลิตต่าง ๆ ผู้ผลิตจะต้องใช้ความสามารถทางด้านความคิดและศิลปะทำให้ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา เพื่อกระตุ้นการอุปโภคและการบริโภคของลูกค้า

10. เงินตราเป็นตัวกำหนดราคาและคุณค่า (Money as the definer of values) การได้มาซึ่งเครื่องอุปโภค บริโภค และสิ่งของต่าง ๆ จะต้องใช้เงินตราในการแลกเปลี่ยน และราคาของสิ่งต่าง ๆ มีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดเวลา

11. ให้ความสำคัญกับเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรและความเป็นระบบราชการ (Writing records and bureaucracy) เป็นเรื่องที่สำคัญในระบบการบริหาร การวางแผน และการควบคุมการทำงานของคน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) อันหมายถึง หลักการบริหารราชการที่

หน่วยงานส่วนกลางได้แบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางที่ถูกส่งลงไปปฏิบัติงานประจำในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศ (Prefectotal System) เพื่อให้ดำเนินการงานในกิจการบางอย่างที่ตามระเบียบแบบแผนที่ทางส่วนกลางกำหนดไว้ (วงษ์บุรณา, 2541) ซึ่งจากความหมายข้างต้นทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีลักษณะที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระจายอำนาจแบบรวมศูนย์อำนาจ เพราะในการปฏิบัติงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจะมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการได้ภายในขอบเขตที่ส่วนกลางไปแบ่งอำนาจให้ (Delegated Power And Function) เช่น การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

การเกิดขึ้นของการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคภายใต้แนวคิดการแบ่งอำนาจให้แก่หน่วยงานในระดับภูมิภาคในพื้นที่ (Tenitorial Deconcentration) ตั้งอยู่บนเหตุผลที่ว่าประเทศหนึ่งประเทศมีดินแดนที่กว้างขวางและห่างไกลจากส่วนกลาง/เมืองหลวง จึงต้องมีการมอบอำนาจและหน้าที่บางอย่างให้ผู้แทนของรัฐออกไปปฏิบัติงาน เป็นหูเป็นตา และปกครองพื้นที่ที่ห่างไกล โดยเฉพาะในกิจการประเภทการรักษาดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การจับกุม การปกครอง นอกจากนี้ ยังมีการมอบหน้าที่และอำนาจตามภารกิจ (Function Deconcentration) ที่เป็นการมอบหน้าที่และอำนาจเฉพาะด้าน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การบริการสาธารณะขนาดใหญ่ให้แก่หน่วยปกครองในระดับภูมิภาคไปทำด้วย ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคจึงมีลักษณะเป็นการปกครอง แบบรัฐกิจ (Local State Government หรือ State Affair) (รัตนศักดิ์, 2555) โดยในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 ได้บัญญัติให้การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีสองรูปแบบคือ จังหวัดและอำเภอ และมีการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นกลไกของการปกครองส่วนภูมิภาค คือ ตำบล และหมู่บ้าน

สำหรับประเทศไทยการบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาคได้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงของการปฏิรูปปกครองประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2435 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ คือ เพื่อเป็นการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพของผู้ปกครอง และเพื่อให้การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาคเป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนด โดยได้มีการยกเลิกธรรมเนียมการจัดเมืองแบบเดิมที่เป็นเมืองชั้นเอก ชั้นโท ชั้นตรี ตามความสำคัญของเมืองและยกเลิกการปกครองแบบหัวเมืองประเทศราชซึ่งเคยมีผู้ปกครองเป็นของตนเองในอดีต เป็นการปกครองแบบ "เทศาภิบาล" ที่รวมหัวเมือง จังหวัด หลายๆ แห่งเข้าด้วยกันเป็น "มณฑล" โดยให้ภายในมณฑล มีจังหวัด และอำเภอ เป็นหน่วยการปกครองย่อยลงไป ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองและการบริหารราชการในพื้นที่ ส่วนกลาง (กรุงเทพฯ) จะแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงเทศาภิบาลทำหน้าที่บริหารราชการภายในมณฑล แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ปกครองและบริหารราชการในเขตจังหวัด และแต่งตั้งนายอำเภอทำหน้าที่ปกครองและบริหาร

ราชการในเขตอำเภอ (มุลศิศิลป์ & อ่องสกุล, 2524) และให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองและการบริหารประเทศในส่วนกลางซึ่งถูกสร้างขึ้นใหม่ ทำหน้าที่ควบคุม บังคับบัญชาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดต่อมาการปกครองแบบมณฑลของประเทศไทยได้ถูกยกเลิกไป ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้การปกครองในระดับภูมิภาคของประเทศไทยคงเหลือไว้แค่จังหวัด กับ อำเภอ ซึ่งหน่วยในการปกครองระดับภูมิภาคทั้งสองหน่วยยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองของประเทศไทยมาจนถึงปัจจุบัน

1) จังหวัด เป็นหน่วยการบริหารราชการแผ่นดินและหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย ตามมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เพราะเกิดขึ้นจากการรวมท้องที่ในหลาย ๆ อำเภอเข้ามาเป็นจังหวัด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 52/1 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของจังหวัดไว้ ดังนี้

- (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง
- (4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็วและมีคุณภาพ
- (5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม
- (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐมอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

โดยในเขตจังหวัดให้มีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าและผู้รับผิดชอบการบริหารราชการและการปกครองในเขตจังหวัด มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน ทั้งสามตำแหน่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย และในจังหวัดให้มีส่วนราชการในระดับภูมิภาคที่หน่วยงานส่วนกลางจัดตั้งขึ้น โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบงานในหน้าที่ และทำงานภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) อำเภอ เป็นหน่วยบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาครองลงมาจากจังหวัด เป็นหน่วยการบริหารราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก โดยในการจัดตั้งอำเภอได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มาตรา 63 ไว้ว่าให้ท้องที่หลายตำบลรวมกันเป็นอำเภอและ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 61/1 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของไว้ไว้ดังนี้

- (1) หน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 52/1
- (2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม
- (3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม
- (4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ทั้งนี้ในเขตอำเภอให้มีนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการและปกครอง โดยมีปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน รวมทั้งให้มีส่วนราชการภูมิภาคระดับอำเภอที่ทำหน้าที่ตามภารกิจที่ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานส่วนกลางและจากจังหวัด โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ และให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ

3) การปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้าน

การปกครองท้องที่ในระดับตำบลและหมู่บ้านถือเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดที่ถูกจัดอยู่ในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับภูมิภาค ซึ่งถูกตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของทางราชการในพื้นที่ และเป็นการจัดหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่ต้องการให้มีความใกล้ชิดกับประชาชน ทั้งนี้ตำบลและหมู่บ้านอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของอำเภอ การปฏิบัติหน้าที่จะต้องรับข้อสั่งการจากอำเภอที่ถูกถ่ายทอดลงมาจากส่วนกลางและจังหวัดไปปฏิบัติ การบริหารราชการและการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านให้มี กำนัน ตำบลละ 1 คน ที่มาจากการเลือกกันเองของผู้ใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้นำและหัวหน้าผู้ใหญ่บ้านในตำบล และให้แต่ละหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นนำและปฏิบัติราชการในหมู่บ้าน อย่างไรก็ตาม แม้กำนันและผู้ใหญ่บ้านจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแต่ในทางปฏิบัติตามหลักการแบ่งอำนาจ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีลักษณะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เหมือนข้าราชการส่วนกลางที่ถูกส่งลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาค จึงทำให้บทบาทของการเป็นผู้นำในการปกครองท้องที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของรัฐในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ตามที่ส่วนกลางจังหวัด และอำเภอกำหนดสั่งการลงมา

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการปกครองประเทศซึ่งได้รับความสนใจและพูดถึงอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน เพราะเป็นแนวคิดที่สามารถใช้แก้ไข ปัญหาและข้อบกพร่องของรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) อันมีลักษณะผูกขาดการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองประเทศในเรื่องต่าง ๆ ไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับการโอนอำนาจการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ เช่น การพัฒนาพื้นที่ การจัดทำบริการสาธารณะ การเลือกผู้นำในการบริหารพื้นที่ ให้ประชาชนในพื้นที่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการพื้นที่ที่เป็นไปตาม ความต้องการของประชาชนมากที่สุด และยังเป็นการสร้างรากฐานของการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง หลักการในการปกครองประเทศที่ รัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นหน่วยการบริหารราชการ แผ่นดินส่วนกลาง และเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง โดยให้ไปดำเนินการบริหารพื้นที่ได้อย่างอิสระตามสมควร มอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมือง การ บริหารจัดการ และการเงินการคลัง เพื่อให้เกิดการพัฒนาเป็นไปตามความต้องการของประชาชนและ ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น ซึ่งหน่วยการปกครองภายใต้หลังจากการกระจายอำนาจ คือ การ ปกครองท้องถิ่น (Local Government) (รัตนศักดิ์, 2555) โดยการกระจายอำนาจวางอยู่บนหลักของ การโอนอำนาจจากรัฐส่วนกลางมายังหน่วยบริหารในระดับพื้นที่ใน 3 ประเด็นด้วยกัน (ชัชวาลย์, 2555)

ประเด็นแรก การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง ให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารในท้องถิ่น และให้มีหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความเป็น อิสระ โดยที่ราชการส่วนกลางไม่สามารถเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาหรือครอบงำได้โดยตรง จะทำได้ เพียงแค่กำกับดูแลเท่านั้น

ประเด็นที่สอง การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) คือ การให้ อิสระแก่หน่วยงานระดับท้องถิ่น มีความเป็นอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการด้านการคลังของ ตนเองได้ เช่น การเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่และการนำเงินภาษีที่เก็บได้มาใช้ในการบริหารงาน

ประเด็นที่สาม การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ คือ การกระจายอำนาจทางการ บริหาร ที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่หน่วยงานในระดับ พื้นที่ไปดำเนินการเองด้วยงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงาน ซึ่งการมอบอำนาจในการจัดทำ บริการสาธารณะนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการปกครองและความมั่นคงในระดับภาพรวม ของประเทศ (กาญจนดูล, 2544)

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของการจัดวางโครงสร้างการปกครองภายในของ ประเทศที่รัฐส่วนกลางถ่ายโอนหน้าที่และภารกิจต่าง ๆ มาให้หน่วยการบริหารระดับเล็กในพื้นที่ซึ่งจะ ส่งผลให้เกิดข้อดีด้านต่าง ๆ คือ (1) การตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น (2) การแบ่งเบาความกดดันในการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐส่วนกลางโดยเฉพาะเรื่องการจัดทำบริการ สาธารณะ และ (3) ส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนเลือกผู้นำในพื้นที่เอง ซึ่งสำหรับประเทศไทยหลักการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาใช้ในการจัดการปกครองและการบริหาร ราชการแผ่นดินในส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจได้ถูกนำมาใช้ออกแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในมาตราที่ 4 ได้รับไว้ว่า " ให้จัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (2) ระเบียบบริหารราชการส่วน ภูมิภาค (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น " และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้มีการกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในหมวดที่ 14 มาตรา 249 – 254 แต่ ทั้งนี้หากเราพิจารณาประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นไทยจะพบว่า การปกครองท้องถิ่น ไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มีพัฒนาการและความเป็นมาอย่างยาวนาน

หลักการการปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ในสมัยของการปฏิรูปประเทศในสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในปี พ.ศ. 2440 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนด สุขาภิบาลกรุงเทพฯ พ.ศ. 2440 แต่การเกิดขึ้นของสุขาภิบาลยังคงตั้งอยู่ในหลักการของการจัดทำโดย รัฐเหมือนอย่างการปกครองแบบภูมิภาคที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจเป็นหลักต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล ในปี พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งการบริหารจัดการองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองก็ยังคงให้ อำนาจข้าราชการประจำที่ส่วนกลางส่งลงไปปฏิบัติงานในภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมดูแล จนภายหลัง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ได้เกิดกระแสการปฏิรูปการเมืองและการกระจายอำนาจ จึง ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้มีสภา ขององค์การส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนส่วนหนึ่งและมี ที่มาจากการแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่ง จนเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของความพยายามในการปฏิรูปการจัดการปกครองท้องถิ่นและ การกระจายอำนาจในประเทศไทยเพราะเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย กำหนดให้รัฐส่วนกลางกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายาม ลดอำนาจของส่วนกลาง นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การปกครอง ท้องถิ่น โดยได้มีการกำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ยังได้ส่งผลให้เกิดการตรากฎหมาย อย่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้รัฐส่วนกลางต้องถ่ายโอนภารกิจโดยเฉพาะบริการสาธารณะไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ตกทอดและกลายเป็นแนวทางของการบริหารราชการท้องถิ่นในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

โดยโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยได้แบ่งออกเป็นสองชั้น (Two - Tier System) (ชัชวาลย์, 2555) คือ เมืองการบริหารส่วนตำบล เทศบาล บริหาร ทำหน้าที่พัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ในเขตที่กำหนด และ เมืองการบริหารส่วนจังหวัดที่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะและดูแลพื้นที่ในเขตจังหวัด และประสานจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองไม่สามารถดำเนินการได้ เช่น บริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่และใช้งบประมาณมาก ยกเว้นกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาที่มีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ

2.5 หลักการออกแบบกำนันและผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย

ตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่มีประวัติความเป็นมาในแผ่นดินไทยมาช้านาน ย้อนไปได้ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการปกครองย่อยลงจากเมืองลงไปเป็นแขวง จากแขวงย่อยลงไปเป็นตำบล ตำบลแบ่งออกเป็นบ้าน ซึ่งประกอบด้วยครัวเรือนต่าง ๆ และกำหนดผู้ปกครองโดยเฉพาะไว้ ได้แก่ บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านซึ่งเจ้าเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า หลายบ้านรวมเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้า หลายตำบลรวมเป็นแขวง มีหมื่นแขวงเป็นผู้ปกครอง หลายแขวงเป็นเมือง มีผู้รั้งหรือพระยามหาหนครเป็นผู้ปกครอง เมืองเทียบเท่าได้กับจังหวัด แขวงเทียบเท่ากับอำเภอ (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 2544) และยึดรูปแบบนี้มาตลอด จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี

ในสมัยก่อนการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ในระบบ "กินเมือง" บรรดาภิจักรในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นล้วนเป็นหน้าที่ของเจ้าเมือง หรือผู้ปกครองเมือง ในการรับผิดชอบดูแลพื้นที่ของตนเอง รวมถึงการแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาปกครองท้องที่ในระดับย่อยลงมา กำนันและผู้ใหญ่บ้านมักจะถูกแต่งตั้งจากผู้ที่ราษฎรให้ความเคารพนับถือ มีพรรคพวกมาก หรืออิทธิพลในพื้นที่นั้น ๆ (เมฆไตรรัตน์, 2546) จึงมีลักษณะเป็นผู้ในพื้นที่โดยธรรมชาติ มีความยึดโยงกับอำนาจของผู้ปกครองหัวเมืองที่ตนอยู่ มากกว่าอำนาจของรัฐส่วนกลาง มีความกระจัดกระจายไม่เป็นปึกแผ่น

เมื่อมีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ จากพระราชบัญญัติ ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2440 กำนันและผู้ใหญ่บ้านจึงมีบทบาทเป็นหนึ่งใน กลไกในการปกครองส่วนภูมิภาค รับนโยบายการปฏิบัติงานจากส่วนกลาง ถูกจัดวางตำแหน่งแห่งที่ให้ มีลักษณะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลและประชาชน โดยมีหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในระดับตำบล และระดับหมู่บ้าน ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ได้ถูกปรับปรุงมาเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมีการแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติต่าง ๆ อยู่หลายครั้ง และยังคงใช้งานอยู่จนถึงปัจจุบัน

ปัจจุบัน การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในพื้นที่ มีเกณฑ์ อายุผู้สมัครรับเลือกตั้งขั้นต่ำที่ 25 ปี อยู่ในวาระจนกระทั่งเกษียณอายุราชการที่อายุ 60 ปี ส่วนกำนัน มีที่มาจากหน้าที่ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบล คัดเลือกผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ขึ้นเป็นกำนัน (ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน, 2544) มีวาระการดำรง ตำแหน่งตั้งแต่ได้รับเลือกเป็นกำนันจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ

2.6 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญ มีรายละเอียดดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

- 1.1 อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- 1.2 หน้าที่ต้องรายงานต่อทางราชการ เช่น รายงานความเดือดร้อนของราษฎรให้ทางราชการทราบเพื่อขอความช่วยเหลือ ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ
- 1.3 การจัดทำทะเบียน เช่น การปรับปรุงทะเบียนท้องที่ ข้อมูลจำนวนราษฎร
- 1.4 การนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร
- 1.5 การฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการในยามรบ
- 1.6 การบำรุงและส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร
- 1.7 การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย
- 1.8 การอันเกี่ยวกับความอาญา เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายส่งพนักงานสอบสวนท้องที่

(2) ตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ

- 2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิดแจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ และออกหลักฐานให้แก่ประชาชนนำไปยื่นต่อนายทะเบียน

2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน เช่น เป็นเจ้าพนักงานในการตรวจบัตรประจำตัวประชาชนเฉพาะด้านตรวจในพื้นที่

2.3 ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาจต้องไปเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม

2.4 ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทนนำสัตว์ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ

2.5 ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน

2.6 ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เช่น ต้องนำราษฎรไปแสดงตนเพื่อคัดเลือกทหาร

2.7 ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือหมายค้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือขัดขวางย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงานจะได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา

2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

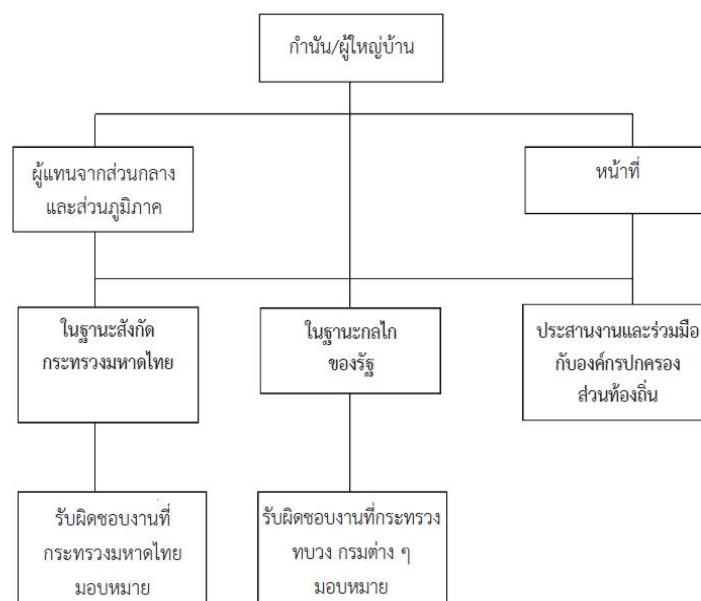
ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน และผู้ใหญ่บ้านกับราชการส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งมีเขตตำบลและหมู่บ้านอยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ (สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น) ดังนี้

(1) ความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่มีองค์การบริหารส่วนตำบลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2533 ส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง และกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน 2 คน เป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ใน 9 ปีแรกนับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ให้กำนันเป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 กำหนดให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง ทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวโดยอัตโนมัติ เป็นการแยกบทบาทและหน้าที่ในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นออกจากกัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงได้ปรับบทบาทเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการเป็นผู้สนับสนุน ประสานงาน และปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การรักษา

ความสงบเรียบร้อยในเขตพื้นที่ บทบาทฐานะตัวแทนภาครัฐในการบริหารส่วนภูมิภาค และบทบาทในฐานะประชาชน เป็นต้น

(2) ความสัมพันธ์กับเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง กำหนดให้เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และวรรคสองกำหนดให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ หากหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่งภายในกำหนด 1 ปี แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 ที่กำหนดว่า "การยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้" มีผลทำให้ตำแหน่งดังกล่าวที่มีอยู่ในเขตเทศบาลตำบลยังคงมีอยู่ต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลในพื้นที่เป็นไปในลักษณะการประสานงานด้านต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย

โครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน



ภาพที่ 1 โครงสร้างอำนาจหน้าที่และบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

2.8 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.8.1 การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนันและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สมศักดิ์ เลิศไพฑูรย์ และ คณะ (เลิศไพฑูรย์, 2553) ได้เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยเป็นผู้เสนอความต้องการของราษฎรในท้องที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ประสานงานตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ให้ถูกต้อง โปร่งใส และเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งจากการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่า ไม่มีอำนาจที่ซ้ำซ้อนกัน แต่มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุน ร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของรัฐ มีภารกิจหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ และติดต่อประสานงานเป็นตัวกลางระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับประชาชนในท้องที่ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่น

ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
1. ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457	ก. เทศบาลตำบล	ก. อำนาจหน้าที่ทั่วไป
1.1 อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย	(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
1.2 หน้าที่ต้องรายงานต่อทางราชการ เช่น รายงานความเดือดร้อนของราษฎรให้ทางราชการทราบ เพื่อขอความช่วยเหลือปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ	(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	ข. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด
1.3 การจัดทำทะเบียน เช่น การปรับปรุงทะเบียนท้องที่ ข้อมูลจำนวนราษฎร	(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	(1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและบก
1.4 การนำข้อราชการไปประกาศ	(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ
	(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	(3) ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
	(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
	(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ	

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
<p>1.5 ทำจัดทำกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์</p> <p>1.6 การฝึกอบรมราษฎรให้รู้จักกระทำการในยามรบ</p> <p>1.7 การบำรุงและส่งเสริมอาชีพแก่ราษฎร</p> <p>1.8 การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย</p> <p>1.9 การอันเกี่ยวกับความอาญา เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดกฎหมายส่งพนักงานสอบสวน</p> <p><u>2. ตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ</u></p> <p>2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ และส่งต่อนายทะเบียน</p> <p>2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชน เช่น เป็นเจ้าพนักงานในการตรวจบัตร</p> <p>2.3 ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาจต้องไปเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะขอจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม</p> <p>2.4 ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทน</p>	<p>(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำเนิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร</p> <p>(10) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</p> <p>(11) ให้มีโรงฆ่าสัตว์</p> <p>(12) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</p> <p>(13) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</p> <p>(14) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</p> <p>(15) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</p> <p>(16) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>(17) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</p>	<p>(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม</p> <p>(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ</p> <p>(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</p> <p>(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร</p> <p>(10) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร</p> <p>(11) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</p> <p>(12) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ</p> <p>(13) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ</p> <p>(14) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร และกิจการสหกรณ์</p> <p>(15) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว</p> <p>(16) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร</p>

อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล
<p>นำสัตว์ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ</p> <p>2.5 ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน</p> <p>2.6 ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๗ เช่น นำราษฎรไปแสดงตนคัดเลือกทหาร</p>	(18) เทศพาณิชย์	<p>(17) การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน</p> <p>(18) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>(19) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม</p> <p>(20) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์</p> <p>(21) การท่องเที่ยว</p> <p>(22) การผังเมือง</p>

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.8.2 การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ไททัศน์ มาลา ได้ทำการวิจัย “การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” (มาลา, 2559) โดยเป็นการศึกษาเพื่อศึกษาบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ศึกษาการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และศึกษาแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผลการวิจัยพบว่า บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 บทบาท ดังนี้

1) ด้านกฎหมาย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้สถานภาพและบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มได้รับผลกระทบ และถูกกล่าวถึงว่าเริ่มมีบทบาทน้อยลงเมื่อถูกชิงพื้นที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ปรับลดบทบาทและจำนวนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับปรุงกฎหมายฯ ไม่ได้ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลง

2) ด้านสังคม พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างตามยุคสมัยที่มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้นแต่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำ คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย มีบทบาทในงานบุญงานกุศล งานประเพณีต่าง ๆ มีความผูกพันแบบระบบอุปถัมภ์อยู่กันแบบเครือญาติ มีบทบาทในลักษณะเชิง

ประสานงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้าน และการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ ดังนั้น บทบาททางสังคมของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความสำคัญต่อประชาชนในฐานะผู้นำตามธรรมชาติแบบบารมีชนที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐกับประชาชนและผู้นำทางจิตวิทยาในระดับชุมชน

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงของชุมชนจากชนบทสู่ความเป็นเมืองมากขึ้นมีอิทธิพลต่อการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านพอสมควร ความเป็นเมืองส่งผลต่อวิถีชีวิตแลความเป็นอยู่เน้นการแข่งขันมากขึ้น คนมีโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น การอพยพย้ายถิ่นเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการติดต่อสื่อสารที่รวดเร็วและเข้าถึงได้ง่าย ทำให้ส่งผลต่อการพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ลดลง

2.8.3 การศึกษาสถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบลในจังหวัดนครนายก

สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ ได้ทำการศึกษาสถานภาพและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับเทศบาลตำบลในจังหวัดนครนายก (เอี่ยมอาจหาญ, 2564) โดยมีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อศึกษาสถานภาพและบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงเพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่น และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาและแนวทางการส่งเสริมการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในชุมชนท้องถิ่น โดยใช้เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการจากการศึกษาจากเอกสาร (Document Study) และการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านสามารถอธิบายเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1) บทบาทตามประเภทของบทบาท แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) บทบาทในอุดมคติเป็นบทบาทที่ประชาชนในพื้นที่คาดหวังว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้านจะสามารถทำให้แก่ตนได้ แม้ในบางครั้งอาจไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม 2) บทบาทที่ตนเข้าใจหรือรับรู้ เป็นบทบาทที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านรับรู้ร่วมกันถึงอำนาจหน้าที่ของตนที่มีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั่นคือ การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้กับลูกบ้านของตน ซึ่งอยู่ในขอบเขตของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง สังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และ 3) บทบาทที่แสดงออกจริง เป็นบทบาทที่กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ได้นำทั้งความคาดหวังและตามอำนาจหน้าที่ที่ตนรับรู้มาบูรณาการ และแสดงออกมาตามที่ชนะและความสามารถของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านแต่ละคน ซึ่งอาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันบ้าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโอกาสและข้อจำกัดในแต่ละช่วงเวลาด้วย ซึ่งการแบ่งบทบาทของผู้นำท้องถิ่นดังกล่าวนี้ เป็นไปตามแนวคิดของ Allport

2) บทบาทของการเป็นตัวแทน ในการเป็นตัวแทนของรัฐ ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยเฉพาะการทำงานฝ่ายปกครองที่ต้องทำหน้าที่ปกครองราษฎร รับข่าวสาร หรือนโยบายจากรัฐผ่านนายอำเภอ รวมถึงหน่วยงานรัฐอื่น ๆ แล้วนำไปแจ้งต่อประชาชนในพื้นที่ การจัดทำทะเบียนราษฎร รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทางอาญา และในการเป็นตัวแทนของประชาชน ในการรับคำร้องทุกข์ของประชาชนในพื้นที่และรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ เสนอต่อกำนัน กำนันมีหน้าที่เสนอต่อนายอำเภอ รวมถึงการจัดการความสงบเรียบร้อย ระดมความร่วมมือจากประชาชนในพื้นที่

3) บทบาทในการร่วมมือกับเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาของเทศบาล แบ่งเป็น 2 สถานะ คือ หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้รับแต่งตั้งเป็นผู้นำชุมชนของเทศบาล จะมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผน โดยเฉพาะในการจัดประชาคมของเทศบาล และ หากไม่ได้รับเลือกเป็นผู้นำชุมชนของเทศบาล จะสามารถชี้นำความคิดของประชาชน โดยเฉพาะสนับสนุนโครงการที่อยู่ในแผนหมู่บ้านที่เคยประชาคมแล้ว จะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผน นอกจากนี้บทบาทความร่วมมือในด้านอื่น ๆ คือการให้ความร่วมมือและการขอความร่วมมือที่เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการระดมประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การสนับสนุนข้อมูลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร่วมกันตัดสินใจการบริหารงบประมาณ เช่น กองทุนหมู่บ้าน ส่วนกำนัน และผู้ใหญ่บ้านจะขอความช่วยเหลือจากเทศบาลในเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน รวมถึงการขอความร่วมมือในการดูแลพื้นที่ ทั้งกำลังคน เครื่องจักร และเงิน

บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี” ครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งผู้ศึกษาได้กำหนดวิธีดำเนินการศึกษาตามขั้นตอน ดังนี้

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 การเลือกองค์การกลุ่มตัวอย่าง

ในการเลือกพื้นที่ศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้กลุ่มตัวอย่าง คือ ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

3.1.2 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดประชากรที่ใช้ในการศึกษา แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1) กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน
- 2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน
- 3) กลุ่มประชาชนในพื้นที่

3.1.3 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา

เพื่อให้การศึกษานี้ สามารถตอบวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยจึงได้คัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant) คือ ผู้ที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) กับการบริหารหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐที่อยู่ในการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำบลบางใหญ่ และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ทุกหมู่บ้าน โดยได้กำหนดโดยอาศัยการสุ่มเลือกโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น (Nonprobability sampling) แบบ Snowball Sampling และเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 14 คน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มตัวอย่างจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 3 คน ได้แก่ กำนันตำบลบางใหญ่ จำนวน 1 คน และ กลุ่มตัวอย่างจากผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 2 คน
- 2) กลุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 4 คน ได้แก่ ปลัดอำเภอกจากที่ทำการปกครองอำเภอบางใหญ่ จำนวน 1 คน ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน เจ้าหน้าที่จากที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี จำนวน 1 คน และเจ้าหน้าที่จากกรมการปกครอง จำนวน 1 คน

3) กลุ่มตัวอย่างจากประชาชนในพื้นที่ เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างประชาชนที่อาศัยในหมู่บ้านเขตพื้นที่ตำบลบางใหญ่ทั้งหมด จำนวน 6 หมู่บ้าน อายุระหว่าง 20 – 70 ปี หมู่บ้านละ 1 คน เป็นจำนวน 6 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารแนวคิด ทฤษฎี การวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยวิธีการศึกษาจากเอกสาร (Document Study) และการสัมภาษณ์ ดังนี้

3.2.1 ทฤษฎี เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูลบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

3.2.2 การสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured) เพื่อสัมภาษณ์เชิงลึกแบบเดี่ยว โดยผู้วิจัยกำหนดแนวคำถามไว้ในเบื้องต้น และเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลเสนอความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากที่สุด แบบสัมภาษณ์ดังกล่าวจะมีโครงสร้างคำถามที่คล้ายคลึงกันสำหรับกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่ม แต่มีการปรับคำถามบางคำถามเพื่อให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ และมุมมองเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทในตำแหน่งในพื้นที่

ส่วนที่ 3 ลักษณะวิธีการปฏิบัติงานที่สัมพันธ์กันระหว่างองค์กรท้องที่/ท้องถิ่น และมุมมองเกี่ยวกับการดำเนินงานร่วมกันในพื้นที่

ส่วนที่ 4 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน วิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินการหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และข้อคิดเห็นอื่นๆ

3.3 การเก็บข้อมูลวิจัย

3.3.1 ผู้วิจัยศึกษา รวบรวมทฤษฎี เอกสารเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ให้เพียงพอต่อการกำหนดประเด็นคำถามเกี่ยวกับบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่สังคมาเมือง

3.3.3 ดำเนินการเก็บข้อมูลด้วยตัวเอง จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ใช้วิธีการสัมภาษณ์เดี่ยวแบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยมีการนัดหมายวันและเวลาสัมภาษณ์ พร้อมทำการจดบันทึกไว้บนกระดาษ และมีการบันทึกเสียงสัมภาษณ์

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้คำนึงถึงจรรยาบรรณของนักวิจัย และรักษาสิทธิของผู้ให้ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยคำนึงถึงความสมัครใจในการให้ข้อมูลของผู้รับสัมภาษณ์ และผู้ศึกษาได้แจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิ

เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้รับสัมภาษณ์โดยตลอด รวมถึงในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้รับสัมภาษณ์สามารถปฏิเสธการให้ข้อมูลในบางประเด็นได้หากไม่พร้อม โดยจะไม่กระทบหรือก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ต่อผู้รับสัมภาษณ์และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากงานวิจัยได้ทำการศึกษา 2 ลักษณะ คือ การศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์ ทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ มี 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ทำการสรุปประเด็นที่น่าสนใจนำไปเป็นข้อมูลสำหรับการตั้งคำถามสัมภาษณ์

ขั้นตอนที่ 2 นำเอาประเด็นที่น่าสนใจจากการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารนำมาเป็นประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย และทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยจัดกลุ่มคำตอบที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ขั้นตอนที่ 3 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลข้างต้น มาวิเคราะห์โดยใช้กรอบทฤษฎีมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อหาข้อสรุปที่สามารถตอบวัตถุประสงค์ที่ผู้วิจัยต้องการจะศึกษา และผู้วิจัยจะนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์มาใช้เป็นแนวทางในการเสนอข้อคิดเห็นของผู้วิจัย โดยการนำเสนอข้อมูลจะใช้การบรรยาย (พรรณนา) ทั้งในส่วนของการนำเสนอข้อมูลต่างๆ การวิเคราะห์ผลการศึกษา และการอภิปรายผลการศึกษา เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ลึกซึ้งและมีรายละเอียดที่ชัดเจน

บทที่ 4 ผลการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี” ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1. เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน 2. เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน และ 3. เพื่อหารูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง โดยจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะลึก จำนวน 14 คน จึงได้กำหนดการนำเสนอผลการศึกษา ออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
2. บทบาทและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองปัจจุบัน
3. ความสัมพันธ์ของบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด และข้อเสนอแนะในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่สังคมเมือง

4.1 ข้อมูลทั่วไปของตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี

4.1.1 ข้อมูลตำบล/หมู่บ้าน และ จำนวนประชากร

พื้นที่ตำบลบางใหญ่ มีหมู่บ้านจำนวน 6 หมู่บ้าน และจำนวนประชากร จำนวน 22,442 คน โดยมีรายละเอียดดังนี้

พื้นที่	ชาย	หญิง	รวม
หมู่ที่ 1 บางโสน	2,451	2,739	5,190
หมู่ที่ 2 คลองบางใหญ่	200	230	430
หมู่ที่ 3 บางใหญ่	2,268	2,580	4,848
หมู่ที่ 4 ตลาดบางคูวัด	3,367	3,803	7,170
หมู่ที่ 5 บางใหญ่	1,772	1,984	3,756
หมู่ที่ 6 สีแยกคลองโยง	514	534	1,048
รวม	10,572	11,870	22,442

ตารางที่ 2 สถิติจำนวนประชากร ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2566

4.1.2 ข้อมูลการปกครองท้องถิ่น

กำนัน	จำนวน 1 คน
ผู้ใหญ่บ้าน	จำนวน 6 คน

4.1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) เทศบาลตำบลบางใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางใหญ่ (เฉพาะหมู่ที่ 2 และบางส่วนของหมู่ที่ 1, 3-6)
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบางใหญ่ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลบางใหญ่)

4.2 บทบาทและการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองปัจจุบัน

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากกำนันตำบลบางใหญ่ ผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่ตำบลบางใหญ่ ปลัดอำเภอบางใหญ่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ และเจ้าหน้าที่จากที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี เจ้าหน้าที่จากกรมการปกครอง และกลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่ สามารถอธิบายตามประเภทของบทบาท ดังนี้

4.2.1 บทบาทที่เป็นทางการ (formal role)

บทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอนตามระเบียบกฎหมาย ได้แก่ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

(1) ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มีบทบาทหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ต้องรายงานต่อทางราชการ เช่น รายงานความเดือดร้อนของราษฎรให้ทางราชการทราบเพื่อขอความช่วยเหลือ ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ นำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และการอันเกี่ยวกับความอาญา เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายส่งพนักงานสอบสวนท้องที่

(2) ตามกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ได้แก่ ตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งเกิดแจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ และออกหลักฐานให้แก่ประชาชนนำไปยื่นต่อนายทะเบียน ตามกฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนครอบครัว เช่น ผู้ใหญ่บ้านอาจต้องไปเป็นพยานบุคคลรับรองบุคคลที่ประสงค์จะขอจดทะเบียนสมรส ทะเบียนรับบุตรบุญธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ไปกับเจ้าของหรือตัวแทนนำสัตว์ที่ต้องจดทะเบียนรูปพรรณไปจดทะเบียนรูปพรรณ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เช่น ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดหรือจัดการให้เป็นไปตามหมายจับหรือ

หมายค้น ผู้ใหญ่บ้านและกำนันเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองเมื่อกระทำการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ใดดูหมิ่นหรือขัดขวางย่อมมีความผิดต่อเจ้าพนักงานจะได้รับโทษหนักขึ้นกว่าความผิดต่อบุคคลธรรมดา

ทั้งนี้ จากการรวบรวมข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก สามารถสรุปบทบาทที่เป็นทางการ (formal role) ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ ได้ดังนี้

(1) บทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและหน่วยงานราชการในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เป็นด่านแรกในการเข้าถึงราษฎร เมื่อลูกบ้านได้รับความเดือดร้อนหรือทุกข์ภัย ต้องระงับเหตุ และนำความเดือดร้อนของราษฎรรายงานกำนัน และ นายอำเภอ ตามลำดับการบังคับบัญชา และประสานแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบลบางใหญ่ หรือองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ได้ทันทั่วถึง

- กำนันตำบลบางใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

เมื่อได้รับแจ้งเหตุด่วนเหตุร้ายจากผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำการเข้าตรวจสอบเหตุที่เกิดขึ้นให้ทันทั่วถึง เพื่อไม่ให้เกิดเหตุลุกลามจนยากจะควบคุม และต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาได้แก่ นายอำเภอ เพื่อให้ผู้ดูแลปกครองท้องที่ได้ทราบเหตุที่เกิดขึ้นในพื้นที่เช่น การเกิดอุทกภัยในพื้นที่ ต้องเข้าหาลูกบ้านในพื้นที่เพื่อทราบปัญหาและความต้องการขอรับช่วยเหลือด้านใดบ้าง การแจ้งเตือนภัย หากตัวเองสามารถช่วยเหลือได้เลยจะแก้ไขทันที พร้อมกับแจ้งนายอำเภอ และประสานกับท้องถิ่น ให้เข้าช่วยเหลือในบริบทที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขได้ด้วยตัวเอง

- ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทอย่างมากในการรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพราะตนมีความใกล้ชิดกับประชาชนสูง เมื่อเกิดเหตุร้ายหรือภัยพิบัติต้องแจ้งเตือนให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบโดยเร็ว แต่ปัญหาที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยในหมู่บ้านบ่อยๆ ในปัจจุบัน และแก้ไขปัญหายาก คือ ปัญหาสุนัขและแมวจรจัดเหมือนเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่คือเรื่องใหญ่ในพื้นที่ที่สามารถสร้างการทะเลาะวิวาทระหว่างลูกบ้านได้ เนื่องจากสุนัขและแมวเหล่านั้น ไม่มีเจ้าของ แต่มีผู้หาอาหารเลี้ยงดู ผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไกล่เกลี่ย ต้องแจ้งนายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหา เพื่อระงับปัญหาในพื้นที่ให้เร็วที่สุด ผู้ใหญ่บ้านจึงจำเป็นต้อง

เข้าระงับเหตุได้ และทำงานเป็นฝ่ายปกครองในพื้นที่รายงานเหตุให้อำเภอรอบ และ
ประสานการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดปัญหาความไม่สงบ
เรียบร้อยในพื้นที่

- ปลัดอำเภอบางใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทการ
ปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบ
เรียบร้อยในพื้นที่ชุมชน หมู่บ้าน ได้อย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้เข้าถึงเหตุด่วน หรือ
เหตุไม่ปกติในพื้นที่ได้รวดเร็วที่สุด อำเภอก็มักใช้กลไกกำนันผู้ใหญ่บ้านในการ
รายงานข่าวสารต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบความเรียบร้อยในพื้นที่ และ
บางเหตุการณ์ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าระงับเหตุได้ด้วยตัวเอง จึงเป็นบทบาท
สำคัญของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ที่ช่วยบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชนในพื้นที่

- ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่
แสดงถึงบทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

มีกลไกฝ่ายท้องที่ คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นผู้แจ้งรายงานความ
เดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของ อบต.
เพื่อให้ อบต. เข้าไปแก้ไขปัญหา หรือช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนได้มากขึ้น

- กลุ่มตัวอย่างประชาชนในพื้นที่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึง
บทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

ในช่วงเกิดเหตุการณ์การแพร่ระบาดของโควิด -19 ที่ถือเป็นเหตุการณ์แพร่
ระบาดของโรคร้ายแรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถช่วยเหลือได้มาก โดยเฉพาะการ
แจ้งให้เข้าช่วยเหลือเมื่อตนเองติดเชื้อโควิด -19 กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะทำการ
ประสานรถพยาบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทำการรักษาตนเองได้

จากที่กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่า บทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย เป็น
บทบาทที่เป็นทางการ (formal role) ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นบทบาทสำคัญและถูกบัญญัติตาม
กฎหมาย กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องตรวจสอบความเรียบร้อยให้ความช่วยเหลือราษฎร เพื่อให้ราษฎรเกิด
ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเมื่อได้รับข้อเดือดร้อนของราษฎรแล้วต้องรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ
ให้กับกำนันเสนอต่อนายอำเภอดำเนินไป และสามารถประสานงานแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วม
แก้ไขปัญหาในพื้นที่ควบคู่กับการรายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ แก่ผู้บังคับบัญชา ดังนั้น หากกลไกกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านเข้มแข็ง สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวได้มีประสิทธิภาพ จะเป็นประโยชน์ต่อราษฎรและหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการพื้นที่ และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำหน้าที่รักษาความสงบในพื้นที่ ให้สามารถขจัดปัญหาเหตุภัยคุกคามต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที

(2) บทบาททางการทะเบียน ตามกฎหมายอื่น ๆ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะการเป็นนายทะเบียนรับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ การออกหลักฐานให้แก่ประชาชนนำไปยื่นต่อนายทะเบียนเป็นผู้ให้คำรับรองเกี่ยวกับความประพฤติและหลักฐานของผู้ขออนุญาติมิและใช้อาวุธปืน โดยจากการสัมภาษณ์ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาททางการทะเบียน ดังนี้

ในปัจจุบันชาวบ้านสามารถไปติดต่อที่อำเภอได้ แต่ก็ยังคงมีการให้ประสานงานสอบถามเมื่อมีเด็กเกิด หรือมีคนตายอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้เราไปจัดการปัญหากับอำเภอต่อไป โดยเราก็จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ ซึ่งในปัจจุบันในพื้นที่มีปัญหาการแจ้งบ้านเลขที่ทับซ้อน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่น และในตอนนี้มีข่าวคราวเกี่ยวกับการใช้อาวุธปืน แต่การรับรองความประพฤติให้กับผู้ขออนุญาติมิหรือใช้อาวุธปืน ผู้ใหญ่บ้านสามารถพิจารณาได้ด้วยตัวเอง จากการทำงานใกล้ชิดกับประชาชนก็จะเห็นลักษณะนิสัยพฤติกรรมของลูกบ้าน จึงไม่มีปัญหาในการรับรองความประพฤติต่าง ๆ ให้กับลูกบ้าน

และจากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ได้ให้ข้อมูลที่แสดงบทบาททางการทะเบียน ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

งานทะเบียนเป็นงานสำคัญของกรมการปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนตั้งแต่เกิดจนตาย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้งตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง ลงวันที่ 21 มีนาคม 2535 เรื่อง การแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นนายทะเบียนผู้รับแจ้ง มีหน้าที่เกี่ยวกับการรับแจ้งการเกิด การตาย การย้ายที่อยู่ การสร้างบ้านใหม่ การรื้อบ้าน และการกำหนดเลขบ้าน โดยมีหน้าที่ออกหลักฐานเมื่อเกิดการรับแจ้ง

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบาททางการทะเบียน ตามกฎหมายอื่น ๆ จึงเป็นบทบาทที่เป็นทางการ (formal role) ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของลูกบ้านที่ถูกรับรองสถานะ และความประพฤติ ซึ่งในปัจจุบันแม้ราษฎรสามารถเข้าถึงกระบวนการแจ้ง

เกิด แฉ่งตาย หรือแฉ่งย้ายที่อยู่กับที่ทำการปกครองอำเภอได้ด้วยตนเอง กำหนดผู้ใหญ่บ้านสามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินการทางทะเบียน โดยให้คำปรึกษา และชี้แจงขั้นตอนการดำเนินการทางทะเบียนแก่ลูกบ้าน ลูกบ้านยังสามารถเข้าถึงกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อขอการออกหลักฐานที่จำเป็นต่อการกำหนดสิทธิ และหน้าที่ต่อไปได้ โดยเฉพาะการรับรองความประพฤติประกอบการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน

(3) บทบาทการปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน มีบทบาทที่สำคัญในฐานะผู้แทนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในฐานะสังกัดกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง ต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรในพื้นที่ รวมถึงรับผิดชอบเป็นกลไกภาครัฐในการนำนโยบายของราชการทุกกระทรวงไปปฏิบัติในพื้นที่

- กำหนดตำบลบางใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทปฏิบัติ ตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร ดังนี้

กำหนด ทำงานช่วยเหลือนายอำเภอ และปฏิบัติหน้าที่โดยตรงตามนโยบายของกรมการปกครอง และกระทรวงมหาดไทย เช่น การขับเคลื่อนโครงการ “บวร” บ้าน วัด โรงเรียน การปฏิบัติหน้าที่ในกิ่งกาชาดอำเภอ เป็นต้น กำชับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านให้เป็นไปตามข้อสั่งการของนายอำเภอ และร่วมนำนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด ไปแจ้งแก่ราษฎร เพื่อให้การขับเคลื่อนโครงการตามที่ได้รับมอบหมาย บรรลุวัตถุประสงค์

- ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร ดังนี้

ผู้ใหญ่บ้านทำงานให้อำเภอ และทำงานเป็นฝ่ายปกครองในพื้นที่ จึงต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ ร่วมขับเคลื่อนนโยบายของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองทุกนโยบาย ถือเป็นผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ต้องประชาสัมพันธ์นโยบายต่างๆ ให้ลูกบ้านทราบอย่างทั่วถึง อาจใช้วิธีการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน มีรถแจ้งประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ตอบสนองตามข้อสั่งการของส่วนกลาง ตลอดจนทำงานให้ทุกกระทรวง กรม จึงต้องนำข้อสั่งการของภาครัฐเกือบจะทุกหน่วยงานนำไปขับเคลื่อนในชุมชนหมู่บ้านด้วย

- เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร ดังนี้

กำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่อยู่ในทุกพื้นที่หมู่บ้านตำบล จึงเป็นกลไกสำคัญที่ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าไปมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนปัญหาต่าง ๆ เช่น การแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล การแก้ไขปัญหาหนี้รื้อระบบ การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ภัยโรคระบาด เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดผลสำเร็จ

- ปลัดอำเภอบางใหญ่ ได้ให้สัมภาษณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ที่แสดงถึงบทบาทปฏิบัติ ตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร ดังนี้

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องปฏิบัติตามวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีตำแหน่งที่ถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ จึงต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ ซึ่งภายในอำเภอเอง ถือเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่ใกล้ชิดพื้นที่และมีกลไกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ใกล้ชิดกับชาวบ้านมากที่สุด แม้ในปัจจุบันสามารถอาศัยช่องทาง Social Media กระจายข้อราชการต่าง ๆ ในพื้นที่ได้ แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ใกล้ชิดชาวบ้านในพื้นที่ที่สุด ที่สามารถกระจายข่าวสารข้อราชการ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ไปสู่พื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึงมากกว่าการประชาสัมพันธ์จากอำเภออย่างเดียว โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีวิธีการการนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ เช่น ใช้สื่อ Social Media ประชาสัมพันธ์

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า บทบาทปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร เป็นบทบาททางการ (formal role) ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกกำหนดในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ที่นอกจากต้องปฏิบัติตามข้อสั่งการของราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานในกำกับอย่างกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองแล้ว ยังมีบทบาทสำคัญ คือเป็นตัวแทนของรัฐในการรับข่าวสารนโยบายของทางรัฐบาล และนโยบายของทุกกระทรวงไปแจ้งแก่ราษฎร และนำไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่

4.2.2 บทบาทที่ไม่เป็นทางการ (informal role)

การปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากจะถูกกำหนดจากบทบาทที่เป็นทางการ (formal role) แล้ว จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีความสำคัญ สามารถดำรงไว้ซึ่งบทบาทที่ถูกกำหนดตามระเบียบกฎหมายได้ แบ่งออกเป็น 3 บทบาท ดังนี้

(1) บทบาทในภารกิจ (task role)

กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ และการที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมุ่งภารกิจการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของประชาชนในพื้นที่เป็นที่ตั้ง จึงต้องทำงานประสาน

ความร่วมมือระหว่างกันเป็นอย่างดี และปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภอ แสดงเป็นนายอำเภอของตำบล หมู่บ้าน สามารถปฏิบัติงานอำนวยความสะดวก นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนได้ นอกจากนี้ กำหนดผู้ใหญ่บ้าน ต้องอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อหรือรับบริการกับหน่วยงานราชการในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการบริการภาครัฐได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว

(2) บทบาทในการสร้างกลุ่มและธำรงรักษา (group building and maintenance roles)

กำหนดผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความใกล้ชิดกับราษฎรในพื้นที่ มีความรู้จักคุ้นเคยเป็นอย่างดี แต่ด้วยบริบทสังคมที่เปลี่ยนไป มีการเคลื่อนย้ายของประชากร รวมถึงการขยายตัวของชุมชนเป็นสังคมเมืองยิ่งขึ้น ทำให้กำหนดผู้ใหญ่บ้านต้องรวมกลุ่มร่วมกันทำงาน เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ สามารถช่วยเหลือ และแบ่งปันข้อมูล ตอบสนองการนำนโยบายของรัฐบาล และทุกกระทรวงไปปฏิบัติหน้าที่ โดย กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ที่มีการประชุมพูดคุย/สนทนากลุ่ม แลกเปลี่ยนปัญหาที่เกิดจากการทำงาน เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการช่วยเหลือราษฎรในแต่ละพื้นที่ พร้อมรายงานผู้บังคับบัญชา และรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบได้

(3) บทบาทของเอกัตบุคคล (individual role)

กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่ง และไม่มีการกำหนดกรอบวาระการดำรงตำแหน่งในการปฏิบัติหน้าที่ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะในสังคมเป็นเมืองที่ประชาชนมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันลดลง จึงต้องแสดงบทบาทการปฏิบัติงานเชิงรุก แม้ไม่ใช่งานที่ราชการกำหนดให้ทำ โดยต้องปฏิบัติงานพร้อมช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ทุกเรื่อง ไม่ปฏิเสธการช่วยเหลือ และห้ามมีข้อพิพาทขัดแย้งหรืออคติกับลูกบ้านฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะจะทำให้มีอุปสรรคขัดขวางต่อการปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ รวมถึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเมื่อชุมชน/หมู่บ้านมีกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ แม้ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด กำหนดผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าร่วมกิจกรรมร่วมกับราษฎรในพื้นที่ เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับประชาชน สอบถามสังเกตทุกข์สุขของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ส่งผลให้ประชาชนเกิดความเชื่อใจ สามารถแจ้งความเดือดร้อน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างท่วงที เช่น การจัดกิจกรรมเกี่ยวกับประเพณีวัฒนธรรมในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ “การสืบสานประเพณีทางสายน้ำ กิจกรรมการตักบาตรพระ 108” กำหนดผู้ใหญ่บ้านมีส่วนร่วมขับเคลื่อนกิจกรรมร่วมกับอำเภอ (ท้องที่) ท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ และภาคเอกชน ในการสร้างกิจกรรม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะเป็นประโยชน์ต่อไปในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่เป็นทางการ (formal role) ที่ต้องอาศัยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน

4.3 ความสัมพันธ์ของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึกจากประชากรกลุ่มเป้าหมาย พบว่า ในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลบางใหญ่ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนเมือง และองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ที่ดูแลพื้นที่นอกเหนือจากเขตเทศบาลตำบล โดยสามารถแบ่งความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประการ ดังนี้

4.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้พัฒนาพื้นที่ ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้พัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่ความใกล้ชิดของประชาชนในพื้นที่ จึงเป็นตัวแทนประชาชนนำข้อมูลข่าวสาร ข้อเดือดร้อน และความต้องการของลูกบ้าน เสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งผู้ใหญ่บ้านสามารถใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 - 10 คน รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน และนำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ที่เกิดจากความต้องการของประชาชนในเขตตำบล หมู่บ้าน อย่างแท้จริง โดยจากการให้สัมภาษณ์ของกำนันตำบลบางใหญ่ ให้ข้อมูล ดังนี้

ในตำบล หมู่บ้าน มีการจัดตั้งคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่มาจากตัวแทนของหมู่บ้านต่าง ๆ เพื่อร่วมด้วยช่วยกันดูความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเสนอความต้องการนั้น ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้นำไปสู่การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยมีการนำผู้แทนจากหมู่บ้านที่เป็นโครงการจัดสรรเข้าร่วมด้วย

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการจัดประชาคมที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าร่วมด้วยในฐานะคณะกรรมการชุมชน หรือคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เพื่อเสนอความต้องการของประชาชนเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น โดยอาจจะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล หากกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกเป็นผู้นำชุมชน หรือเป็นผู้มีส่วนสำคัญในกระบวนการจัดทำแผน เป็นผู้แทนคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) เสนอแผนหรือความต้องการของประชาชน จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 และ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ให้ข้อมูล ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกผู้ใหญ่บ้านเข้าประชุมประชาคม เพื่อเสนอแผนพัฒนาท้องถิ่น

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการประชุมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในลักษณะเป็นตัวแทนของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.)

จากข้อมูลข้างต้น เห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องนำความต้องการในการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ของประชาชนในหมู่บ้านไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีกลไกแลกเปลี่ยนข้อมูลการบริหารจัดการหมู่บ้านที่ดีเพียงพอต่อการนำข้อมูลไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนในการขจัดปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรได้ ดังนั้น หากความต้องการดังกล่าวเป็นโครงการที่เร่งด่วนต้องแก้ไขปัญหาโดยเร็ว แต่การบริหารปกครองท้องถิ่นไม่มีงบประมาณจัดสรรสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ก็สามารถใช้กระบวนการเสนอโครงการผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ที่มีงบประมาณสนับสนุน สามารถดำเนินการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชน

4.3.2 การบูรณาการทำงานร่วมกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ทางการเมืองให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารในท้องถิ่น โดยส่วนกลางจะทำได้เพียงแค่กำกับดูแลเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอิสระและมีอำนาจในการบริหารจัดการด้านการคลังของตนเอง และรัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้ดำเนินการเองด้วยงบประมาณและบุคลากรของหน่วยงาน ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่น ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ตลอดจนนโยบายของรัฐบาล และทุกส่วนราชการไปปฏิบัติในพื้นที่ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ การทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องทำงานในลักษณะร่วมมือประสานงาน ส่งเสริมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกันในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

ซึ่งจากการสัมภาษณ์กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลให้ข้อมูลให้ความเห็นตรงกันว่า ฝ่ายปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องร่วมมือประสานการทำงานร่วมกัน ใช้จุดแข็งของแต่ละฝ่ายร่วมบูรณาการขับเคลื่อนการทำงานในพื้นที่ กล่าวคือ กำนันผู้ใหญ่บ้านมีจุดแข็งด้านความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถใช้กลไกกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยการขอความร่วมมือกำนันผู้ใหญ่บ้านระดมประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการขับเคลื่อนนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และของรัฐบาล ในการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ กิจกรรมดูแลสุขภาพของประชาชน โครงการจัดอบรมให้

ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและการควบคุมจำนวนประชากรสัตว์เลี้ยง นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถสอบถามข้อมูลของราษฎรในพื้นที่จากกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อ จัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเป็นจุดเชื่อมโยงการทำงานกับปกครองท้องถิ่น เช่น การขอทะเบียนบ้าน ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของที่ทำการปกครองอำเภอ (ท้องที่) ดังคำสัมภาษณ์ของ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางใหญ่ ให้ข้อมูลดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบลมีทรัพยากรเพียงพอต่อการบริหารจัดการพื้นที่ ทั้งด้านงบประมาณ และด้านทรัพยากรบุคคล สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อ ร้องเรียนในพื้นที่ได้ทันที แต่อาศัยกลไกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการเข้าถึงประชาชน ในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรู้งานเรื่องท้องที่ไม่ละเอียดเท่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก สามารถช่วยเหลือให้ข้อมูล รวมถึง อาศัยความร่วมมือในการประสานงานร่วมกับอำเภอ และการสร้างการมีส่วนร่วม จากประชาชน

อย่างไรก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ที่มีทรัพยากรไม่เพียงพอ ต่อการช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ จะประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทรัพยากรทั้งกำลังคน และงบประมาณในการปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ได้ แก้ไขปัญหา เพื่อดูแลลูกบ้าน ร่วมกัน เช่น การเกิดภัยพิบัติ อุบัติภัย การช่วยเหลือผู้ยากไร้ในพื้นที่ การแก้ไขปัญหาการอุปโภค บริโภค และสาธารณสุขโภค ที่ต้องมีการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน รวมถึงการขอความร่วมมือจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการร่วมจัดโครงการ/กิจกรรม ที่หน่วยขับเคลื่อนหลักคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ ส่วนท้องที่ ก็จะได้รับความร่วมมือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรร เจ้าหน้าที่ ช่วยติดตั้งหรือเคลื่อนย้ายวัสดุสิ่งของขนาดใหญ่ที่ใช้สำหรับกิจกรรม และการอุดหนุน งบประมาณในการขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรม ด้วย

4.4 ปัญหาอุปสรรค ข้อจำกัด และวิธีแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ สังคมเมือง

4.4.1 ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด

จากข้างต้นผู้ศึกษาได้นำเสนอเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นทางการ และบทบาทที่ไม่เป็น ทางการของกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่สังคมเมือง รวมถึงความสัมพันธ์ของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านกับ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่แล้ว ทำให้กล่าวได้ว่า บทบาทสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คือ เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของพื้นที่ปฏิบัติตามข้อสั่งการของ ราชการ เป็นผู้นำนโยบายของภาครัฐ รวมถึงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ให้เป็นผลสัมฤทธิ์ จึงเป็นจุดเชื่อมโยงประสานการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนในพื้นที่ทั้งภาครัฐ

ภาคเอกชน และภาคประชาชน อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี ได้มีการขยายตัวจากสังคมชนบทสู่สังคมเมือง มีการเคลื่อนย้ายของผู้คนไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ตำบลบางใหญ่มากขึ้น ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนประชากรในพื้นที่เดิมมากขึ้น กลายเป็นเขตการผสมผสานระหว่างเขตชนชั้นกลาง (The middle class zone) และเขตที่พักอาศัยชานเมือง (The commuters' zone) มีที่พักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยว โครงการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งผู้พักอาศัยส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง เจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก ประกอบกับการสร้างเส้นทางคมนาคมตามการขยายของเมือง สะดวกในการเดินทางเข้าไปทำงานหรือประกอบธุรกิจในเมืองของคนในพื้นที่ ประชากรอยู่แบบปัจเจกชนบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) ใช้เทคโนโลยีเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินชีวิตประจำวัน ทำให้เกิดปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ส่งผลกระทบต่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปรับเปลี่ยนบทบาทให้เท่าทันต่อการเป็นสังคมเมือง ยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาได้สรุปปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด เป็น 3 ประการ ดังนี้

1. ปัญหาการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ลำบากขึ้น เนื่องจากจำนวนประชากรเพิ่มใหม่มากขึ้น แต่ในเขตพื้นที่เท่าเดิม จึงทำให้ผู้ใหญ่บ้านต้องรับผิดชอบดูแลลูกบ้านในสัดส่วนที่หนาแน่นมากขึ้น จนเกิดการดูแลไม่ทั่วถึง ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของหมู่บ้านจัดสรรเพื่อรองรับจำนวนประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาใหม่ ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่เปลี่ยนไปจากเดิม โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่สามารถสร้างความใกล้ชิดกับลูกบ้านได้ดีเท่ากับช่วงก่อนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมเมือง เพราะการเข้าไปยังพื้นที่บ้านจัดสรรต้องขออนุญาตจากผู้ดูแลโครงการเสียก่อน ปัญหาการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่นี้ จึงส่งผลทำให้การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การนำข้อราชการไปแจ้งแก่ราษฎร และการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการขยายตัวของสังคมเมืองด้วย โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 และ หมู่ 6 ให้ข้อมูลในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

จากการเคลื่อนย้ายของประชากรเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่ที่ตัวเองรับผิดชอบมากขึ้น ทำให้ต้องรับผิดชอบราษฎรเพิ่มมากขึ้น มีการเพิ่มจำนวนครัวเรือน ก่อให้เกิดการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยไม่ทั่วถึง เนื่องจากกำลังของผู้ใหญ่บ้านไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตลอดจนการเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัยในลักษณะโครงการบ้านจัดสรร มีการบริหารจัดการดูแลภายในโครงการฯ เป็นอุปสรรคต่อการแจ้งข่าวสารราชการไปยังพื้นที่ หรือการขับเคลื่อนนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ได้ยากมากขึ้น เพราะต้องผ่านกระบวนการแจ้งฝ่ายนิติบุคคลที่ดูแลโครงการบ้านจัดสรรก่อน ซึ่งต่างจากเดิมที่กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถ

เข้าถึงทุกพื้นที่ในเขตรับผิดชอบได้เลย เช่น เมื่อเกิดการระบาดของโรค ไข้เลือดออก การดูแลท้องที่ในการอำนวยความสะดวกหน่วยงานรัฐ และ ประชาชนจัดบริการฉีดพ่นยากันยุง ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะเพิ่มกระบวนการ ปฏิบัติหน้าที่มากขึ้นจากการร้องขออนุญาตฝ่ายนิติบุคคลฯ และต้องรอการ ประชาสัมพันธ์จากฝ่ายนิติบุคคลฯ ถึงลูกบ้านที่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรรก่อน

นอกจากนี้ ยังเกิดผลกระทบต่อลูกบ้านในการเข้าถึงการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เช่นกัน เนื่องจากปกติกำนันผู้ใหญ่บ้านจะแสดงบทบาทปฏิบัติหน้าที่เชิงรุก เข้าหาราษฎร เมื่อเกิดปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ทำให้ลูกบ้านใหม่ ๆ ไม่สามารถเข้าถึงหรือรับรู้บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เช่นกัน ทำให้เห็นบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านน้อยลง และขาดความเข้าใจต่อการ ขับเคลื่อนนโยบายของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจเกิดคำถามของการดำรงตำแหน่งอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่ได้

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน จะส่งผลกระทบต่อการปกครองท้องที่ และการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างแน่นอน เนื่องจากทั้งสองหน่วยงานต่างใช้กลไกกำนันผู้ใหญ่บ้านในการสร้างความร่วมมือกับประชาชนในพื้นที่

2. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในพื้นที่สังคมเมือง มีวิถีชีวิตเป็นแบบคนเมือง ความเป็นอยู่แบบปัจเจกบุคคลและ ครอบครัวนิยม (The individual and familism) พึ่งตนเอง ทำงานเพื่อตนเอง หรือเพื่อครอบครัว ของตัวเอง ความผูกพันกับเพื่อนบ้านมีน้อย แต่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีและสิ่งของที่ทันสมัยได้ดี ยิ่งขึ้น ประชาชนจึงสามารถเข้าถึงหน่วยงานภาครัฐด้วยตัวเองได้ดียิ่งขึ้น เช่น การร้องเรียนร้องทุกข์ การขอใช้บริการภาครัฐ จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพากำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือพึ่งพาน้อยลง ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบเดิมอย่างเช่นการประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน และการร่วมกันเสนอความคิดเห็นที่เป็นการพัฒนาพื้นที่เปลี่ยนแปลงไป ในสังคมเมืองอาจเห็นได้ว่าไม่จำเป็นต้องมีการ รวมกลุ่มกันเพื่อจัดทำเสนอความคิดเห็นหรือความต้องการของตนเองต่อหน่วยงานรัฐ เพราะสามารถ พุดคุยติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือเสนอความคิดเห็นของ ตนเองได้โดยตรง

โดยจากการสัมภาษณ์ประชาชนกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ พบว่า ไม่เคยพบเจอกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากแม้จะอาศัยในพื้นที่ แต่ต้องไปทำงานเกือบทุกวัน ทำให้ไม่ได้ใกล้ชิดกับการ ทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงเมื่อมีกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ ก็ได้เลือกที่จะอาศัยอยู่ในบ้านพัก

ผ่านการทำงาน จะเห็นบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อมีการจัดการเลือกตั้ง และเมื่อเกิดเหตุเล็กๆ น้อย ๆ ในบริเวณหมู่บ้านก็สามารถแจ้งนิติบุคคล หรือ เทศบาล ในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ได้

3. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่

จากการพัฒนาเป็นพื้นที่เมือง ทำให้ในพื้นที่ที่มีการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากแหล่งที่อยู่อื่น เข้ามาอาศัยร่วมกับชาวบ้านที่เป็นคนในพื้นที่เดิม ทำให้ขาดความเข้าใจซึ่งกันระหว่างลูกบ้านเดิม และลูกบ้านใหม่ จากการให้ข้อมูลกำนันผู้ใหญ่บ้าน พบว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเข้ามามีบทบาทในการไกล่เกลี่ยแก้ปัญหาในพื้นที่ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ โดยเฉพาะปัญหาทางด้านวัฒนธรรมที่ในพื้นที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนาน แต่ในปัจจุบันเป็นการสร้างการรบกวนให้แก่บุคคลผู้มาอาศัยเพิ่มเติมในพื้นที่ เช่น การส่งเสียงดังของวัด จากการปฏิบัติกิจของสงฆ์ ซึ่งเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมของพื้นที่ จึงต้องประนีประนอมไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เกิดความพึงพอใจแก่ลูกบ้านทุกคนให้มากที่สุด

4.4.2 วิธีแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน

จากปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่สังคมเมือง กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องแสดงบทบาทในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

ประการแรก การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องแสดงบทบาทแบบไม่เป็นทางการ โดยการปฏิบัติหน้าที่เชิงรุก สร้างความเข้าใจในการปฏิบัติงานของตนแก่ลูกบ้าน โดยเฉพาะในเขตพื้นที่อาศัยหมู่บ้านจัดสรร ต้องใช้ทักษะการสื่อสารในการสร้างสัมพันธ์ไมตรี และความใกล้ชิด กับเจ้าของโครงการ ผู้ดูแลหมู่บ้านจัดสรร และลูกบ้าน เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น และการขับเคลื่อนนโยบายเข้าถึงภายในหมู่บ้านจัดสรร รู้จักการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ใหม่ๆ อย่างเช่น Social Media แจ้งประชาสัมพันธ์ เพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างตนกับราษฎรให้สะดวก รวดเร็ว และเข้าถึงง่ายมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การแก้ไขปัญหาการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ใช้กลไกของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่ต้องประกอบด้วย ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดให้ผู้แทนราษฎรที่อาศัยอยู่ทั้งในหมู่บ้านจัดสรร และราษฎรที่เป็นผู้อาศัยในพื้นที่เดิม ร่วมเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) มีส่วนร่วมในการรับฟังปัญหาช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา และเสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความต้องการของราษฎรในพื้นที่ได้ ทั้งนี้ หน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) นอกจากสามารถช่วยเหลือ แนะนำ ให้คำปรึกษาผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีหน้าที่ในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมในหมู่บ้านร่วมกันทุกภาคส่วน

ประการที่สาม การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่
กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าไปไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่เพิกเฉยต่อปัญหาการพิพาทระหว่างราษฎร โดยหา
วิธีการหรือแนวทางที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับมากที่สุด เช่น ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
ที่สามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ให้มากที่สุด หรืออาจใช้วิธีการ
การสร้างมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยกลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ที่ประกอบด้วยตัวแทน
หมู่บ้านที่ครอบคลุมพื้นที่การปกครอง เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างราษฎรที่อาศัย
อยู่ในพื้นที่เดิม กับราษฎรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาอยู่ใหม่



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาเรื่อง “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 3 ประการ ได้แก่

1. เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน
2. เพื่อรับรู้บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน
3. เพื่อหารูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง

สำหรับวิธีการศึกษา ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการศึกษา โดยมีวิธีการเก็บข้อมูลจากการทบทวนเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจากการเก็บรวบรวมข้อมูลการศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่สังคมเมืองในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

1. บทบาทที่เป็นทางการ (formal role) ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกำหนดไว้ตามกฎหมาย แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 บทบาทการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย ในการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและหน่วยงานราชการในการปกครองท้องที่และรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ เพื่อให้ราษฎรเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยเข้าไปประงับเหตุและช่วยเหลือลูกบ้าน เมื่อเกิดเหตุการณ์สร้างความเดือดร้อนในพื้นที่ และต้องรายงานเหตุดังกล่าวแก่กำนัน เพื่อให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอ พร้อมกับแจ้งเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่

ด้านที่ 2 บทบาททางการทะเบียน ตามกฎหมายอื่น ๆ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นนายทะเบียนสามารถรับแจ้งเกิด แจ้งตาย แจ้งย้ายที่อยู่ ซึ่งได้ปรับเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้อำนวยความสะดวก ที่สามารถให้คำแนะนำ และชี้แจงวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการด้านทะเบียนราษฎรต่อลูกบ้านได้ และการที่ทราบข้อมูลของลูกบ้านเป็นอย่างดี ประกอบกับความใกล้ชิดกับลูกบ้าน ทำให้สามารถให้การรับรองพยานในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน

ด้านที่ 3 บทบาทการปฏิบัติตามคำสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นตัวแทนของรัฐ จึงเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งการของราชการ และรับข่าวสารการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวง และหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ แจ้งแก่ราษฎรในพื้นที่ เพื่อสร้างการรับรู้และน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. บทบาทที่ไม่เป็นทางการ (informal role) ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ต้องแสดงผ่านการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการสร้างความสำคัญและการยอมรับจากประชาชนต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่

ด้านที่ 1 บทบาทในภารกิจ (task role) ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับนายอำเภอ แสดงเป็นนายอำเภอของตำบล หมู่บ้าน สามารถปฏิบัติงานอำนวยความสะดวก นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และสามารถบูรณาการการทำงานร่วมกับทุกภาคส่วน เพื่อคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนได้

ด้านที่ 2 บทบาทในการสร้างกลุ่มและธำรงรักษา (group building and maintenance roles) กำนันผู้ใหญ่บ้านรวมกลุ่มร่วมกันทำงาน จัดประชุมพูดคุย/สนทนากลุ่ม แลกเปลี่ยนปัญหาที่เกิดจากการทำงาน เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการช่วยเหลือราษฎรในแต่ละพื้นที่ เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ให้สามารถช่วยเหลือราษฎร

ด้านที่ 3 บทบาทของเอกัตบุคคล (individual role) กำนันผู้ใหญ่บ้าน ปฏิบัติงานเชิงรุก ปฏิบัติงานพร้อมช่วยเหลือราษฎรในพื้นที่ทุกเรื่อง ไม่ปฏิเสธการช่วยเหลือ แม้ไม่ใช่งานที่ราชการกำหนด หรือตามที่กำหนดในกฎหมาย รวมถึงงานกิจกรรมในพื้นที่ อย่างเช่น งานประเพณี งานสังคม

และจากการศึกษาพบว่า การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ อันเป็นผลมาจากการที่ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมาอยู่ในพื้นที่มากขึ้น ทำให้พื้นที่สังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมือง โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของหมู่บ้านจัดสรร ที่มีลักษณะประชากรอยู่แบบปัจเจกชนบุคคลและครอบครัวนิยม (The individual and familism) ประกอบกับความรวดเร็วของการสื่อสารและความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยีมากขึ้น ประชาชนจึงเข้าถึงบริการภาครัฐและการแจ้งร้องขอให้ภาครัฐเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของประชาชนด้วยตนเอง การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงเกิดปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน และ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ จึงต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในลักษณะบทบาทที่ไม่เป็นทางการ (informal role) มากยิ่งขึ้น โดยการปฏิบัติหน้าที่เชิงรุก ปฏิบัติงานอย่างแข็งขัน การเพิ่มทักษะการสื่อสารเพื่อสร้างความใกล้ชิดกับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ และการใช้กลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในการ

ปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนการปฏิบัติตามข้อสั่งการของทางราชการ และนำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร

5.1.2 บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

สามารถแบ่งบทบาทตามความสัมพันธ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประการ ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องนำความต้องการในการปรับปรุงพัฒนาพื้นที่ของประชาชนในหมู่บ้านไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ผ่านกลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชาคมหมู่บ้าน ที่ประกอบด้วยผู้แทนราษฎร โดยปกติคือกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เพื่อนำเสนอความต้องการในพื้นที่ หรือมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของราษฎร เพื่อนำข้อมูลไปจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน สามารถจัดปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนได้ หากเป็นความต้องการเร่งด่วนที่ต้องแก้ไขปัญหาโดยเร็วและขาดงบประมาณสนับสนุน ไม่สามารถรองรับงบประมาณจากส่วนกลาง สามารถใช้กระบวนการเสนอโครงการผ่านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้น ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณดำเนินโครงการช่วยเหลือแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชน

2) การบูรณาการทำงานร่วมกัน นอกจากการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาพื้นที่ โดยทำงานในลักษณะร่วมมือ ส่งเสริมการปฏิบัติงานซึ่งกันและกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ (1) การให้ความร่วมมือของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการระดมประชาชนเข้าร่วมการขับเคลื่อนกิจกรรมโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โครงการดูแลผู้สูงอายุ (2) การให้ข้อมูลพื้นฐานของราษฎรในพื้นที่ เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการบริหารจัดการพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อมูลจำนวนครัวเรือน ข้อมูลการประกอบอาชีพของราษฎร (3) การร่วมกันปกครองรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ โดยขอรับการสนับสนุนด้านบุคคล และด้านงบประมาณ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาจำเป็นเร่งด่วน เช่น ปัญหาภัยพิบัติ ปัญหาอุบัติเหตุ (4) ขอความร่วมมือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งด้านบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านเทคโนโลยีในการขับเคลื่อนกิจกรรม ประเพณี วัฒนธรรม หรือโครงการสำคัญตามนโยบายของภาครัฐ

ทั้งนี้ จากการศึกษา บทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน กับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน พบว่าบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน และบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่สังคมเมือง มีจุดแข็ง และจุดอ่อน ดังตารางที่ 3

บทบาท	จุดแข็ง	จุดอ่อน
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ 2. สามารถเข้าถึงประชาชนได้รวดเร็ว 3. สามารถชี้้นำความคิดของประชาชน 4. ทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้ 5. เป็นตัวแทนราษฎรในพื้นที่ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ไม่มีงบประมาณในการสนับสนุนดูแลราษฎรในพื้นที่ 2. ขาดทรัพยากรที่จำเป็นในการใช้พัฒนาพื้นที่ เช่น กำลังคน เครื่องจักร 3. ขาดความรู้สมัยใหม่ที่เป็นต่อการบริหารจัดการพื้นที่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความพร้อมในทรัพยากรที่จำเป็นต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่น กำลังคน งบประมาณ เครื่องจักร เทคโนโลยี 2. บุคลากรมีความรู้สมัยใหม่ที่เป็นต่อการบริหารจัดการพื้นที่ 3. สามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว 	<ol style="list-style-type: none"> 1. มีความใกล้ชิดรู้จักกับราษฎรน้อย ทำให้ต้องอาศัยกำนันผู้ใหญ่บ้านในการเข้าหาราษฎรในพื้นที่ 2. บุคลากร อปท. บางส่วนเป็นคนนอกพื้นที่

ตารางที่ 3 ตารางเปรียบเทียบจุดแข็ง และจุดอ่อนของบทบาทกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ อปท.

5.1.3 รูปแบบบทบาทของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เขตพื้นที่สังคมเมือง

บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง ถูกท้าทายจากบริบทการปกครองแบบกระจายอำนาจด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถจัดบริการสาธารณะบางประเภท บริหารจัดการทรัพยากรบุคคล และบริหารจัดการงบประมาณ ด้วยตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างอิสระมากกว่าฝ่ายการปกครองท้องถิ่นอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ตำบลละ 1 คน และ หมู่บ้านละ 1 คน ปฏิบัติหน้าที่ปกครองดูแลความสงบเรียบร้อย และไม่มีงบประมาณในการบริหารจัดการพื้นที่ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ การเปลี่ยนแปลงจากสังคมชนบทกลายเป็นสังคมเมือง ความเป็นเมืองเป็นปัจจัยท้าทายบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐปกครอง

รักษาความสงบเรียบร้อย และนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ และเป็นผู้ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการร่วมพัฒนาพื้นที่ ได้รับผลกระทบทำให้ประชาชนพึ่งพาน้อยลง จึงควรวางรูปแบบบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่สังคมเมือง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ (2564) ในลักษณะ ดังนี้

1. บทบาทที่เป็นทางการ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย รายงานต่อทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ นำข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎร จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย และการอันเกี่ยวกับความอาญา โดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือตัวแทนรัฐ ทำงานฝ่ายปกครองดูแลความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ราษฎรเกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นนายทะเบียน พยานการรับรองการออกเอกสารสิทธิสำคัญ และเป็นผู้ปฏิบัติตามข้อสั่งการของราชการ นำข้อสั่งการหรือนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ โดยการแจ้งข้อมูลข่าวสารของราชการ ทั้งนี้ ต้องเป็นตัวแทนประชาชนรายงานเหตุการณ์สร้างความเดือดร้อนในพื้นที่ แก่กำนัน เพื่อให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอ พร้อมกับแจ้งเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ร่วมรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาแก้ไขความเดือดร้อน

2. บทบาทที่ไม่เป็นทางการ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งที่ประชาชนมีความคาดหวังในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อเกิดปัญหากำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเข้าหาราษฎร สอบถามประเด็นความเดือดร้อน และนำความเดือดร้อนนั้นไปแก้ไขปัญหา ไม่ว่าจะวิธีใดก็ตาม กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สมกับความคาดหวังของราษฎร ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ลูกบ้านสามารถขอความช่วยเหลือจากกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ทุกเวลา เพื่อช่วยขจัดปัญหาสามารถบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีวิตประจำวัน และมีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยอาจปฏิบัติหน้าที่เชิงรุกเข้าถึงประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น หรือ รับเรื่องร้องเรียนนำไปแก้ปัญหาในเบื้องต้นและประสานแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไข ทั้งนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านควรเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมในชุมชน/หมู่บ้าน แม้ไม่ใช่งานของราชการก็ตาม เพื่อสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ปกครองกับลูกบ้าน รักษาความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่อันเป็นจุดแข็งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

3. บทบาทร่วมกันพัฒนาท้องที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้านมีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาพื้นที่ ซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงต้องให้ความสำคัญในการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในฐานะเป็นมีส่วนสำคัญในกระบวนการจัดทำแผน หรือเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแผนเอง ผลักดันข้อเสนอแนะของประชาชนในพื้นที่เข้าสู่แผนพัฒนาพื้นที่ และนอกจากการจัดทำแผนฯ แล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับฝ่ายปกครองท้องที่ หรือกับประชาชนตลอดจนให้ความร่วมมือในการทำงาน สร้างสัมพันธภาพที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 การอภิปรายผล

งานวิจัยนี้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่สังคมเมือง ว่าแม้จะมีปัจจัยท้าทายด้านการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ และการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม การย้ายถิ่นฐานของประชาชน สัดส่วนความแออัดของประชากรในสังคมเมือง บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญต่อประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากมีฐานะทั้งการเป็นตัวแทนของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และตัวแทนของประชาชน ในการแจ้งรายงานความเดือดร้อนให้แก่ทุกหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ไททัตน์ มาลา (2559) ได้ทำการวิจัย การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งพบว่า แม้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้สถานภาพและบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเริ่มได้รับผลกระทบ แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ปรับลดบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่ได้ทำให้บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านลดลงทางด้านกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงที่มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น คอยดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย มีบทบาทในลักษณะเชิงประสานงาน ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้าน และการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ บทบาททางสังคมของกำนันผู้ใหญ่บ้านยังมีความสำคัญต่อประชาชน

ส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ไม่ได้มีความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน แต่เป็นลักษณะของการประสานงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะ “ขอความร่วมมือ – ให้ความร่วมมือ” โดยต่างใช้จุดแข็งของแต่ละฝ่ายในการประสานงานร่วมกัน โดยจุดแข็งของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทำได้ดี คือ ความสนิทใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้รวดเร็วเมื่อเกิดปัญหาในพื้นที่ เนื่องจากรับรู้ลักษณะกายภาพที่ตั้งตำบล หมู่บ้านเป็นอย่างดี และที่มาของกำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งทำให้เป็นผู้แทนราษฎรในพื้นที่ที่สามารถชี้นำความคิดของประชาชน ประกอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี เพราะต้องทำหน้าที่เป็นจุดเชื่อมโยงหน่วยงานรัฐกับประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สังคมเมืองที่ประชาชนมีความปัจเจกชนสูง ต้องขอความร่วมมืออาศัยการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้ได้มาซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทั้งการขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเสนอความต้องการของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ (2564) พบว่า บทบาทในการร่วมมือของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญในการจัดทำแผน โดยเฉพาะในการจัดประชาคมของเทศบาล และสามารถชี้นำความคิดของประชาชน โดยเฉพาะสนับสนุนโครงการที่อยู่ในแผนหมู่บ้านที่เคยประชาคมแล้ว จะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดทำแผน นอกจากนี้บทบาทความร่วมมือในด้านอื่น ๆ คือการให้ความร่วมมือและการขอความร่วมมือที่

เกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอในการระดมประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ การสนับสนุนข้อมูลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจุดเด่นที่ดีคือ มีทรัพยากรที่จำเป็นและพร้อมต่อการพัฒนาพื้นที่ เช่น กำลังคน งบประมาณ เครื่องจักร เทคโนโลยี จึงสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้น กำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงสามารถขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลพื้นที่ และขับเคลื่อนโครงการ/กิจกรรม ที่มีความสำคัญต่อพื้นที่ หรือเป็นนโยบายสำคัญ ที่ต้องอาศัยทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ โดยเฉพาะในพื้นที่สังคมเมือง วิถีชีวิตของประชาชนคนเมืองจะมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่สร้างความเดือดร้อนในพื้นที่ควรได้รับการแก้ไขโดยเร็วที่สุด ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีทรัพยากรมากพอในการแก้ไขปัญหาที่เร่งด่วนหรือทันท่วงที อาจทำได้เพียงการเข้าไปในพื้นที่รับเรื่องร้องทุกข์ในเบื้องต้น แต่ไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้ หากอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด กำนันผู้ใหญ่บ้านจะสามารถประสานขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนได้ดีกว่าฝ่ายปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่สังคมเมือง ระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่น (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) และฝ่ายปกครองท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นไปในลักษณะประสานการทำงานร่วมกันด้วยสัมพันธ์มิตรที่ดีต่อกัน ย่อมส่งผลให้ผลการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามความคาดหวังของราษฎรในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และเป็นไปตามการปฏิบัติหน้าที่ที่ดีของเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถรับผิดชอบงานที่กระทรวงมหาดไทย มอบหมาย งานของทุกกระทรวง/ทบวง/กรม มอบหมาย และประสานงานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ดังนั้น บทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีสมรรถนะสูงสามารถประสานงานร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ก็ย่อมส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นของประชาชนในสังคมเมืองได้

5.3 ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ผู้ศึกษามีความเห็นดังนี้

5.3.1 ควรมีการจัดทำการประเมินกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นประจำทุกปี

ประเด็นวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ราษฎรในพื้นที่ตั้งคำถามกับความสามารถ และความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะการไม่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านบางแห่งไม่ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ที่ประชาชนคาดหวังได้ ประกอบกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในเขตพื้นที่สังคมเมือง ควรมีการประเมินศักยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงไปของเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี หากมีการจัดการ

ประเมินกำนันผู้ใหญ่บ้านที่สามารถวัดผลได้จริง และมีประสิทธิภาพ จะช่วยทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านให้ความสำคัญกับการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ของลูกบ้าน ซึ่งจุดแข็งของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือเป็นสถาบันที่มีมาอย่างยาวนานและใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ควรมีการประเมินบทบาทที่ไม่เป็นทางการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นสิ่งจำเป็นต่อการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างลูกบ้านและกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ดียิ่งขึ้น รวมถึงการประสานงานร่วมกันทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐในพื้นที่

ทั้งนี้ การประเมินดังกล่าว ควรนำไปพิจารณาในการดำรงตำแหน่ง ร่วมกับการจัดสรรงบประมาณเป็นค่าตอบแทนพิเศษให้กับกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เนื่องจากภารกิจของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีงบประมาณสนับสนุน จึงต้องใช้งบประมาณของตนเองในการดำเนินการขับเคลื่อนกิจการงานในพื้นที่ หรือมีการรับอาชีพเสริมนอกเหนือจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้บดบังศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

5.3.2 ควรมีการส่งเสริมศักยภาพบทบาทที่ไม่เป็นทางการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

จุดสำคัญของบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่สังคมเมือง คือการบูรณาการประสานการทำงานร่วมกันในพื้นที่จนเกิดความเข้มแข็ง สามารถขจัดปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานกำกับดูแลอย่างเช่น กรมการปกครอง มหาวิทยาลัย นอกจากการประเมินบุคลากรแล้ว ต้องทำการส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเน้นเรื่องการแสดงบทบาทที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ วิธีการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎรในพื้นที่ ทักษะการใช้สื่อสังคมออนไลน์ Social Media หรือการใช้เทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

- Anderson, N. (1971). *The Industrial Urban Community: Historical and Comparative Perspective*. Appleton-Century-Crofts.
- Hoyt, H. (1939). *The Structure and Growth of Residential Neighborhoods in American Cities*. Federal Housing Administration.
- กาญจนกุล, ป. (2544). การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เจนสันติกุล, น. (2556). แนวคิดความเป็นเองและมีทิศทางเศรษฐกิจ วารสารมนุษยศาสตร์สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ, 1.
- ชัชวาลย์, ศ. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นาคสุริยะ, ภ. (2547). การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่].
- บุตรสิทธิวงศ์, ป. ก. และ พ. (2550). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. ก.พลการพิมพ์.
- ปริศนานันทกุล, ภ. (2551). ความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทหน้าที่ของ "ผู้แทน" สถาบัน พระปกเกล้า].
- มาลา, ไ. (2559). การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. วารสารวิจัย และพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 11, 305-317.
- มูลศิลป์, ว., & อ่องสกุล, ส. (2524). มณฑลเทศาภิบาล: วิเคราะห์เปรียบเทียบ. สมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย. <https://books.google.co.th/books?id=X2PyjwEACAAJ>
- เมฆไตรรัตน์, น. (2546). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการ ปกครองท้องถิ่น. In (pp. 11). สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- รัตนศักดิ์, ธ. (2555). การบริหารราชการไทย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. อักษรเจริญทัศน์การพิมพ์.
- เลิศไพฑูรย์, ส. (2553). โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษา เฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์].
- วงศ์สืบชาติ, ว. (2536). การมีลักษณะแบบเมือง : จากอดีตสู่อนาคต. วารสารประชากรศาสตร์, 48.
- วงศ์บูรณา, จ. (2541). การบริหารราชการแผ่นดินไทย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (2544). คู่มือปฏิบัติงาน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. โรงพิมพ์อาสาศึกษา
ดินแดน..

สำนักบริหารการปกครองท้องที่. คู่มือปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ
http://ita1.dopa.go.th/ita/ita_files/%E0%B8%84%E0%B8%B9%E0%B9%88%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%99%20%E0%B8%9C%E0%B8%B9%E0%B9%89%E0%B9%83%E0%B8%AB%E0%B8%8D%E0%B9%88%E0%B8%9A%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%20%E0%B8%AF%E0%B8%A5%E0%B8%AF_ch13.pdf

เอี่ยมอาจหาญ, ส. (2564). สถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับ
เทศบาลตำบล

จังหวัดนครนายก. วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี,
12, 47.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นทีมาศ สุขทวี
วัน เดือน ปี เกิด	25 มกราคม 2535
สถานที่เกิด	จังหวัดชัยภูมิ
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY